CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **458/1993** (ECLI:IT:COST:1993:458)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **16/11/1993**; Decisione del **15/12/1993**
Deposito del **23/12/1993**; Pubblicazione in G. U. **29/12/1993**
Norme impugnate:
Massime: **20202 20203**
Atti decisi:

N. 458

SENTENZA 15-23 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 26 aprile 1993, depositato in Cancelleria il 5 maggio successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della Sanità 18 febbraio 1993 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 febbraio 1953), recante: "Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del Ministero della Sanità" ed iscritto al n. 14 del registro conflitti 1993;

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e l'atto di intervento del Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

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

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 26 aprile 1993 la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione al decreto del Ministro della Sanità 18 febbraio 1993 recante "Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del Ministero della Sanità".

La ricorrente premette di aver sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni dei decreti legislativi nn. 27 e 28 del 1993, attuativi delle direttive n. 89/6/08/CEE (mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica), n. 89/662/CEE e n. 90/425/CEE (controlli veterinari e zootecnici su taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari). Per gli stessi motivi impugna ora il citato Decreto ministeriale, le cui norme porterebbero ulteriore attentato alle competenze regionali costituzionalmente garantite.

2. - In particolare la Regione Lombardia lamenta che l'art. 2 del decreto, elencando i compiti degli uffici veterinari periferici dipendenti dal Ministero della sanità per gli adempimenti CEE, attribuisca compiti che nulla hanno a che vedere con l'esercizio delle funzioni statali in materia veterinaria (in tema di profilassi internazionale), ma che attengono invece alla "determinazione .. delle percentuali di controllo (cartolare, materiale, di laboratorio, ecc.) in funzione del tipo di merce e della provenienza" (lett. a); all'"applicazione .. dei provvedimenti restrittivi diramati dal Ministero della sanità a seguito di decisioni della Comunità Europea o di disposizioni nazionali" (lett. b); al "coordinamento" e alla "verifica dell'uniformità .. delle attività di controllo affidate .. ai servizi veterinari delle UU.SS.LL." (lett. c); alla "gestione dei flussi informativi relativi alle merci oggetto di scambio con gli Stati membri della Comunità Europea" (lett. d).

Taluni di tali compiti devono essere svolti "in coordinamento con i servizi veterinari delle Regioni a statuto ordinario e speciale, delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle UU.SS.LL. (lett. n), ovvero "in collaborazione con i servizi veterinari delle Regioni a statuto ordinario e speciale, delle Province autonome di Trento e Bolzano" (lett. c). Ma tale prevista collaborazione non farebbe venir meno il fatto che vengono attribuiti in via primaria e permanente ad uffici statali funzioni pienamente rientranti nelle competenze delle Regioni. 3. - Anche l'art. 3 indicherebbe compiti di competenza regionale, con esclusione di quelli previsti alla lett. b), che possono apparire invece connessi alle funzioni statali di profilassi internazionale veterinaria. 4. - In ordine all'art. 4 la ricorrente lamenta che, con l'attribuzione di compiti di controllo ai detti uffici statali, si sia in sostanza riprodotto un apparato periferico statale sovraordinato agli uffici di settore degli enti locali, quale esisteva prima del trasferimento alle Regioni (avvenuto con l'art. 12, primo comma, lett. b) del D.P.R. n. 4 del 14 gennaio 1972); "doppiando" così con una rete di uffici statali gli uffici veterinari delle Regioni. 5. - Quanto all'art. 5 del decreto, la ricorrente osserva che detta norma stabilisce e disciplina altre specifiche attribuzioni degli uffici statali. Questi ricevono le segnalazioni di arrivo delle merci da parte dei destinatari delle partite di animali e di prodotti di origine animale provenienti da paesi della CEE, ai fini dei controlli previsti dagli artt. 5 e 11 del decreto legislativo n. 28 del 1993 (primo comma); forniscono "informazioni" e "indicazioni" agli uffici veterinari di confine e ai servizi veterinari delle USL a cui viene affidata l'esecuzione dei

controlli (secondo comma); provvedono alla preventiva registrazione degli operatori, prevista dall'art. 5, quarto comma, lett. a) del decreto legislativo n. 28 del 1993, e "stabiliscono" le convenzioni che gli operatori sono tenuti a stipulare con detti uffici ai sensi dell'art. 5, secondo comma, e dell'art. 11, terzo comma, del medesimo decreto legislativo n. 28 del 1993 (terzo comma).

Infine, l'art. 6 del decreto prevede che i servizi veterinari delle USL prestino "ogni assistenza utile agli uffici veterinari per gli adempimenti CEE al fine della corretta ed efficace applicazione" del decreto legislativo n. 27 del 1993, così ribadendo una sovraordinazione gerarchica degli uffici statali nei confronti dei servizi delle USL; e l'art. 7, primo comma, prevede che gli uffici statali si avvalgano, ove necessario, dell'intervento degli istituti zooprofilattici sperimentali, di altri istituti e laboratori pubblici autorizzati, e del Nucleo antisofisticazione e sanità dell'Arma dei carabinieri: così dimostrando che i compiti di tali uffici, in quanto operativi e di diretta esecuzione dei controlli, invadono la competenza delle Regioni.

6. - A tal fine non rileverebbe, ad avviso della ricorrente, che le funzioni amministrative demandate agli uffici statali si configurino formalmente come strumentali all'adempimento di obblighi comunitari. Ciò perché anche le funzioni amministrative connesse a tale adempimento spettano alla Regione, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del D.P.R. n. 616 del 1977, salva la potestà statale di indirizzo e coordinamento prevista dall'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977. 7. - Il decreto impugnato violerebbe inoltre, ad avviso della Regione, il principio di legalità poiché, trattandosi sostanzialmente di un regolamento ministeriale, esso avrebbe dovuto essere previsto espressamente da una disposizione legislativa ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/88. Viceversa non sarebbe possibile rinvenire una tale disposizione; il decreto legislativo n. 28 del 1993 si limita a prevedere che il Ministro della sanità con proprio decreto adotti "le disposizioni emanate dalla Comunità Economia Europea" sulle modalità di applicazione di talune norme delle direttive (art. 5, sesto comma), ovvero adotti "le modalità di applicazione" di talune disposizioni "in conformità alle decisioni della Commissione delle Comunità Europee" (art. 7, ottavo comma; art. 8, quinto comma; art. 11, sesto comma; art. 13, nono comma); ma non attribuirebbe affatto al Ministro una potestà regolamentare svincolata dalle determinazioni degli organi comunitari e diretta a organizzare e disciplinare l'attività degli uffici statali, tanto meno concernenti materie di competenza regionale. 8. - In conclusione, la Regione Lombardia chiede che la Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro della sanità, prevedere e disciplinare funzioni e compiti degli uffici veterinari periferici del Ministero della sanità attinenti a materie, oggetti e attività spettanti alla Regione, nonché prevedere una posizione di sostanziale sovraordinazione gerarchica di detti uffici statali periferici nei confronti dei servizi veterinari delle unità sanitarie locali; e per l'effetto annulli il decreto ministeriale 18 febbraio 1993, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 12, primo comma, lett. b) del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, all'art. 27 del D.P.R. n. 616 del 1977 ed agli artt. 11, 14 e 32 della legge n. 833 del 1978. 9.1. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per il rigetto del ricorso.

La difesa del Governo premette che il decreto impugnato costituisce la diretta manifestazione del necessario adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive comunitarie adottate in materia di abolizione dei controlli alle frontiere, nell'ambito della liberalizzazione degli scambi intracomunitari, ed in materia di mutua assistenza e collaborazione tra autorità amministrative degli Stati membri (e tra queste e la Commissione comunitaria). Risulterebbe pertanto evidente la necessità di fornire un sistematico, continuo ed uniforme apporto alle istanze comunitarie, per mezzo di un'unica autorità centrale, titolare delle relative potestà, capace di vincolarsi sul piano comunitario ed internazionale, e capace - al contempo - di far valere il proprio diritto-dovere a tutela della sovranità nazionale.

Ciò premesso, l'Avvocatura, sui singoli motivi del ricorso, osserva quanto segue. 9.2. - Le

censure rivolte all'art. 2 del decreto sarebbero prive di fondamento in quanto le funzioni svolte dagli uffici veterinari per gli adempimenti CEE sono essenzialmente di coordinamento, di pianificazione e di verifica, essendo l'attività operativa rimessa agli uffici veterinari delle UU.SS.LL., ai sensi del citato art. 2, primo comma, lett. c). In particolare, la "determinazione .. delle percentuali di controllo .." (art. 2, primo comma, lett. a) andrebbe intesa come determinazione, da operarsi da parte dell'autorità centrale, di un piano base uniforme per l'intero territorio nazionale, da utilizzare come riferimento in relazione ai vari tipi di controllo. La caduta delle frontiere non sopprimerebbe, infatti, l'esigenza dei controlli (sia per gli scambi intracomunitari che per le importazioni da paesi terzi), anzi la rafforzerebbe rendendo altresì necessaria una uniformità di applicazione al fine di prevenire ed impedire contestazioni in sede comunitaria ed internazionale delle quali lo Stato sarebbe chiamato a rispondere.

9.3. - Anche in ordine all'art. 3 del decreto si presentano evidenti esigenze di uniformità e di responsabilità nell'applicazione della normativa comunitaria.

Tutto ciò non viene messo in dubbio, rileva l'Avvocatura, per le funzioni di cui all'art. 3, primo comma, lett. b), ma la competenza statale sarebbe tuttavia indubbia anche per la vigilanza veterinaria sui depositi doganali autorizzati al magazzinaggio, nei quali vengono immessi prodotti di origine animale provenienti da paesi terzi (art. 3, primo comma, lett. c), nonché per l'accertamento tecnico-sanitario di cui alla successiva lett. d), trattandosi di impianti da sottoporre a valutazione di conformità agli standards europei, per riconoscere o meno l'adeguatezza delle strutture alla normativa comunitaria.

9.4. - L'art. 4 del decreto impugnato, prosegue l'Avvocatura, conferma che le funzioni statali sono di programmazione e di coordinamento dei controlli, al fine della loro uniforme effettuazione sull'intero territorio nazionale. Queste esigenze unitarie, di programmazione e di coordinamento, non creano tuttavia rapporti di gerarchia tra uffici statali e UU.SS.LL., che sono tenuti invece a collaborare per mantenere efficiente il sistema dei controlli, così come la normativa comunitaria impone. E ciò riceverebbe conferma dal disposto dell'art. 5, secondo comma, dove viene delineata la funzione di raccordo svolta dagli uffici veterinari per gli adempimenti CEE, i quali forniscono "tutte le informazioni ed indicazioni utili per l'esecuzione dei controlli medesimi". Viene inoltre sottolineato che gli uffici veterinari per gli adempimenti CEE svolgono anche quei compiti di mutua assistenza e di cooperazione di cui al decreto legislativo n. 27 del 30 gennaio 1993. Compiti certamente operativi, ma che altrettanto certamente, ad avviso dell'Avvocatura, rientrano nelle competenze dello Stato (rapporti con la Comunità e con gli altri Stati membri).

9.5. - Quanto, infine, alla eccepita mancanza di base legale del decreto impugnato, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, l'Avvocatura contesta che il decreto stesso presenti contenuto regolamentare. Osserva al riguardo che gli uffici veterinari periferici dipendenti dal Ministero della Sanità sono stati già in precedenza istituiti ed organizzati e che il decreto ministeriale si limita a precisarne funzioni e compiti.

In ogni caso, anche se si trattasse di regolamento, la base legale sarebbe da rinvenire nel disposto dell'art. 7, quarto comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, tenuto anche conto dell'art. 14 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 531, relativo alla pianificazione ed alla programmazione degli interventi veterinari per l'adempimento degli obblighi comunitari.

10. - Ha depositato atto "d'intervento" il Sindacato italiano veterinari medicina pubblica, parte ricorrente in un giudizio avanti il TAR del Lazio avverso il decreto ministeriale in esame, dichiarando di aderire alle ragioni esposte dalla Regione Lombardia ed insistendo per la dichiarazione d'illegittimità e per l'annullamento del decreto impugnato.

Con ordinanza pronunciata all'udienza del 16 novembre 1993, questa Corte, rilevando che nel giudizio sul conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, ha dichiarato inammissibile la domanda d'intervento del detto Sindacato.

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro della Sanità del 18 febbraio 1993, recante "Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del ministero della Sanità".

Premesso di aver sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, di varie disposizioni dei decreti legislativi 30 gennaio 1993 n. 27 e n. 28, attuativi, rispettivamente, delle direttive comunitarie n. 89/608 (Mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica) e nn. 89/662 e 90/425 (Controlli veterinari e zootecnici su taluni animali vivi e su prodotti di origine animale negli scambi intracomunitari), la Regione ricorrente lamenta che il Ministro della sanità abbia posto in essere, con il decreto impugnato, una ulteriore disciplina a carattere regolamentare (priva anche di base legale ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400) con la quale si sviluppano i contenuti dei due decreti legislativi, recando così nuove lesioni alle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di controlli e di vigilanza veterinaria.

Ne chiede pertanto l'annullamento per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 12, primo comma, lett. b) del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 4, all'art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977, ed agli artt. 11, 14 e 32 della legge n. 833 del 1978.

2. - Il ricorso non è fondato.

Occorre preliminarmente osservare, in ordine alla dedotta violazione del principio di legalità (in quanto il provvedimento impugnato, da ritenersi sostanzialmente di natura regolamentare, avrebbe dovuto essere espressamente previsto da una disposizione di legge ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988), che detta censura non può assumere autonomo rilievo indipendentemente dal concreto contenuto dell'atto impugnato, cui occorre pertanto procedere.

3. - Con la sentenza n. 382 del 1993 questa Corte ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dalla stessa Regione Lombardia avverso i decreti legislativi n. 27 e n. 28 del 1993, attuativi, come si è detto, di alcune direttive comunitarie in tema di controlli veterinari e di mutua assistenza tra autorità amministrative per la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica.

La citata decisione ha affermato:

a) che nella disciplina impugnata si faceva riferimento ad un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri al fine di assicurare l'osservanza della legislazione comunitaria;

b) che dette funzioni, in conseguenza, dovevano ritenersi attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 6, lett. a), della legge n. 833 del 1978 ("rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria").

Occorre sottolineare, infatti, che nella materia della profilassi internazionale, ai sensi della citata norma, deve senz'altro ritenersi compreso anche il sistema dei controlli veterinari che le

direttive comunitarie tendono a realizzare, tra l'altro non limitatamente agli scambi intracomunitari ma anche in ordine alle importazioni da Paesi terzi. In virtù della specialità della materia è evidente che l'accezione di "internazionale" cui la norma intende riferirsi in ordine a tale tipo di rapporti è quella di "esterna al territorio nazionale", per il quale invece vigono uniformi condizioni in materia sanitaria e veterinaria, a nulla rilevando che, per altri versi, i rapporti con gli Stati membri della Comunità europea non siano certamente definibili come "internazionali".

4. - Tutte le censure rivolte dalla Regione avverso il D.M. 18 febbraio 1993 (adottato in esecuzione dei citati decreti legislativi) vanno pertanto esaminate alla luce delle indicazioni offerte dalla citata sent. n. 382:

- l'art. 2 del D.M. attribuirebbe - ad avviso della Regione - agli "uffici veterinari per gli adempimenti CEE" compiti estranei all'esercizio delle funzioni statali in materia veterinaria.

In realtà, una volta rilevato che la lett. c) di tale disposizione affida l'esecuzione delle attività di controllo ai servizi veterinari delle UU.SS.LL., agli uffici statali restano riservate solo quelle attività di coordinamento, di pianificazione e di verifica (lett. a), b) e d)) che appaiono coerenti con le necessità di adeguamento alla normativa comunitaria;

- pari esigenze di uniformità e di adeguamento sono evidenti nella disposizione di cui all'art. 3, in tema di controlli, vigilanza, consulenze ed accertamenti sulle modalità e sulle strutture adoperate per il trasporto di animali o per il deposito di prodotti di origine animale;

- l'art. 4, costituisce diretta conseguenza di quanto previsto dagli artt. 5 e 11 del decreto legislativo n. 28 del 1993, i quali prescrivono alcuni controlli veterinari che il D.M. impugnato - "ferme restando le competenze delle regioni .." - attribuisce agli uffici veterinari per gli adempimenti CEE, in collaborazione con i servizi veterinari delle UU.SS.LL. Non è quindi ravvisabile quella "sovraordinazione gerarchica" lamentata dalla ricorrente, se non per quegli specifici compiti (controllo e coordinamento in base alla disciplina comunitaria) già riconosciuti di spettanza statale;

- anche l'art. 5 disciplina esclusivamente prescrizioni direttamente poste dalla disciplina comunitaria mediante gli artt. 5 e 11 del citato decreto legislativo n. 28 del 1993;

- per l'art. 6 la ricorrente lamenta ancora la sovraordinazione degli uffici veterinari statali a quelli regionali, anche se al fine formale dell'attuazione di norme comunitarie; compiti che, comunque, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, spetterebbero alle Regioni.

Occorre invece rilevare che l'art. 6, esprimendosi in termini di "assistenza utile", non stabilisce rapporti gerarchici ma solo rapporti di mutua assistenza e collaborazione tra i servizi veterinari statali e quelli regionali al fine del rispetto di quella esigenza di uniformità e di coordinamento riconosciuta dalla sent. n. 382 del 1993.

5. - Una volta escluso che l'atto impugnato - inteso nella sua reale portata - abbia comunque inciso sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, la censura relativa alla violazione del principio di legalità diviene, per sé sola, insuscettibile di comportare, anche indirettamente, menomazioni nella sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione e va pertanto dichiarata inammissibile.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministro della Sanità, prevedere e disciplinare con il decreto ministeriale 18 febbraio 1993 funzioni e compiti degli uffici veterinari per gli adempimenti CEE.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 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.