CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **214/1988** (ECLI:IT:COST:1988:214)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **11/02/1988**
Deposito del **25/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10456 10457**
Atti decisi:

N. 214

SENTENZA 11-25 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 614, concernente: "Ristrutturazione e potenziamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari, di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna", promossi con ricorsi dei Presidenti delle Giunte provinciali di Bolzano e Trento, notificati il 6 novembre 1980, depositati in cancelleria il 14 successivo ed iscritti ai nn. 24 e 26 del registro ricorsi 1980;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avv. Sergio Panunzio per le Province di Bolzano e Trento;

Ritenuto in fatto

1. - Con identici ricorsi notificati il 6 novembre 1980 e depositati il giorno 14 dello stesso mese e anno, le Province Autonome di Trento e di Bolzano hanno sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 5 d.P.R. 31 luglio 1980, n. 614, intitolato "Ristrutturazione e potenziamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogane interne". Secondo le ricorrenti, tale articolo, col rimettere al Ministro della Sanità il potere di adottare direttive in materia di rapporti tra le regioni (o province autonome) e gli uffici statali di sanità marittima, aerea e di confine, nonché quelli veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna, lede le attribuzioni legislative e amministrative in materia di igiene e sanità, oltreché di agricoltura, riconosciute alle Province stesse dagli artt. 3, 8, 9 e 16 St. T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e relative norme di attuazione (d.P.R. n. 474 del 1975; d.P.R. n. 279 del 1974; d.P.R. n. 197 del 1980).

Nell'opinione delle ricorrenti, l'unica forma permessa allo Stato per interferire nelle attribuzioni amministrative "proprie" delle Province è data dalle procedure di indirizzo e di coordinamento, che, peraltro, nel caso delle autonomie differenziate, dovrebbe avere esplicita menzione quantomeno nelle norme di attuazione degli Statuti: cosa che in ipotesi non si riscontra. Nella legge contestata, invece, si consente al Ministro della Sanità di adottare "direttive", le quali, ad avviso delle ricorrenti, sono atti diversi e comunque anomali, tanto sotto il profilo dell'efficacia quanto sotto quello procedimentale, rispetto agli atti attraverso i quali si esprime la funzione statale di indirizzo e di coordinamento.

Oltre a quella ora indicata, le ricorrenti prospettano la violazione dell'art. 7 della legge di riforma sanitaria, cioè la legge 23 dicembre 1978, n. 833, che, nel delegare alle regioni (o alle province autonome) le funzioni amministrative nelle materie qui interessanti, non fa alcun cenno a direttive statali, né ad altre forme di intervento dello stesso Stato volte a condizionare l'attività amministrativa regionale (o provinciale). Del resto, concludono le ricorrenti, a coloro che volessero sostenere che anche le Province autonome debbano essere assoggettate agli atti di indirizzo e coordinamento previsti dall'art. 5 della legge n. 833 del 1978 andrebbe ricordato che l'art. 80 della stessa legge fa salve le competenze delle regioni (o delle province) ad autonomia speciale nelle materie da esse disciplinate.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, si è costituito in data 6 dicembre 1980, sicché il suo atto deve considerarsi fuori termine.

3. - Nell'udienza pubblica le Province ricorrenti hanno insistito sulle proprie ragioni.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi presentati dalle Province di Trento e di Bolzano vanno riuniti per esser decisi con un'unica sentenza, in quanto il loro oggetto e il loro contenuto è identico.

2. - Oggetto dei presenti giudizi di costituzionalità è l'art. 5 del d.P.R. 31 luglio 1980, n.

614, il quale dispone che "il Ministro della Sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, può emanare direttive alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano concernenti i rapporti e collegamenti delle regioni, province e delle articolazioni periferiche del Servizio sanitario nazionale con gli uffici di cui ai precedenti articoli 3 e 4", vale a dire, rispettivamente, con gli uffici di sanità marittima, aerea e di confine operanti nel campo della profilassi internazionale e della sanità pubblica (art. 3), oltreché con gli uffici veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna (art. 4). Tale articolo è sospettato di illegittimità costituzionale sotto un duplice profilo:

a) in quanto prevede un potere ministeriale di direttiva, in nessun modo rispondente ai requisiti di forma e di sostanza della funzione di indirizzo e coordinamento e nondimeno interferente con materie, quali l'igiene e sanità e l'agricoltura, che sono attribuite alle competenze legislative e amministrative delle Province di Trento e di Bolzano dagli artt. 3, terzo comma, 8 nn. 1 e 21, 9 n. 10, 16, St. T.-A.A. e relative norme di attuazione;

b) in quanto eccede i limiti della delega legislativa operata a favore del Governo dall'art. 7, comma quinto, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (rinnovata dall'art. 2, legge 29 febbraio 1980, n. 33), che pertanto viene assunto come parametro di costituzionalità in relazione all'art. 76 della Costituzione.

3. - Sotto ambedue i profili, la questione non è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce alcune modalità di raccordo e di coordinamento in un'area di confine tra le competenze proprie dello Stato e le competenze attribuite alle regioni (o alle province autonome). Da un lato, vi sono gli anzidetti uffici di frontiera, di cui agli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 614 del 1980, i quali, operando nell'ambito dei rapporti internazionali, in un caso, "in materia di profilassi internazionale e di sanità pubblica" e, nell'altro caso, "in materia di controllo sanitario degli animali e dei prodotti di origine animale", rientrano sicuramente tra le attribuzioni statali a norma dell'art. 6, lett. a legge n. 833 del 1978, che riserva allo Stato le funzioni concernenti "i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria". Dall'altro lato, invece, vi sono le varie istanze regionali (o provinciali) e locali, le quali svolgono le funzioni amministrative nelle materie di igiene e di sanità attribuite loro dagli statuti e dagli atti legislativi che ne hanno specificato il senso, nonché nelle materie ad esse delegate dall'art. 7 della citata legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978).

Tra le funzioni svolte dagli uffici di sanità marittima, aerea e di confine e da quelli veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna, da una parte, e le funzioni svolte dagli uffici e dagli enti regionali e locali operanti in materia di igiene e sanità, dall'altra, vi possono essere contatti, rapporti collaborativi, confronti e, persino, intrecci o interferenze, che esigono la previsione di modalità di raccordo e di coordinamento per l'esercizio delle rispettive attribuzioni. Negli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 614 del 1980, che non sono oggetto di impugnazione nei presenti giudizi, è stabilito che tra i principali uffici statali operanti nei settori prima indicati e le istanze sanitarie regionali e locali possono instaurarsi i "necessari rapporti" e "collegamenti" affinché le rispettive funzioni si svolgano nel modo più efficiente e più coordinato possibile. Si tratta di formule sufficientemente ampie ed elastiche che permettono agli uffici statali e a quelli regionali di adottare nei loro reciproci rapporti svariate misure di raccordo o di coordinamento paritario - come, ad esempio, le intese, le consultazioni, le richieste di parere, le convenzioni, le informazioni reciproche -, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della "leale cooperazione", che questa Corte, con giurisprudenza costante e ormai consolidata (v., ad es., sentt. nn. 359 del 1985, 151 e 153 del 1986), ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali.

Sulla base degli articoli appena ricordati si può, dunque, instaurare tra gli uffici sanitari di

frontiera e quelli regionali una rete di raccordi che esige la previsione, da parte dello Stato, di misure in grado di conferirle quel minimo di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili. A questa esigenza provvede l'impugnato art. 5 del d.P.R. n. 614 del 1980, che conferisce al Ministro della Sanità il potere di emanare direttive "concernenti i rapporti e collegamenti" tra i predetti uffici statali, da un lato, e le regioni, le province e le articolazioni periferiche del Servizio sanitario nazionale, dall'altro.

3.1. - Il potere di direttiva conferito al Ministro della sanità dall'articolo impugnato si colloca, dunque, in un microsistema di rapporti tra gli uffici sanitari di frontiera, appartenenti allo Stato, e gli uffici sanitari regionali (o provinciali) e locali, che appare improntato nel suo complesso a princìpi cooperativistici. Il legame con tale sistema è evidenziato, da un lato, dall'obbligo dei dirigenti degli uffici sanitari di frontiera di dare comunicazione al Ministero della sanità dei rapporti e dei collegamenti instaurati con gli uffici regionali e locali (art. 3) e, dall'altro, dai limiti entro cui è circoscritto l'oggetto sul quale può esser esercitato l'anzidetto potere di direttiva ministeriale, che, a norma dello stesso art. 5, può riguardare soltanto i predetti "rapporti e collegamenti". Da ciò consegue che le direttive previste dall'art. 5 del d.P.R. n. 614 del 1980 sono necessariamente rivolte a stabilire i criteri di massima e le eventuali modalità che rendano possibile ed efficiente la cooperazione (paritaria) tra gli uffici sanitari di frontiera e quelli regionali (o provinciali) e locali.

In altri termini, qui si è in presenza di un potere che non è affatto assimilabile, contrariamente a quel che suppongono le ricorrenti, alla funzione di indirizzo e coordinamento esercitabile dallo Stato nei confronti delle materie sanitarie proprie delle regioni (o delle province autonome) o di quelle ad esse delegate. Nondimeno o, anzi, a maggior ragione, si tratta di un potere tipicamente statale, che si svolge attraverso direttive sul coordinamento relativo ai rapporti di cooperazione tra gli uffici sanitari di frontiera e le regioni (o province autonome).

Sulla base di tali premesse si deve ritenere che la indicazione o le prescrizioni di massima che il Ministro della sanità può adottare in base all'impugnato art. 5 possono avere ad oggetto, per quanto riguarda le regioni o le province autonome, soltanto i rapporti "esterni" che queste ultime intrattengono con i predetti uffici statali, i quali sono per definizione d'interesse super- o inter-regionale (o -provinciale). La ragione di questo limite sta nel fatto che le direttive ministeriali in contestazione si giustificano soltanto in quanto siano rivolte a porre le condizioni di operatività e di efficienza per gli uffici sanitari di frontiera, contemplati dagli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 614 del 1980, di cui lo stesso Ministro della sanità ha la responsabilità ultima. Detto altrimenti, ciò significa che le direttive ministeriali, di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 614 del 1980, se possono esprimersi, nei confronti degli uffici sanitari di frontiera previsti dagli artt. 3 e 4 dello stesso decreto, attraverso prescrizioni di massima dotate di effetti vincolanti, al contrario non possono produrre, neppure indirettamente, effetti del medesimo tipo nei confronti degli uffici e dell'organizzazione sanitaria la cui disciplina rientra nelle competenze regionali (o provinciali).

Poiché tali sono i limiti di contenuto e di oggetto del potere di direttiva che l'articolo impugnato conferisce al Ministro della sanità, risulta del tutto inconferente il richiamo, operato dalle Province ricorrenti, alla funzione statale di indirizzo e di coordinamento, la quale, operando all'interno delle materie attribuite alle competenze regionali (o provinciali), si pone su un piano del tutto diverso. Conseguentemente, è del pari vano ricercare in quel potere di direttiva, come fanno ancora le ricorrenti, i requisiti di forma e di efficacia propri della funzione appena menzionata, i quali non sono affatto richiesti per gli atti qui in contestazione da alcuna norma giuridica, sia costituzionale che ordinaria.

3.2. - Del pari infondata è la censura prospettata contro lo stesso art. 5 del d.P.R. n. 614 del

1980 per violazione dell'art. 76 Cost., sotto l'asserita forma di eccesso di delega che il Governo avrebbe perpetrato rispetto all'art. 7, quinto comma, legge n. 833 del 1978.

Dal momento che il conferimento della delega legislativa al Governo è stato vincolato, in virtù del predetto art. 7, al fine di "ristrutturare e potenziare" su tutto il territorio nazionale il complesso degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogane interne, la previsione di un potere di coordinamento unitario, attraverso direttive ministeriali attinenti alle relazioni reciproche tra i predetti uffici, nonché ai rapporti tra questi ultimi e le regioni (o province autonome), appare strettamente strumentale e, in definitiva, indispensabile per il perseguimento di quei medesimi fini. Potenziare un complesso di rapporti di tale natura significa, infatti, stabilire innanzitutto le condizioni e i poteri necessari per un loro più efficace coordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale sollevata, con i ricorsi di cui in epigrafe, dalle Province di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 5, d.P.R. 31 luglio 1980, n. 614, per contrasto con gli artt. 3, terzo comma, 8 nn. 1 e 21, 9 n. 10, 16 St. T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e relative norme di attuazione, nonché con l'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 7, quinto comma, legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.