CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **270/2016** (ECLI:IT:COST:2016:270)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **19/10/2016**; Decisione del **09/11/2016**
Deposito del **15/12/2016**; Pubblicazione in G. U. **21/12/2016**
Norme impugnate: Ordinanza del Ministro della salute 28/05/2015.
Massime: **39202 39203 39204 39205**
Atti decisi: **confl. enti 9/2015**

SENTENZA N. 270

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 3-10 agosto 2015, depositato in cancelleria il 10 agosto 2015 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell’udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano e l’avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 10 agosto 2015, depositato nella cancelleria di questa Corte nella medesima data, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all’ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 144, serie generale, del 24 giugno 2015.

2.− La ricorrente premette di avere competenza esclusiva, ai sensi dell’art. 8, primo comma, 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/Südtirol), nelle materie «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine e bonifica».

Anche la tutela della salute rientra nella competenza concorrente della Provincia poiché l’art. 117 della Costituzione non riserva allo Stato la competenza esclusiva in detta materia, ma la annovera tra le materie di competenza concorrente delle Regioni ordinarie. Trova, quindi, applicazione l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L’art. 9, primo comma, numero 10), dello statuto di autonomia, inoltre, attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza concorrente nella materia «igiene e sanità», e in forza dell’art. 16, alla stessa spetta anche la competenza amministrativa in tale materia.

3.− La Provincia autonoma ricorda di aver già esercitato le proprie competenze nelle suddette materie, adottando numerose leggi.

In particolare, sono richiamate la legge provinciale 19 maggio 2015, n. 5 (Riordino dell’Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie e istituzione di una rete di sorveglianza epidemiologica veterinaria), con la quale veniva istituita una rete epidemiologica veterinaria con l’obiettivo di assicurare la sorveglianza nei confronti delle malattie degli animali e delle zoonosi; la legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3 (Esercizio delle funzioni in materia veterinaria e riordino dei servizi veterinari), che all’art. 4 disciplina le attribuzioni del servizio provinciale veterinario, e all’art. 5 attribuisce al Presidente della Provincia la facoltà di adottare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di polizia veterinaria che interessino il territorio di due o più comuni o l’intero territorio provinciale; e la legge provinciale 27 aprile 1995, n. 9 (Istituzione dell’anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento e disposizioni urgenti nel settore dell’agricoltura), che ha istituito l’anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento.

4.− Aggiunge la ricorrente che in esecuzione delle suddette disposizioni legislative provinciali, ha emanato, tramite il decreto del direttore del servizio veterinario provinciale 19 agosto 2009, n. 31.12/464892: disposizioni sanitarie per la movimentazione di animali vivi da reddito nella Provincia autonoma di Bolzano; e che, con decreto 29 maggio 2008, n. 31.12/295281 della stessa autorità, aveva emanato nuove disposizioni in materia di identificazione degli animali, prescrivendo una serie di misure per l’identificazione dei capi ovi-

caprini.

Rileva, poi, che per quanto concerne i bovini la disciplina si rinviene nel regolamento (CE) 17 luglio 2000, n. 1760/2000 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento CE n. 820/97 del Consiglio), che prevedeva, prima delle modifiche introdotte dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 (Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine), l'applicazione del marchio auricolare convenzionale apposto su ciascun orecchio degli stessi.

Sottolinea, infine, che il regolamento (UE) n. 653/2014 mira ad introdurre gradualmente modalità di identificazione elettronica, prevedendo che dal 18 luglio 2019 gli Stati dovranno garantire che l'identificazione ufficiale dei bovini possa avvenire anche sulla base di identificatore elettronico.

5.− La Provincia autonoma pone in evidenza che l'ordinanza ministeriale in esame prevede, tra l'altro:

− l'obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali;

− la disciplina generalizzata della movimentazione per monticazione;

− le attribuzioni di competenze ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali.

La Provincia autonoma rileva che la Commissione europea, con diverse decisioni ha dichiarato il territorio della Provincia autonoma di Bolzano ufficialmente indenne da leucosi bovina enzootica, da brucellosi bovina, da tubercolosi bovina, da rinotracheite bovina infettiva e da brucellosi ovina e caprina, e ritiene lesive delle proprie competenze le previsioni di cui:

− all'art. 2, rubricato "Obiettivi delle aziende sanitarie locali";

− all'art. 3, rubricato "Identificazione degli animali e registrazione delle attività";

− all'art. 6, rubricato "Misure sanitarie per le stalle di sosta presenti sul territorio nazionale";

− all'art. 9, rubricato "Provvedimenti per gli allevamenti destinati a transumanza, monticazione e pascolo vagante, semibrado e brado permanente":

− all'art. 12, rubricato "Verifiche".

6.− La Provincia autonoma articola il ricorso per conflitto di attribuzione in tre censure.

7.− Con la prima censura la Provincia autonoma di Bolzano deduce la violazione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto di autonomia e relative norme di attuazione di cui al 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), al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), e al 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), nonché all'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

7.1.− L’ordinanza ministeriale interviene in materia di agricoltura, di patrimonio zootecnico e di tutela della salute pubblica, come si evince dalla lettura del preambolo, così violando le competenze provinciali in materia di agricoltura e patrimonio zootecnico, attribuite dai citati artt. 8, primo comma, numero 21), e 16 dello statuto di autonomia.

Viene altresì violato il principio che esclude l’adozione di regolamenti statali dalle materie di competenza della Provincia, introducendo una disciplina di dettaglio preclusa persino agli atti legislativi.

L’art. 8, primo comma, lettera d), del d.P.R. n. 279 del 1974, sancisce unicamente che resta ferma la competenza degli organi statali in ordine all’importazione e all’esportazione di bestiame da allevamento e da riproduzione, nonché di materiale seminale, mentre, in forza dell’art. 1 del medesimo d.P.R., la Provincia esercita le relative funzioni amministrative ed in base all’art. 10 dello stesso decreto le funzioni amministrative statali già svolte da organi od uffici locali di cui alla lettera d), dell’art. 8, sono state delegate alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

7.2.− L’ordinanza ministeriale violerebbe anche le competenze provinciali in materia di igiene e sanità attribuite dagli artt. 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto, come pure quelle in materia di tutela della salute, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., e dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre questa Corte ha riconosciuto il principio secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non ha titolo per dettare norme in materia di coordinamento finanziario (sono richiamate le sentenze n. 341 del 2009, n. 133 del 2010 e n. 125 del 2015).

In ragione degli artt. 1 e 3 del d.P.R. n. 474 del 1975, la Provincia esercita anche le relative funzioni amministrative, e agli organi statali non sono riservati poteri ispettivi o di controllo.

In particolare, l’art. 3-bis di tale d.P.R. assicura il coordinamento tra le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica spettanti alle Province autonome e quelle spettanti agli organi statali.

L’art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 esclude l’esercizio di funzioni amministrative statali nelle materie di competenza proprie delle provincie autonome.

Quanto al fondamento legislativo dell’ordinanza, non si può considerare tale l’art. 117, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), né l’art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

Ed infatti, la prima disposizione riguarda unicamente le Regioni ad autonomia ordinaria, mentre la seconda va letta con riferimento alla clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 80, primo comma, della medesima legge n. 833 del 1978. Non trattandosi di materia di esclusiva competenza statale in ogni caso lo Stato non può adottare regolamenti, atto a cui è assimilabile l’ordinanza in questione.

Né assumerebbe rilievo la sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2004, atteso che era strettamente attinente ad una fattispecie connessa ad un’emergenza sanitaria, rispetto alla quale lo Stato aveva esercitato la potestà legislativa esclusiva in materia di profilassi internazionale e della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

7.3.− La Provincia autonoma di Bolzano, in relazione al primo motivo del ricorso, nel porre in evidenza le specifiche disposizioni dell’ordinanza ministeriale che assume lesive delle

proprie competenze, premette che il proprio territorio è indenne rispetto alle malattie alla cui prevenzione mira l'ordinanza in questione, e che i piani di profilassi e di eradicazione elaborati ed attuati dalle singole Regioni e Province autonome non possono certo essere ricondotti alla materia dell'emergenza sanitaria internazionale, ma più correttamente ricadono nell'ambito della tutela della salute.

La Provincia deduce la lesività delle proprie competenze, come illustrate nel primo motivo, con riguardo alle seguenti previsioni:

− l'introduzione di un obbligo generalizzato d'identificazione elettronica per gli animali e quindi per i bovini, nemmeno previsto dal regolamento (UE) n. 653/2014 (art. 3, comma 1);

− l'autorizzazione delle movimentazioni sul territorio nazionale esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato disponibile nella Banca dati nazionale (BDN) dell'anagrafe zootecnica (art. 3, comma 7);

− l'obbligo di inserire nel sistema informativo SANAN tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza stessa (art. 3, comma 6);

− la previsione, in ragione di prescrizioni e obblighi procedurali, di nuovi costi per la Provincia autonoma (art. 12);

− la previsione ai fini degli spostamenti (art. 9, commi 1) di un rinvio all'identificazione elettronica degli animali e di modalità informatiche per la procedura di autorizzazione agli spostamenti (art. 9, comma 9).

8.− Con la seconda censura, si deduce l'invasione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed alla norma di attuazione di cui al 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).

Assume la ricorrente che, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost., le Regioni e le Province autonome partecipano dell'attuazione delle norme comunitarie nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale.

Il regolamento (UE) n. 653/2014 mira ad introdurre gradualmente le modalità di identificazione elettronica, prevedendo che dal 18 luglio 2019 gli Stati dovranno garantire che l'identificazione ufficiale dei bovini possa avvenire anche sulla base di un identificatore elettronico. Pertanto, fino a tale data occorre fare riferimento alla marca auricolare convenzionale e l'introduzione di tale sistema è facoltativo.

L'ordinanza, quindi, viola le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di trasposizione delle norme europee, introducendo la diretta identificazione elettronica dei bovini senza il rispetto del limite temporale previsto dal regolamento (UE) n. 653/2014, mentre spetta alla Provincia autonoma dare attuazione sul proprio territorio alle norme dell'Unione europea.

9.− Con l'ultima censura la Provincia autonoma prospetta l'invasione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 dello statuto medesimo.

L'ordinanza all'art. 3, comma 7, prevede l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica. Tale banca è disponibile solo in

lingua italiana e di fatto la maggior parte di utenti della Provincia autonoma di Bolzano non vedrebbe tutelato il diritto all'utilizzo della propria madrelingua.

In tal modo, sarebbero violate le disposizioni statutarie che parificano la lingua tedesca a quella italiana e garantiscono l'uso della madrelingua a tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano.

10.− Con atto depositato il 14 settembre 2015 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

Assume la difesa dello Stato che le misure dettate con l'ordinanza in esame sono volte a rafforzare e uniformare su tutto il territorio nazionale le attività veterinarie dirette alla prevenzione, al contenimento e alla eradicazione delle malattie infettive trasmissibili, che rappresentano anche pericolose zoonosi per l'uomo.

Ciò, anche nel rispetto della normativa europea in materia.

Il Ministero della salute, infatti, come autorità centrale competente in materia di controlli ufficiali per la sicurezza alimentare e la sanità animale, ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 193 (Attuazione della direttiva 2003/50/CE relativa al rafforzamento dei controlli sui movimenti di ovini e caprini), ha ritenuto necessario, in base all'andamento epidemiologico documentato dal sistema di sorveglianza in atto, intensificare gli interventi di lotta nei territori non ancora sufficientemente indenni, e nel contempo rafforzare le misure di sorveglianza nelle aree ufficialmente indenni, al fine di tutelare la qualifica sanitaria acquisita.

Le misure contenute nell'ordinanza ministeriale tengono conto delle raccomandazioni espresse dalla Commissione europea nei Report audit n. 6879/2013 e n. 8407/2010 del Food Veterinary Office.

Ciò al fine di intervenire rapidamente con misure straordinarie nei territori in cui la persistenza delle malattie considerate ha raggiunto livelli che destano estrema preoccupazione.

L'ordinanza prescrive per i territori non ufficialmente indenni misure straordinarie sulle modalità di allevamento, nonché sulle stalle di sosta dei commercianti, e prevede che le stesse misure possono essere attuate, sulla base della valutazione di rischio, nei territori già ufficialmente indenni, come quello della Provincia autonoma di Bolzano.

Le uniche misure che riguardano indistintamente tutto il territorio nazionale sono:

− l'assegnazione degli obiettivi ai direttori generali delle ASL (art. 2);

− l'obbligo di concordare con il Ministro della salute il diradamento dei controlli (art. 2, comma 4);

− la registrazione nella Banca dati nazionale degli animali già identificati elettronicamente (art. 3, comma 1);

− l'uso dei sistemi informativi nazionali, anche tramite cooperazione applicativa (artt. 3, commi 6 e 7, 6, comma 8, 7, comma 5, e 9, commi 2 e 9).

Queste disposizioni definiscono modalità rivolte a facilitare lo scambio di informazioni tra i diversi livelli dell'amministrazione e tra le diverse regioni, tramite l'informatizzazione degli adempimenti già previsti da norme previgenti, anche ai fini della tempestiva rendicontazione agli organi dell'Unione europea, cui è tenuto il Ministero della salute.

Le altre misure per i territori ufficialmente indenni, quale è la Provincia autonoma di Bolzano sono facoltative e sono applicabili sulla base della valutazione di rischio del servizio veterinario territorialmente competente.

L'Avvocatura dello Stato assume che l'ordinanza verte in materia di profilassi internazionale, con profili che coinvolgono la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché per una residua parte la materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Tutte materie che appartenendo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'ordinanza investe l'ambito dei controlli veterinari per la prevenzione e il contenimento della diffusione di malattie infettive degli animali attraverso il rafforzamento e l'armonizzazione delle modalità per lo svolgimento dell'attività dei servizi veterinari sugli allevamenti, sulla movimentazione di bestiame, sull'identificazione e registrazione dei capi.

10.1.− Con riguardo alle disposizioni oggetto di specifica censura il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato quanto segue.

L'art. 2 dell'ordinanza ministeriale, che prevede che le Regioni e le Province autonome assegnano ai direttori generali delle ASL dei territori ufficialmente indenni l'obiettivo prioritario di mantenere la suddetta qualifica sanitaria, non lederebbe le competenze provinciali, limitandosi a ribadire una priorità per tutte le autorità competenti nazionali, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 193 del 2005, per motivi di ordine sanitario ed economico.

Tale previsione non interferisce con quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che riguarda i criteri di valutazione dell'attività dei direttori generali, in quanto il raggiungimento dell'obiettivo non è correlato all'attribuzione di indennità integrative.

Quanto previsto dall'art. 3, in relazione all'identificazione degli animali e registrazione delle attività, non sancisce l'obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma quello di registrare nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica gli animali già identificati elettronicamente.

Tale obbligo discende dalla natura dell'identificazione elettronica. Tale forma di identificazione rimane facoltativa.

In relazione all'obbligo di inserire nel sistema SANAN tutte le informazioni relative all'esecuzione e alla programmazione delle attività di profilassi, l'Avvocatura dello Stato osserva che lo stesso discende dalla necessità di rendere disponibili su tutto il territorio nazionale le informazioni rilevanti per la gestione dei piani, e per fini di sorveglianza epidemiologica.

Tale obbligo può essere assolto inserendo i dati richiesti direttamente nel sistema informativo ministeriale, ovvero trasferendo automaticamente al sistema ministeriale, mediante cooperazione applicativa, i relativi dati.

Tale ultima ipotesi ricorre per la Provincia autonoma di Bolzano, in tal modo non vengono alterati i poteri della stessa, né si aggiungono nuovi oneri alle prassi già vigenti.

Quanto alle autorizzazioni per le movimentazioni, l'ordinanza prevede che ci si avvalga di un modello informatizzato, anziché cartaceo, in ossequio agli obiettivi di digitalizzazione e di semplificazione del Governo.

Ciò, quindi, non viola le competenze provinciali, né contrasta con l'art. 41 del d.P.R. 8

febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria), che riguarda le movimentazioni verso il pascolo.

Anche l'art. 9, riguardante la movimentazione per la monticazione, in conformità alla decisione della Commissione (CE) n. 672 del 2001, non introduce nuovi oneri autorizzativi, ma prevede, esclusivamente, una modalità informatizzata di attuazione di oneri già previsti da norme vigenti.

L'art. 12 dà applicazione ad adempimenti già cogenti, prevedendo l'uso di strumenti informatici che rendono omogenea ed immediatamente fruibile la consultazione del dato di attività, e che danno la possibilità di adottare tempestive azioni correttive.

Infine, la difesa dello Stato osserva che il terzo motivo del ricorso non può trovare ingresso in sede di conflitto di attribuzione tra enti, poiché avrebbe dovuto essere fatto valere in sede giurisdizionale, e comunque potrebbe interessare le diverse norme che disciplinano la formazione e la tenuta della banca dati in questione.

11.− In data 28 settembre 2016 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria con la quale riconosce che, in ragione di quanto esposto dallo Stato, si è attenuato il vulnus relativo al comma 1 dell'art. 3 dell'ordinanza ministeriale, ed insiste, quanto al resto, nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1.− La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 144, serie generale, del 24 giugno 2015.

2.− Va preliminarmente rilevato in ordine alla previsione, contenuta nell'art. 2 dell'ordinanza ministeriale, dell'assegnazione ai direttori generali delle aziende sanitarie locali da parte delle Regioni e delle Province autonome ufficialmente indenni, tra gli altri, dell'obiettivo di mantenere la qualifica, che essa, pur richiamata nel "fatto" del ricorso, non è oggetto di censure specifiche.

3.− La prima censura investe l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9).

3.1.− Quanto all'ordinanza in generale, si prospetta che lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), 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/Südtirol), e relative norme di attuazione.

3.2.− La censura non è fondata.

3.3.− A tal fine occorre esaminare le attribuzioni della Provincia autonoma ricorrente nella materia oggetto di disciplina da parte dell'ordinanza ministeriale in esame, tenendo conto della sua ratio (ex plurimis, sentenza n. 167 del 2014).

L'ordinanza, intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi,

brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, e che le pratiche connesse a transumanza/monticazione/demonticazione, il pascolo vagante, l'allevamento allo stato brado o semibrado e le stalle di sosta dei commercianti costituiscono elemento di maggior rischio per la diffusione e la persistenza delle malattie oggetto della medesima ordinanza.

Ritiene necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni, alla luce di quanto raccomandato dalla Commissione europea nel Report audit FVO 6979 del 2013 sulla brucellosi svoltosi nelle Regioni Puglia e Calabria, (con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei programmi di eradicazione della brucellosi dei bovini e della brucellosi di ovini e caprini, approvati dalla decisione 2012/761/UE della Commissione, nonché i controlli associati in materia di salute pubblica e degli animali), e nel Report audit FVO 8407 del 2010 per la valutazione di attività di eradicazione della tubercolosi, e tenuto conto dei risultati conseguiti con l'adozione di precedenti ordinanze in materia.

3.4.− L'ordinanza ministeriale attiene, quindi, in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, primo comma, lettera q), della Costituzione.

3.5.− Inoltre si è ritenuto che per le misure in questione «La raccolta e la elaborazione di dati, la messa a disposizione in via consultiva di ogni elemento tecnico-scientifico necessario (protocolli operativi di sorveglianza, aggiornamenti costanti della situazione epidemiologica, studio e proposte di misure preventive e repressive per la sanità animale) costituiscono un'azione aggiuntiva − necessariamente unitaria e su base nazionale […] − e di straordinaria urgenza per una adeguata "salvaguardia a fini di tutela della salute" umana» (sentenza n. 351 del 1999, con riguardo all'emergenza derivante da rischi per gli animali a causa di encefalopatie spongiformi).

Difatti con la sentenza n. 72 del 2013 (riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), questa Corte ha ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'àmbito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

3.6.− Infine, come prospettato dalla difesa dello Stato, vengono anche in rilievo la materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. nonché quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alla successiva lettera s), entrambe riservate alla competenza legislativa dello Stato.

3.7.− Tutto ciò comporta l'infondatezza della censura, anche con riguardo, in particolare, alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato.

3.8.− Sempre con la prima censura sono dedotte specifiche censure nei confronti:

− dell'obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali, e quindi anche per i bovini (art. 3, comma 1), non previsto dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 (Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine);

− dell'obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale medesima (art. 3, comma 6);

− delle modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale (art. 3 comma 7);

− della previsione, ai fini degli spostamenti (art. 9, commi 1), della necessità dell'identificazione elettronica degli animali, e di una procedura di «richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti» verso l'alpeggio (art. 9, comma 9), non contemplata né dal regolamento di polizia veterinaria, né dalla disciplina provinciale che riprende la decisione della Commissione CE n. 672/2001.

3.9.− Il conflitto proposto nei confronti dell'art. 3, comma 1, è inammissibile per carenza di interesse, poiché, come riconosciuto dalla Provincia autonoma nella memoria, l'Avvocatura generale dello Stato, nell'atto di intervento, ha chiarito che non viene stabilito alcun obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma solo di registrare presso la Banca dati nazionale (BDN) zootecnica gli animali già elettronicamente identificati.

3.10.− È egualmente inammissibile il conflitto con riguardo all'art. 9, comma 1, che condiziona l'autorizzazione agli spostamenti alla registrazione degli animali identificati elettronicamente, e all'art. 9, comma 9, che prevede: «La procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti, è attuata esclusivamente mediante l'utilizzo di apposite funzionalità informatiche presenti nella BDN».

La Provincia autonoma assume che la prima disposizione sia in contrasto con il sistema da essa messo in opera, e che la seconda introduca una procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti verso gli alpeggi, che non è contemplata dal regolamento di polizia veterinaria per le movimentazioni nell'ambito dello stesso Comune, né dalla disciplina provinciale (che peraltro riprende le disposizioni di cui alla decisone della Commissione CE n. 672/2001).

Sennonché l'art. 9, comma 1, non pone alcun vincolo obbligatorio per la Provincia autonoma, secondo quanto chiarito dalla difesa dello Stato in relazione all'art. 3, comma 1, come sopra esposto.

Quanto al comma 9, esso disciplina la mera informatizzazione della procedura di richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti da 2 a 8, nei cui confronti non è prospettata alcuna doglianza.

3.11.− La prima censura è inammissibile anche con riguardo all'art. 12, in quanto non si specificano le competenze statutarie e costituzionali che si assumono lese facendosi generico riferimento ad un aggravio dei costi e oneri per la Provincia autonoma.

3.12.− Sono invece non fondate le censure rivolte nei confronti dei commi 6 e 7 dell'art. 3, sempre per lesione delle competenze provinciali, rientrando l'oggetto del primo, in particolare, nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

4.− Anche con la seconda censura la ricorrente si duole dell'ordinanza nel suo insieme, deducendo l'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed all'art. 6 del 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).

4.1.− Sempre a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine.

Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

5.− Con la terza censura si assume che l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, disponibile solo in lingua italiana, lederebbe la garanzia dell'uso della madrelingua per tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano, alla stregua delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 del medesimo statuto speciale.

La Provincia autonoma censura, in particolare, l'art. 3, comma 7, dell'ordinanza ministeriale, secondo cui: «Su tutto il territorio nazionale le movimentazioni degli animali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza, sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato, la cui funzionalità è resa disponibile nella BDN».

Assume che in tal modo si prevede l'utilizzazione esclusiva delle modalità informatiche presenti nella BDN che è disponibile unicamente in lingua italiana cosicché gli utenti della Provincia autonoma di Bolzano (appartenenti al gruppo linguistico tedesco) non vedrebbero tutelato il diritto all'uso della propria madrelingua.

5.1.− Va rilevato al riguardo che la tutela del bilinguismo è oggetto di un complesso normativo estremamente articolato (vengono in rilievo: il Titolo XI dello statuto speciale di autonomia; il d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego»; il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari»).

Si aggiunga che alla disciplina della Banca dati nazionale zootecnica hanno partecipato tutte le Regioni in generale (acquisita l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, veniva approvato il decreto ministeriale 31 gennaio 2002, recante «Disposizioni per il funzionamento dell'anagrafe bovina») e le Province autonome in particolare (il 26 maggio 2005 interveniva accordo tra il Ministro della salute, il Ministro delle politiche agricole e forestali e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, recante «Approvazione del manuale operativo per la gestione dell'anagrafe bovina»).

5.2.− La mancanza nella terza censura di qualsiasi riferimento a tale contesto e alle ragioni della sopravvenuta inadeguatezza di quanto già stabilito con riguardo, in particolare, alla cooperazione applicativa, non consente di apprezzare la censura stessa e ne determina l'inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione agli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 9, e 12 dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 3, comma 7, dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava allo Stato adottare le ulteriori disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.