CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **558/1988** (ECLI:IT:COST:1988:558)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **09/02/1988**; Decisione del **11/05/1988**
Deposito del **19/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **25/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9129**
Atti decisi:

N. 558

SENTENZA 11-19 MAGGIO 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;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 6 luglio 1978, depositato in cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 1978, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 aprile 1978, recante: "Direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario in materia di controllo fitosanitario all'importazione, all'esportazione e al transito dei prodotti agricoli".

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Paolo Barile per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe concerne la contestazione delle competenze esercitate dallo Stato con il D.P.C.M. 29 aprile 1978, intitolato "Direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario in materia di controllo fitosanitario all'importazione, all'esportazione e al transito di prodotti agricoli". Assumendo che le funzioni oggetto delle direttive in questione siano state delegate alle regioni a statuto ordinario, il decreto impugnato prevede in particolare:

a) l'obbligo delle anzidette regioni di attenersi nella materia indicata a criteri di massima e standards tecnici stabiliti dal Ministero dell'agricoltura (art. 1);

b) il potere degli "Osservatòri per le malattie delle piante" (i quali sono uffici trasferiti alle regioni) di rilasciare certificati fitopatologici per le importazioni, esportazioni e transito, tramite funzionari di detti uffici espressamente delegati dal Ministero dell'agricoltura (art. 2);

c) la facoltà delle regioni di avvalersi, in determinati casi, di funzionari dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero (I.C.E.), previe apposite convenzioni (art. 3);

d) l'attribuzione ai funzionari delegati dal Ministro dell'agricoltura, in relazione allo svolgimento di funzioni per conto dello Stato, della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 8, u.c., r.d. 12 ottobre 1933, n. 1700 (art. 4).

La ricorrente ritiene che, nell'emanare tali direttive, lo Stato abbia leso le competenze garantite alle regioni a statuto ordinario dagli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dagli artt. 66, primo comma, 74, primo comma, e 111, primo comma, in riferimento al n. 7 della tabella "A", del d.P.R. n. 616 del 1977, che hanno trasferito alle regioni stesse le funzioni relative alla difesa e alla lotta fitosanitaria e, in particolare, gli uffici "Osservatòri per le malattie delle piante", vincolandone l'attività al rispetto degli standards tecnici definiti dallo Stato.

1.1. - A sostegno delle proprie posizioni, la Regione Toscana allega, innanzitutto, che le funzioni contestate, contrariamente a quanto affermato dal decreto impugnato, non sono delegate alle regioni, ma trasferite ad esse. Infatti, non solo l'art. 66, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 include nella materia "agricoltura e foreste" la difesa e la lotta fitosanitaria, ma soprattutto l'art. 74, primo comma, dello stesso decreto trasferisce alle regioni "le funzioni e gli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante", riservando allo Stato soltanto la definizione degli standards tecnici che devono esser rispettati nell'esercizio delle predette funzioni, oltre, ovviamente, al potere di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

Né, sempre secondo la ricorrente, potrebbe affermarsi com'è invece detto nella premessa del decreto impugnato, che le direttive in contestazione potevano essere legittimamente adottate sulla base dell'art. 71, lett. b) e c) del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha conservato allo Stato le funzioni amministrative relative all'organizzazione del commercio con l'estero, nonché quelle concernenti la determinazione degli interventi obbligatori in materia fitosanitaria. Per un verso, infatti, tale riserva riguarderebbe gli aspetti prettamente commerciali degli scambi con i Paesi terzi e, per altro verso, si riferirebbe invece alle imposizioni o divieti operanti erga

omnes e riferibili a determinate categorie di piante, non già di controlli specifici sui singoli prodotti.

1.2. - In ogni caso, anche ad assumere la natura delegata delle funzioni in contestazione, il decreto impugnato sarebbe, a giudizio della ricorrente, egualmente illegittimo per un triplice ordine di ragioni:

a) in quanto le direttive sono state impartite con un decreto, anziché tramite il Commissario del Governo (art. 4, d.P.R. n. 616 del 1977);

b) in quanto le direttive cui fa riferimento l'art. 1 del decreto impugnato non potrebbero essere adottate da un singolo ministro, come è prescritto, ma dal Governo nella sua unità (art. 121, quarto comma, Cost. e art. 4, terzo comma, d.P.R. n. 616 del 1977);

c) in quanto l'attribuzione al Ministero dell'agricoltura del potere di delegare espressamente singoli funzionari degli osservatòri fitopatologici al rilascio dei certificati (art. 2) contrasterebbe con i principi dell'autonomia organizzativa regionale e col divieto di codipendenza funzionale tra uffici statali e regionali (art. 1, terzo comma, n. 2, legge n. 382 del 1975).

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri per sostenere, sulla base dell'affermata natura delegata (e non trasferita) delle funzioni contestate, l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso.

2.1. - Secondo l'Avvocatura dello Stato, che rappresenta in giudizio la resistente, mentre non si può negare che la difesa e la lotta fitosanitaria, insieme agli Osservatòri per le malattie delle piante, rientrino fra le materie trasferite alle regioni dagli artt. 66 e 74 del d.P.R. n. 616 del 1977, si dovrebbe tuttavia ammettere che, sulla base dell'art. 71, lett. b), dello stesso decreto, che riserva allo Stato l'organizzazione del commercio estero, i compiti inerenti alle predette materie, quando siano connessi a funzioni di importazione-esportazione o di transito da o per l'estero, continuerebbero ad essere di competenza statale e sarebbero, pertanto, soltanto delegate alle regioni a norma dell'art. 111, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 (il quale dispone che, qualora uffici trasferiti alle regioni esercitino, oltre alle funzioni regionali, anche funzioni rimaste allo Stato, queste ultime, ove non sia espressa disposizione in contrario, sono delegate alle regioni).

Questa disciplina, che, a giudizio dell'Avvocatura, non sarebbe contraddetta dalle altre disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto l'art. 74, primo comma dello stesso decreto, nel trasferire generalmente alle regioni le funzioni e gli uffici degli Osservatòri per le malattie delle piante, sarebbe derogato dalla norma speciale del ricordato art. 71, lett. b), trova, del resto, un riscontro nella disciplina esistente in proposito nelle regioni a statuto speciale. In queste, infatti, la delega delle corrispondenti funzioni è giustificata, secondo l'Avvocatura, dalla specificità delle funzioni connesse ai rapporti internazionali e dalla opportunità di usare gli uffici specializzati già esistenti.

Nessun riferimento fa invece la difesa dello Stato, contrariamente all'atto impugnato, alla riserva statale relativa alle funzioni amministrative concernenti la determinazione degli interventi obbligatori in materia fitosanitaria (art. 71, lett. c).

2.2. - Quanto alle pretese illegittimità del decreto impugnato, prospettate dalla Regione Toscana nell'ipotesi che si tratti di funzioni delegate, l'Avvocatura replica: a) che la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto è una forma di pubblicità più ampia che assorbe quella effettuabile tramite comunicazione al Commissario del governo; b) che, quando l'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, si riferisce al Governo come titolare del potere di direttiva, non esclude, che per esso, si possa intendere anche il singolo Ministro; c) che la

delega al rilascio di certificati, prevista all'art. 2 del decreto impugnato, è giustificata dal fatto che il rilascio dei certificati comporta la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (art. 4, dello stesso decreto), la quale può essere conferita soltanto dallo Stato.

3. - Essendo stata fissata la causa per la camera di consiglio del 25 novembre 1987, la Regione Toscana ha presentato una prima memoria, con la quale mirava a dimostrare l'inapplicabilità al caso in questione delle precedenti pronunzie di questa Corte sull'inammissibilità dei conflitti nell'ipotesi di funzioni delegate.

Rinviata la causa all'udienza pubblica del 9 febbraio 1988, in prossimità di quest'ultima la stessa Regione ha presentato un'ulteriore e più ampia memoria, con la quale, in replica all'Avvocatura riafferma la natura di funzioni trasferite delle competenze in contestazione, osservando in particolare: a) che l'art. 74 del d.P.R. n. 616 del 1977 non ripete più, significativamente, la riserva allo Stato delle funzioni relative "all'importazione, esportazione e transito di piante o parti di piante e semi di provenienza estera", presente nel primo trasferimento effettuato dall'art. 4, lett. d), del d.P.R. n. 11 del 1972; b) che, pur riconoscendo, come si deve, che il controllo fitosanitario può essere strumentale allo scambio e alla circolazione dei beni anche da o per l'estero, non per questo lo si può ritenere parzialmente assorbito nella "organizzazione del commercio estero", poiché, come insegna la giurisprudenza costituzionale, la materia va definita secondo il suo significato oggettivo, non teleologicamente.

Contro la pretesa inammissibilità del conflitto, ove si trattasse di competenze delegate, la ricorrente afferma che, nel caso, non si riscontra nessuna delle condizioni negative che hanno indotto in passato la Corte Costituzionale a pronunzie di inammissibilità. In particolare, non mancherebbe, innanzitutto, la violazione di un parametro costituzionale, poiché il decreto impugnato appare contrastare con gli artt. 66, 74 e 111 del d.P.R. n. 616 del 1977, i quali, come ha più volte affermato la Corte Costituzionale, sono norme integrative o attuative della Costituzione, dirette a completare necessariamente l'autonomia costituzionale garantita alle regioni. In secondo luogo, non si potrebbe dire che, nell'ipotesi in questione, la titolarità delle funzioni amministrative resti allo Stato, in quanto, secondo la ricorrente, la delega del mero esercizio delle funzioni stesse sarebbe propria delle sole deleghe inter-organiche, ma non di quelle inter-soggettive, tanto più quando il soggetto delegato è, come nel caso, un ente dotato di autonomia costituzionale. Infine, sempre ad avviso della ricorrente, le deleghe di funzioni amministrative contenute nel d.P.R. n. 616 del 1977 non rientrerebbero fra quelle c.d. libere, ma dovrebbero essere definite come deleghe "necessarie", in quanto dirette a garantire l'"esercizio organico" delle funzioni "proprie" delle regioni, in connessione con il tipo di amministrazione per programmi stabilito per le regioni stesse.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso oggetto del presente giudizio per conflitto di attribuzione la Regione Toscana chiede che sia dichiarato che non spetti allo Stato impartire direttive ai sensi dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni) in relazione al controllo fitosanitario svolto dagli osservatòri delle malattie per le piante. Ciò in quanto si tratterebbe di materia trasferita in base agli artt. 66, primo comma, 74, primo comma, e 111, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, emanati in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., che hanno conferito alle regioni competenze amministrative in materia di "agricoltura e foreste". Per i medesimi motivi, la ricorrente chiede altresì che sia conseguenzialmente annullato il D.P.C.M. 29 aprile 1978, contenente "Direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario in materia di controllo fitosanitario all'importazione, all'esportazione e al transito di

prodotti agricoli".

La stessa ricorrente presenta pure una domanda subordinata per l'ipotesi in cui sia accolta la prospettazione che si tratti di funzioni delegate alle regioni, chiedendo, innanzitutto, che sia dichiarato ammissibile il conflitto in esame, essendosi in presenza di atti incidenti negativamente sull'esercizio di funzioni costituzionalmente garantite alle regioni; e, in secondo luogo, che sia esclusa la competenza dello Stato nell'impartire direttive ritenute lesive dell'autonomia costituzionale garantita alle regioni in materia di difesa e lotta fitosanitaria, rispetto alla quale le funzioni ipoteticamente delegate, di cui si lamenta la lesione, costituirebbero un'integrazione necessaria. Anche in tale ipotesi, pertanto, si chiede altresì l'annullamento del D.P.C.M. 29 aprile 1978, precedentemente citato.

In ogni caso, la questione che si pone pregiudizialmente a questa Corte è quella di stabilire se le funzioni amministrative in materia di controllo fitosanitario effettuato dagli osservatòri per le malattie delle piante, quando siano finalizzate all'importazione o all'esportazione o al transito delle piante, debbano considerarsi trasferite alle regioni in base all'art. 74, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, che include fra gli oggetti del trasferimento "le funzioni e gli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante", oppure se debbano farsi rientrare fra le competenze delegate alle stesse regioni, a norma dell'art. 71, lett. b), e 111 dello stesso decreto n. 616 del 1977, che, rispettivamente, riservano allo Stato le funzioni attinenti all'organizzazione del commercio con l'estero in materia di agricoltura e foreste e delegano le funzioni esercitate dagli uffici trasferiti che risultino estranee alle materie di competenza regionale.

2. - Va innanzitutto puntualizzato che il D.P.C.M. 29 aprile 1978, nel dettare direttive per l'esercizio delle funzioni di controllo fitosanitario all'importazione, all'esportazione e al transito dei prodotti agricoli, assume espressamente che si sia in presenza di funzioni delegate.

Di ciò v'è un duplice e formale riconoscimento nella premessa del decreto: in primo luogo, laddove si evidenzia una delle basi legislative del provvedimento stesso nell'art. 71, lett. b), del d.P.R. n. 616 del 1977, che riguarda appunto le funzioni amministrative relative all'organizzazione del commercio con l'estero, nonché quelle concernenti la determinazione degli interventi obbligatori in materia fitosanitaria; in secondo luogo, laddove si esplicita "la necessità di impartire opportune istruzioni alle regioni al fine di assicurare l'uniformità nell'esercizio delle funzioni loro delegate per quanto attiene al controllo fitosanitario all'importazione, all'esportazione e al transito dei prodotti agricoli, nonché al rilascio dei certificati fitopatologici relativi".

Inoltre, e ciò è ancor più rilevante, all'interno dell'articolato del decreto impugnato vi sono puntuali e ripetuti riferimenti alla natura delegata delle funzioni cui sono rivolte le direttive ivi contenute. Nell'art. 1, innanzitutto, si dispone che le regioni si atterranno ai criteri di massima e agli standards tecnici stabiliti dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste nei confronti dell'esercizio "delle funzioni amministrative delegate, in ordine al controllo fitosanitario all'importazione, all'esportazione e al transito dei prodotti agricoli". Nell'art. 2, poi, si disciplina il rilascio dei certificati fitopatologici tramite funzionari degli osservatòri delle malattie per le piante espressamente delegati dal Ministro dell'agricoltura. Infine, ancora nell'art. 4 dello stesso decreto, si fa riferimento agli stessi funzionari delegati dal Ministro al rilascio dei predetti certificati, per riconoscere loro la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

3. - Tale assunzione, tuttavia, non ha riscontro nelle disposizioni costituzionali e in quelle attuative della Costituzione attinenti alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni in materia di controlli fitosanitari, dalle quali si evince, al contrario, che le funzioni per il cui esercizio sono state dettate le direttive in contestazione debbono considerarsi trasferite alle regioni, e non già delegate.

3.1. - Sotto il profilo dei parametri costituzionali in base ai quali risolvere il presente conflitto di attribuzione, i termini della questione vanno definiti essenzialmente in relazione agli artt. 66, primo comma, 74, primo comma e 111, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il primo dei suddetti articoli, nel definire le sub-materie ricomprese nel settore dell'"agricoltura e foreste" che gli artt. 117 e 118 Cost. affidano alle competenze amministrative delle regioni, ricomprende fra di esse "la difesa e la lotta fitosanitaria". Nel precisare, poi, le funzioni di cui si compone la difesa contro le malattie delle piante coltivate, il ricordato art. 74 dispone che sono trasferite alle regioni "le funzioni e gli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante", riservando peraltro allo Stato la definizione degli standards tecnici che le stesse regioni devono osservare nell'esercizio delle predette funzioni. Infine, l'art. 111 dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977, puntualizza ancora che sono trasferiti alle regioni gli uffici dello Stato indicati nell'allegata tabella "A", nella quale, al n. 7, sono elencati gli "osservatòri per le malattie delle piante".

Al fine di interpretare correttamente l'insieme di tali disposizioni, occorre innanzitutto esaminare la disciplina statale in materia di difesa delle piante, onde enucleare da essa la parte di competenza che, con il trasferimento delle funzioni e degli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante, è stata assegnata alle regioni.

La materia è disciplinata dalla legge 18 giugno 1931, n. 987 e dal relativo regolamento (r.d. 12 ottobre 1933, n. 1700), i quali affidano agli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante tanto il compito di garantire l'osservanza delle norme relative alla circolazione all'interno delle piante, quanto il controllo fitosanitario per l'esportazione dei vegetali (artt. 20 e 22 del citato r.d. n. 1700 del 1933) e la visita fitopatologica delle piante di cui è ammessa l'importazione (art. 5, quinto comma, della citata legge n. 987 del 1931).

Da queste disposizioni risulta chiaro che le funzioni degli osservatòri per le malattie delle piante, cui si riferiscono le disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 allo scopo di trasferirle alle regioni, attengono soltanto alla vigilanza e al controllo sul rispetto delle regole e degli standards tecnici (da altri) dettati a fini fitosanitari, qualunque sia la destinazione delle piante o dei semi interessati, vale a dire tanto se diretti alla circolazione interna, quanto se diretti a quella da o per l'estero. In altri termini, appare evidente che le funzioni devolute alle regioni in connessione con il trasferimento degli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante concernono i controlli sulle caratteristiche fitosanitarie delle piante stesse come tali, indipendentemente dall'ulteriore disciplina relativa alla loro circolazione all'interno oppure da o per l'estero, rispetto alla quale già l'art. 5, quinto comma, della legge n. 987 del 1931, poneva "la visita fitopatologica" come un presupposto che non restava, comunque, assorbito nella stessa.

3.2. - Tale demarcazione di funzioni, peraltro già chiaramente deducibile dalla disciplina normativa sulla difesa fitosanitaria cui si riferiscono i decreti di trasferimento, appare confortata da ulteriori criteri interpretativi di portata più generale.

Secondo il costante e consolidato orientamento di questa Corte (cfr. ad es. sentt. nn. 94 e 165 del 1985, 304 e 433 del 1987), ai fini della determinazione del riparto delle funzioni fra Stato e regioni, la materia oggetto di competenza regionale non può essere identificata soltanto in base a una correlazione di strumentalità, ma deve esserlo con particolare riguardo alla consistenza ontologica dell'oggetto della competenza stessa. Sicché che l'esercizio di una funzione generi effetti o ripercussioni su un'altra materia, ovvero possa essere correlata al fine (ulteriore) del soddisfacimento di interessi inerenti ad altra materia, non basta a far considerare la funzione stessa ricompresa nell'ambito delle competenze definite materialmente dal settore dove ricadono tali effetti ulteriori.

Su tali basi va pertanto negata l'assunzione sottostante al decreto impugnato e difesa in

questo giudizio dall'Avvocatura Generale dello Stato, secondo la quale la finalizzazione dei controlli fitosanitari alla circolazione delle piante da o per l'estero porta ad assorbire, per questa parte, le relative funzioni nella competenza dello Stato concernente "l'organizzazione del commercio estero" in materia di agricoltura (art. 71, lett. b), del d.P.R. n. 616 del 1977). Tanto più che, anche a non voler delimitare quest'ultima competenza alla semplice garanzia degli approvvigionamenti alimentari, com'è pure sostenuto in dottrina, l'eventuale assorbimento finalistico della funzione neutrale del controllo fitosanitario, cioè della verifica del rispetto in concreto delle regole fissate per il predetto settore, porterebbe a un'irragionevole ritaglio della stessa funzione, tale da produrre una sua frantumazione in sottofunzioni variamente riferibili allo Stato e alle regioni, che vanificherebbe in definitiva la competenza trasferita a queste ultime dall'art. 74, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Anche questa argomentazione sembra, dunque, confermare che una è la funzione diretta ad accertare se le piante siano sane o no ovvero quali siano le loro caratteristiche fitosanitarie (funzione trasferita alle regioni), altra è la funzione diretta a porre regole e a decidere in concreto in relazione al fatto se certe piante, tenuto conto delle loro caratteristiche fitosanitarie, possano essere importate da certi Paesi per farle circolare nel mercato interno o possano essere esportate verso questo o quel Paese estero (funzione riservata allo Stato).

3.3. - Sempre ai fini dell'interpretazione delle norme sulla ripartizione di competenze fra Stato e regioni in materia di difesa e lotta fitosanitaria, non è poi senza significato la differenza fra la disciplina del trasferimento del 1972 e quella che viene in gioco nel presente giudizio. Nella prima occasione, mentre l'art. 1, lett. d), del d.P.R. n. 11 del 1972, trasferiva alle regioni "gli interventi di prevenzione e la difesa delle piante coltivate", l'art. 4, lett. d), dello stesso decreto conservava allo Stato non solo la competenza in ordine "all'importazione, all'esportazione e al transito di piante o parte di piante e semi di provenienza estera", ma anche - ed è ciò che rileva soprattutto in ordine agli artt. 2 e 4 dell'atto impugnato - le funzioni relative "al rilascio di certificati fitopatologici per l'esportazione e l'importazione di prodotti agricoli".

Al contrario, con l'art. 74, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, il trasferimento ha avuto riguardo a tutte le funzioni esercitate dagli osservatòri per le malattie delle piante, con la sola esplicita riserva allo Stato della definizione degli standards tecnici che le regioni sono tenute ad osservare nell'esercizio delle predette funzioni. Sicché si deve ritenere che la mancata riformulazione, nella norma appena menzionata, della riserva a favore dello Stato presente nel decreto di trasferimento del 1972, impedisca di considerare ancora di competenza statale le attività di controllo fitosanitario finalizzate alla certificazione dei prodotti agricoli e delle piante destinati all'importazione o all'esportazione.

Né può valere in senso contrario il richiamo all'art. 111, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, operato dall'Avvocatura dello Stato onde dimostrare la natura delegata delle funzioni in contestazione. L'articolo appena citato prevede che, quando viene trasferito alle regioni un ufficio periferico dello Stato, le funzioni esercitate da detto ufficio che risultino estranee alle materie di competenza regionale debbono considerarsi assegnate alle regioni a titolo di delegazione. Ma una tale previsione non può trovare applicazione nel caso sottoposto al presente giudizio, nel quale, in base all'espresso tenore dell'art. 74, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, risultano trasferiti non soltanto gli uffici degli osservatòri per le malattie delle piante, ma anche (tutte) le funzioni imputate agli stessi. In altre parole, il meccanismo di assegnazione "residuale" a titolo di delega, previsto dall'art. 111, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, non può certo riferirsi a casi, come quello presente, nel quale la considerazione dell'inerenza delle funzioni a determinati uffici è espressamente compiuta dal legislatore in sede di trasferimento delle medesime funzioni.

3.4.- Resta da esaminare un'ultima obiezione mossa dall'Avvocatura dello Stato, la quale, per sostenere che in ipotesi si abbia a che fare con funzioni delegate, ricorda che le medesime

competenze di cui si controverte nel presente giudizio risultano delegate, e non trasferite, anche nelle regioni ad autonomia speciale, di modo che, accogliendo la tesi principale della ricorrente, si determinerebbe una situazione deteriore a danno delle regioni ad autonomia speciale.

In senso contrario va subito detto che, non solo la situazione normativa anteriore non suffraga la prospettazione dell'Avvocatura, ma anche che quella attuale non è più quella tratteggiata dalla resistente.

È ben vero che in Sardegna, all'epoca della proposizione del presente ricorso, le funzioni di controllo fitosanitario oggetto del decreto impugnato risultavano delegate, ma ciò accadeva in quanto era allora previsto soltanto un trasferimento parziale delle competenze degli osservatòri per le malattie delle piante e sussisteva l'espressa disposizione che i predetti uffici dovessero continuare "a provvedere, in base alle direttive degli organi statali, al rilascio dei certificati fitopatologici per le esportazioni e le importazioni " (d.P.R. 22 agosto 1972, n. 669, art. 1, secondo comma). E anche in Friuli-Venezia Giulia si prevedeva che gli osservatòri di Gorizia e di Trieste, pur essendo trasferiti all'amministrazione regionale, continuassero a provvedere, in base a direttive di organi statali, al rilascio dei certificati fitopatologici per le esportazioni e le importazioni (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, art. 4). Mentre in Trentino-Alto Adige era previsto che, per quanto la difesa fitosanitaria fosse trasferita alla regione, restasse ferma la competenza degli organi statali in ordine al rilascio dei certificati fitopatologici per l'esportazione, il transito e l'importazione dei prodotti agricoli (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 8).

In altri termini, in tutti questi casi la delega delle funzioni in ordine al rilascio dei predetti certificati veniva enucleata dalla materia generale dei controlli fitosanitari, che si considerava trasferita alle regioni, in virtù dell'espressa eccezione prevista nelle norme appena citate. Pertanto, il fatto che nel caso delle regioni a statuto ordinario manchi un'esplicita eccezione nello stesso senso dimostra, semmai, la tesi della ricorrente: cioè che le funzioni in contestazione devono considerarsi ricomprese in quelle trasferite.

In ogni caso, proprio a seguito dell'emanazione del d.P.R. n. 616 del 1977, le norme di attuazione appena esaminate, che prevedevano le eccezioni relative al rilascio dei certificati fitosanitari, sono state modificate per essere adeguate alla nuova disciplina stabilita per le regioni a statuto ordinario (cfr. d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348; d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526). Di modo che l'accoglimento del presente ricorso non potrebbe determinare oggi alcuna posizione deteriore delle regioni ad autonomia differenziata rispetto a quelle ad autonomia ordinaria.

4. - Per i motivi enunciati nei paragrafi precedenti si deve concludere, dunque, che non spetta allo Stato impartire alle regioni a statuto ordinario direttive ai sensi dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Poiché lo Stato è abilitato a emanare queste ultime sul presupposto che si tratti di funzioni delegate e di farlo nei limiti e con le modalità specificamente previste per tali funzioni, il fatto che i controlli disciplinati dal decreto impugnato debbano essere ascritti alle competenze trasferite, anziché a quelle delegate, comporta la negazione allo Stato della correlativa competenza.

Conseguenzialmente va annullato il D.P.C.M. 29 aprile 1978 riportato in epigrafe, con riferimento agli artt. 1, 2, 4, che disciplinano appunto le funzioni in contestazione assumendone la natura delegata. Al contrario, non può considerarsi illegittimo l'art. 3 dello stesso decreto, il quale prevede la possibilità per le regioni di avvalersi dei funzionari dell'I.C.E., previe apposite convenzioni. E ciò non soltanto perché contro di esso non è stata formulata alcuna censura, ma soprattutto perché la previsione normativa ivi contenuta non è in alcun modo collegata alla presunta natura delegata delle funzioni in contestazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato impartire alle regioni a statuto ordinario direttive, ai sensi dell'art. 4, terzo comma del d.P.R. n. 616 del 1977, per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di controllo fitosanitario all'importazione, esportazione e transito di prodotti agricoli, ed in conseguenza annulla gli articoli 1, 2 e 4 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1978 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 9 maggio 1978.

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

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 19 maggio 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.