CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **234/2021** (ECLI:IT:COST:2021:234)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattrice: **SAN GIORGIO**
Udienza Pubblica del **05/10/2021**; Decisione del **06/10/2021**
Deposito del **03/12/2021**; Pubblicazione in G. U. **09/12/2021**
Norme impugnate: Art. 5, c. 1°, della legge della Regione Siciliana 11/08/2020, n. 17.
Massime: **44377**
Atti decisi: **ric. 96/2020**

SENTENZA N.234

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 12 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2020, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima

serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso iscritto al n. 96 del reg. ric. 2020, 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), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione impugnata, inserita nella disciplina regionale di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, detta una norma transitoria che stabilisce quanto segue: «L'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, che resta in carica fino all'insediamento di tali organi».

Il ricorrente richiama il quadro normativo di riferimento, ricordando che, nel rispetto dei principi dettati dalla legislazione statale di riferimento, a norma dell'art. 10 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), le Regioni avrebbero dovuto disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti zooprofilattici sperimentali. Di fronte all'inerzia di «alcune regioni», tra le quali quella Siciliana, il legislatore statale è nuovamente intervenuto con i commi da 576 a 581 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», vincolando le Regioni e le Province autonome sia ad adottare le disposizioni applicative della normativa statale di riordino, sia a provvedere alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti. La Regione Siciliana – precisa il ricorrente – non ha provveduto entro i termini imposti sicché, ai sensi dell'art. 1, comma 577, della legge n. 190 del 2014, è stato nominato un commissario straordinario.

In tale quadro, è quindi intervenuta la legge regionale n. 17 del 2020, recante la disciplina di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, il cui art. 5, tuttavia, ha demandato all'Assessore regionale alla salute la nomina del commissario straordinario. Tale previsione, secondo il ricorrente, contrasterebbe sia con l'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012 (che, al comma 1, aveva bensì demandato alle Regioni di adottare la disciplina gestionale, organizzativa e di funzionamento dei singoli Istituti, ma pur sempre facendo «in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato»), sia con l'art. 1, comma 579 (recte: 577), della legge n. 190 del 2014 (che prevede la nomina del commissario da parte del Ministro della salute). Ciò, sulla base della ratio, perseguita dal legislatore statale, di evitare che fosse conferito alla Regione inadempiente il potere di nominare il commissario chiamato a porre rimedio

all'inerzia.

1.1.– L'eliminazione della «dualità tra il soggetto che ha il potere di nomina commissariale […] e quello che ha la facoltà di far venire meno i presupposti per l'esercizio dello stesso», in uno con la mancata previsione di un termine entro il quale la Regione dovrebbe provvedere alla nomina del commissario («con la conseguenza che la carica di commissario potrebbe, in astratto, essere esercitata sine die»), confliggerebbe, secondo il ricorrente, anzitutto con l'art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione impugnata, sottolinea il ricorrente, conferisce alla Regione l'esercizio del potere sostitutivo che, invece, è dalla normativa statale attribuito al Ministro della salute. Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio del potere sostitutivo, a cominciare dalla sentenza n. 43 del 2004, che ha enucleato le condizioni di legittimità di tale potere da parte di organi regionali, in particolare circoscrivendolo solo alle ipotesi in cui la Regione intervenga «in materie di propria competenza». Nel caso di specie – precisa il ricorso – mancherebbe per l'appunto la «titolarità del potere in capo ad un organo di governo della Regione», dovendosi l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione Siciliana attuarsi, «ai sensi dell'art. 117, 4° comma Cost.», nel rispetto dei principi fondamentali la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato.

1.2.– Sotto altro profilo, il ricorrente deduce che l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2020 travalicherebbe le competenze statutarie di cui all'art. 17, lettere b) e c), dello statuto reg. Siciliana, che attribuisce competenza legislativa alla Regione in materia di igiene e sanità pubblica e di assistenza sanitaria, entro tuttavia «i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». Il legislatore regionale sarebbe incorso, così, nella violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., per non aver rispettato «i principi fondamentali rinvenibili nella materia concorrente della "tutela della salute"», fissati dal legislatore statale sia con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sia con il 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», sia infine con il già menzionato d.lgs. n. 106 del 2012. Del resto, come affermato da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 159 del 2018), l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana, in materia di sanità pubblica, coinciderebbe proprio con quella di tipo concorrente prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. per la materia della tutela della salute. Di conseguenza, anche la Regione Siciliana, pur godendo di un «regime statutario speciale», dovrebbe attenersi ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale.

Aggiunge il ricorrente che le disposizioni statali dettate in tema di governance delle aziende sanitarie – «alle quali non possono che assimilarsi gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, in quanto enti sanitari di diritto pubblico le cui attività istituzionali sono preordinate alla tutela della salute umana ed animale» – sarebbero da ricondurre, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla materia della «tutela della salute». Spetterebbe pertanto allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali il ricorrente annovera «quelli dettati con riferimento alle modalità di costituzione degli organi e di conferimento degli incarichi, che si collocano nell'ottica di miglioramento del "rendimento" del servizio offerto, e dunque di garanzia sia del buon andamento dell'amministrazione sia della qualità dell'attività assistenziale erogata e di funzionamento dei servizi».

1.3.– Infine il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la violazione degli indicati precetti costituzionali «sembra […] riverberarsi sul principio di coordinamento della finanza pubblica», con violazione, anche sotto tale aspetto, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 219 del 2013 e n. 155 del

2011), formatasi in riferimento a fattispecie di violazione, da parte delle Regioni, di obblighi ad esse imposti e conseguente nomina di commissario ad acta. In simili situazioni le Regioni patirebbero una contrazione della propria sfera di autonomia, a fronte delle misure adottate dallo Stato per sanzionare i loro inadempimenti.

Ne deriverebbe il «corollario» per cui l'esercizio, da parte dello Stato, di competenze proprie delle Regioni dovrebbe considerarsi ammesso al fine di evitare che, in determinate parti del territorio nazionale, gli utenti debbano usufruire di un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sono qui richiamate, di questa Corte, le sentenze n. 233 del 2019, n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010).

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e/o infondato.

La resistente sottolinea che, con la legge regionale n. 17 del 2020, si è adempiuto, sia pure in ritardo, all'obbligo di recepire la nuova disciplina statale in materia di Istituti zooprofilattici sperimentali. Il mancato rispetto del termine trimestrale sancito dall'art. 1, comma 576, della legge n. 190 del 2014 aveva comportato, nell'anno 2015, la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministero della salute, ai sensi del comma 577. Il mandato di durata quinquennale di tale commissario – riferisce la Regione – si è esaurito in data 3 agosto 2020 e, subito dopo, è stata emanata la legge regionale in questione.

In tale contesto, la norma transitoria di cui all'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2020 avrebbe inteso regolare una fattispecie specifica e diversa, quella che si è venuta a determinare «nelle more della costituzione dei nuovi organi del rinnovato IZS regionale», rimasto ormai privo del commissario scaduto il 3 agosto 2020. Obiettivo del legislatore regionale sarebbe stato quello di «garantire la funzionalità dell'Istituto» e, al contempo, di evitare che lo stesso rimanesse «acefalo» durante il procedimento volto alla costituzione dei nuovi organi. In altri termini, precisa la resistente, il commissariamento previsto dalla norma impugnata «non coincide, palesemente, né con quello di cui al citato comma 577, […] né con quello disciplinato con i successivi commi 579 e 580». Questi ultimi, infatti, prevedono la nomina del commissario statale solo «nel caso in cui, entro il periodo di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di adeguamento alla normativa statale di riordino non vi sia stata la costituzione dei nuovi organi dell'IZS», termine che, nel caso di specie, sarebbe in scadenza nel mese di febbraio 2021.

Ne deriverebbe l'«assoluta inconferenza» dei parametri richiamati nel ricorso il quale, in maniera «contraddittoria», avrebbe posto «sullo stesso livello due diverse modalità di attivazione del potere sostitutivo da parte dello Stato, fondate invero su presupposti totalmente diversi». La disposizione impugnata dal Governo, infatti, non precluderebbe affatto l'intervento sostitutivo dello Stato ai sensi del comma 579 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, che si riferisce all'ipotesi in cui la Regione non abbia perfezionato la costituzione degli organi dell'Istituto entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 17 del 2020. Nell'arco di quel semestre, precisa la resistente, la stessa norma statale è volta «a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente, ovvero la Regione, al fine di prevenire l'esito sostitutivo» (è qui richiamata la sentenza di questa Corte n. 56 del 2018).

Alla luce di quanto precede, il ricorso sarebbe inammissibile per ambiguità, indeterminatezza e «contraddittorietà del petitum», nonché per erronea ricostruzione della fattispecie normativa in esame.

Nel merito, la norma impugnata non recherebbe peraltro alcuna compromissione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute», in quanto il potere regionale di nomina del commissario straordinario, nelle more del perfezionamento dei nuovi organi

dell'Istituto, non potrebbe essere ricollegato – come già detto – «né al potere di nomina del Commissario di cui al comma 577 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, né a quello disciplinato dai commi 579 e 580». Non si rinverrebbe, pertanto, alcuna lesione né dell'art. 117, terzo comma, né dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto la fattispecie disciplinata dalla norma impugnata non sarebbe riconducibile a nessuna delle ipotesi contemplate, in modo tassativo, dalla norma costituzionale che disciplina il potere sostitutivo del Governo.

Del tutto inconferente, infine, sarebbe il profilo di contestazione attinente alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto, la Regione resistente sostiene che il ricorrente «non fornisce alcuna motivazione», avendo omesso di individuare sia la disposizione statale impositrice del vincolo finanziario, sia gli effetti discriminatori che – in tesi – si produrrebbero nei confronti degli utenti del servizio di assistenza sanitaria.

3.– Con memoria successivamente depositata, la Regione resistente, nel richiamare quanto già dedotto con l'atto di costituzione, ha riferito che, con decreto assessorile del 26 luglio 2021, n. 739, «è stata avviata la procedura di selezione per il conferimento dell'incarico di Direttore generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia». Ha inoltre riferito che, con delibera del 12 agosto 2020, n. 486, «dell'IZS-Sicilia», la gestione commissariale (già attivata con il decreto ministeriale del 4 agosto 2015) è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021 – circostanza peraltro non confermata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato – «salvo la costituzione dei nuovi organi». Pertanto, precisa la resistente, l'esercizio dei poteri sostitutivi nella fase cosiddetta transitoria (ossia, nel periodo semestrale seguito all'entrata in vigore della legge regionale n. 17 del 2020) «è stato esercitato non dalla Regione ma dallo Stato, con la prorogatio del Commissario straordinario di nomina ministeriale».

In tale quadro, la resistente evidenzia «la mancata applicazione, medio tempore, della disposizione impugnata», oltre che «la sua perdita di attualità». La scadenza del termine semestrale avrebbe, infatti, «rimesso in capo al commissario ministeriale l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 11, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 106/2012, organo di nomina statale, che si ribadisce, non ha mai cessato il mandato conferito». Queste circostanze, ad avviso della resistente, sarebbero rilevanti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere, «atteso il venir meno della posizione di contrasto fra le parti».

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 96 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione impugnata, inserita nella disciplina regionale di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, prevede, sotto la rubrica «Norma transitoria», 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 previste dall'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106» (ossia, le funzioni che, a regime, sono svolte dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale), il quale 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, è posto in capo al Governo dall'art. 1, commi da 576 a 581, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (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, poiché, nel caso di specie, non verrebbe in rilievo un ambito di competenza regionale. Proprio in quanto la normativa statale ha attribuito al Ministro della salute il potere di nomina del commissario, l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione Siciliana non potrebbe che attuarsi, «ai sensi dell'art. 117, 4° comma [recte: art. 117, terzo comma], Cost.», nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato.

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, secondo il ricorrente, sarebbero da assimilare gli Istituti zooprofilattici sperimentali). Sono qui richiamati, dal ricorso, «i principi fondamentali rinvenibili nella materia concorrente della "tutela della salute"», come stabiliti «dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dal decreto legislativo n. 270 del 1993 e dal decreto legislativo n. 106 del 2012».

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 propria sfera di autonomia che la Regione Siciliana avrebbe patito per effetto dell'inerzia serbata nel conferire attuazione ai principi statali di riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e della conseguente nomina ministeriale di un commissario ad acta.

2.– Occorre preliminarmente valutare la tesi sostenuta, nella memoria integrativa, dalla Regione resistente, secondo la quale, alla luce di talune circostanze di fatto, sarebbe ormai cessata la materia del contendere.

La Regione evidenzia, in proposito, che l'art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014 ha fissato un termine semestrale ai fini della costituzione degli organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) da parte delle Regioni e delle Province autonome, decorrente dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di riordino degli Istituti stessi. Quel termine, tuttavia, è ormai giunto a scadenza senza che la Regione Siciliana abbia provveduto a costituire gli organi dell'ente e, soprattutto, senza che l'Assessore regionale alla salute abbia mai nominato un commissario straordinario. L'Istituto siciliano risulta tuttora affidato – precisa la resistente – al commissario nominato dal Ministro della salute nel 2015 e ultimamente prorogato fino alla fine del 2021 (circostanza, quest'ultima, non confermata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato). Ne conseguirebbe la «mancata applicazione, medio tempore, della disposizione impugnata» e, soprattutto, la sua «perdita di attualità», posto che la scadenza del termine semestrale avrebbe ormai rimesso in capo al commissario ministeriale, tuttora in carica, l'esercizio delle funzioni degli organi non ancora costituiti.

Gli eventi così descritti dalla resistente non sono, tuttavia, tali da determinare gli effetti dalla stessa indicati.

Se è pacifico che l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2020 non ha trovato applicazione, in quanto non risulta che l'Assessore regionale abbia finora nominato un commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, va tuttavia rilevato quanto segue. La circostanza che, fino a questo momento, la Regione Siciliana non abbia ancora provveduto a nominare un proprio commissario, ai sensi di quanto previsto dalla disposizione impugnata, non esclude che siffatto evento possa accadere in futuro (anche se oltre il termine semestrale indicato dalla fonte statale) e che il suo fondamento possa essere ricondotto proprio alla previsione transitoria di cui all'art. 5 della legge regionale n. 17 del

2020.

Da quanto precede emerge la perdurante attualità della lesione lamentata dal ricorrente, fermo restando che – secondo la giurisprudenza di questa Corte – l'interesse del ricorrente a coltivare un giudizio promosso in via principale «è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 156 del 2021).

3.– Nel costituirsi in giudizio, la Regione Siciliana ha rilevato «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà del petitum», eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di «una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità», nonché per «erronea ricostruzione della fattispecie normativa».

L'eccezione non è fondata.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva. Il ricorso deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 25 del 2020, n. 261, n. 107 e n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, l'atto introduttivo, pur caratterizzato da una sintetica esposizione, consente tuttavia di individuare, con sufficiente chiarezza, i parametri asseritamente violati, ivi inclusi quelli interposti, insieme alla ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con i parametri stessi (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 52 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto). Tutte le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano, come già detto, sulla previsione della figura del commissario di nomina regionale, destinata a sostituire temporaneamente gli organi non ancora costituiti dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, in evidente sovrapposizione alla figura del commissario di nomina ministeriale, prevista dall'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014. Al tempo stesso, non vi è alcun dubbio sul tenore del petitum formulato nelle conclusioni dell'atto introduttivo, volto a domandare a questa Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione regionale che ha previsto il menzionato potere dell'Assessore di nominare, nel periodo transitorio, il commissario straordinario dell'ente.

Sotto ulteriore profilo, poi, la pur sintetica esposizione del ricorso non ha mancato di ricostruire, nei suoi tratti salienti, il quadro normativo di riferimento. Sono invero richiamate le norme della legge n. 190 del 2014 che hanno regolato il potere ministeriale di nomina del commissario straordinario, oltre ai principi delineati dal 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), in sede di riforma degli Istituti zooprofilattici sperimentali. In questa ricostruzione si innestano le censure di parte ricorrente, corredate da un sintetico, ma efficace, richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, con conseguente possibilità di uno scrutinio delle stesse.

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

4.1.– La disciplina degli Istituti di cui si tratta era originariamente dettata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503 (Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali), che li definiva enti sanitari dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e li sottoponeva alla vigilanza del Ministero della sanità (art. 1), configurandoli, quindi, come enti strumentali dello Stato, ed

indicandone i compiti, consistenti nel provvedere: «a) alle ricerche sperimentali sulla eziologia ed epizoologia delle malattie trasmissibili degli animali e sui mezzi per prevenirne l'insorgenza e combatterne la diffusione; b) al servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali; c) agli esami ed alle analisi dei campioni di carni e degli altri alimenti di origine animale prelevati d'ufficio ai sensi delle disposizioni vigenti; d) agli esami ed alle analisi dei campioni di mangimi per l'alimentazione degli animali e degli integratori per mangimi prelevati d'ufficio; e) alla propaganda sanitaria ed alla consulenza agli allevatori per la difesa contro le malattie trasmissibili degli animali e per lo sviluppo ed il miglioramento igienico delle produzioni animali; f) alla formazione di personale specializzato nel campo della zooprofilassi; g) ad ogni altro compito di interesse veterinario, che venga loro demandato dal Ministero della sanità o dalla regione» (art. 3).

La successiva attrazione degli Istituti nella sfera delle funzioni amministrative delle Regioni, realizzata dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1975, n. 745 (Trasferimento di funzioni statali alle regioni e norme di principio per la ristrutturazione regionalizzata degli istituti zooprofilattici sperimentali), non impedì che nell'ambito di attività ad essi assegnato continuassero a sussistere interessi propri dello Stato, connessi, tra l'altro, alla ricerca sperimentale ed all'accertamento delle malattie degli animali. Ed infatti, l'art. 2 della stessa legge n. 745 del 1975 prevedeva che «[a]i fini della tutela degli interessi generali della sanità pubblica compete al Governo promuovere e sviluppare le iniziative zoosanitarie necessarie per l'intero territorio nazionale e fissare le direttive tecniche di attuazione di piani nazionali di profilassi per la difesa e la lotta contro le malattie infettive e diffusive degli animali e per il controllo degli alimenti di origine animale». Permanevano, inoltre, in capo allo Stato, a norma dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), le funzioni amministrative in tema di rapporti internazionali e profilassi internazionale anche in materia veterinaria.

La riforma varata con il 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», intesa, tra l'altro, al completo inserimento degli Istituti in questione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nell'attribuire alle Regioni il «compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti», pose in atto una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni», che teneva presente, ai fini del riassetto degli IZS riguardato sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali, il preminente rilievo degli interessi nazionali in ordine alle varie attività ad essi affidate, come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 124 del 1994). Ed infatti si poneva in capo allo Stato la competenza al coordinamento tecnico-funzionale degli Istituti ed all'attribuzione agli stessi di compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale (art. 2, comma 2).

L'adeguato coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nel funzionamento degli IZS è proseguito con la successiva riforma degli Istituti, avviata con il d.lgs. n. 106 del 2012. Con tale novella il legislatore nazionale ha previsto la fattiva collaborazione di Regioni e Province autonome, chiamate a completare la disciplina di riferimento – con particolare riguardo alle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché all'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica – nel solco tracciato dai principi enucleati dalla stessa fonte statale. I singoli legislatori regionali, in tale quadro, sono stati onerati di assicurare il rispetto, oltre che dei principi già contenuti nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), anche di quelli, definiti fondamentali, appositamente indicati dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012 (semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti; razionalizzazione ed ottimizzazione delle spese e dei costi di loro funzionamento, da perseguirsi, in particolare, mediante la riorganizzazione degli uffici dirigenziali, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio, e la razionalizzazione delle dotazioni organiche), avendo cura di far «in

ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato».

Per il periodo transitorio, al fine di dare continuità all'esercizio delle funzioni degli organi degli IZS, ma, al contempo, garantirne la sostituzione secondo i nuovi criteri (indicati dal successivo art. 11: riduzione dei componenti, specifica indicazione della professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione), l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012 ha disposto la proroga di tali organi (consiglio di amministrazione, direttore generale, collegio dei revisori dei conti), in carica alla data di entrata in vigore del decreto, 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 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, quanto al collegio dei revisori dei conti, 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).

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, come definita da questa Corte (sentenza n. 56 del 2018).

Il legislatore statale è pertanto intervenuto con la legge n. 190 del 2014 per porre rimedio a tale situazione, dettando una rigorosa tempistica ai fini del processo regionale di recepimento dei principi indicati dal d.lgs. n. 106 del 2012 e mirando, entro tempi definiti, al completamento della normativa di riordino e alla conseguente operatività dei nuovi Istituti. Sono stati, quindi, fissati i termini – rispettivamente, trimestrale e semestrale – per l'adozione delle disposizioni regionali applicative della normativa statale di riordino (art. 1, comma 576, della legge n. 190 del 2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore della medesima legge) e per l'effettiva costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014: termine decorrente, in questo caso, dalla data di entrata in vigore delle singole legge regionali di riordino). In entrambi i casi, il legislatore nazionale ha previsto, in caso di infruttuosa scadenza del termine, il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere – nelle more della costituzione dei nuovi organi – le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, quali previste, a regime, dall'art. 11, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 106 del 2012.

La Regione Siciliana solo con la legge regionale n. 17 del 2020 ha recepito i principi statali di riordino dell'IZS, determinando, con la propria inerzia, la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministro della salute, a norma dell'art. 1, comma 577, della legge n. 190 del 2014, a seguito della scadenza del termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, fissato, come sopra chiarito, dal comma 576 dello stesso art. 1 per l'adozione della legge regionale di riordino.

4.2.– Questa Corte è stata già chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale del potere di nomina commissariale introdotto dall'art. 1, comma 580, della legge n. 190 del 2014, per il caso di mancata osservanza, in sede di prima applicazione delle leggi regionali di cui si tratta, del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle medesime, fissato per la costituzione dei nuovi organi degli IZS. In tale occasione, giudicando su di un ricorso promosso dalla Regione Campania, con il quale era censurata la violazione del principio di leale collaborazione ai sensi degli artt. 5, 118 e 120 Cost., la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse, qualificando quella impugnata come una norma regolante, per il particolare settore che viene in considerazione, il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenza n. 56 del 2018).

Le norme statali allora impugnate, lette congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106 del

2012 (che già, come detto, istituiva un potere sostitutivo statale nei confronti degli Istituti), risultano, alla stregua di tale pronuncia, rispettose dei principi desumibili dal citato parametro costituzionale, essendo esplicitamente richiamata l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che ha dato attuazione all'art. 120 Cost., in caso di mancata costituzione degli organi in questione. Sono, peraltro, fatte salve le istanze partecipative delle Regioni, le quali – come ricordato dalla citata sentenza n. 56 del 2018 – hanno condiviso con lo Stato proprio la previsione del potere sostitutivo ministeriale, nell'ambito del Patto per la salute 2014-2016 (art. 18), sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

4.3.– Non può, dunque, essere revocata in dubbio la competenza dello Stato nel conferire al Ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, come espressione del potere sostitutivo statale in questa particolare materia.

Come affermato da questa Corte (sentenza n. 122 del 2011), del resto, gli Istituti zooprofilattici sperimentali «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (materia, quest'ultima, di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza di questa Corte n. 166 del 2004, la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali», che è propria di questi istituti di ricerca). In tale quadro, spetta allo Stato la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, mentre le Regioni possono svolgere una propria attività su singoli progetti, di rilievo regionale, da esse avviate (in tal senso, oltre alla già citata sentenza n. 122 del 2011, anche la sentenza n. 422 del 2006). Inoltre, come già rilevato e come questa Corte ha osservato, sulla base della disciplina di riforma allora vigente – di cui al d.lgs. n. 270 del 1993 – ma con considerazioni che possono considerarsi valide ancor oggi, gli Istituti zooprofilattici sperimentali «operano in ambiti nei quali convergono non solo interessi di regioni e province autonome in materia di igiene e sanità veterinaria, ma anche interessi di carattere nazionale, conseguenti, oltretutto, all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari» (sentenza n. 124 del 1994, punto 8 del Considerato in diritto; nello stesso senso, anche la sentenza n. 351 del 1999).

Se, dunque, lo Stato è ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, i quali sono rimessi all'attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali, 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.

4.4.– Risulta, dunque, evidente il contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 120, secondo comma, Cost.

La previsione della nomina, da parte dell'Assessore regionale, del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia si sovrappone all'analogo potere sostitutivo che, nell'esercizio della propria competenza, lo Stato ha riservato al Ministro della salute. E il vulnus è ancor più grave, se solo si considera che la norma regionale abilita l'Assessore per la salute a provvedere alla nomina del commissario straordinario senza imporre alcun limite di tempo, ammettendo, quindi, la possibilità che tale nomina avvenga anche oltre il termine semestrale entro il quale (art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014) è previsto il completamento della costituzione degli organi dell'ente. Con la conseguenza che, pur nella perdurante inerzia della Regione, la norma rimette alla stessa l'attivazione del potere sostitutivo, nonostante il medesimo potere sia conferito, dalla legge nazionale, al Ministro della salute.

Il potere sostitutivo che l'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014 ha affidato al Ministro della salute – proprio allo scopo di assicurare continuità ed efficacia operativa agli Istituti zooprofilattici sperimentali, nella delicata fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime

– deve invece restare al riparo da ogni interferenza degli organi delle Regioni, massimamente di quelle che, con la propria inerzia, hanno contribuito a cagionare il mancato funzionamento degli organi dell'ente. In simile situazione, anche un'ingerenza solo potenziale – come è quella che deriva dall'astratta possibilità, per la Regione, di nominare senza limiti di tempo un proprio commissario straordinario, la cui funzione andrebbe evidentemente a sovrapporsi a quella esercitata dal commissario ministeriale – è idonea a determinare il vizio di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., analogamente a quanto questa Corte ha affermato con riguardo alle (pur diverse) funzioni esercitate dal commissario ad acta governativo per il rientro dai disavanzi del bilancio regionale sanitario, anche in quel caso espressione di interessi nazionali preminenti (da ultimo, sentenze n. 247 del 2018, punto 9 del Considerato in diritto, e n. 199 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura evocati nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2021.

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.