CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **745/1988** (ECLI:IT:COST:1988:745)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BORZELLINO**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **20/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12099 12100 12101**
Atti decisi:

N. 745

SENTENZA 20-30 GIUGNO 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 degli artt. 7, primo e terzo comma, 16, 18, primo e terzo comma, 20 e 23 del D.l. 18 giugno 1986, n. 282, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 1986, n. 462, recante "Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari", promossi con ricorsi delle Province di Trento e Bolzano notificati il 10 settembre 1986, depositati in cancelleria il 18 settembre successivo ed iscritti ai nn. 26 e 27 del registro ricorsi 1986.

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 18 settembre 1986 (Ric.n. 26/1986), il Presidente della Provincia Autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt.7, primo e terzo comma; 16; 18, primo e terzo comma; 20 del decreto legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1986, n. 462 (Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari), per violazione dell'art. 8, n. 1 e n. 21, dell'art. 9, n. 10, dell'art. 16, dell'art. 78 dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione.

Il ricorso, premesso che il menzionato decreto legge (riproduttivo, con modificazioni e integrazioni, del precedente d.l. 11 aprile 1986, n. 104, non convertito) è stato adottato dal Governo a seguito delle cosiddette vicende del "vino al metanolo" occorse agli inizi del 1986, osserva che esso contiene una ampia disciplina accomunata dal dichiarato intento di prevenire e reprimere le sofisticazioni alimentari, al fine di tutelare la salute pubblica.

Se ne deducono peraltro i seguenti motivi di illegittimità:

dell'art. 7, primo e terzo comma, per violazione degli artt.8, n. 21; 16 dello Statuto speciale T.A.A. e relative norme di attuazione.

Le imprese operanti nel territorio della ricorrente sono state ricomprese in una anagrafe su base regionale, mentre invece esse potrebbero essere inserite solo in una anagrafe su base provinciale (istituita e disciplinata dalla stessa Provincia).

Il terzo comma dell'articolo demanda, poi, ad un decreto del Ministero dell'Agricoltura la disciplina delle caratteristiche e delle modalità di funzionamento dell'anagrafe: ad una regolamentazione ministeriale, cioè, una disciplina che è invece riservata alla legge provinciale;

degli artt.16 e 18, primo e terzo comma, per violazione degli artt.8, n. 1; 9, n. 10; 16; 78 dello Statuto speciale T.A.A. e relative norme di attuazione.

Lo Statuto speciale attribuisce alla ricorrente potestà legislativa ed amministrativa di grado primario in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto", e di grado concorrente in materia di "igiene e sanità".

Per le suddette funzioni è riconosciuta alla Provincia anche autonomia finanziaria.

In base alle surrichiamate disposizioni di grado costituzionale, i servizi igienici e sanitari cui si riferisce il primo comma dell'art. 16 del decreto to hanno, nella Provincia di Trento, una organizzazione ed una disciplina peculiari. In particolare, il laboratorio di igiene e profilassi è un servizio alle dirette dipendenze della stessa Provincia (anziché delle u.s.l.), e come tale è stato disciplinato - in quanto ufficio proprio (art. 8 n. 1 St.) - dalla legge provinciale. Analogamente può dirsi per il servizio veterinario.

Trattandosi di uffici e strutture per il cui ordinamento la Provincia è titolare di competenze primarie, sembra palese - si assume - la incostituzionalità della disciplina statale, poiché solo

alla Provincia spetta di stabilire se potenziare o meno le dotazioni strumentali dei laboratori di cui all'art. 16, primo comma, del decreto-legge impugnato; così come solo ad essa (e non allo Stato) spetta di stabilire i criteri in relazione ai quali l'eventuale potenziamento va disposto e commisurato, come pure di indicare (contrariamente a quanto stabilito dai commi successivi dell'art. 16) i criteri e i metodi di analisi, di coordinare le relative attività e di esercitare sui laboratori stessi la vigilanza tecnica in relazione ai compiti di sanità pubblica, risultando lese, così, anche le competenze in materia di igiene e sanità. E così pure non può spettare allo Stato, come vorrebbe il quarto comma dell'art. 16, di fissare i requisiti di "strutturazione, dotazione strumentale e qualificazione del personale" dei laboratori suddetti.

Le stesse considerazioni valgono per l'art. 18 della normativa: è di esclusiva competenza della Provincia provvedere alla ricognizione della consistenza degli organici degli uffici provinciali ivi previsti, all'eventuale adeguamento dell'organico, all'aggiornamento professionale del relativo personale.

Un ulteriore vizio riguarda poi, specificamente, il terzo comma dell'art. 18, che lederebbe anche l'autonomia finanziaria della ricorrente.

Infatti, poiché i fondi indicati al comma sesto dell'art. 16, ed al comma secondo dello stesso art. 18, attengono a strutture e funzioni proprie delle Province autonome di Trento e Bolzano, ne discende, innanzitutto, che essi dovranno essere ripartiti, ed assegnati pro quota alla Provincia ricorrente, sulla base delle esigenze accertate in relazione alla Provincia stessa e non già alla Regione (come invece stabilisce la disposizione impugnata).

In secondo luogo, trattandosi di un finanziamento relativo all'esercizio da parte della Provincia di funzioni istituzionalmente sue proprie, essi affluiscono nel bilancio provinciale perché la Provincia possa poi disporne autonomamente: onde la disciplina in questione è palesemente incostituzionale, altresì, per il fatto di prevedere un vincolo di destinazione del fondo assegnato dal CIPE, con coeva violazione dell'art. 78 dello Statuto;

illegittimità dell'art. 20 per violazione degli artt.9 n. 10, 16 e 78 dello Statuto speciale T.A.A. e relative norme d'attuazione.

La norma statale condiziona l'erogazione dei fondi vincolati per le azioni programmate e per i progetti-obiettivo alla approvazione da parte delle Province autonome della legge di piano sanitario: trascorsi, infatti, centoventi giorni dalla approvazione del piano sanitario nazionale, se il piano sanitario provinciale non sia stato posto in essere, è disposta la sospensione nella erogazione fondi. Ciò si risolve in una violazione della autonomia finanziaria della Provincia (art. 78 St.), ed in un inammissibile impedimento all'esercizio delle sue funzioni in materia sanitaria (artt. 9 n. 10 e 16 St.). Onde la richiesta di dichiarare incostituzionale, in parte qua, la relativa disciplina.

2. - Con ricorso pure depositato il 18 settembre 1986 (Ric.n. 27/86) il Presidente della giunta provinciale di Bolzano ha proposto consimile questione di legittimità costituzionale dei già citati articoli ed altresì dell'art. 23 del decreto-legge 18 giugno 1986 n. 282, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1986, n. 462.

Quest'ultimo articolo (integralmente riprodotto nell'art. 2 della legge di conversione) fa salvi gli atti adottati, gli effetti prodottisi ed i rapporici sorti in base al d.l. 11 aprile 1986, n. 104 non convertito. E poiché gli artt.16 e 18 del d.l. n. 282 del 1986 (entrambi oggetto del ricorso) riproducono sostanzialmente gli artt.12 e 13 del d.l. n. 104 del 1986, vengono proposte nei confronti dell'art. 23, così come indicato, le censure già formulate per le disposizioni del decreto-legge n. 282.

3. - Nei giudizi in questione si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato: nell'atto depositato il 30 settembre 1986 si deduce, in via preliminare, che le circostanze stesse, occasione alla emanazione delle disposizioni impugnate, evidenziano trattarsi di beni e interessi pubblici che non è possibile tutelare se non su un piano generale e nazionale, anche perché una tale tutela è la sola che può dare concreto contenuto ai poteri e alle attribuzioni delle singole Regioni e Province autonome, in quanto, senza tale disciplina, "ogni Regione o Provincia resterebbe indifesa contro le conseguenze e gli effetti di eventuali mancate o distorte azioni degli altri enti di rilevanza costituzionale".

Si rileva che preoccupazione primaria del legislatore è stata quella di dare una disciplina unitaria alla materia al fine di ottenere una eguaglianza dei cittadini di fronte alle norme di diritto positivo.

Proprio in relazione a tale esigenza di unitarietà, con gli artt. 7, 8, 10, 16, 18 e 20 sono state conferite ai Ministeri dell'agricoltura e della sanità poteri idonei ad ottenere risultati omogenei ed univoci.

Tutto ciò appare pienamente conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui, pur dove opera la guarentigia dello Statuto speciale, le esigenze unitarie legittimano l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento statale, in presenza di un interesse che si configura nettamente come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale.

Si rileva, poi, quanto al primo motivo di ricorso, che le disposizioni impugnate si inseriscono in un contesto normativo recante misure d'urgenza, idonee a conferire maggiore e più penetrante incisività all'azione dei pubblici poteri nella lotta contro le sofisticazioni alimentari.

Le stesse regolano, quindi, nell'ambito della materia, funzioni che non perseguono finalità lesive delle potestà spettanti alle Province di Trento e Bolzano.

Analogamente rispettosa delle competenze delle Province ricorrenti appare la disposizione che demanda ad un apposito decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste la disciplina delle caratteristiche e modalità di rilevamento, elaborazione e raccolta dei dati costituenti l'anagrafe medesima.

L'eventuale fissazione di principi difformi determinerebbe l'acquisizione a livello centrale di dati non significativi.

Quanto al secondo motivo di ricorso, si osserva che la disposizione del primo comma dell'art. 16 non lede la potestà istituzionale che compete alle Province in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale, in quanto non contiene disposizioni specifiche sulla organizzazione degli uffici. La ratio della norma statale va rinvenuta nella esigenza di fissare parametri di riferimento uniformi e valevoli per tutto il territorio nazionale, per soddisfare la primaria esigenza di tutela della salute, bene garantito a livello costituzionale.

La norma statale non viola neppure l'art. 9, n. 10 dello Statuto, in quanto pone solo gli anzidetti parametri che il legislatore provinciale dovrà prendere in considerazione, ai fini della tutela della salute pubblica, nel momento della espressione della propria specifica potestà legislativa.

Analogo argomento vale per le disposizioni di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 16 e di cui al successivo art. 18, in quanto le stesse hanno solo la funzione di fornire riferimenti omogenei che rispondono al principio contenuto nella legge 23 dicembre 1978 n. 833 della "esigenza unitaria di assicurare standards minimi di prestazioni tecniche uniformi".

Per quanto concerne, in particolare, il comma terzo dell'art. 18, si osserva che "appare in ogni caso del tutto legittimo che l'assoggettamento della ripartizione delle erogazioni sia affidato al CIPE, in quanto i fondi in questione rientrano nella disciplina sanitaria il cui finanziamento, secondo il principio affermato dalla Corte costituzionale, deve considerarsi escluso dalla contrattazione per quota variabile di cui all'art. 78 dello Statuto".

Quanto al terzo motivo di ricorso concernente l'art. 20 del d.l. n. 282/1986 si rileva che, ai sensi dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1985 n. 595, gli obiettivi generali del piano sanitario nazionale sono prioritari e le azioni programmate hanno delle risorse vincolate, per cui la mancata approvazione dei piani delle Regioni o delle Province impedisce la loro individuazione e quindi la erogazione dei relativi finanziamenti.

Sul quarto motivo, prospettato solo dalla Provincia di Bolzano, relativamente all'art. 23 del d.l. impugnato, poiché vengono prospettate delle censure analoghe a quelle avanzate per le altre disposizioni, le considerazioni sopra svolte appaiono, ad avviso dell'Avvocatura, sufficienti a dimostrarne l'infondatezza.

Conclusivamente si chiede che i ricorsi siano respinti.

Nell'imminenza della discussione orale, la difesa delle ricorrenti ha prodotto memoria con cui si ribadiscono le tesi già svolte, insistendosi per l'accoglimento dei ricorsi.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi concernono questioni identiche: i relativi giudizi vanno riuniti per formare oggetto di un'unica pronuncia.

2.1. - Con decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, recante misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari, convertito con modificazioni nella legge n. 462 del 7 agosto successivo, vennero emanate - a seguito di frodi perpetrate nel settore vinicolo con illecito impiego del metanolo - norme di tutela della salute pubblica. Con queste, fra l'altro:

a) si istituì l'anagrafe vitivinicola destinata alla raccolta dati dell'attività delle relative imprese di produzione e commercializzazione, autorizzandosi il Ministero interessato a disciplinarne il funzionamento (art. 7, primo e terzo comma);

b) si disposero riferimenti omogenei per il potenziamento dei laboratori d'esame (servizi d'igiene preventiva) nelle Regioni e, per quanto di competenza, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, stabilendosi, nel contempo, ripartizione dei necessari fondi a destinazione vincolata (artt. 16 e 18, primo e terzo comma);

c) restò comminata la sospensione, nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, della erogazione dei fondi vincolati, a partire dal centoventesimo giorno successivo all'approvazione del piano sanitario nazionale qualora dagli enti predetti non si provvedesse - entro tale lasso - alla relativa propria legge di piano (art. 20).

2.2. - Le Province autonome di Trento e Bolzano impugnano le riferite disposizioni ravvisando:

sub a) violazione degli artt. 8 n. 21 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, là dove è prevista la potestà legislativa primaria e correlatamente amministrativa delle Province,

in materia di agricoltura;

sub b) violazione degli artt.8, n. 1; 9, n. 10; 16 e 78 dello Statuto (per la Provincia di Bolzano anche dell'art. 2), per violazione della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale degli stessi, da cui deriverebbe impedimento all'esercizio anche delle funzioni in materia sanitaria, con correlata incidenza, altresì, nell'area d'autonomia finanziaria provinciale;

sub c) in ogni caso, l'autonomia finanziaria resterebbe vulnerata, nel caso di omessa approvazione del piano provinciale, dalla comminatoria di sospensione delle erogazioni.

3.1. - Le questioni non sono fondate.

La normativa in esame - occorre premettere - venne emanata ai fini di predisporre strumenti omogenei e globali di tutela della saluta pubblica, messa in grave pericolo - con cospicuo allarme sociale - da frodi vinicole perpetrate su tutto il territorio nazionale, con attentato alla incolumità della popolazione.

In concreto, si approntò - questo l'oggetto precipuo del contesto di legge - "un programma sistematico di interventi miranti alla più efficace lotta contro le frodi e le sofisticazioni degli alimenti e delle bevande" (art. 6).

E questa è, dunque, la consistenza ontologica che si evince dal complesso di norme, essenziale ognora per riconoscere - come altre volte notato - la competenza a provvedere, nel riparto di funzioni fra lo Stato e, come in fattispecie, le Province autonome.

3.2. - Si appalesa così, per come si dirà subito, non costituzionalmente illegittimo l'aver istituito un'anagrafe della produzione e commercializzazione vitivinicola su base regionale: anagrafe, è bene considerare infatti, che non rimane fine a sé stessa - come enucleando le doglianze delle ricorrenti potrebbe apparire - bensì è premessa indispensabile per la raccolta e l'elaborazione "informatizzata" dei dati evidenziati, da raccordarsi al catasto viticolo, realizzato dallo Stato in conformità con la normativa comunitaria (art. 7, comma secondo, non impugnato).

È bastevole a questo punto porre in luce, su di un piano di conseguenziali chiarimenti, che elaborazioni di tal fatta, automatizzate cioè, sortiscono il loro effetto reale, per la riuscita tecnica dei rilevamenti e le successive implicazioni pratiche di utilizzo, sol se programmate con la predisposizione di criteri razionali di uniformità e di identità di base.

In concreto, l'automazione secondo principi informatizzati ricomprende, nelle sue sequenze, la registrazione dei dati, mediante modelli univoci (standardizzati): garanzia questa correntemente riconosciuta, sul piano tecnico, per la valida esecuzione delle conseguenti operazioni logico-aritmetiche (cfr. convenzione del Consiglio d'Europa 28 gennaio 1981, art. 2).

Sicché deve concludersi come, per i fini che vi si riconnettono, il trattamento dei dati vada operato nello spettro di una sostanziale omogeneità intesa alla costituzione, volta a volta, della relativa cosiddetta banca-dati: da ciò, il riferimento della norma ad un'unica base indicativa regionale; da ciò, ancora, l'adozione di una composita architettura a connotazione nazionale, propria al sistema, senza che ne risultino vulnerate le competenze provinciali.

3.3. - Talché pure non illegittime - per le derivazioni che vi si riconnettono - si prospettano le norme relative agli uffici di laboratorio: esse non ledono la potestà istituzionale provinciale, limitandosi - nell'ottica finalizzata della legge, qui ampiamente considerata - a fissare i parametri di collegamento infrastrutturale, idonei a soddisfare, sul piano strumentale, agli scopi tecnici del rilevamento, insuscettibile - s'è detto - di frazionamenti e frammentazioni di analisi, eventualmente operate su scala di riferimenti difformi.

Né risultano capillari o penetranti interferenze nei settori di spettanza delle ricorrenti, dal momento che l'assetto e l'organizzazione relativa restano comunque rimessi alla competenza provinciale, al cui rispetto esplicitamente si riferisce l'art. 18, primo comma, della normativa impugnata.

3.4. - Quanto alla assunta violazione dell'art. 78 dello Statuto in ordine ai fondi vincolati, la "base" regionale, di cui le ricorrenti Province si dolgono, costituisce - come già notato - il supporto tecnico, riconosciuto congruo, per un ottimale trattamento dei dati.

Va ricordato comunque, al proposito, che l'articolo predetto concerne soltanto la determinazione della quota del gettito erariale riservato alle Province autonome, limitatamente ai tributi ivi indicati (sent. n. 195 del 1986). Le modalità e i criteri relativi possono essere, di conseguenza, invocati dalle Province solo in rapporto - il che in fattispecie non rileva - all'arco di tempo e al flusso globale delle spese, cui va riferito l'accordo tra il Governo e il Presidente della giunta provinciale interessata.

3.5. - Inconferente è l'assunta lesione all'autonomia provinciale operata con l'art. 20 del decreto-legge (così come modificato dal provvedimento di conversione): il fondamentale valore della salute, costituzionalmente garantito, determina ex se l'esigenza di inerenti predisposizioni di salvaguardia, a fronte di inerzie, quali che ne siano le ragioni, incidenti sulla necessaria agibilità. Tant'è che la Corte, per l'enunciato valore racchiuso nell'art. 32 Cost., ha ravvisato doversi assentire, pur in presenza di autonomie speciali, anche a razionali misure sostitutive (sent. n. 294 del 1986).

4. - La Provincia autonoma di Bolzano muove censura nei confronti dell'art. 23 del decreto-legge n. 282 (così come sostituito dall'art. 2 della legge di conversione), recante salvezza per gli effetti prodotti sulla base di un precedente decreto-legge non convertito (n. 104/1986).

Le norme contenute nella disciplina decaduta corrispondono a quelle di cui all'odierno esame, cosicché l'impugnativa deve ritenersi assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, primo e terzo comma; 16; 18 (primo e terzo comma); 20; 23 del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282 (Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari), così come convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1986, n. 462, sollevata dalle Province autonome di Trento e Bolzano con i ricorsi in epigrafe, in relazione agli artt. 2, 8, nn. 1 e 21; 9, n. 10; 16 e 78 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (testo unico approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BORZELLINO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 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.