



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo referendario
dott. Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 26 giugno 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTA la legge 23 giugno 1970, n. 503 (Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali);

VISTA la legge 23 dicembre 1975, n. 745 (Trasferimento di funzioni statali alle regioni e norme di principio per la ristrutturazione regionalizzata degli istituti zooprofilattici sperimentali);

VISTA la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale);

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23

ottobre 1992, n. 421);

VISTO 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);

VISTA la legge della Regione Lombardia 24 luglio 2014, n. 22 (Ratifica dell'intesa fra la Regione Lombardia e la Regione Emilia-Romagna concernente il riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna);

VISTA la legge della Regione Lombardia 14 dicembre 2021, n. 22, recante modifiche al Titolo I e al Titolo VII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità);

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, e in particolare l'articolo 1, comma 170;

VISTO l'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la propria deliberazione n. 45/2024/INPR del 23 febbraio 2024;

VISTA la richiesta del magistrato istruttore (SC_LOM - 9516 - Interno - 17/6/2024), di fissazione della camera di consiglio per l'esame collegiale della questione circa la competenza della Sezione a esercitare le proprie funzioni di controllo sull'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna con sede legale a Brescia;

VISTA l'ordinanza n. 180 del 17 giugno 2024, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

Con deliberazione n. 45/2024/INPR del 23 febbraio 2024 la Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'anno 2024, tra i quali i controlli sulla legittimità e regolarità dei bilanci di esercizio degli enti del servizio sanitario nazionale con sede in Lombardia. Più in particolare, con specifico riguardo all'Istituto zooprofilattico

sperimentale per la Lombardia e l'Emilia-Romagna, con sede a Brescia, la Sezione ha ritenuto quanto segue:

Nel corso del 2024 la Sezione, inoltre, con riferimento all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale per la Lombardia e l'Emilia-Romagna, e in relazione ai controlli previsti dalla legge sui bilanci degli enti sanitari, prevede di prospettare una questione di massima di particolare rilevanza avente carattere di interesse generale in ordine alla Sezione di controllo competente allo svolgimento di detti controlli sugli Istituti Zooprofilattici.

Negli ultimi anni, infatti, l'Istituto zooprofilattico sperimentale di Brescia, pur trasmettendo alla Sezione gli atti previsti dall'articolo 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non ha mai trasmesso, per contro, le relazioni-questionario previste dal comma 170 della medesima legge anche per gli enti del servizio sanitario nazionale, come per gli enti locali dai commi 166 e 167. Più di recente, benché "inammissibile" per ragioni di fatto del caso concreto, l'Istituto zooprofilattico sperimentale di Brescia ha anche chiesto a questa Sezione di esprimere il proprio parere, previsto dal novellato articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in relazione all'acquisto di una partecipazione nel GAL Valle Trompia Bee Green Valley, società consortile a responsabilità limitata (deliberazione n. 15/2024/PASP del 19 gennaio 2024). Anche per queste ragioni la Sezione con la deliberazione n. 45/2024/INPR ha assunto le seguenti proprie determinazioni:

Con riferimento all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale per la Lombardia e l'Emilia Romagna, e in relazione ai suddetti controlli previsti dalla legge sui bilanci degli enti sanitari, la Sezione, nel corso del 2024, prevede di chiedere al Presidente della Corte dei conti di valutare l'opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009 n. 78, o alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del d. l. 174/2012, la questione di massima di particolare rilevanza avente carattere di interesse generale sulla *"Individuazione della Sezione di controllo competente allo svolgimento dei controlli sui bilanci (art. 1, comma 3, del d. l. 174/2012) degli Istituti Zooprofilattici di cui all'art. 19 del d. lgs. 23 giugno 2011 n. 118."*

CONSIDERATO

1. *La nazionalizzazione.* - I dieci istituti zooprofilattici sperimentali, nati all'inizio del secolo scorso come stazioni sperimentali per la lotta contro le malattie infettive del bestiame, e come tali costituite in enti morali di diritto privato, sono stati istituiti per la prima volta come enti pubblici con la legge 23 giugno 1970, n. 503 (Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali), secondo la quale «Gli istituti zooprofilattici sperimentali [...] sono enti sanitari dotati di personalità giuridica di diritto pubblico» (articolo 1) che «operano in stretto rapporto con le unità sanitarie locali» (articolo 2). In base all'articolo 3, comma 1, della legge, gli istituti zooprofilattici sperimentali provvedono:

- a) alle ricerche sperimentali sulla eziologia ed epizootologia 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 aumenti 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.

Secondo l'articolo 4, commi 1 e 2, primo periodo, inoltre:

Gli istituti zooprofilattici sperimentali possono essere autorizzati dal Ministero della sanità alla produzione dei sieri, dei vaccini, dei virus, delle anatossine, delle tossine diagnostiche nonché di ogni altro prodotto occorrente nella lotta contro le

malattie trasmissibili dagli animali, con particolare riguardo a quelle localmente più diffuse.

Gli istituti zooprofilattici sperimentali possono essere incaricati dal Ministero della sanità anche della preparazione e della distribuzione dei prodotti diagnostici, profilattici e curativi occorrenti per l'esercizio delle misure di polizia veterinaria e dei piani di risanamento approvati dal Ministero della sanità.

Successive disposizioni di legge hanno peraltro confermato, da un lato, e aggiornato, dall'altro, le funzioni dei dieci istituti zooprofilattici sperimentali.

2. *La regionalizzazione.* - Dopo l'entrata in funzione delle regioni, con l'articolo 1 (Competenze regionali), comma 1, primo periodo, 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):

Le funzioni amministrative esercitate dallo Stato ai sensi della legge 23 giugno 1970, n. 503, e della legge 11 marzo 1974, n. 101, sugli istituti zooprofilattici sperimentali [...] sono trasferite alle regioni che emanano norme legislative e regolamentari per la loro strutturazione e la loro gestione.

3. *L'aziendalizzazione.* - Successivamente, con la cosiddetta seconda riforma sanitaria anche gli istituti zooprofilattici sperimentali sono stati oggetto di riordino per opera del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che ne ha confermato il ruolo di «strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e province autonome, per le materie di rispettiva competenza» (articolo 1, comma 1) «nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, garantendo ai Servizi veterinari delle regioni e delle province autonome e delle unità sanitarie locali le prestazioni e la collaborazione tecnico-scientifica necessarie all'espletamento delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria» (comma 3), e svolgendo «attività di ricerca scientifica sperimentale veterinaria e di accertamento dello stato sanitario degli animali e di salubrità dei prodotti di origine animale» (comma 2).

L'articolo 2 (Competenze statali e regionali) prevede infine agli ultimi due commi quanto segue:

Il piano sanitario regionale definisce gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti zooprofilattici sperimentali. La programmazione regionale prevede le modalità di raccordo tra gli istituti zooprofilattici sperimentali e i dipartimenti di prevenzione.

Le regioni, entro il 31 dicembre 1993, disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli istituti, nel rispetto dei principi previsti dal presente decreto e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nonché l'esercizio delle funzioni di vigilanza amministrativa, di indirizzo e verifica sugli istituti. Nel caso di istituti interregionali, le regioni provvedono di concerto. Le regioni, inoltre, nell'esercizio delle proprie competenze sugli istituti zooprofilattici sperimentali, adottano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse.

4. *La riorganizzazione.* - Dopo 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) la Regione Lombardia ha ratificato l'intesa con la Regione Emilia-Romagna per il riordino dell'Istituto con legge regionale 24 luglio 2014, n. 22, in conformità a quanto previsto dall'articolo 10 (Principi per l'esercizio delle competenze regionali) del citato decreto legislativo:

1. 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 [...]

La riorganizzazione del 2012, dunque, conferma il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come paradigma anche per gli istituti zooprofilattici sperimentali, assoggettati agli stessi controlli amministrativi delle aziende sanitarie previsti dall'articolo 4 (assistenza sanitaria), comma 8, della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

5. *L'Istituto zooprofilattico sperimentale di Brescia nel servizio sanitario regionale lombardo.* - Con la recente legge 14 dicembre 2021, n. 22 (Modifiche al Titolo I e al Titolo VII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33), la Regione Lombardia ha inteso apportare alcuni correttivi alla riforma recata dalla legge regionale 11 agosto 2015, n. 23 (Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo). In questo contesto è stata tra l'altro chiarita la stretta partecipazione dell'Istituto zooprofilattico alle azioni regionali in materia di tutela della salute. L'articolo 6 dell'ultima legge regionale di riforma, in particolare, integrando l'articolo 5 (Funzioni della regione), comma 7, lettera j, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), ha precisato che la Regione definisce le linee di indirizzo in tema di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria «avvalendosi della collaborazione tecnico-scientifica dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna».

L'articolo 11-*bis* (Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie infettive) della legge regionale n. 33/2009, introdotto dall'articolo 17 della legge n. 22/2021, ha inoltre previsto al comma 5 che:

Il consiglio di amministrazione del centro esercita le funzioni di indirizzo e programmazione dello stesso, nonché le ulteriori funzioni previste nello statuto ed è composto da cinque membri, esterni all'amministrazione regionale, di cui tre nominati dalla Giunta regionale di cui uno sentito l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna e uno sentita l'ARPA Lombardia [...]

L'articolo 22 della medesima legge regionale n. 22/2021, infine, modificando l'articolo 17 (Organizzazione dei soggetti afferenti al servizio socio sanitario lombardo) della legge n. 33/2009, ha sostituito il secondo periodo del comma 8 con il seguente:

ARIA S.p.A., nell'ambito delle sue funzioni, garantisce efficienza e trasparenza nelle politiche di approvvigionamento degli enti del SSR e dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna.

Nella relazione illustrativa della legge si precisa in proposito quanto segue:

Viene inoltre incluso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna tra i soggetti per cui ARIA spa [la centrale di committenza della Regione Lombardia, ndr], nell'ambito delle sue funzioni, garantisce efficienza e trasparenza nelle politiche di approvvigionamento.

Il medesimo articolo 22 modifica altresì come segue il comma 10 dell'articolo 17 della legge n. 33/2009, estendendo anche l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna la disciplina di taluni contratti di lavoro riservata in precedenza alle agenzie di tutela della salute (ATS), alle aziende sociosanitarie territoriali (ASST) e agli IRCSS regionali:

Fermi restando i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale, al fine di potenziare le attività di ricerca di base e traslazionale, le attività cliniche e le attività di vigilanza e controllo, gli IRCSS di diritto pubblico, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, le ASST e le ATS possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, utilizzando risorse economiche provenienti da finanziamenti privati, anche in deroga ai limiti posti dalle disposizioni regionali in materia di assunzioni e di fabbisogni autorizzati e senza oneri a carico del bilancio regionale. Il personale assunto per garantire la piena sinergia tra le attività di ricerca e di assistenza svolge tutti i compiti tipici del profilo professionale di inquadramento in coerenza con i contratti individuali sottoscritti e con le finalità dei finanziamenti.

6. Il finanziamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna. - I conti economici dell'Istituto zooprofilattico sperimentale di Brescia degli esercizi dal 2021 al 2023 mostrano un'incidenza del contributo ordinario statale tra il settanta e l'ottanta per cento del valore della produzione. Gli importi di euro 57.249.210 (2021), 62.144.079 (2022), e 61.002.609 (2023), tuttavia, sono iscritti tra i «Contributi in c/esercizio - da Regione o Provincia Autonoma per quota F.S.». Il finanziamento statale dei dieci istituti zooprofilattici sperimentali, infatti, transita dai bilanci delle regioni. Per l'Istituto di Brescia, dal bilancio della sola Regione Lombardia.

Con riferimento agli ultimi tre anni, il suddetto importo di euro 57.249.210 è stato assegnato alla Regione Lombardia in sede di riparto del fondo sanitario nazionale 2021, per essere trasferito all'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, con la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile n. 70 del 3 novembre 2021 (tabella B allegata alla medesima deliberazione). Per il 2022 la deliberazione del CIPESS n. 4 dell'8 febbraio 2023, di riparto definitivo del fondo sanitario nazionale 2022, ha previsto nell'analogha tabella B l'importo di euro 62.144.079,37 e il medesimo meccanismo. Con deliberazione del CIPESS n. 33 del 30 novembre 2023, infine, nella tabella B è ripartito a favore della Regione Lombardia per l'Istituto zooprofilattico sperimentale di Brescia l'importo complessivo di euro 61.002.608,64.

7. *Conclusioni.* - Secondo questa Sezione, dunque, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, quale ente sanitario di diritto pubblico con sede legale a Brescia, è ascrivibile alla classe degli enti del servizio sanitario nazionale, e dal quadro normativo statale e regionale, e dagli elementi di fatto sinteticamente riportati, risulta integrato nel servizio sanitario regionale lombardo per organizzazione, funzionamento e finanziamento. Donde l'obbligo dell'Istituto di trasmettere annualmente a questa Sezione la relazione da redigersi da parte dell'organo di revisione, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie, su cui tuttavia si impone la necessità di un chiarimento per esigenze di uniforme applicazione dell'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – rimette gli atti al Presidente della Corte dei Conti per le sue valutazioni circa il deferimento e la risoluzione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213,

o ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, della seguente questione:

«Quale sia la sezione di controllo competente a esercitare le proprie funzioni sull'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, e quale sia la forma di controllo della Corte cui l'Istituto è soggetto».

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 giugno 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 27 giugno 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)