CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **123/1992** (ECLI:IT:COST:1992:123)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **21/01/1992**; Decisione del **16/03/1992**
Deposito del **25/03/1992**; Pubblicazione in G. U. **01/04/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18341 18342 18343 18344 18345 18347 18348 18349 18350 18351 18352 18353 18354 18355**
Atti decisi:

N. 123

SENTENZA 16-25 MARZO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo, quinto, ottavo, decimo, undicesimo e dodicesimo comma, 3, 4, 5, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), promossi con ricorsi delle Province di Bolzano e di Trento e delle Regioni Toscana e Lombardia, notificati il 28, 27 e 30 settembre 1991, depositati in cancelleria il 2, 3 e 7 ottobre 1991 ed iscritti rispettivamente ai nn. 38, 39, 40 e 43 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 gennaio 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Salvatore Romano per la Provincia di Bolzano, Salvatore Romano per la Provincia di Trento, Alberto Predieri per la Regione Toscana, Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato il 28 settembre 1991 (reg. ric. n. 38/91), la Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, settimo comma, 5, sesto comma, ed 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281, intitolata "Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo".

La Provincia ricorrente premette di essere titolare, in base allo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, di competenze legislative ed amministrative di rango esclusivo in materia di patrimonio zootecnico (artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, St.), nonché di rango concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, St.); si tratta di competenze che sono nella piena disponibilità della Provincia - anche in virtù delle relative norme d'attuazione di cui specialmente al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, ed al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 - e del resto la Provincia stessa ha già legiferato in materia, soprattutto con la legge provinciale 8 luglio 1986 n. 16 ("Interventi per la protezione degli animali").

Ciò premesso, la ricorrente svolge le seguenti censure.

A) L'art. 3, settimo comma, della legge impugnata viola le competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione.

La norma impugnata dispone che "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge e adottano un programma regionale per la prevenzione del randagismo nel rispetto dei criteri di cui al presente articolo".

Dunque, ai sensi del settimo comma dell'art. 3, i principi (ed i criteri) stabiliti dalla legge statale n. 281/1991 dovrebbero limitare le competenze provinciali nella materia di cui alla legge in questione.

È noto, peraltro, che siffatti principi - quali sono, tipicamente, quelli contenuti in una "legge quadro" come si autoqualifica la legge n. 281/91 - possono validamente limitare le competenze legislative concorrenti della Provincia autonoma ricorrente (art. 9 St.), ma non anche la competenza esclusiva in materia di patrimonio zootecnico (art. 8, n. 21, St.), che è appunto la materia in cui ricade essenzialmente la disciplina stabilita dalla legge n. 281/91. Né si potrebbe sostenere che le disposizioni stabilite in genere dalla detta legge possano configurarsi come principi o norme fondamentali di una legge di riforma economico-sociale dello Stato: infatti, nel caso in questione non sussistono i caratteri che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 1033/88), di tale limite sarebbero propri;

B) L'art. 5, sesto comma, della legge impugnata viola le competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21; 9, n. 10; e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e relative norme d'attuazione), nonché l'autonomia finanziaria della Provincia ricorrente

garantita dal titolo VI dello Statuto stesso, come modificato ed integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

L'art. 5 della legge impugnata stabilisce delle sanzioni amministrative pecuniarie a carico di chi contravviene a talune prescrizioni stabilite dallo stesso art. 5.

Si tratta certamente di disposizioni non di principio stabilite direttamente dal legislatore in materia di competenza esclusiva della Provincia ricorrente. Non può esservi dubbio, invero, che spetta esclusivamente a quest'ultima - nel proprio territorio - di imporre con una propria legge ai proprietari di animali gli obblighi stabiliti dalla disciplina in questione, e di stabilire le relative sanzioni in caso di inosservanza. Ed infatti una disciplina di questo genere è già stabilita dalla citata legge provinciale n. 16/1986 (specialmente art. 7 e ss.).

A sua volta il sesto ed ultimo comma dell'art. 5 della legge impugnata stabilisce che "Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui ai commi primo, secondo, terzo e quarto confluiscono nel fondo per l'attuazione della presente legge previsto dall'art. 8".

Tale disposizione, che fa confluire in un fondo statale le entrate derivanti dalle sanzioni suddette, è comunque lesiva delle competenze della Provincia ricorrente, ed in particolare della sua autonomia finanziaria, quand'anche si attribuisse alle norme sanzionatorie di cui ai commi dal primo al quarto dello stesso art. 5 un valore meramente suppletivo nell'ambito provinciale.

È infatti evidente che l'autonomia finanziaria della Provincia ricorrente, costituzionalmente garantita, comporta necessariamente che le entrate provenienti da sanzioni di competenza provinciale debbono affluire al bilancio della Provincia e non a quello dello Stato;

C) L'art. 8 della legge impugnata viola le competenze e l'autonomia finanziaria provinciale di cui alle norme statutarie già indicate (come modificate ed integrate dalla citata legge 30 novembre 1989, n. 386, in specie art. 5), nonché il principio della riserva di legge ex art. 119 Cost.

L'art. 8, con il suo primo comma, istituisce presso il Ministero della sanità un fondo per l'attuazione della legge stessa e ne determina la dotazione. Il successivo secondo comma disciplina la ripartizione del fondo stabilendo che "Il Ministro della sanità, con proprio decreto, ripartisce annualmente tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano le disponibilità del fondo di cui al comma 1. I criteri per la ripartizione sono determinati con decreto del Ministro della sanità adottato di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400".

La surriferita disciplina è incostituzionale, in quanto la legge n. 281/91 non è una legge "speciale" che abbia come obiettivo la promozione di particolari interventi statali o regionali in un determinato settore, bensì è (come essa stessa si autodefinisce) una "legge-quadro", rivolta quindi a stabilire principi e criteri per indirizzare l'esercizio "ordinario" delle funzioni proprie delle Regioni e delle Province autonome. Il fondo di cui all'art. 8 della legge impugnata è un fondo destinato a trasferire alle regioni e province autonome le risorse finanziarie necessarie per soddisfare degli interessi pubblici la cui cura diretta è di loro esclusiva competenza, ancorché essi abbiano rilevanza nazionale: si tratta, dunque, di un fondo cui si applica necessariamente la disciplina stabilita dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989 (norma "rinforzata" e, quindi, non derogabile col procedimento legislativo ordinario: cfr. sent. n. 116/1991 ed i criteri ivi stabiliti).

In conclusione, la disciplina legislativa impugnata, nella parte in cui demanda ad un atto governativo (decreto del Ministro della sanità) la determinazione di qualsivoglia criterio di

ripartizione del fondo è certamente incostituzionale perché, ignorando la disciplina ora richiamata, rimette integralmente alla discrezionalità dell'Esecutivo ogni criterio di ripartizione, così violando la garanzia dell'autonomia finanziaria provinciale. Infatti tale circostanza comporta in ogni caso - secondo l'insegnamento di questa Corte (da ultimo sent. n. 382/1990) - la violazione del principio della riserva di legge stabilito in via generale, per la materia in questione, anche dal primo comma dell'art. 119 Cost.

1.2. - Con ricorso notificato il 28 settembre 1991 (reg. ric. n. 39/91), la Provincia autonoma di Trento solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, settimo comma, 5, primo, secondo, terzo e sesto comma, ed 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281.

Premesso di aver già legiferato in materia con la legge provinciale 27 dicembre 1982, n. 30 (recante "Interventi per la protezione degli animali") e che è attualmente in corso di approvazione da parte del Consiglio provinciale il disegno di legge 18 maggio 1990, n. 93 ("Disposizioni per la tutela degli animali") contenente un'organica disciplina di tutta la materia, la Provincia ricorrente svolge argomentazioni identiche a quelle di cui al ricorso della Provincia di Bolzano, salvo il fatto che essa coinvolge direttamente nell'impugnativa anche i commi primo, secondo e terzo dell'art. 5, i quali prevedono rispettivamente sanzioni amministrative per chi abbandona animali custoditi nella propria abitazione, per chi omette di iscrivere il proprio cane all'anagrafe canina e per chi, avendo iscritto il cane all'anagrafe, omette di sottoporlo al tatuaggio. La ricorrente rileva che tali disposizioni incidono in materia di esclusiva competenza della Provincia, per cui sono palesemente lesive, salvo riconoscere ad esse un valore meramente suppletivo.

1.3. - Si è costituito in entrambi i giudizi, con atti sostanzialmente analoghi, il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale conclude per l'inammissibilità del terzo motivo di ricorso e per l'infondatezza degli altri.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato osserva che il primo motivo è palesemente infondato, posto che cani, gatti ed altri animali domestici non fanno parte della nozione di "patrimonio zootecnico", nozione che - come confermato dall'accostamento alla "agricoltura" - riguarda il "bestiame" da allevamento (art. 2135 cod. civ.), intesa come "patrimonio" dell'imprenditore agricolo, e, forse, la fauna selvatica protetta, intesa come "patrimonio" collettivo. Le Province ricorrenti si trovano dunque - quanto a cani e gatti - sullo stesso piano delle regioni a statuto ordinario.

Quanto al secondo motivo, che si rivolge avverso l'art. 5, sesto comma, della legge e riguarda il "gettito" delle sanzioni amministrative, l'Avvocatura rileva che, in sostanza, i compiti che la legge statale affida ai Comuni, le Province li hanno affidati, con le proprie leggi, ad associazioni private.

Osserva, poi, che la legge statale in esame va parecchio oltre la materia "igiene e sanità". Essa contiene disposizioni che mirano essenzialmente ad elevare il livello di civiltà della nostra società attraverso "la corretta convivenza tra uomo ed animale" ed una più efficace repressione degli "atti di crudeltà" contro gli animali di affezione (art. 1). Il nucleo della legge è nella repressione dell'abbandono degli animali custoditi nella propria abitazione (ad esempio, in occasione delle vacanze), nell'inasprimento della sanzione penale prevista dall'art. 727 cod. pen., nel divieto di "commercio .. al fine di sperimentazione". Argomenti questi estranei alla attività veterinaria, o, al più, solo indirettamente connessi con essa. La legge n. 281 del 1991 è perciò solo in parte una legge-quadro; e comunque - per quanto essa è legge quadro - pone "limiti" costituzionalmente corretti alla legislazione regionale e provinciale. Quanto alla censura prospettata dalla sola Provincia di Trento relativamente ai primi tre commi dell'art. 5, l'Avvocatura richiama quanto detto in ordine al primo motivo circa la non riconducibilità delle norme in esame alla materia della "zootecnia".

In ordine, infine, al terzo motivo, l'Avvocatura, dopo aver fatto rinvio a quanto dedotto nella parallela controversia proposta dalla Regione Toscana, aggiunge che non può trovare applicazione l'art. 5 della legge n. 386 del 1989, articolo recante norme soltanto primarie e non di livello costituzionale.

2.1. - Con ricorso notificato il 27 settembre 1991 (reg. ric. n. 40/91), la Regione Toscana solleva a sua volta questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, sesto comma, 5, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, ed 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. La ricorrente premette che la detta legge riconosce, come risulta dalla sua stessa qualificazione di legge-quadro e dal contenuto dell'art. 3 (salvo l'impugnato sesto comma), la competenza regionale in materia e si inserisce in un contesto normativo inaugurato dal d.P.R. n. 4 del 1972 (il cui art. 1, ultimo comma, disponeva il trasferimento alle regioni della competenza in materia di assistenza zooiatrica e il cui art. 13, n. 17, delegava alle regioni stesse la profilassi e la polizia veterinaria) e proseguito dal d.P.R. n. 616 del 1977, che attribuiva la materia alla competenza regionale (art. 27, lett. l); inoltre, l'art. 6, lett. u), della legge n. 833 del 1978 stabilisce che spetta allo Stato la determinazione degli interventi obbligatori in materia di zooprofilassi, ma il successivo art. 7, primo comma, lett. b) dispone che l'attuazione degli adempimenti disposti dall'autorità sanitaria statale è delegata alle regioni. Ciò premesso, la Regione osserva che in questo contesto, le disposizioni dell'art. 3, sesto comma, dell'art. 5 e dell'art. 8 della legge in esame contraddicono il quadro normativo sin qui ricordato e violano le competenze costituzionalmente garantite alle regioni nella materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera. In particolare, la ricorrente deduce quanto segue:

A) L'art. 5 disciplina le sanzioni amministrative, individuando le ipotesi in cui esse si applicano, il loro ammontare, la destinazione delle entrate da esse derivanti. Come la Corte ha altre volte ricordato, "la competenza a disciplinare e irrogare le sanzioni amministrative deve seguire le medesime regole di attribuzione o di affidamento relative alle competenze sostanziali cui quelle sanzioni si riferiscono" (sent. n. 1034 del 1988). Tale principio è desumibile dall'art. 9 del d.P.R. 616/1977 che attribuisce alle regioni le funzioni di polizia amministrativa relative non soltanto alle materie trasferite, ma anche a quelle delegate e che pertanto risulta indebitamente violato dall'art. 5 della legge in esame. In questa prospettiva, l'aver sottratto alle regioni il potere di determinare l'entità, l'ambito e le modalità di applicazione delle sanzioni amministrative in materia e in relazione a poteri di competenza regionale, comporta la violazione delle competenze regionali costituzionalmente garantite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e dalla norma interposta dell'art. 9 del d.P.R. 616/1977, come interpretata dalla Corte;

B) Con l'art. 8 della legge n. 281 è stato istituito presso il Ministero della sanità un fondo per l'attuazione della legge che viene annualmente ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano con decreto del Ministro della sanità e sulla base di criteri stabiliti anch'essi con decreto del Ministro della sanità, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni. Le disposizioni dell'art. 8, e in particolare quelle del secondo comma concernenti i criteri per la ripartizione del fondo, sono ugualmente lesive delle competenze regionali costituzionalmente garantite e dell'art. 119 della Costituzione.

La Corte ha, infatti, già avuto modo di dichiarare incostituzionali disposizioni legislative che demandavano a atti governativi la determinazione di criteri di ripartizione dei fondi con esse istituiti senza porre nessun limite alla discrezionalità dell'esecutivo, come avviene nel caso di specie (cfr. sent. n. 382 del 1990). Non solo, infatti, l'istituzione, ad opera del legislatore nazionale, di fondi settoriali iscritti in capitoli di bilancio di singoli ministeri in relazione a materie di competenza regionale implica la successiva ripartizione di detti fondi tra le regioni anche laddove ciò non venga esplicitato, ma i criteri di ripartizione di tali fondi non possono essere attribuiti ad un atto governativo senza che esso trovi il proprio fondamento in

indicazioni puntuali contenute in una legge, in applicazione dell'art. 119, primo comma, della Costituzione;

C) Ugualmente lesiva delle competenze regionali è, infine, la disposizione dell'art. 3, sesto comma, nella parte in cui limita la facoltà della regione di utilizzare le somme assegnatele a valere sul fondo istituito ai sensi dell'art. 8, stabilendo che solo il 25% di tale assegnazione può essere utilizzato dalla regione per l'intervento di propria competenza, mentre la residua quota deve essere necessariamente assegnata agli enti locali. Come la Corte ha avuto modi di sottolineare (cfr. sentt. 356 del 1985, 64 del 1987 e ord. 163 del 1988), l'istituzione di fondi settoriali quali quello di specie, attenendo a materie di competenza regionale, implica la libertà di impiego del fondo da parte delle regioni, che sia compatibile con il vincolo di destinazione.

Tale principio è palesemente contraddetto dalla limitazione contenuta nella disposizione censurata.

2.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso. L'Avvocatura osserva innanzitutto che l'art. 27, comma primo, lettera l) del d.P.R. n. 616 del 1977 include nella materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera" soltanto la "igiene e assistenza veterinaria". La legge n. 281 del 1991 - fonte di rango eguale al predetto d.P.R. n. 616 del 1977 - contiene disposizioni (non raggiunte da censura nel ricorso) riguardanti l'attività veterinaria, e però va parecchio oltre, contenendo anche disposizioni che mirano essenzialmente ad elevare il livello di civiltà della nostra società attraverso "la corretta convivenza tra uomo ed animale" ed una efficace repressione degli "atti di crudeltà" contro gli animali di affezione (art. 1). In particolare, l'Avvocatura rileva che lo "abbandono" di cani e gatti (art. 5 comma 1) è illecito che non attiene alla competenza regionale; lo stesso deve dirsi per il "commercio di cani e gatti al fine di sperimentazione" (art. 5 comma 4). Quanto alle anagrafi canine, esse devono essere tenute presso i comuni o presso le U.S.L., e neppure la Regione ricorrente contesta trattarsi di funzione di "interesse esclusivamente locale" (art. 118 comma primo Cost.); il che vale anche per le sanzioni degli illeciti di cui all'art. 5 commi secondo e terzo (art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977). Ne discende che anche le disposizioni (art. 3, comma sesto, e art. 8, comma secondo, della legge) relative ai contributi agli enti locali concernono non la competenza regionale ma la "finanza locale". Quanto, infine, alla censura relativa all'art. 8, secondo comma, l'Avvocatura osserva che non è chiaro se la ricorrente chieda una pronuncia "additiva" che inserisca qualche "criterio" nella disposizione, o se invece essa chieda la demolizione dell'intero comma secondo, posto che non percorribile - stante l'unitarietà della disposizione - è la strada di una demolizione parziale di essa mediante "ritagli". Comunque, una domanda di pronuncia additiva sarebbe inammissibile per i limiti stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte.

3.1. - Con ricorso notificato il 30 settembre 1991 (reg. ric. n. 43/91), la Regione Lombardia solleva a sua volta questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo, quinto, ottavo, decimo, undicesimo e dodicesimo comma; 3, dal primo al sesto comma; 4; 5, secondo, terzo e sesto comma; ed 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione anche all'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e all'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158. La ricorrente, premesso che la legge in esame si ispira a lodevoli principi di protezione degli animali (principi che la stessa Regione Lombardia ha da tempo tradotto in una specifica disciplina legislativa: l.r. 8/9/1987, n. 30) e che incide su materie certamente di competenza regionale (concernendo la sanità pubblica, la polizia veterinaria, l'assistenza zooiatrica e la zootecnia, già trasferite alle regioni ai sensi degli artt. 1, quarto comma, del d.P.R. n. 4 del 1972, 27, primo comma, lett. l), del d.P.R. n. 616/77, nonché 11 e 14, terzo comma, lett. p), della legge n. 833 del 1978), ovvero riguarda compiti già spettanti agli enti locali (cfr. artt. 83 ss. del regolamento di polizia veterinaria approvato con d.P.R. 8/2/1954, n. 320), osserva che la legge stessa lede l'autonomia regionale sotto tre profili:

a) là dove disciplina in modo esasperatamente dettagliato alcuni aspetti della materia, invadendo l'ambito della potestà normativa e della stessa discrezionalità amministrativa regionali;

b) là dove concreta una riappropriazione allo Stato di funzioni amministrative e di risorse di pertinenza delle Regioni;

c) là dove addossa alle Regioni e alle strutture sanitarie da queste governate, oltre che agli enti locali, nuovi ingentissimi oneri, prevedendo per converso la devoluzione ad essi, per l'attuazione della legge, di risorse assolutamente inadeguate.

Sotto il primo profilo, vengono in considerazione soprattutto le disposizioni che la legge dedica al trattamento dei cani vaganti e dei gatti che vivono in libertà, e cioè quelle in base alle quali si pretende di stabilire il termine di tempo che deve trascorrere prima della eventuale cessione a privati dei cani vaganti catturati (art. 2, comma 5); la sterilizzazione dei gatti che vivono in libertà non è configurata come un intervento da effettuarsi in relazione a specifiche circostanze ambientali e ad una valutazione concreta delle esigenze di tutela della salute pubblica, ma diviene un obbligo imposto senza limiti e senza condizioni all'autorità sanitaria (art. 2, comma 2, recte 8); oppure, infine, si pretende di fissare in modo vincolante le modalità di identificazione dei cani, attraverso il tatuaggio (art. 3, comma primo: almeno se si intende tale norma nel senso che essa escluda la possibilità di ricorrere a sistemi più moderni come il c.d. "tatuaggio elettronico" con microchips). Tali disposizioni travalicano il confine dei principi che il legislatore statale può legittimamente dettare, per invadere il campo riservato al legislatore regionale e alla discrezionalità amministrativa della Regione e delle autorità sanitarie, impedendo un'azione adeguata alle concrete situazioni locali.

Sotto il secondo profilo, l'art. 5 della legge prevede una serie di sanzioni per la violazione degli obblighi e dei divieti previsti dalla legge stessa. In particolare, stabilisce sanzioni anche per comportamenti connessi con discipline che la legge stessa considera di competenza regionale e locale: così al comma secondo punisce l'omessa iscrizione del cane all'anagrafe da parte del proprietario; e al comma terzo l'omessa sottoposizione del cane al tatuaggio, sempre da parte del proprietario. Inoltre, l'art. 5 della legge statale, mentre non precisa a chi spetta l'applicazione delle sanzioni ivi previste, stabilisce al comma sesto che "le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 confluiscono nel fondo per l'attuazione della presente legge", previsto dall'art. 8. Dunque il legislatore statale da un lato si "appropria" della disciplina sanzionatoria, sovrapponendo le proprie norme a quelle del legislatore regionale, in materia di competenza di questo; dall'altro "statalizza", se non l'applicazione delle sanzioni, quanto meno il gettito di queste. Ma il profilo forse più grave di illegittimità della legge impugnata, prosegue la ricorrente, deriva da ciò, che essa comporta l'addossamento alla Regione e alle strutture del servizio sanitario della Regione, oltre che agli enti locali, di nuovi gravosissimi oneri, senza contemporaneamente provvedere adeguate risorse: con ciò violando l'art. 81, comma quarto, della Costituzione, e ledendo l'autonomia finanziaria della Regione. In particolare, la legge, ad avviso della ricorrente, pone oneri a carico diretto della Regione (contributi per la realizzazione degli interventi di competenza dei Comuni: art. 3, comma secondo; formazione e attuazione del programma di prevenzione del randagismo: art. 3, commi terzo e quarto; indennizzo agli agricoltori: art. 3, comma quinto); pone oneri a carico delle strutture sanitarie pubbliche, che gravano in definitiva sulla Regione quanto al loro finanziamento (sterilizzazione dei cani e gatti di proprietà: art. 2, primo comma; tatuaggio e trattamento profilattico dei cani vaganti catturati: art. 2, quinto comma; sterilizzazione dei gatti che vivono in libertà: art. 2, ottavo comma; cura della salute nelle "colonie di gatti che vivono in libertà": art. 2, decimo comma; controllo sanitario dei rifugi per cani: art. 2, undicesimo comma e art. 3 secondo comma; servizi di pronto soccorso per cani: art. 2, dodicesimo comma; istituzione dell'anagrafe canina e tatuaggio dei cani: art. 3, primo comma); pone oneri, infine, a carico dei Comuni (risanamento dei canili comunali e costruzione e gestione di rifugi per cani: art. 3, secondo comma, e art. 4).

Ora, a fronte di questo complesso di oneri, alcuni dei quali molto gravosi, la legge, sul piano finanziario, si limita a istituire presso il Ministero della sanità un fondo, la cui dotazione è determinata in 1 miliardo per il 1991 e in 2 miliardi a decorrere dal 1992 (art. 8, primo comma); vi si aggiunge il provento delle sanzioni (art. 5, sesto comma).

Di tale fondo, una somma non superiore al 25% può essere destinata dalla Regione alla realizzazione degli interventi di propria competenza, mentre la restante parte è assegnata agli enti locali - tra i quali non è chiaro se sono comprese le unità sanitarie locali - "per la realizzazione degli interventi di loro competenza" (art. 3, sesto comma; e cfr. anche art. 4, primo comma).

Due miliardi all'anno (più gli spiccioli derivanti dalle sanzioni) per tutto il territorio nazionale, rappresentano però una goccia, rispetto all'entità degli oneri da affrontare; e la quota del 25% di spettanza della Regione è ancora più clamorosamente insufficiente rispetto ai compiti nuovi ad essa addossati. La Costituzione impone al legislatore, quando dispone nuove o maggiori spese, di indicare i mezzi per farvi fronte (art. 81, quarto comma). Tale principio vale, pacificamente, anche quando le nuove spese sono determinate dal legislatore a carico del bilancio della Regione o delle strutture (come le U.S.L.) da essa finanziate. L'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, stabilisce espressamente che le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti del c.d. settore pubblico allargato (fra cui le Regioni) "devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali".

Più di recente l'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158, ha ribadito che "i provvedimenti statali che direttamente o indirettamente comportino nuove funzioni o ulteriori compiti per le Regioni o modifichino quelle esistenti aggravandone gli oneri di gestione, debbono indicare le risorse occorrenti per la loro adeguata copertura".

3.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza del ricorso.

L'Avvocatura dello Stato osserva che il primo motivo del ricorso risulta affetto da una petizione di principio: per quanto non v'è competenza legislativa regionale non vale addurre il carattere "dettagliato" di una normativa statale; carattere che, oltretutto, quand'anche una qualche competenza regionale fosse ravvisabile, di per sé non costituirebbe una autonoma ragione di "invasione" di detta competenza. In particolare, l'art. 2, quinto comma, e la norma sul tatuaggio dei cani contenuta nell'art. 3, primo comma, riguardano essenzialmente il diritto di proprietà privata; sono ivi definite le circostanze della "derelictio" ed una modalità di identificazione del proprietario. Non ha senso perciò lamentare il carattere "dettagliato" di tali disposizioni. Parimenti infondato è il secondo profilo del ricorso, ove - con riguardo alle anagrafi canine - si parla di "riappropriazione" di funzioni e risorse "di pertinenza delle regioni". Come già osservato in parallele controversie, tali funzioni sono di "interesse esclusivamente locale" (art. 118, primo comma, Cost.); il che vale anche per le sanzioni degli illeciti di cui all'art. 5, commi secondo e terzo, della legge n. 281 del 1991 (art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977). Con il terzo profilo di ricorso, conclude l'Avvocatura, la Regione prospetta, per numerose disposizioni prevedenti prestazioni obbligatorie a carico di U.S.L. o di comuni, una violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dell'art. 119 della Costituzione e dell'art. 3, sesto comma, legge 14 giugno 1990 n. 158. Per talune di dette disposizioni appare doverosa una interpretazione idonea ad escludere la questione; ad esempio, non è affatto disposto che la sterilizzazione di animali domestici debba essere gratuita. Per le prestazioni poste a carico dei comuni (ad esempio, rifugi per cani, pronto soccorso canino) le risorse finanziarie dovrebbero provenire, come già in passato, dalla imposta comunale annuale sui cani. Non pare comunque che la legge in esame abbia istituito un diritto (in capo al padrone) all'assistenza sanitaria per cani e gatti domestici: questi animali pur protetti continuano ad essere considerati "res" in regime di proprietà privata, con le relative responsabilità (cfr. anche

art. 2052 cod. civ.). Un discorso a parte deve esser fatto per "cani vaganti" e "gatti che vivono in libertà": nei riguardi di questi animali l'intervento degli enti locali è inevitabile, e del resto la legge n. 281 del 1991 innova solo laddove ne limita la "soppressione".

4. - In prossimità dell'udienza pubblica hanno depositato memorie illustrative le Province di Bolzano e di Trento e la Regione Toscana, ribadendo le argomentazioni svolte nei ricorsi ed insistendo nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi proposti dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalle Regioni Toscana e Lombardia avverso la legge 14 agosto 1991, n. 281 sollevano questioni in parte identiche o, comunque, strettamente connesse: i relativi giudizi vanno pertanto riuniti e decisi con unica pronuncia.

2. - Le Province autonome impugnano innanzitutto l'art. 3, settimo comma, della legge n. 281 del 1991, secondo il quale "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge e adottano un programma regionale per la prevenzione del randagismo, nel rispetto dei criteri di cui al presente articolo".

Le ricorrenti, partendo dal presupposto che la materia in cui ricade essenzialmente la legge in esame è quella della zootecnia, lamentano che la norma impugnata violi la competenza esclusiva ad esse attribuita in materia di "patrimonio zootecnico" dall'art. 8, n. 21 dello Statuto speciale approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

La questione non è fondata.

La legge n. 281 afferma, innanzitutto, all'art. 1 (Principi generali) che "Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente". Il successivo art. 2 (Trattamento dei cani e di altri animali di affezione) contiene una serie di disposizioni attinenti al controllo della popolazione dei cani e dei gatti mediante la limitazione delle nascite, al trattamento dei cani vaganti (i quali, una volta ritrovati o catturati, o comunque ricoverati nei canili o rifugi comunali, non possono essere soppressi - salvo che non siano "gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità" - né destinati alla sperimentazione, e, ove già non lo siano, devono essere tatuati), al trattamento dei gatti che vivono in libertà (divieto di maltrattamento, obbligo di sterilizzazione, possibilità di soppressione solo se gravemente malati o incurabili), nonché alle facoltà esercitabili in materia dagli enti e dalle associazioni protezioniste. L'art. 3 (Competenze delle regioni), per quanto qui interessa, affida alle regioni il compito: a) di disciplinare con legge l'istituzione dell'anagrafe canina, nonché le modalità di iscrizione ad essa e di rilascio al proprietario o al detentore del cane della sigla di riconoscimento, da imprimersi mediante tatuaggio indolore (primo comma); b) di determinare con legge i criteri per il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per i cani, i quali devono rispondere a determinati requisiti igienico-sanitari e sono sottoposti al controllo dei servizi veterinari delle uu. ss. ll. (secondo comma); c) di adottare un programma di prevenzione del randagismo, di cui sono indicati i contenuti essenziali (terzo e quarto comma); d) di indennizzare, "al fine di tutelare il patrimonio zootecnico", gli imprenditori agricoli per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi o inselvatichiti (quinto comma). L'art. 4 riguarda le competenze dei comuni in ordine ai canili e ai rifugi per i cani. L'art. 5 detta una serie di sanzioni amministrative in caso di abbandono dei cani e gatti custoditi nelle abitazioni,

di omissione di iscrizione del cane all'anagrafe o di sottoposizione dello stesso al tatuaggio, di commercio di cani o gatti al fine di sperimentazione; eleva, poi, l'ammenda per la contravvenzione prevista nel primo comma dell'art. 727 del codice penale.

Dall'esame del contenuto delle disposizioni sinteticamente richiamate emerge che deve, innanzitutto, escludersi che la legge in discussione attenga - ad eccezione del quinto comma dell'art. 3 - alla materia della zootecnia. Invero, il significato corrente del termine "zootecnia" richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali "produttivi", cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica; ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'"agricoltura", ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa. Appare, pertanto, evidente che la legge n. 281 esula, sia quanto alle finalità generali indicate nell'art. 1, sia quanto al contenuto oggettivo degli articoli successivi, dalla materia "patrimonio zootecnico" di cui all'invocato art. 8 n. 21 dello Statuto speciale. Quanto, poi, al citato quinto comma dell'art. 3, il quale soltanto, come detto, può essere ricondotto a tale materia, va osservato che esso deve ritenersi non compreso nella formula contenuta nella norma impugnata.

Ciò posto, deve ritenersi che la legge de qua ricada, nel suo complesso, come sostengono le ricorrenti Regioni Toscana e Lombardia, nella materia della sanità, ivi compresa l'assistenza e la polizia veterinaria: pur, infatti, in presenza delle finalità generali indicate nell'art. 1, le quali indubbiamente, come rileva l'Avvocatura dello Stato, mirano ad elevare il livello di civiltà della nostra società, non può negarsi che il contenuto oggettivo dei successivi articoli debba essere ricondotto (salvo marginali eccezioni di cui si dirà) alla materia sanitaria lato sensu intesa. Ciò trova ulteriore conferma nelle considerazioni che lo stesso art. 1 indica la tutela della salute pubblica e dell'ambiente come uno dei due fini essenziali della legge, che varie disposizioni attribuiscono compiti alle unità sanitarie locali e che il fondo di attuazione della legge (art. 8) è istituito presso il Ministero della sanità. In conclusione, la posizione delle Province ricorrenti nei confronti della legge in esame non può ritenersi differenziata rispetto a quella delle regioni a statuto ordinario, essendo le une e le altre dotate in materia sanitaria di competenza di tipo concorrente.

3.1. - Tutte le ricorrenti, sia pur in modo non del tutto coincidente, impugnano vari commi dell'art. 5 della legge n. 281, concernenti sanzioni amministrative e la destinazione delle entrate da esse derivanti. In particolare, la Provincia di Trento, la Regione Toscana e la Regione Lombardia censurano il secondo e il terzo comma, i quali prevedono sanzioni amministrative rispettivamente per chiunque omette di iscrivere il proprio cane all'anagrafe istituita ai sensi del primo comma dell'art. 3 e per chiunque, avendo iscritto il cane all'anagrafe, omette di sottoporlo al tatuaggio. La Provincia di Trento e la Regione Toscana estendono l'impugnativa al primo comma, che prevede una sanzione amministrativa per chiunque abbandona cani, gatti o qualsiasi altro animale custodito nella propria abitazione, e la sola Toscana anche al quarto comma, ai sensi del quale è punito con sanzione amministrativa chiunque fa commercio di cani o gatti al fine di sperimentazione, in violazione delle leggi vigenti. In ordine ai richiamati primi quattro commi dell'art. 5 si lamenta nei ricorsi la violazione della potestà delle ricorrenti a sanzionare gli illeciti amministrativi nelle materie di loro competenza (artt. 8, n. 21, e 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, e 117 e 118 della Costituzione). Per quanto concerne i primi tre commi, la questione non è fondata nei sensi di cui appresso. Premesso che le norme impugnate configurano fattispecie di illecito amministrativo riconducibili alla materia della sanità, in ordine alla quale tutte le ricorrenti possiedono competenza di natura concorrente, va innanzitutto ribadito il principio, costantemente affermato da questa Corte (cfr., da ult., sentt. nn. 1034 del 1988, 349, 350 e 365 del 1991), secondo cui la potestà di sanzionare eventuali illeciti amministrativi segue necessariamente i medesimi criteri di distribuzione delle competenze sostanziali cui le sanzioni si riferiscono. Spetta, pertanto, in linea di principio, alle ricorrenti disciplinare ed irrogare le sanzioni amministrative in esame, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore

nazionale; tuttavia, va riconosciuta alle disposizioni impugnate (secondo un principio generale anch'esso più volte affermato da questa Corte: v. sentt. nn. 214 del 1985 e 433 del 1987) un'efficacia suppletiva, nel senso che esse possono operare all'interno degli ordinamenti delle ricorrenti se e fino a quando queste non abbiano adottato una propria disciplina al riguardo. In tali sensi, in conclusione, le questioni non sono fondate.

3.2. - Non fondata è la questione relativa al quarto comma dell'art. 5, proposta soltanto, come detto, dalla Regione Toscana.

La fattispecie di illecito amministrativo configurata nella norma impugnata (commercio, in violazione delle leggi vigenti, di cani o gatti al fine di sperimentazione) non appare, infatti, minimamente riconducibile, a differenza delle precedenti, alla materia sanitaria, né ad alcuna altra materia elencata nell'art. 117 della Costituzione.

3.3. - Tutte le ricorrenti impugnano, infine, il sesto comma dell'art. 5, secondo cui "Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 confluiscono nel fondo per l'attuazione della presente legge previsto dall'art. 8". Si lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria garantita alle stesse ricorrenti dal Titolo VI dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e dall'art. 119 della Costituzione.

La questione deve ritenersi in parte fondata.

Più precisamente, una volta che si è riconosciuto, al punto 3.1, che la competenza a disciplinare ed applicare le sanzioni amministrative di cui ai primi tre commi dell'art. 5 spetta alle ricorrenti (pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale), non può non conseguirne che le entrate derivanti dall'applicazionedi tali sanzioni debbano affluire nei bilanci delle ricorrenti medesime. La norma impugnata va, pertanto, dichiarata illegittima nella parte in cui dispone che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui ai commi 1, 2 e 3 del medesimo articolo confluiscono nel fondo per l'attuazione della legge previsto dall'art. 8, anziché nei bilanci degli enti ricorrenti. A tale conclusione non osta, ovviamente, né il fatto che, come si è detto sopra, le norme sanzionatorie citate possano comunque operare nel territorio delle ricorrenti in via suppletiva, in quanto ciò non incide sulla titolarità della competenza, né il rilievo che il fondo in cui affluiscono le entrate in esame venga poi ripartito tra le regioni e le province autonome, poiché ciò non elimina la illegittima acquisizione - sia pur non definitiva - delle entrate stesse da parte dello Stato.

4. - La Regione Lombardia censura i commi quinto ed ottavo dell'art. 2 e il comma primo dell'art. 3 della legge n. 281, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, deducendo la violazione delle proprie competenze in materia, a causa dell'asserito carattere estremamente dettagliato delle norme impugnate. In particolare, la ricorrente censura il quinto comma dell'art. 2 nella parte in cui stabilisce il termine di sessanta giorni trascorso il quale, se un cane vagante non tatuato catturato non viene reclamato, può essere ceduto a privati o ad associazioni protezioniste; l'ottavo comma dello stesso art. 2, in quanto pone un obbligo incondizionato di sterilizzazione dei gatti che vivono in libertà, anziché subordinare tale intervento a specifiche circostanze ambientali e ad una valutazione concreta delle esigenze di tutela della salute pubblica; il primo comma dell'art. 3, in quanto, a suo avviso, pretende di fissare in modo vincolante le modalità di identificazione dei cani attraverso il tatuaggio, escludendo la possibilità di ricorrere a sistemi più moderni, come il c.d. "tatuaggio elettronico" con microchips.

Le questioni non sono fondate.

In ordine al quinto comma dell'art. 2 deve, infatti, ritenersi, come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato, che esso, nella parte censurata, dettando la condizione il cui verificarsi integra l'avvenuta derelictio del cane, attenga alla materia dei rapporti di diritto

privato, in relazione ai quali sussiste l'esigenza che la legge statale assicuri una sostanziale uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale (cfr., da ult., sentt. nn. 35 e 75 del 1992). Quanto, poi, all'ottavo comma dell'art. 2, va osservato che ad esso deve riconoscersi, contrariamente all'assunto della ricorrente, valore di norma di principio e non di dettaglio: non può negarsi, invero, che l'obbligo di sterilizzazione dei gatti che vivono in libertà costituisca evidente esplicazione del principio del "controllo della popolazione dei cani e dei gatti mediante la limitazione delle nascite" affermato nel primo comma del medesimo art. 2, secondo una valutazione generale operata dal legislatore statale di idoneità di tale misura al fine della tutela della salute pubblica.

Per quanto concerne, infine, il primo comma dell'art. 3, va rilevato che esso chiaramente non esclude particolari modalità di effettuazione del tatuaggio, per il semplice rilievo che non ne indica alcuna, ponendo esclusivamente la condizione che l'intervento sia indolore.

5. - Le Regioni Toscana e Lombardia censurano il sesto comma dell'art. 3, ai sensi del quale "Per la realizzazione degli interventi di competenza regionale, le regioni possono destinare una somma non superiore al 25 per cento dei fondi assegnati alla regione dal decreto ministeriale di cui all'art. 8, comma 2. La rimanente somma è assegnata dalla regione agli enti locali a titolo di contributo per la realizzazione degli interventi di loro competenza". Ad avviso delle ricorrenti la norma viola l'autonomia finanziaria regionale (art. 119 della Costituzione), in quanto limita la libertà di impiego del fondo da parte delle regioni, compatibilmente con il vincolo di destinazione.

La questione non è fondata.

Premesso che nella fattispecie è pienamente rispettato il principio, più volte affermato da questa Corte (cfr., da ult., sent. n. 476 del 1991 e precedenti ivi richiamate), secondo cui i flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali debbono essere erogati per il tramite delle regioni, va osservato che indubbiamente la gran parte delle funzioni previste dalla legge in esame - e comunque le più onerose - sono dalla stessa direttamente attribuite ai comuni e ai servizi comunali (cfr. artt. 2 e 4).

Ciò posto, non appare lesiva dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti una norma, quale quella in esame, con cui il legislatore statale ha ritenuto, al fine evidente di assicurare l'adempimento da parte degli enti locali dei compiti a questi affidati, di individuare, con valutazione discrezionale non irragionevole, una percentuale non inferiore al 75 per cento della quota attribuita a ciascuna regione del fondo di cui all'art. 8, da destinare obbligatoriamente agli enti locali a titolo di contributo per la realizzazione di detti interventi.

6. - Le Province di Bolzano e di Trento e la Regione Toscana censurano l'art. 8 della legge n. 281 del 1991, il quale, dopo aver istituito, al primo comma, un fondo per l'attuazione della legge presso il Ministero della sanità, prevede, al secondo comma, che "Il Ministro della sanità, con proprio decreto, ripartisce annualmente tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano le disponibilità del fondo di cui al comma 1. I criteri per la ripartizione sono determinati con decreto del Ministro della sanità adottato di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400". Le ricorrenti lamentano, in particolare, che tale secondo comma, nel demandare ad un atto governativo la determinazione dei criteri di ripartizione del fondo senza porre alcun limite alla discrezionalità dell'Esecutivo, violi il principio della riserva di legge posto dall'art. 119, primo comma, della Costituzione. Le Province autonome deducono, inoltre, la violazione della disciplina prevista dall'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, da ritenersi norma "rinforzata", non derogabile col procedimento legislativo ordinario.

L'Avvocatura dello Stato solleva un'eccezione di inammissibilità, nel caso in cui dovesse

intendersi che le ricorrenti chiedano una pronuncia additiva che inserisca qualche criterio nella norma impugnata. L'eccezione deve essere rigettata, in quanto è chiaramente da escludere una siffatta interpretazione del petitum delle ricorrenti.

Nel merito, la questione non può ritenersi fondata.

Premesso che, in linea generale, va riaffermata la validità del principio della riserva di legge di cui all'art. 119, primo comma, della Costituzione (cfr. sentt. nn. 307 del 1983 e 382 del 1990), nel caso in esame deve escludersi che detto principio sia stato violato. Invero, il fondo di cui all'art. 8 è destinato - come già detto - per almeno il 75 per cento ai comuni per il risanamento dei canili comunali esistenti e la costruzione di rifugi per cani, cioè per l'esercizio di funzioni di interesse esclusivamente locale in materia regionale. Per quanto riguarda tali finanziamenti - a parte che non potranno prescindere dal numero dei cani iscritti nella anagrafe canina (presso i comuni o le unità sanitarie locali: art. 3, primo comma) e, pertanto, non sono quantificabili in anticipo - essi non sono, comunque, soggetti alla riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione.

Per quanto concerne, invece, le residue disponibilità del fondo destinate alle regioni (non più del 25 per cento), queste servono a finanziare le funzioni regionali, classificabili come spese correnti, le quali, ai sensi dell'art. 2 della legge 14 giugno 1990, n. 158, confluiscono nel fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e, pertanto, sono soggette ai criteri di ripartizione previsti per tale fondo.

Va parimenti escluso che la norma in questione violi l'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, cui fanno riferimento le Province di Trento e Bolzano.

Premesso che effettivamente il detto art. 5 esprime una norma "rinforzata" insuscettibile di essere derogata da leggi successive non adottate con il medesimo procedimento di cui all'art. 104 dello Statuto speciale (cfr. sent. n. 116 del 1991), e che nella specie non viene in discussione, come le stesse ricorrenti riconoscono, il primo comma della norma (in quanto il fondo di cui alla legge n. 281 del 1991 non è un "fondo speciale istituito per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale"), non si vede - né del resto è adeguatamente spiegato nei ricorsi - in che modo la disposizione impugnata confligga con i successivi commi dell'art. 5 citato, il quale comunque non è idoneo a "fungere da parametro costituzionale che garantisca una determinata quota, vale a dire una quantità di risorse finanziarie definita direttamente o attraverso il rinvio a precisi indici" (v. sent. n. 381 del 1990).

7. - La sola Regione Lombardia, infine, impugna una serie di disposizioni della legge in esame, in quanto, da un lato, pongono a carico della regione o delle strutture sanitarie da questa governate o degli enti locali nuovi gravosissimi oneri (artt. 2, commi 1, 5, 8, 10, 11 e 12; 3, commi dal primo al quinto; e 4), e, dall'altro, a fronte di ciò, si limitano ad istituire un fondo di entità assolutamente inadeguata (art. 8, primo comma), stabilendo, per di più, che di tale fondo una somma non superiore al 25 per cento può essere destinata dalla regione alla realizzazione degli interventi di propria competenza (art. 3, sesto comma): sarebbe, pertanto, violato il principio che impone al legislatore, quando prevede nuove o maggiori spese, di indicare i mezzi per farvi fronte, principio pacificamente applicabile anche quando tali nuovi oneri siano posti a carico delle regioni o delle strutture (come le unità sanitarie locali) da esse finanziate (artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158).

La questione non è fondata.

Va, innanzitutto, ribadito che, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare (sentt. nn. 307 del 1983 e 381 del 1990), la Costituzione non definisce, né garantisce

l'autonomia finanziaria delle regioni in termini quantitativi, a meno che non si determini quella "grave alterazione" del necessario rapporto di complessiva corrispondenza che - nel rispetto delle compatibilità con i vincoli generali derivanti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme - deve sussistere fra bisogni regionali e oneri finanziari per farvi fronte, affinché alle regioni stesse non sia impedito il normale espletamento delle loro funzioni.

Non può ritenersi che nella fattispecie si verifichi l'anzidetta situazione. Premesso che, come già rilevato, non può negarsi che la maggior parte degli oneri derivanti dalla applicazione della legge in esame gravi sugli enti locali, va, in primo luogo, osservato che, a seguito della presente pronuncia - che in parte accoglie le censure delle ricorrenti in ordine all'art. 5, sesto comma - le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di competenza regionale affluiscono direttamente ai bilanci regionali e non più al fondo di attuazione di cui all'art. 8, con la conseguenza che tali entrate non concorreranno più alla formazione di detto fondo, ma si aggiungeranno alla quota di esso spettante a ciascuna regione. Inoltre, non può non osservarsi che la legge in esame, istituendo una serie di compiti e di funzioni in parte nuovi, esige, per sua stessa natura, un'attuazione graduale nel tempo (della quale, peraltro, non è agevole quantificare in via preventiva gli esatti oneri), per cui le regioni ben potranno provvedere alla realizzazione dei propri interventi in maniera proporzionale alle disponibilità ad esse concesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, sesto comma, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), nella parte in cui prevede che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di cui ai commi 1, 2 e 3 del medesimo articolo confluiscono nel fondo per l'attuazione della legge previsto dall'art. 8, anziché nei bilanci delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, settimo comma, della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevata, in riferimento all'art. 8, n. 21 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi in epigrafe;

c) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo, secondo e terzo comma, della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevate, in riferimento agli artt. 8, n. 21 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dalla Provincia di Trento, e, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Lombardia con i ricorsi in epigrafe;

d) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, quarto comma, della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

e) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, quinto ed ottavo comma, e 3, primo comma, della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe;

f) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, sesto comma,

della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevata, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Lombardia con i ricorsi in epigrafe;

g) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevata, in riferimento all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 e all'art. 119 della Costituzione, dalle Province di Trento e Bolzano, e, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana con i ricorsi in epigrafe;

h) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo, quinto, ottavo, decimo, undicesimo e dodicesimo comma; 3, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma; 4 e 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281, sollevate, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 marzo 1992.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 25 marzo 1992.

Il cancelliere: FRUSCELLA

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.