



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 17 del 11/08/2020	BUR n°43 del 14/08/2020
ID:14205	Esito: Impugnativa	(Scadenza 13/10/2020)

Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia.

La legge della regione Sicilia n. 17 dell'11 agosto 2020, recante "Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia", presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 5 in quanto tale norma eccede dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dall'art. 17, lettere b), e c), dallo Statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), e viola sia l'art. 117, terzo comma, Cost., sia l'art. 120, secondo comma, Cost.

L'art. 5, comma 1, della legge in esame prevede che: "
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."

Occorre esaminare innanzitutto il quadro normativo statale nell'ambito del quale si inserisce l'iniziativa del legislatore regionale.

Come noto, l'art. 10, rubricato "Principi per l'esercizio delle competenze regionali" del d.lgs. n. 106/2012, ".Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183", prevede che: "Le regioni disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di

funzionamento degli Istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica sugli Istituti, fatta in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato, ed adottano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, e dei seguenti principi fondamentali...".

All'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 106/2012, alcune regioni tra cui, appunto, la regione Siciliana, non hanno provveduto all'adozione della normativa regionale di attuazione; anche in ragione di tale ritardo, la legge n. 190/2014 ha previsto all'art.1, commi 576 e ss., quanto segue:

"Comma 576. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adottare le disposizioni applicative della normativa di riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali di cui all' articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Comma 577. In caso di mancato rispetto del termine di cui al comma 576, il Ministro della salute provvede alla nomina del commissario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale.

Comma 578. Il commissario, nominato ai sensi del comma 577 del presente articolo, svolge le funzioni previste dall' articolo 11, commi 2 e 5, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, nelle more dell'emanazione dei provvedimenti regionali di cui al comma 576 del presente articolo.

Comma 579. Le regioni e le province autonome provvedono alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106. In sede di prima applicazione delle leggi regionali, in caso di mancato rispetto del termine di cui al comma 579, si applicano le disposizioni dei commi 577 e 578".

Con la legge regionale in esame il legislatore regionale ha dunque dettato, in ossequio a quanto disposto dall'art. 10 d.lgs. n. 106/2012, la disciplina di riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia.

Tanto premesso, l'art. 5 della legge regionale in parola, laddove prevede che sia l'assessore regionale alla salute a nominare il commissario, finché la stessa regione non completi la procedura di costituzione dei nuovi organi, contrasta sia con le previsioni dell'art. 10 del d.lgs. n. 106/2012, che attribuiscono alle regioni il compito di disciplinare "le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti... salva in ogni caso la competenza esclusiva dello Stato", sia con l'art. 1, comma 579, della legge n. 190/2014, che prevede la nomina di un commissario da parte del Ministero della salute in caso di inerzia o ritardo della regione nella costituzione dei nuovi organi dell'IZS.

In aggiunta, si segnala che la norma regionale, per un verso, elimina la necessaria dualità tra il soggetto che ha il potere di nomina commissariale (la regione) e quello che ha la facoltà di far venire meno i presupposti per l'esercizio dello stesso (la regione medesima), per altro verso, non indicando il termine nel rispetto del quale la regione dovrebbe provvedere alla nomina dei nuovi organi, fa sì che la carica di commissario possa, in astratto, essere esercitata sine die, con conseguente stabile sostituzione dello stesso agli ordinari organi istituzionali.

L'art. 5 della legge in esame, pertanto, conferendo alla Regione l'esercizio del potere sostitutivo posto in capo al Governo, viola l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Con la sentenza n. 43 del 2004 (e con altre successive, cfr. in particolare, v. sentenze nn. 167 del 2005; 236 e 69 del 2004), la Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione "non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi". La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale preveda "anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi", ma, soltanto "intervenedo in materie di propria competenza".

Sotto un altro profilo l'art. 5 della legge in esame, eccede dalle competenze statutarie (previste dall'art. 17, lettere b), e c), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Non può infatti escludersi che le disposizioni sulla nomina degli organi degli IZS involgano i principi fondamentali nella materia concorrente della "tutela della salute" (cfr. al riguardo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dal decreto legislativo n. 270 del 1993 e dal decreto legislativo n. 106 del 2012). Secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, sono da ricondursi alla materia della tutela della salute (ex plurimis, Corte Cost. n. 422/ 2006 e n. 295/2009), in quanto espressione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, 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. Ed invero, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia, tra cui devono annoverarsi quei principi -

dettati con riferimento alle modalità di costituzione degli organi e di conferimento degli incarichi - che si collocano in una prospettiva di miglioramento del "rendimento" del servizio offerto e dunque di garanzia, oltretutto del buon andamento dell'amministrazione, della qualità dell'attività assistenziale erogata e di funzionamento dei servizi.

Con riguardo poi ai limiti posti alla legislazione regionale concorrente in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria di cui all'art. 17, lettere b), e c), dello Statuto regionale, la Corte, (sent. n. 159 del 2018) ha ritenuto che "l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), «con la conseguenza che i «principi generali» della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario» (sentenza n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006)".

La violazione dei predetti precetti costituzionali potrebbe, infine, riverberarsi sul principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con riferimento a tale principio costituzionale la Consulta ha affermato che "quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi...., come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato» (sentenza n. 21.9 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2011). Dal che, specificamente in tema, il corollario per cui l'esercizio da parte dello Stato di competenze proprie delle regioni è ammesso "nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato" (sentenze 125 del 2015 e n. 217 del 2010) (cfr. sent. 233/2019).

Per le ragioni sopra esposte l'art. 5, comma 1, deve essere impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.