CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **382/1993** (ECLI:IT:COST:1993:382)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **06/07/1993**; Decisione del **18/10/1993**
Deposito del **28/10/1993**; Pubblicazione in G. U. **03/11/1993**
Norme impugnate:
Massime: **20006 20007 20008**
Atti decisi:

N. 382

SENTENZA 18-28 OTTOBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, primo comma, lett. b) e c), e terzo comma; dell'art. 8, secondo comma, lett. b), nonché dell'all. A e dell'all. B, punto 4, del decreto legislativo 30 gennaio 1993, n. 27 recante: "Attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica";

b) dell'art. 2, primo comma, lett. f) e g); e dell'art. 5, secondo comma, del decreto

legislativo 30 gennaio 1993, n. 28, recante: "Attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE relative ai controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari", promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 6 marzo 1993, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia, l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'Avv. Antonio Funari per il Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 6 marzo 1993 la Regione Lombardia ha promosso giudizio di legittimità costituzionale, in via principale, delle norme indicate in epigrafe; premette la Regione che le funzioni in materia di controlli e vigilanza veterinaria sono state interamente attribuite alla competenza delle Regioni con l'art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977, conservando in capo allo Stato solo le funzioni concernenti "i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria" (art. 6, primo comma, lett. a), della legge n. 833 del 1978). Compiti in relazione ai quali lo Stato ha conservato un apparato periferico, costituito dagli uffici veterinari di dogana interna, di porto e di aeroporto, disciplinato dal d.P.R. 31 luglio 1980, n. 614.

Ora, espone la Regione, il decreto legislativo n. 27 del 1993, nel disciplinare i controlli veterinari interni in conformità alle direttive comunitarie, e in particolare la collaborazione con i servizi competenti degli altri Stati membri e della Commissione della CEE, stabilisce, all'art. 2, primo comma, lett. b), che l'autorità dello Stato membro che formula domande di assistenza (c.d. "autorità richiedente") sia per lo Stato italiano il "Ministero della sanità che può avvalersi dei suoi uffici periferici di cui all'allegato A"; e all'art. 2, primo comma, lett. c), che le "competenti autorità" cui sono indirizzate domande di assistenza (c.d. "autorità interpellata") siano, per lo Stato italiano, solo "gli uffici di cui all'allegato A" del medesimo decreto, e cioè gli uffici statali veterinari di dogana interna, di porto e di aeroporto, con competenza territoriale corrispondente per lo più a singole regioni, ribattezzati all'uopo "uffici veterinari del Ministero della sanità per gli adempimenti degli obblighi comunitari" (allegato A). L'art. 2, terzo comma, stabilisce altresì che detti uffici "sono retti da medici veterinari con qualifica dirigenziale", elevandone quindi il rango. In tale modo, sostiene la Regione, si riservano a detti uffici statali tutte le funzioni che, in attuazione delle direttiva CEE, il decreto attribuisce alla "autorità interpellata" (cfr. ad es. gli artt. 4, 5, 6, 7, che prevedono attività di indagine, di notifica di atti e provvedimenti, di sorveglianza sulle aziende, sui depositi e sui movimenti di merci, sui mezzi di trasporto).

Ancora, l'art. 8, secondo comma, lett. b), del decreto riserva a detti uffici statali il compito di ricevere le informazioni su operazioni che sono o sembrano contrarie alla legislazione veterinaria, o sui mezzi e metodi utilizzati per tali operazioni, e di comunicarle alle autorità competenti degli altri Stati membri interessati. Ora, poiché le attività demandate a tali uffici rientrano fra le competenze di vigilanza e controllo veterinario spettanti alle Regioni, si realizzerebbe, sotto le vesti di un "adempimento" comunitario, lo svuotamento delle competenze regionali e il loro trasferimento, quanto meno in parte rilevante, agli uffici statali.

In conclusione, le disposizioni denunciate risulterebbero, ad avviso della Regione,

illegittime e lesive dell'autonomia regionale per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 76 in relazione alla legge di delega n. 142 del 1992. Quest'ultima all'art. 47 (relativo ai criteri di delega in tema di controlli veterinari) non solo non avrebbe autorizzato un riaccentramento di competenze, ma avrebbe previsto che si dovesse "individuare, tenuto conto delle funzioni attribuite, anche modalità di riorganizzazione dei servizi pubblici veterinari, sulla base di criteri di organicità, razionalità ed economicità, prevedendo, ove necessario, l'emanazione di atti di indirizzo e coordinamento alle Regioni"; accenno che presupponeva, secondo la ricorrente, che le attività disciplinate fossero poste in essere dalle Regioni e che lo Stato si limitasse ad esercitare nei loro confronti la sola potestà di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa.

Anche il coevo decreto legislativo n. 28 del 30 gennaio 1993, nel disciplinare i controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, accentrerebbe negli uffici statali, anche periferici, funzioni che spettano invece alle Regioni.

L'art. 2, primo comma, lett. f), del decreto designa come "autorità competente" solo il Ministero della sanità o "quello individuato" (rectius: quella individuata) ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 614"; e l'art. 2, primo comma, lett. g), definisce come "veterinario ufficiale" solo "il medico veterinario dipendente dal Ministero della sanità o dall'autorità individuata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 614".

Ora, argomenta la Regione Lombardia, il d.P.R. n. 614 del 1980 non è altro che il decreto delegato il quale ha disciplinato l'organizzazione, le funzioni e i compiti degli uffici periferici del Ministero della sanità, e cioè quegli "uffici veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna, dipendenti dal Ministero della sanità" (art. 1, primo comma), che sono stati mantenuti per l'esercizio delle residue funzioni statali attinenti alla profilassi internazionale veterinaria.

Il decreto legislativo n. 28 del 1993 attribuisce invece a detti uffici i compiti di controllo veterinario, e ai soli medici veterinari dipendenti dal Ministero, o da tali uffici statali, attribuisce la qualifica di "veterinari ufficiali", e cioè di medici competenti e abilitati a svolgere determinate attività amministrative.

In particolare, l'art. 5, secondo comma, del decreto prevede delle convenzioni stipulate "con gli uffici di cui all'allegato A del decreto legislativo 30 gennaio 1993, n. 27" - e cioè con gli uffici periferici del Ministero della sanità, ribattezzati "uffici per gli adempimenti degli obblighi comunitari" - ai fini di stabilire le garanzie che i destinatari dei prodotti devono fornire allorquando si registrano ai sensi dello stesso art. 5, quarto comma, lett. a): registrazione la quale pertanto sembra a sua volta doversi effettuare presso gli uffici statali.

Anche le predette disposizioni del decreto legislativo n. 28 del 1993 sarebbero dunque illegittime e lesive dell'autonomia regionale, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché dell'art. 76 della Costituzione in relazione ai criteri della delega, i quali, ripete la Regione, non prevederebbero affatto il riaccentramento in capo ad organi statali delle funzioni di controllo.

3. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per il rigetto del ricorso.

Ad avviso della difesa del governo la tesi sostenuta dalla Regione ricorrente muove da un erroneo presupposto consistente nel ritenere che, essendo state abolite dal 1 gennaio 1993 le frontiere tra gli Stati membri, tutta la materia attenga ormai ai "controlli interni" che l'ordinamento nazionale attribuisce alla competenza regionale.

Il fatto che i controlli non si effettuino più alle frontiere (art. 1, secondo comma, del

decreto legislativo n. 28 del 1993), bensì nel luogo di destinazione (art. 5, primo comma, lett. a) non comporta che oggetto dei controlli siano tuttora scambi intracomunitari di prodotti o addirittura importazioni da paesi terzi.

L'attribuzione di tali funzioni allo Stato risulterebbe dall'art. 4, primo comma, in fine, del d.P.R. n. 616 del 1977 (" ..rapporti internazionali e con la Comunità economica europea .."), nonché dall'art. 6, lett. a), della legge n. 833 del 1978 ("i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria ..").

Sarebbe quindi del tutto errato ritenere che tali attribuzioni statali siano venute meno per il fatto che - pur restando le relative funzioni di contenuto identico a quello precedente - i controlli sui prodotti scambiati tra Stati membri o importati da paesi terzi avvengano ora nel "territorio della Repubblica", e non più alle frontiere.

Infatti, prosegue l'Avvocatura, i due decreti legislativi nn. 27 e 28 del 1993 sono attuativi di direttive comunitarie, in forza della delega di cui all'art. 47 della legge n. 142 del 1992.

La direttiva 89/608/CEE si occupa della mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e della collaborazione tra queste e la Commissione comunitaria, nella " ..prospettiva della soppressione dei controlli veterinari alle frontiere in vista della realizzazione del mercato interno .." (cfr. secondo "considerando").

La mutua assistenza e la collaborazione sono disciplinate allo scopo di assicurare l'osservanza della legislazione veterinaria e di quella zootecnica negli scambi intracomunitari e con i paesi terzi. In sostanza, la direttiva 89/608/CEE disciplina la mutua assistenza e la collaborazione facendo riferimento ad una attività unitaria ed a livello nazionale degli Stati membri, per assicurare l'osservanza delle legislazioni veterinaria e zootecnica di matrice comunitaria (art. 2, n. 1, primo e secondo trattino).

Conseguentemente, la stessa direttiva vuole che l'autorità richiedente sia " ..la competente autorità centrale di uno Stato membro .." (ivi, terzo trattino).

Le direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE si occupano dei controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno.

Per sommi capi, espone l'Avvocatura, si può dire che i controlli, effettuati prima alle frontiere, avvengono ora, di regola, nel luogo di partenza, o a campione nel luogo di destinazione, o durante il trasporto nel caso di fondati sospetti di irregolarità. Anche la direttiva 89/662/CEE parla di " ..autorità centrale di uno Stato membro .." quando definisce la "competente autorità" (art. 2, n. 4) e lo stesso fa la direttiva 90/425/CEE all'art. 2, n. 6. Il riferimento, nelle tre direttive, alle autorità centrali degli Stati membri (quando d'ordinario il diritto comunitario non si interessa del "livello" delle autorità nazionali) conferma che il contenuto delle direttive riguarda una materia da trattare in modo unitario ed a livello nazionale.

4. - Ha depositato fuori termine atto "d'intervento" il Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica, parte ricorrente in un giudizio d'impugnazione, avanti il TAR del Lazio, di alcuni decreti del Ministero della Sanità applicativi dei decreti legislativi in esame, dichiarando di aderire alle ragioni esposte dalla Regione Lombardia. Con separata ordinanza, pronunciata all'udienza del 6 luglio 1993, la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento del detto Sindacato.

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha promosso giudizio di legittimità costituzionale, in via principale, su varie norme del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 27 e del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 28, recanti, rispettivamente: "Attuazione della direttiva 89/608/CEE, relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica", e "Attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE relative ai controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari".

2. - Premette la ricorrente che le funzioni in materia di controlli e vigilanza veterinaria sono state interamente attribuite alla competenza delle Regioni con l'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, mantenendo in capo allo Stato, ai sensi dell'art. 6, primo comma, lett. a, della legge 27 dicembre 1978 n. 833, solo le funzioni concernenti "i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria"; compiti per i quali lo Stato conserva un apparato periferico costituito dagli uffici veterinari di dogana interna, di porto e di aeroporto.

Sulla base di tale presupposto la ricorrente lamenta, in sintesi, che i decreti legislativi impugnati, nel dare attuazione alle citate direttive comunitarie - e cioè, nel disciplinare i controlli veterinari interni negli scambi intracomunitari, e la collaborazione con i corrispondenti servizi degli altri Stati membri al fine della corretta applicazione della legislazione veterinaria - realizzino, sotto le vesti di un adempimento comunitario, lo svuotamento delle competenze regionali in materia e il loro trasferimento, quanto meno in parte rilevante, agli uffici statali.

Conseguentemente, sostiene la Regione, tutte le norme che nei decreti in esame prevedono l'inserimento di organi e uffici statali al posto dei corrispondenti organi regionali (e cioè: art. 2, primo comma, lett. b e c, e terzo comma; art. 8, secondo comma, lett. b; allegato A e allegato B, punto 4, del decreto legislativo n. 27 del 1993, nonché gli artt. 2, primo comma, lett. f e g, e 5, secondo comma, del decreto legislativo n. 28 del 1993) comportano una sostanziale avocazione di funzioni rientranti nell'ambito delle competenze trasferite alle Regioni.

Dette disposizioni, ad avviso della ricorrente, risultano lesive dell'autonomia regionale per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 76 della Costituzione in relazione all'art. 47 della legge 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria per il 1991), che, nel dettare i criteri di delega per l'attuazione delle citate direttive, non autorizzava affatto il riaccentramento di competenze realizzato con i predetti decreti legislativi nn. 27 e 28 del 1993.

3.1. - La questione non è fondata, e, per quanto attiene ad una specifica censura, deve ritenersi inammissibile, secondo quanto di seguito si dirà.

I decreti in esame sono attuativi di direttive comunitarie, in forza della delega prevista all'art. 47 della legge 19 febbraio 1992 n. 142.

La direttiva n. 89/608, cui è data attuazione dal primo dei citati decreti, disciplina la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la collaborazione tra queste e la Commissione comunitaria, nella "prospettiva della soppressione dei controlli veterinari alle frontiere in vista della realizzazione del mercato interno" (cfr. secondo "considerando"), al fine di assicurare l'osservanza della legislazione veterinaria e di quella zootecnica negli scambi intracomunitari e con i paesi terzi. Poiché si fa riferimento ad un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri per assicurare l'osservanza delle legislazioni di matrice comunitaria, la direttiva stessa indica "la competente autorità centrale di uno Stato membro" allorché individua l'autorità competente nelle richieste di assistenza o di collaborazione.

3.2. - Le direttive n. 89/662 e 90/425 si occupano invece dei controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari, sempre in prospettiva della realizzazione del mercato interno.

Conseguentemente all'abolizione delle frontiere tra gli Stati membri dal 1 gennaio 1993, detti controlli, prima effettuati alle frontiere, devono ora avvenire nel luogo di partenza (di regola), o nel luogo di destinazione, ovvero anche durante il trasporto, in caso di sospetti d'irregolarità.

4. - Proprio quest'ultimo punto evidenzia l'erroneità del presupposto da cui muove il ricorso; erroneità consistente nel ritenere che, poiché i controlli non si effettuano più alle frontiere, tutta la materia attenga ormai ai "controlli interni" che l'ordinamento nazionale attribuisce alla competenza regionale.

Al contrario, pur essendo evidentemente mutato il luogo dei controlli veterinari, le relative funzioni restano di contenuto identico a quello precedente, in quanto oggetto dei controlli sono tuttora gli scambi intracomunitari o le importazioni da paesi terzi; funzioni che, essendo in definitiva dirette ad assicurare, in rapporto alla Comunità ed agli altri Stati membri, il sistema dei controlli unitariamente e complessivamente considerato, ed a garantire la mutua assistenza tra Stati e la collaborazione con la Commissione CEE, devono ritenersi attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 6, lett. a, della citata legge n. 833 del 1978.

5.1. - Alla luce delle considerazioni ora esposte tutte le censure dedotte dalla ricorrente in ordine alle singole norme impugnate risultano prive di consistenza.

5.2. - Una volta riconosciuto che le attività di collaborazione con la Comunità e di mutua assistenza con gli altri Stati membri integrano funzioni di spettanza statale, è pienamente legittimo che l'"autorità richiedente" e l'"autorità interpellata", ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. b e c, del decreto legislativo n. 27 del 1993, siano, rispettivamente, il Ministero della Sanità, ed i suoi uffici periferici. Inoltre, come si è già prima posto in evidenza, non solo la stessa direttiva 89/698 identifica l'autorità richiedente con la "competente autorità centrale" dello Stato membro (a conferma dell'aspetto necessariamente unitario di tali funzioni) ma è costante giurisprudenza di questa Corte che l'apprezzamento delle esigenze unitarie nell'attuazione della normativa comunitaria competa agli organi centrali dello Stato, quale destinatario dell'obbligo previsto dall'art. 189 del trattato C.E.E. di assicurare anche, ove occorra, l'uniformità delle relative misure di esecuzione (cfr. sent. n. 632 del 1988).

5.3. - Viene altresì impugnato il terzo comma del citato art. 2, il quale stabilisce che gli uffici periferici del Ministero della Sanità per gli adempimenti degli obblighi comunitari siano retti da medici veterinari con qualifica dirigenziale. In ordine a tale censura, peraltro del tutto sfornita di specifica motivazione, non può riconoscersi alcun interesse apprezzabile della Regione a sindacare il grado dei dirigenti preposti ai detti uffici, una volta riconosciuta la legittimità dell'attribuzione allo Stato delle funzioni in esame. Detta censura deve pertanto ritenersi inammissibile.

5.4. - Anche le attività descritte nell'art. 8, secondo comma, lett. b, in tema di collaborazione ed assistenza ad altri Stati membri attengono in piena evidenza a rapporti internazionali o comunitari, e quindi di riconosciuta spettanza statale secondo le motivazioni prima indicate.

5.5. - La Regione lamenta inoltre l'inclusione dei Prefetti fra le autorità interne di cui il Ministero dell'Agricoltura può avvalersi ed alle quali sono presentate le domande di assistenza in materia di controllo sull'applicazione della legislazione zootecnica (allegato B, punto 4, del decreto legislativo n. 27 del 1993).

Anche in questo caso, ad avviso della ricorrente, poiché a tali organi non spetta alcuna competenza in materia, la previsione si tradurrebbe in un parziale disconoscimento della competenza regionale e risulterebbe quindi illegittima.

Ai sensi dell'art. 10 della legge 15 gennaio 1991 n. 30 ("Disciplina della riproduzione animale") deve invece riconoscersi ai Prefetti una specifica competenza proprio in materia di controllo sulla riproduzione animale ed applicazione delle relative sanzioni, e pertanto anche tale doglianza risulta infondata.

6.1. - Del pari, in ordine alle censure relative all'art. 2, primo comma, lett. f e g, del decreto legislativo n. 28 del 1993 (che identificano in uffici statali l'"autorità competente" e il "veterinario ufficiale", ai fini del decreto stesso), valgono le medesime considerazioni già espresse al punto n. 5.2. sulla natura delle funzioni di controllo veterinario e zootecnico negli scambi intracomunitari e sulla legittimità del mantenimento allo Stato (Ministero della sanità ed uffici periferici) di tali compiti.

6.2. - Parimenti infondata è la censura rivolta nei confronti dell'art. 5, secondo comma, del decreto legislativo n. 28 del 1993.

Detta norma prevede delle convenzioni stipulate "con gli uffici di cui all'allegato A del decreto legislativo n. 27 del 1993", e cioè con gli uffici periferici del Ministero della sanità, al fine di stabilire le garanzie che i destinatari dei prodotti devono fornire allorquando si registrano quali operatori in tale settore, ai sensi dello stesso art. 5, quarto comma, lett. a.

Anche tale disciplina ha per oggetto l'importazione di prodotti "originari di un altro Stato membro" e, conseguentemente, in base alle ragioni fin qui esposte, le funzioni di controllo su tali scambi devono ritenersi di competenza statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lett. b e c, 8, secondo comma, lett. b, nonché dell'allegato A e dell'allegato B, punto 4, del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 27, e degli artt. 2, primo comma, lett. f e g, e 5, secondo comma, del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 28;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 27;

Questioni sollevate, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.