

Sentenza: 23 gennaio 2018, n.56

Materia: potere sostitutivo

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 5, 118, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Campania

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

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

La questione di costituzionalità proposta dalla Regione Campania attiene alla 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" e alla sua compatibilità con gli articoli 5, 118 e 120 della Costituzione.

La norma in questione prevede che il Ministro della salute provveda alla nomina di un commissario nel caso in cui non venga rispettato il termine semestrale previsto per la costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

La censura si fonda sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione e sussidiarietà: secondo la ricostruzione operata dalla Regione ricorrente, l'esercizio del potere sostitutivo statale dovrebbe rispettare procedure volte a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto competente, individuando forme di collaborazione e concertazione idonee a rispecchiare la coesistenza di diversi livelli di governo sul territorio, idonee a scongiurare anche eventuali conflitti sul piano amministrativo.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite l'Avvocatura dello Stato, sostiene l'infondatezza del ricorso, poiché la norma impugnata si sarebbe limitata a recepire quanto concordato nell'intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano con riferimento al nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016, sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014. Secondo tale ricostruzione, i commi 579 e 580 dell'art. 1 della l. 190/2014 avrebbero lo scopo di assicurare l'effettiva attuazione della normativa di riordino, nonché di rimediare ad una eventuale inerzia delle Regioni nel caso in cui queste ultime, una volta emanate le disposizioni di adeguamento previste, non avessero completato il processo di costituzione dei nuovi organi istituzionali. Solo in caso di decorso del termine di sei mesi dall'entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione infatti il Ministro può procedere alla nomina di un commissario, a cui spetta la titolarità dell'organo nel periodo di vacanza. In secondo luogo, la difesa statale sostiene che l'istituzione di una gestione commissariale capace di permettere il superamento dei problemi connessi alla possibilità di una proroga indeterminata per organi attualmente in carica rientrerebbe nella competenza legislativa dello Stato.

Il d.lgs. 28 giugno 2012 n. 106 ha disciplinato la riorganizzazione degli Istituti zooprofilattici sperimentali, per semplificare e snellire il lavoro di tali enti, affinché il lavoro da questi svolto garantisse una maggiore efficacia, efficienza ed economicità, così da contenere la spesa pubblica.

Questa nuova disciplina ha provveduto a riorganizzare gli istituti, riducendo i componenti degli organi, tramite una razionalizzazione e ottimizzazione di costi, strutture e uffici dirigenziali affidata alle regioni; ha poi individuato la professionalità specifica dei componenti del consiglio di amministrazione, nonché del direttore generale, disciplinando il rapporto di lavoro di quest'ultimo. Nell'ambito di tale disciplina sono stati poi previsti strumenti di vigilanza e controllo sia da parte del Ministero della salute che delle Regioni e Province autonome ed è stato istituito, senza ulteriori

oneri a carico della finanza pubblica, un Comitato di supporto strategico incardinato presso il Ministero, così da potenziare l'azione degli Istituti, tramite strategie nazionali in materia di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare.

Nel caso oggetto del controllo di costituzionalità, l'art. 11 del d.lgs. 106/2012 ha ridotto i componenti degli organi degli Istituti, individuando, come precedentemente specificato, la professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione. Stante la necessità di adeguare le professionalità ai nuovi criteri e di sostituire gli organi senza pregiudicare l'esigenza di continuità nell'esercizio delle loro funzioni, l'art. 15 del decreto legislativo sopra citato ha specificamente previsto la proroga degli organi in carica alla data dell'entrata in vigore del decreto fino all'insediamento dei nuovi.

Il potere sostitutivo statale, disciplinato con le modalità di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n.131, trova applicazione solo in caso di mancata sostituzione degli organi entro sei mesi dall'adozione delle leggi regionali attuative del riordino; in questa eventualità il Ministro della Salute nomina il commissario dell'Istituto, che ha il compito di svolgere le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, disciplinate ai sensi dell'art. 11, comma 2 e comma 5, del d.lgs. n. 106/2012.

La ricorrente lamenta che la disposizione non sarebbe rispettosa del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 118 e 120 della Costituzione, poiché priverebbe la Regione della possibilità di evitare la sostituzione e adempiere autonomamente, nonché di interloquire nel procedimento.

La Corte, anche successivamente alla modifica del titolo V, ha ritenuto che la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali rientri nelle materie di potestà legislativa concorrente, essendo riconducibile sia alla "tutela della salute" che alla "ricerca scientifica" (sentenza n.122/2011).

Con specifico riferimento all'esercizio del potere sostitutivo la Consulta aveva già avuto modo di chiarire che la procedura regolata all'art. 8 della l.131/2003 per l'esercizio del potere sostitutivo non esclude che il legislatore, con normativa di settore, possa disciplinare in modo diverso altri tipi di intervento sostitutivo (sentt. 43/2004, 249/2009, 250/2009) o la sua modalità di esercizio (sentt. nn. 254/2009 e 240/2004), come avvenuto nel caso di specie.

In tali casi, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte (sentt. nn. 43,172, 173, 227 del 2004) è in ogni caso obbligato al rispetto dei principi desumibili dall'art. 120 della Costituzione, a cui si ispira lo stesso art. 8 della l.131/2003.

In particolare, i poteri sostitutivi devono trovare fondamento e disciplina nella legge, a cui spetta indicare i presupposti sostanziali e procedurali, nel rispetto del principio di legalità; la loro attivazione è possibile solo in presenza di una constatata inerzia da parte della Regione o dell'ente locale sostituito. Tali poteri devono altresì attenersi solo ad atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari e alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo. Essi devono essere affidati ad organi di Governo e rispettare il principio di leale collaborazione, nell'ambito di un procedimento in cui il soggetto sostituito possa interloquire ed essere, infine, conformi al principio di sussidiarietà.

I principi enunciati in tale giurisprudenza sono rispettati dalla disposizione impugnata, letta congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106/2012, che richiama espressamente l'art. 8 della l. 131/2003 in caso di mancata sostituzione degli organi.

Inoltre, secondo l'interpretazione della Corte, la norma impugnata rimarrebbe rispettosa delle istanze partecipative regionali anche prescindendo dalla circostanza che il contenuto della norma censurata fosse stato condiviso da Stato e Regioni nel Patto per la salute 2014-2016; essa si porrebbe infatti in rapporto di specialità con l'art. 15, poiché demanda il potere sostitutivo al Ministro in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino.

L'ingerenza statale, a fronte del ritardo esistente, pari a due anni rispetto all'attuazione della riforma degli Istituti, nonché a seguito di una apposita sollecitazione in Conferenza, può ritenersi quindi assolutamente proporzionata, poiché la riforma richiedeva una rapida attuazione nel rinnovo degli organi gestori. Tale ingerenza risulta pertanto giustificata dal ritardo e limitata al periodo

necessario al subentro della Regione nel nuovo ordinamento da quest'ultima stabilito, così da evitare sia di prorogare il regime precedente che di generare una fase di stallo operativo. Da ciò deriva che non possono ritenersi lese le prerogative regionali, le quali saranno riassunte in seguito alla piena attuazione del nuovo regime.

Inoltre, con riferimento alla fase concertativa, la Corte ha statuito che il termine semestrale per gli adempimenti, di tipo meramente esecutivo, è assolutamente idoneo e congruo a garantire un previo e collaborativo contraddittorio tra Ministero e Regione e tale da prevenire un'eventuale sostituzione, anche in considerazione della circostanza per cui un tempestivo e corretto funzionamento degli istituti attiene all'erogazione di prestazioni sanitarie indefettibili.

In conclusione, quindi, l'esercizio del potere sostitutivo statale non si pone in contrasto con i parametri costituzionali invocati dalla ricorrente, da cui l'infondatezza della questione promossa dalla Regione Campania.