CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **371/2001** (ECLI:IT:COST:2001:371)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **10/07/2001**; Decisione del **06/11/2001**
Deposito del **22/11/2001**; Pubblicazione in G. U. **28/11/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26621**
Atti decisi:

N. 371

SENTENZA 6 - 22 NOVEMBRE 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 46 del 28 novembre 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458 (Regolamento recante norme di attuazione del regolamento [CE] n. 2815/98 relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 4 febbraio 2000, depositato in cancelleria il 11 successivo ed iscritto al n. 6 del registro conflitti 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 luglio 2001 il Giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458 (Regolamento recante norme di attuazione del regolamento [CE] n. 2815/98 relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva), chiedendo a questa Corte di dichiarare che "non spetta allo Stato - e per esso al Ministero delle politiche agricole e forestali - il compito di provvedere ai controlli previsti dal regolamento CE 2815 del 1998 e di attribuire allo stesso Ministero il potere di fissare con decreto le relative modalità di attuazione". La Provincia ha chiesto inoltre l'annullamento dell'impugnato regolamento governativo, limitatamente all'art. 1, comma 3.

La ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali, come definite dagli artt. 8, numero 21), 9, numero 3), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dalle "relative norme di attuazione"; dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); "dai principi e regole costituzionali in materia di rapporti tra regolamenti statali e potestà legislativa provinciale, nonché di atti di indirizzo e coordinamento".

La Provincia autonoma di Trento rivendica anzitutto la propria competenza in ordine all'esecuzione del citato regolamento comunitario nell'ambito del proprio territorio, analogamente a quanto previsto per le direttive comunitarie dalla legge n. 86 del 1989 ed in base agli stessi principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 425 del 1999, ritenendo la disciplina della denominazione di origine dell'olio di oliva riconducibile, per un verso, all'art. 8, numero 21, dello statuto, che assegna alle Province autonome competenza legislativa primaria in materia di agricoltura; per un altro verso, all'art. 9, numero 3, del medesimo, che attribuisce al legislatore provinciale potestà concorrente in materia di commercio. La ricorrente invoca altresì l'art. 16 dello statuto, che attribuisce alle Province autonome potestà amministrativa nelle materie nelle quali queste possono emanare norme legislative.

Nel ricorso viene poi specificamente censurato l'art. 1, comma 3, dell'impugnato regolamento governativo, il quale dispone che "ai controlli previsti dal regolamento (CE) n. 2815/98 della Commissione del 2 dicembre 1998, provvede il Ministero delle politiche agricole e forestali, avvalendosi anche dell'Agecontrol", aggiungendo che "con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma".

Si tratta, ad avviso della Provincia, di funzioni che "per definizione" devono svolgersi localmente: "l'art. 5 del regolamento comunitario n. 2815 ... prevede che il controllo sulle designazioni di origine ... venga effettuato dagli Stati membri nelle imprese di condizionamento interessate ... dato che solo in questo modo si può garantire la corrispondenza ... tra le designazioni di origine degli oli acquistati e quelle degli oli che escono dall'impresa".

La ricorrente lamenta inoltre che l'attribuzione al Ministero delle politiche agricole e forestali delle funzioni di verifica di cui si tratta - operata, tra l'altro, con fonte secondaria - si porrebbe in contrasto anche con l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, a

norma del quale, nelle materie di competenza propria delle Province autonome, "la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione".

Le censure sopra riportate si estendono, ad avviso della Provincia ricorrente, anche alla previsione - ad opera del citato comma 3 dell'art. 1 - di un decreto ministeriale destinato a stabilire le modalità di attuazione dell'impugnata disciplina regolamentare.

2. - Nel presente giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per chiedere il rigetto del ricorso.

Deduce innanzitutto quest'ultimo che - affidando il regolamento comunitario agli Stati membri il controllo di cui si tratta "al fine di accertare la corrispondenza tra le designazioni dell'origine degli oli di oliva vergini usciti dall'impresa e le designazioni dell'origine dei quantitativi di olio d'oliva vergini utilizzati" (art. 5, par. 1) e prevedendo che questi adottino tutte le misure necessarie e in particolare istituiscano un regime di sanzioni pecuniarie (art. 5, par. 2) - "la materia in questione … pur attenendo senza dubbio all'agricoltura, riguarda principalmente il commercio e in particolare la tutela e l'affidamento del consumatore contro possibili frodi ed inganni nella preparazione e commercializzazione del prodotto".

Per questa ragione, aggiunge il resistente, "il regolamento comunitario ammette esplicitamente una designazione dell'origine nazionale, coincidente con lo Stato membro (v. art. 2, par. 1, lett. b, primo trattino)".

La difesa erariale deduce inoltre che la materia della prevenzione e repressione delle frodi nel commercio è di competenza statale, come risulterebbe dagli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, e dall'art. 33, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché dall'art. 10 del decreto-legge n. 282 del 1986, che ha istituito, per quanto riguarda i prodotti alimentari, l'Ispettorato centrale repressione frodi, dipendente dal Ministero.

La depenalizzazione di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, sopravvenuta al regolamento comunitario, ha mantenuto - sottolinea poi il Presidente del Consiglio - la sanzione penale per le più gravi frodi alimentari, ed ha previsto un'aggravante per i fatti che "hanno per oggetto alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti" (art. 5). Ancora, si legge nell'atto di costituzione, con il decreto legislativo 19 ottobre 1999, n. 426, si è stabilito che, salvo che il fatto costituisca reato, "chi utilizza la designazione di origine prevista dal regolamento (CE) n. 2815/98 in violazione delle disposizioni da questo poste è punito con sanzioni amministrative pecuniarie e con la sospensione o revoca del riconoscimento".

La difesa erariale conclude escludendo la violazione delle disposizioni statutarie invocate dalla ricorrente: essendo preminente la materia commerciale, assegnata dallo statuto alla competenza legislativa concorrente delle Province autonome, non può ritenersi preclusa, in assenza di normativa regionale, l'adozione di una disciplina statale di attuazione comunitaria eventualmente anche di dettaglio.

Quanto alla possibilità di utilizzare l'Agecontrol S.p.a., di cui alla legge 23 dicembre 1986, n. 898, il Presidente del Consiglio sottolinea che "si tratta di una agenzia pubblica specializzata nei controlli in materia di olio, istituita in base alla regolamentazione comunitaria". L'attività di tale organismo, prosegue la difesa erariale, "a seguito della entrata in vigore del regolamento (CE) n. 150/99 del Consiglio del 19 gennaio 1999, è stata prorogata, con l'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 30 ottobre 1999 n. 419".

3. - In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria illustrativa per ribadire e svolgere ulteriormente le deduzioni già proposte in sede del ricorso e per replicare alle difese contenute nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La ricorrente afferma innanzi tutto essere "priva di conseguenze giuridiche sul presente giudizio" la controversia circa l'afferenza del regolamento contestato al commercio o all'agricoltura, investendo la normativa in esame profili propri delle due materie, entrambe assegnate alla competenza legislativa e amministrativa delle province autonome.

Si legge a questo riguardo nella memoria: "se anche ci si volesse riferire alla potestà concorrente in materia di commercio anziché a quella esclusiva in materia di agricoltura, nulla cambierebbe, perché anche nelle materie di potestà concorrente la Provincia di Trento ha un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai soli principi della legislazione statale, e ... comunque opera il divieto per lo Stato di svolgimento di poteri amministrativi locali, posto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992".

La Provincia nega poi che possa applicarsi ad essa la disposizione del decreto legislativo n. 143 del 1997, invocato dalla difesa erariale, che mantiene alla competenza dello Stato la "prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari", escludendo l'art. 1, comma 3, del medesimo decreto legislativo dal proprio campo di applicazione le regioni a statuto speciale e le province autonome, e stabilendo che per esse "il trasferimento delle funzioni e dei compiti ... avviene nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione". Si tratta di una precisazione applicabile, secondo la ricorrente, anche all'art. 33, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 300 del 1999, anch'esso richiamato dal Presidente del Consiglio.

Il riferimento obbligato è piuttosto, ad avviso della Provincia, all'art. 8, lettera g), delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 279 del 1974, che mantiene alla competenza statale soltanto le funzioni amministrative in ordine alla " repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari".

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458 (Regolamento recante norme di attuazione del regolamento [CE] n. 2815/98 relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva), chiedendo a questa Corte di dichiarare che "non spetta allo Stato - e per esso al Ministero delle politiche agricole e forestali - il compito di provvedere ai controlli previsti dal regolamento CE 2815 del 1998 e di attribuire allo stesso Ministero il potere di fissare con decreto le relative modalità di attuazione". La Provincia ha chiesto inoltre l'annullamento dell'impugnato regolamento governativo, limitatamente all'art. 1, comma 3.

La ricorrente ritiene lesa la propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite dal regolamento governativo emanato con d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458, che all'art. 1, comma 3, attribuisce al Ministero delle politiche agricole e forestali il compito di provvedere ai controlli previsti dal regolamento CE 2815 del 1998 e conferisce al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di fissare con un suo decreto le relative modalità di attuazione.

La ricorrente impugna il d.P.R. n. 458 del 1999 in quanto lesivo delle proprie attribuzioni, come definite dall'art. 8, numero 21), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che assegna alle Province autonome competenza legislativa primaria in materia di agricoltura;

dall'art. 9, numero 3), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, che attribuisce al legislatore provinciale potestà concorrente in materia di commercio; dall'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, che attribuisce alle Province autonome potestà amministrativa nelle materie nelle quali queste possono emanare norme legislative; dalle "relative norme di attuazione" dello statuto per il Trentino-Alto Adige; "dai principi e regole costituzionali in materia di rapporti tra regolamenti statali e potestà legislativa provinciale, nonché di atti di indirizzo e coordinamento"; dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

In particolare, l'attribuzione al Ministero delle politiche agricole e forestali delle funzioni di verifica di cui si tratta - operata, lamenta la Provincia ricorrente, con fonte secondaria - e la previsione, con tale fonte, di un ulteriore regolamento ministeriale per fissare le modalità di attuazione dei controlli in questione si porrebbero in contrasto con l'art. 4, comma 1, dell'invocato decreto legislativo n. 266 del 1992, a norma del quale, nelle materie di competenza propria delle Province autonome, la legge - e, a maggior ragione, una fonte secondaria - "non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione".

2. - Il ricorso della Provincia autonoma di Trento deve essere accolto.

2.1. - Nel presente caso, occorre premettere, viene in rilievo il momento precedente l'esercizio di poteri sanzionatori, vale a dire la fase dei controlli e della prevenzione, di competenza della ricorrente a norma del citato art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, oltre che a norma del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), che mantiene allo Stato la competenza in materia di repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di prodotti agrari, ma non quella in materia di vigilanza e prevenzione.

La menzionata normativa di attuazione statutaria non è stata superata dalla sopravvenuta legislazione statale richiamata dalla difesa erariale. Non dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), che all'art. 2, comma 3, riserva al Ministero per le politiche agricole la prevenzione oltre che la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari, non applicabile alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, per le quali, anzi, l'art. 1, comma 3 prevede che "il trasferimento delle funzioni e dei compiti e dei connessi beni e risorse avviene nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione". Né dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che all'art. 33, comma 3, lettera b), include tra le attribuzioni del Ministero la prevenzione e la repressione delle frodi, giacché tale disciplina non può spiegare effetti nei confronti della ricorrente.

2.2. - Circa l'attuazione ed esecuzione dei regolamenti comunitari, con specifico riguardo alle attribuzioni della ricorrente, il d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'art. 6 stabilisce che spetta alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province di Trento e Bolzano, nelle materie di rispettiva competenza, provvedere all'attuazione dei regolamenti comunitari "ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione".

Sotto quest'ultimo profilo, non rileva il tenore letterale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 400 del 1988, come modificato dall'art. 11 della legge 5 febbraio 1999, n. 25

(Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alla Comunità europea - legge comunitaria 1998), al quale non può ragionevolmente attribuirsi il significato di un superamento della generale competenza regionale e provinciale quanto all'esecuzione dei regolamenti comunitari nelle materie di rispettiva competenza.

La competenza regionale e delle province autonome per l'attuazione e l'esecuzione dei regolamenti comunitari "non autosufficienti", nelle materie assegnate alla loro competenza, è stata riconosciuta in più di una occasione da questa Corte, che non ha d'altro canto escluso il possibile ricorso, da parte dello Stato, a tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale o provinciale, per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore (sentenze n. 398 del 1998 e n. 126 del 1996; n. 284 del 1989; n. 433 del 1987; n. 304 del 1987).

L'art. 5 del regolamento comunitario n. 2815/98, peraltro, non richiede, per la sua esecuzione, l'adozione di norme legislative o regolamentari, ben potendo l'ente territoriale interessato dare attuazione alla normativa comunitaria in questione attraverso "un'attività amministrativa di esecuzione".

Dal canto suo, la Provincia ha nel frattempo adottato, in esecuzione del regolamento comunitario di cui si tratta, la deliberazione della Giunta provinciale 26 maggio 2000 sulle "Modalità di applicazione del Regolamento CE n. 2815/98 della Commissione del 22 dicembre 1998 relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva".

2.3. - Il conflitto che la Corte è chiamata a risolvere non concerne una ipotesi di preventiva sostituzione dello Stato alla Provincia autonoma inadempiente rispetto agli obblighi comunitari.

Il regolamento impugnato non si presenta infatti come norma cedevole o suppletiva, adottata in via preventiva, destinata a lasciare il campo alla successiva, eventuale, normativa provinciale di esecuzione del regolamento comunitario.

L'art. 1, comma 3, del regolamento impugnato assegna stabilmente la competenza relativa "ai controlli previsti dal regolamento (CE) n. 2815/98 della Commissione del 22 dicembre 1998" al Ministero delle politiche agricole e forestali, ed aggiunge che "con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma".

Si tratta, in altri termini, di una stabile alterazione dell'assetto delle competenze delineato dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria, inconciliabile, in particolare, con il citato art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, a norma del quale, nelle materie di competenza propria delle Province autonome, la legge - e, a fortiori una fonte secondaria - "non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione".

Tanto più che in questo caso lo Stato è intervenuto con norma secondaria attributiva, a sua volta, di poteri ministeriali in materia assegnata alla competenza provinciale, in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale esclude che un regolamento governativo o ministeriale possa legittimamente limitare o interferire con l'esercizio di competenze attribuite alle regioni o alle province autonome (ex plurimis v. le sentenze n. 84 del 2001; n. 209 del 2000; n. 420 del 1999; n. 352 del 1998; n. 250 del 1996).

Per le ragioni su esposte il provvedimento impugnato si appalesa lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente.

Il ricorso della Provincia autonoma di Trento deve pertanto essere accolto e l'impugnato regolamento governativo, adottato con d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458, deve essere annullato, nella parte in cui si applica alla ricorrente.

Rimane assorbita ogni ulteriore censura.

2.4. - In considerazione della piena equiparazione statutaria delle due province autonome relativamente alle attribuzioni di cui si tratta, la presente sentenza deve produrre i suoi effetti anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato adottare, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 1, comma 3, del d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458 (Regolamento recante norme di attuazione del regolamento [CE] n. 2815/98 relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva) e conseguentemente annulla l'art. 1, comma 3, del medesimo d.P.R. n. 458 del 1999, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 novembre 2001.

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.