



### Sommario

#### LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 18 giugno 2004, n. 13

**Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina**

#### ORDINANZE E SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE E DI ORGANI GIURISDIZIONALI

##### CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 26 MAGGIO 2004, N. 162

**Sentenza nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità saitaria)**

SENTENZA 7 GIUGNO 2004, N. 166

**Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)**

SENTENZA 7 GIUGNO 2004, N. 167

**Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile)**

#### PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

RICORSO N. 56 DEPOSITATO IL 31 MAGGIO 2004

**Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Emilia-Romagna per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale n. 40 del 25 marzo 2004), recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2"**

### LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 18 giugno 2004, n. 13

#### ADESIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FONDAZIONE ITALIA-CINA

*IL CONSIGLIO REGIONALE HA APPROVATO  
IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE PROMULGA  
la seguente legge:*

##### Art. 1

##### *Autorizzazione*

1. Ai sensi dell'articolo 47 dello Statuto regionale la Regione Emilia-Romagna è autorizzata ad aderire, quale socio fondatore, alla Fondazione Italia-Cina.
2. La Fondazione Italia-Cina in base al proprio statuto è apolitica e non ha scopo di lucro. Per finalità di utilità generale e con l'obiettivo di migliorare i rapporti tra Italia e Cina, nel rispetto dei rapporti internazionali esistenti, essa promuove e favorisce rapporti economici, persegue finalità culturali, formative, sanitarie, scientifiche ed artistiche e gli altri interventi stabiliti dal proprio statuto.

##### Art. 2

##### *Esercizio dei diritti*

1. L'adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina è condizionata al riconoscimento della personalità giuridica e al perseguimento dello scopo statutario di cui all'articolo 1, comma 2. Nel caso di modifica o d'inattuazione delle previsioni statutarie che comportino la necessità di un'ulteriore valutazione sulla prosecuzione alla partecipazione spetta al Consiglio regionale deliberare in ordine all'eventuale recesso dalla Fondazione.
2. I diritti inerenti alla qualità di socio fondatore della Regione Emilia-Romagna sono esercitati dal Presidente o suo delegato.
3. Il Presidente della Giunta regionale è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari al fine di perfezionare l'adesione della Regione alla Fondazione.

##### Art. 3

##### *Rappresentanza della Regione*

1. La Giunta regionale provvede alla nomina dei rappresentanti negli organi della Fondazione, secondo quan-

to previsto dallo statuto della Fondazione medesima.

#### Art. 4

##### *Partecipazione finanziaria*

1. La Regione partecipa alla costituzione del fondo di dotazione della Fondazione con il contributo di 5 mila Euro così come previsto dall'articolo 8 dello statuto della medesima Fondazione.

2. La Regione, in qualità di socio fondatore, si impegna a partecipare al fondo di gestione con un contributo triennale del valore di 30 mila Euro all'anno, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 8 dello statuto della Fondazione.

#### Art. 5

##### *Norma finanziaria*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 4, comma 1, la Regione fa fronte mediante l'utilizzazione dei fondi accantonati nell'ambito dell'unità previsionale di base 1.7.2.2.29100 "Fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso di approvazione" a valere sul Capitolo 86350 "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti

da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione. Spese correnti", voce n. 16 dell'elenco n. 2 allegato alla legge del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e pluriennale 2004-2006 del 22 dicembre 2003, n. 29 e con l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di un apposito capitolo ed unità previsionale di base.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 4, comma 2, la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di un apposito capitolo ed unità previsionale di base che saranno dotati della necessaria disponibilità a norma di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

*La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.*

*È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna.*

Bologna, 18 giugno 2004

VASCO ERRANI

## LAVORI PREPARATORI

*Progetto di legge, d'iniziativa della Giunta regionale, deliberazione n. 904 del 10 maggio 2004; oggetto consiliare n. 5672 (VII legislatura), con richiesta di dichiarazione d'urgenza approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 19 maggio 2004;*

- pubblicato nel Supplemento Speciale del Bollettino Ufficiale della Regione n. 299, in data 21 maggio 2004;
- assegnato alla II Commissione consiliare permanente "Attività produttive" in

sede referente e in sede consultiva alla Commissione I "Bilancio Programmazione Affari generali e istituzionali".

*Testo licenziato dalla Commissione referente con atto n. 7/II.4 del 26 maggio 2004, con preannuncio di richiesta di relazione orale in aula del consigliere Mezzetti;*

- approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 17 giugno 2004, atto n. 136.

**AVVERTENZA** - IL TESTO VIENE PUBBLICATO CON L'AGGIUNTA DELLE NOTE REDATTE DAL SERVIZIO AFFARI LEGISLATIVI E QUALITÀ DELLA NORMAZIONE AL SOLO SCOPO DI FACILITARNE LA LETTURA. (*Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 466 del 17 settembre 1985*)

## NOTE

### NOTA ALL'ART. 5

#### Comma 2

1) Il testo dell'art. 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 concernente **Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4** è il seguente:

«Art. 37 – *Leggi che autorizzano spese continuative o ricorrenti*

1. Le leggi regionali che prevedono attività od interventi a carattere continuativo

o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa.

2. In presenza di leggi del tipo indicato al comma 1, le relative procedure preliminari ed istruttorie ed, in generale, tutti gli adempimenti previsti dalla legge che non diano luogo alla assunzione di impegni di spesa da parte della Regione, possono essere posti in essere sulla base delle leggi medesime anche prima che sia determinata l'entità della spesa da eseguire.».

## ORDINANZE E SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE E DI ORGANI GIURISDIZIONALI

### CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 26 maggio 2004, n. 162

**Sentenza nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria)**

In nome del popolo italiano la Corte Costituzionale composta dai signori:

Gustavo Zagrebelsky, Presidente; Valerio Onida, Carlo Mezzanotte, Fernanda Conti, Guido Neppi Modona, Piero Alberto Capotosti, Annibale Marini, Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfonso Quaranta, giudici

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 e articoli ad esso collegati dalla legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare); degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria); degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative e certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), e dell'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri notificati il 7 luglio, il 19 agosto, il 7 ottobre e il 18 novembre 2003, depositati in Cancelleria il 19 luglio, il 25 agosto, il 17 ottobre e il 27 novembre successivi ed iscritti ai nn. 55, 65, 70 e 85 del registro ricorsi 2003;

visti gli atti di costituzione delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Loria per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e Mario Passaro per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con distinti ricorsi, contro quattro leggi regionali, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma della Costituzione. Sono stati impugnati: a) l'art. 1, comma 2, nonché gli articoli "ad esso collegati", della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare), con ricorso notificato il 7 luglio 2003 e depositato il 19 luglio 2003 (reg. ricorsi n. 55 del 2003), sulla base della delibera governativa del 19 giugno 2003; b) gli articoli 7 ed 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria), con ricorso notificato il 19 agosto 2003 e depositato il 25 agosto 2003 (reg. ricorsi n. 65 del 2003), sulla base della delibera governativa del 18 luglio 2003; c) gli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), con ricorso notificato il 7 ottobre 2003 e depositato il 17 ot-

tobre 2003 (reg. ricorsi n. 70 del 2003), sulla base della delibera governativa del 19 settembre 2003; d) l'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), con ricorso notificato il 18 novembre 2003 e depositato il 27 novembre 2003 (reg. ricorsi n. 85 del 2003), sulla base della delibera governativa del 7 novembre 2003.

2. Le disposizioni impugnate contenute nelle leggi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna e l'art. 4 della legge della Regione Lombardia stabiliscono nuove norme relative all'igiene del personale addetto all'industria alimentare, anche con la conseguente eliminazione dell'obbligo del "libretto di idoneità sanitaria" di cui all'art. 14 della Legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande). Invece l'art. 45 della legge della Regione Lazio si limita ad eliminare il "libretto di idoneità sanitaria" per i farmacisti e i dipendenti delle farmacie pubbliche e private.

Inoltre, l'art. 2 della legge della Regione Lombardia prevede una serie di casi nei quali le Aziende Unità sanitarie locali (AUSL) della Regione non rilasciano più alcuni certificati sanitari.

Quanto alla eliminazione dell'obbligo del "libretto di idoneità sanitaria", il ricorrente sostiene che tale previsione sarebbe incostituzionale perchè posta in violazione di «un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute pubblica». Ciò in quanto l'art. 14 della Legge n. 283 del 1962 troverebbe la propria ragion d'essere nell'esigenza di evitare che operatori non sani entrino a contatto con i prodotti alimentari, con possibile rischio di contaminazione degli stessi.

Le disposizioni impugnate, inoltre, sarebbero lesive anche della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., concernente la materia "ordine pubblico e sicurezza". A sostegno di tale argomentazione, nei ricorsi vengono richiamate anche alcune pronunzie della Corte di Cassazione nelle quali si qualifica l'art. 14 citato «norma imperativa attinente all'ordine pubblico e posta a tutela (...) del diritto alla salute, costituzionalmente garantito alla generalità dei cittadini».

Quanto all'art. 2 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003, si osserva in particolare che quest'ultimo, «escludendo dalle competenze delle AUSL della Lombardia il rilascio di alcuni certificati sanitari», violerebbe un principio fondamentale della materia, risultando in tal modo lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò perchè le prestazioni in questione costituirebbero, ai sensi dell'art. 14, terzo comma, lettera q), della Legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), «conseguenza diretta dell'attività di controllo attribuita istituzionalmente alle AUSL».

3. Le Regioni Toscana, con atto depositato in data 23 luglio 2003, Emilia-Romagna, con atto depositato il 10 settembre 2003, e Lazio, con atto depositato il 17 dicembre 2003, si sono costituite, limitandosi a chiedere la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza dei rispettivi ricorsi, e riservandosi di esporre le ragioni a sostegno delle proprie richieste con separata memoria nel corso del giudizio.

4. La Regione Lombardia si è costituita in giudizio con atto depositato il 6 novembre 2003 ed ha ampiamente sviluppato la propria difesa.

4.1. Anzitutto la Regione chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Quest'ultimo, infatti, pur apparentemente rivolto all'intera legge, sarebbe motivato solo in relazione a quanto disposto dagli articoli 2 e 4, comma 4, ciò che ne determinerebbe l'inammissibilità. In subordine, la resistente chiede che siano ritenute inammissibili le censure proposte avverso gli articoli 1, 3 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, «in quanto assolutamente prive di motivazione».

Nel merito, la difesa regionale argomenta per l'infondatezza delle censure statali.

Quanto alla pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 2, la resistente ritiene privo di fondamento l'argomento dello Stato secondo il quale l'abolizione, da parte della Regione, dell'obbligo per le AUSL di rilasciare una serie di certificati contrasterebbe con il principio fondamentale della materia stabilito dall'art. 14, terzo comma, lettera q), della Legge n. 833 del 1978. Al riguardo, la Regione evidenzia, innanzi tutto, come «la ratio sottostante all'eliminazione del rilascio da parte delle AUSL dei suddetti certificati (sia) stata quella di sopprimere funzioni del tutto inefficaci o inutilmente ripetitive». Così, ad esempio, sarebbe per alcuni certificati che la «prassi applicativa» ormai ignorerebbe da tempo - quali quelli concernenti la vendita dei generi di monopolio o il baliatico - ovvero per quei certificati - quali quelli di esonero dalle lezioni di educazione fisica e di ammissione ai soggiorni di vacanza per minori - attribuiti dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2003 al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta. Ancora, tale ratio sarebbe riscontrabile anche nella abolizione per le AUSL dell'obbligo di rilasciare i certificati di idoneità al lavoro, in quanto questi ultimi sarebbero stati attribuiti «al medico competente di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994».

Quanto alla sostituzione del certificato attestante l'avvenuta esecuzione di vaccinazioni obbligatorie, la resistente afferma che non si sarebbe fatto altro che dare applicazione all'art. 47, comma 1, del DPR 28 dicembre 2000, n. 444 (Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa - Testo C), ai sensi del quale «l'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con l'osservanza delle modalità di cui all'art. 38». Rilevante, infine, sarebbe anche l'allegato 2A al d.P.C.m. 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», che ha qualificato «prestazioni totalmente escluse dai livelli essenziali di assistenza», tra le altre, «le certificazioni mediche non rispondenti a fini della tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge».

Secondo la difesa della Regione sarebbe determinante la considerazione del fatto che non potrebbe essere considerata principio fondamentale una mera norma di tipo organizzativo come l'art. 14, terzo comma, lettera q), della legge n. 833 del 1978, invocato dall'Avvocatura dello Stato quale parametro interposto dell'impugnata normativa regionale. Inoltre, tale norma dovrebbe ritenersi senz'altro superata dalla legislazione statale successiva: infatti, sarebbe rilevante l'art. 2, comma 2, del DLgs 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale ha attribuito alle Regioni «la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle Unità sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere». Il successivo comma 2-sexies, peraltro, individuerrebbe le funzioni spettanti alle AUSL indicando «l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera», e ciò senza ricomprendere o richiamare espressamente funzioni certificatorie. Da tali disposizioni si dovrebbe desumere, secondo la Regione, che tra i compiti affidati alle AUSL non sarebbero obbligatoriamente ricompresi «quelli di certificazione di cui all'art. 14, terzo comma, lettera q), della Legge n. 833 del 1978». Ciò, peraltro - puntualizza ancora la difesa regionale - non significherebbe che le AUSL non avrebbero funzioni di tipo certificatorio, ma che - «anche in ragione dell'ampliamento delle competenze legislative regionali in materia di tutela della salute per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione» - spetterebbe alle Regioni la disciplina di queste ultime.

4.2. Secondo la resistente anche le censure concernenti l'art. 4, comma 4 della legge impugnata sarebbero da ritenere infondate. In particolare, non sarebbe da condividere l'argomento del ricorso statale secondo cui la citata disposizio-

ne regionale avrebbe invaso la competenza statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»; premesso che «di fatto tali certificati vengono rilasciati a tutti i richiedenti che ottemperano a tale obbligo come un adempimento burocratico», nonchè il rilievo secondo il quale l'Organizzazione Mondiale della Sanità avrebbe giudicato tali adempimenti addirittura «inutili e dannosi», la Regione Lombardia esclude che «l'oggetto della disciplina contenuta nella norma impugnata (...) possa essere ricondotto alla competenza statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»», citando, a sostegno della propria affermazione, quanto in proposito affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 407 del 2002.

Neppure potrebbe ritenersi violato il principio fondamentale di cui all'art. 14 della Legge n. 283 del 1962, il quale avrebbe lo scopo «di evitare che operatori non sani o portatori di malattie vengano a contatto con prodotti alimentari esponendo l'utenza al pericolo di eventuali contagi». Ciò per diverse ragioni. In primo luogo, in quanto il ricorso dello Stato errerebbe nell'individuare il principio fondamentale in questione direttamente nella lettera delle disposizioni statali considerate, senza compiere l'operazione di «astrazione» che la giurisprudenza costituzionale avrebbe indicato come «necessaria». Inoltre, l'operazione interpretativa compiuta dal ricorrente sarebbe contestabile in quanto avrebbe preso in considerazione non l'intero quadro normativo, ma solo alcune delle disposizioni che intervengono a comporre quest'ultimo; in particolare, sarebbe stata omessa la considerazione della direttiva 93/43/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, della direttiva 96/3/CE della Commissione del 26 gennaio 1996, recante deroga a talune norme della direttiva 93/43/CEE del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari, con riguardo al trasporto marittimo di oli e di grassi liquidi sfusi, nonchè del d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari), atti normativi che non prevedono l'adozione del libretto sanitario.

In sintesi, secondo la difesa della Regione Lombardia, «nella competenza concorrente in materia di «tutela della salute» ed «alimentazione» - nelle quali ricadrebbe la disciplina de qua - «deve (...) essere necessariamente inclusa la possibilità (per le Regioni) di scegliere gli strumenti più idonei al perseguimento della salute dei cittadini (e quindi, ad esempio, di ritenere preferibile, rispetto all'obbligo del libretto sanitario, l'obbligo per gli operatori addetti alla produzione, preparazione, somministrazione e distribuzione degli alimenti di ricevere adeguata preparazione igienico sanitaria)».

La resistente, alla luce delle considerazioni più sopra richiamate, ritiene di poter affermare che il principio desumibile dalla legislazione statale nella materia de qua non sarebbe quello individuato nel ricorso, bensì quello della «previsione da parte delle Regioni di strumenti/misure adeguati/idonei ad assicurare l'igiene, la sicurezza e la salubrità dei prodotti alimentari al fine di preservare la salute dei cittadini». Tale principio sarebbe stato rispettato dalla Regione Lombardia, la quale, pur eliminando il libretto sanitario, avrebbe in sostituzione previsto le misure contemplate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 12 del 2003.

5. In prossimità dell'udienza, tutte le Regioni hanno depositato ampie memorie con le quali chiedono che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

5.1. Sul piano della inammissibilità, in particolare, la Regione Toscana rileva che il ricorso che la riguarda è stato notificato il 7 luglio 2003 e depositato il successivo 19 luglio, in violazione dell'art. 31, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La Regione Lombardia ribadisce l'inesistenza di qualunque motivazione in ordine alla richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge, ed in particolare delle disposizioni contenute negli articoli 1, 3 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge. Inoltre, la relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Governo conterrebbe ragioni di possibile illegittimità costituzionale solo con riferimento agli articoli 2 e 4, comma 4.

La Regione Lazio, a sua volta, evidenzia alcuni presunti profili di inammissibilità.

Innanzitutto l'Avvocatura avrebbe dedotto contemporaneamente l'esistenza di due vizi tra loro contraddittori e tali da escludersi a vicenda, sostenendo che la legge regionale violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico, e al tempo stesso la competenza concorrente, in quanto la legge regionale sarebbe stata adottata in contrasto con un principio fondamentale della materia.

Altro profilo di inammissibilità del ricorso andrebbe ravvisato nel fatto che il potere di impugnativa delle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. sarebbe esercitabile solo per far valere ragioni di incompetenza e non anche per qualunque vizio di incostituzionalità. Lo Stato, in altri termini, potrebbe censurare le leggi regionali solo nel caso in cui stabiliscano principi fondamentali (determinando così l'usurpazione di materie ed ambiti attribuiti alla competenza statale) e non anche ove la disciplina in esse contenuta si ponga, nel merito, in contrasto con i principi fondamentali della materia. Tale interpretazione sarebbe confermata anche dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che, all'art. 9, abilita il Governo ad impugnare le leggi regionali solo nel caso in cui eccedano la competenza della Regione.

Ultimo profilo di inammissibilità sarebbe costituito dalla mancata indicazione delle ragioni per cui l'obbligo di possesso del libretto sanitario costituirebbe un principio fondamentale e per quale motivo esso dovrebbe trovare applicazione anche in un settore "affatto diverso e peculiare", quale quello farmaceutico.

5.2. Nel merito, le quattro Regioni concordano pienamente nel negare la presunta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza", anche sulla base della più recente giurisprudenza di questa Corte, che ha esplicitamente confermato la delimitazione della materia alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 6 del 2004 e n. 407 del 2002). Al riguardo, la Regione Lazio aggiunge che la nozione di ordine pubblico cui si riferisce la norma costituzionale non sarebbe quella generica a cui sembra richiamarsi l'Avvocatura dello Stato, bensì quella più circoscritta che emerge dallo stesso dettato costituzionale relativo alle attribuzioni miranti «alla difesa e sicurezza interne dei cittadini rispetto in primo luogo alla criminalità». L'art. 14 della Legge n. 283 del 1962, invece, intenderebbe tutelare il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., e tale conclusione sarebbe avvalorata dall'art. 1 della citata legge, che appunto assoggetta a vigilanza la produzione e il commercio delle sostanze alimentari "per tutela della pubblica salute".

5.3. Quanto alla eliminazione dell'obbligo di dotarsi del "libretto sanitario", le Regioni Toscana, Lombardia ed Emilia-Romagna sostengono, con analoghe ed ampie argomentazioni, che non esisterebbe il principio fondamentale della materia invocato dall'Avvocatura dello Stato nei ricorsi. Ammesso che l'art. 14 della Legge n. 283 del 1962 costituisse un principio fondamentale nella materia all'epoca della sua emanazione, oggi, nel mutato contesto della legislazione, delle modalità di produzione e distribuzione degli alimenti, degli studi e delle concezioni igienico-sanitarie, non lo sarebbe più. Esso, anzi, costituirebbe un residuo normativo privo di giustificazione, in quanto ormai inidoneo a tutelare la salute. A sostegno di tale affermazione, le Regioni richiamano in particolare le conclusioni a cui sarebbe pervenuta l'Organizzazione Mondiale della Sanità già nel 1989: nella relazione finale elaborata all'esito di apposita indagine, essa avrebbe dichiarato che gli esami medici di routine per gli alimentaristi sono inefficaci e perciò inutili; che tali accertamenti non sono consigliabili sulla base del rapporto costo/efficacia e non sono affidabili per prevenire le malattie di origine alimentare. Nel medesimo documento sarebbe rinvenibile una raccomandazione ai Governi a non utilizzare più questo tipo di intervento. Ad analoghe conclusioni -riferiscono ancora le difese regionali - sarebbero giunti diversi altri organismi

scientifici e professionali; lo stesso Istituto Superiore di Sanità avrebbe appoggiato le richieste di eliminazione del libretto sanitario, sottolineando la sua inadeguatezza rispetto allo scopo perseguito ed affermando la maggiore efficacia a tal fine della formazione personale degli addetti alla manipolazione degli alimenti. Sulla base di tali considerazioni, numerose Regioni avrebbero già in precedenza adottato delibere con cui sospendono in via provvisoria le procedure per il rinnovo dei libretti sanitari.

Le Regioni resistenti sottolineano, inoltre, il mutamento dello stesso quadro normativo nazionale ed il totale superamento del sistema precedente. Le nuove concezioni in materia di sicurezza alimentare, contenute nelle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE e recepite in Italia con il DLgs n. 155 del 1997, avrebbero prodotto una disciplina completa, basata sui principi del controllo ed autocontrollo preventivo di ogni fase del processo alimentare, nella quale nessun esame di routine è previsto.

Significativa sarebbe, inoltre, la circostanza che il d.P.C.m. 29 novembre 2001, in tema di determinazione dei livelli essenziali nel settore assistenziale, non consideri le certificazioni di idoneità sanitaria degli alimentaristi fra gli interventi primari, rispondenti ai fini di tutela collettiva, tra i quali invece sarebbe compresa l'informazione preventiva degli addetti alla produzione, manipolazione, trasporto, somministrazione, deposito e vendita delle sostanze alimentari.

Le norme regionali impugnate, dunque, non farebbero che adeguarsi alle conoscenze scientifiche consolidate che fondano la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti sulla sorveglianza epidemiologica, sull'attività di formazione-educazione alla sicurezza alimentare e sul sistema di controlli basato sull'autocontrollo alla produzione. Infine, la Regione Emilia-Romagna sostiene che, qualora l'art. 14 della Legge n. 283 del 1962 fosse ritenuto ancora principio fondamentale della materia, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 32 Cost., in quanto imporrebbe un trattamento sanitario in assenza di qualunque evidenza scientifica sulla sua utilità. Inoltre, esso violerebbe gli articoli 32 e 97, primo comma, Cost., perchè imporrebbe di impiegare risorse amministrative in attività che non hanno utilità scientifica, impedendo di utilizzare le stesse risorse in modi che meglio assicurino la tutela della salute e il buon andamento dell'Amministrazione.

5.4. Differenziate le argomentazioni della Regione Lazio, perchè essenzialmente fondate sull'affermazione che la "materia farmaceutica" avrebbe una «dignità normativa del tutto autonoma ed indipendente» dalla disciplina della materia «alimenti e bevande»: la normativa in materia di servizio farmaceutico costituirebbe un compendio autonomo e a sè stante, «governato da principi che, pur mirando in ultima analisi alla tutela della salute del cittadino, sarebbero frutto di scelte specifiche e sistematiche del legislatore in ragione della peculiarità dei beni e dei soggetti coinvolti».

Il sistema introdotto dalla legge n. 283 del 1962 si articolerebbe in una «fittissima serie di controlli preventivi dettagliatamente disciplinati», che si svolge su più livelli (ministeriale, regionale e comunale), con l'adozione di misure oggettive e soggettive di varia natura. Nel contesto di una così analitica disciplina «che investe praticamente tutti gli aspetti», sarebbe comunque ben difficile considerare l'obbligo del libretto sanitario come espressione di un principio fondamentale della materia, ponendosi piuttosto come una delle molteplici prescrizioni da osservarsi a cura degli operatori del settore.

Ma soprattutto la Legge n. 283 del 1962 e il relativo regolamento di attuazione, di cui al DPR 26 marzo 1980, n. 327, avrebbero ad oggetto solo i cibi e le bevande, cioè le sostanze destinate all'alimentazione, mentre il settore farmaceutico costituirebbe oggetto di numerosissime prescrizioni di dettaglio estranee alla materia degli alimenti e delle bevande e tali da sostituirsi integralmente alla disciplina dettata per questi ultimi, anche sotto il profilo della vigilanza e profilassi sullo stato di salute dei suoi operatori.

In particolare, l'art. 32 del regio decreto 30 settembre 1938, n. 1706 (Approvazione del regolamento per il servizio farmaceutico), pone a carico del titolare della farmacia l'obbligo di comunicare all'autorità di vigilanza lo stato di salute dei propri dipendenti e di esibire i certificati che comprovino che sono esenti da malattie contagiose che rendano pericoloso l'esercizio dell'attività. Conseguentemente, l'obbligo di tenuta del libretto sanitario di cui all'art. 14 della Legge n. 283 del 1962 avrebbe un ruolo «del tutto sussidiario, recessivo e trascurabile» nel settore farmaceutico.

5.5. Infine, per ciò che riguarda l'art. 2 della Legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003, la difesa regionale ribadisce la propria eccezione volta a negare la natura di principio fondamentale dell'art. 14, terzo comma, lettera q), della Legge n. 833 del 1978, in quanto si tratterebbe di mera norma organizzativa volta ad individuare i compiti delle AUSL. In ogni caso, il presunto principio fondamentale della «competenza esclusiva delle AUSL in materia di certificazioni sanitarie e dell'obbligo per le stesse di esercitare le funzioni certificatorie» dovrebbe considerarsi superato sia in ragione di quanto previsto dalla legislazione statale di settore in tema di certificazioni, sia in ragione di quanto previsto dalla legislazione sanitaria successiva alla legge n. 833 del 1978, sia, infine, in ragione delle competenze legislative acquisite dalle Regioni in base alla riforma costituzionale del Titolo V in materia di «tutela della salute» rispetto a quelle più limitate in ordine all'assistenza sanitaria e ospedaliera di cui al precedente testo dell'art. 117 Cost.

#### Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato, con distinti ricorsi: l'art. 1, comma 2, nonché gli articoli «ad esso collegati», della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare); gli articoli 7 ed 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria); gli articoli 2 e 4 della Legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica); l'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003).

I ricorsi governativi censurano, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma della Costituzione, le disposizioni delle leggi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia, che eliminano in generale l'obbligo del «libretto di idoneità sanitaria» di cui all'art. 14 della Legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), nonché l'analoga eliminazione, ad opera della legge della Regione Lazio, del «libretto di idoneità sanitaria» per i soli farmacisti e dipendenti delle farmacie pubbliche e private.

L'Avvocatura dello Stato sostiene, infatti, che così sarebbe stato violato «un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute», trattandosi di una «misura di profilassi igienico-sanitaria a carattere generale». Al tempo stesso, anche sulla base di alcune sentenze della Corte di Cassazione relative alla natura dell'obbligo scaturente dall'art. 14 della Legge n. 283 del 1962, i legislatori regionali avrebbero invaso attribuzioni in materia di «ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato ai sensi del secondo comma, lettera h), del suddetto art. 117 Cost.».

Il ricorso governativo contro la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003 impugna inoltre, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2 della legge in questione, che prevede che le AUSL della Regione non rilascino più alcuni certificati salutari, perchè questa disposizione violerebbe un principio fondamentale della materia che imporrebbe tali certificazioni; esse, infatti, costituirebbero, ai sensi dell'art. 14, terzo comma, lettera q), della Legge 23 dicembre 1978, n. 833

(Istituzione del Servizio Sanitario nazionale), «conseguenza diretta dell'attività di controllo attribuita istituzionalmente alle AUSL» e, in quanto tali, non potrebbero essere escluse dall'ambito delle competenze attribuite alle stesse.

2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei quattro ricorsi presentano ampi profili di analogia, onde i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione sollevata contro la legge della Regione Toscana n. 24 del 2003, in quanto il ricorso è stato notificato il 7 luglio 2003 e depositato il successivo 19 luglio 2003, cioè oltre il termine prescritto dall'art. 31, comma 4, della Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), stabilito a pena di decadenza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr., fra le molte, la sentenza n. 303 del 2003, nonché le ordinanze n. 42 del 2004, n. 99 del 2000 e n. 126 del 1997).

Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso governativo sollevata dalla Regione Lombardia, potendo agevolmente ritenersi – anche in base alla delibera del Consiglio dei ministri – che l'atto introduttivo del giudizio sia rivolto esclusivamente e con adeguata motivazione nei confronti degli articoli 2 e 4, comma 4.

Conseguentemente risulta assorbita l'eccezione di inammissibilità parziale proposta in via subordinata.

Vanno altresì respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla Regione Lazio descritte nell'esposizione del fatto.

Innanzitutto, diversamente da quanto sostiene la difesa regionale, è ben possibile contestare la legittimità costituzionale di una norma di legge regionale contemporaneamente alla luce del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost., sia che si faccia valere un rapporto gradato tra i due presunti vizi, sia anche che si sostenga (come nel caso oggetto del presente giudizio) la contemporanea incidenza su più profili di una singola disposizione legislativa.

Del pari infondata è la tesi che il potere di impugnativa delle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. sarebbe esercitabile solo per far valere ragioni di incompetenza e non anche qualunque vizio di incostituzionalità: questa Corte, nella sentenza n. 274 del 2003, ha già espressamente chiarito «che lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale». Comunque nel caso di specie viene dedotto un asserito vizio di incompetenza, dal momento che si assume che la legge regionale abbia disciplinato un ambito riservato alla competenza statale.

Ugualmente erranea è la tesi, prospettata dalla Regione resistente, secondo la quale la violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato possa essere invocata solo nel caso in cui la legge regionale abbia inteso porre essa stessa principi fondamentali della materia.

Del pari, non ha fondamento la tesi che il ricorso non indicherebbe né le ragioni per cui l'obbligo di possesso del libretto sanitario costituirebbe un principio fondamentale né per quale motivo esso dovrebbe trovare applicazione anche in un settore quale quello farmaceutico: il ricorso dell'Avvocatura, seppur in estrema sintesi, si riferisce all'art. 14 della Legge n. 283 del 1962 come ad una disposizione di principio nel settore della tutela della salute e ricorda che questo articolo «prevede l'obbligo per tutti gli operatori che comunque maneggiano alimenti, di essere muniti di tale libretto», comprendendovi quindi anche coloro che lavorano presso le farmacie, che appunto vendono anche (ed a volte producono) sostanze alimentari.

4. Le questioni relative alla abolizione del libretto di idoneità sanitaria non sono fondate.

4.1. In primo luogo, la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in tema di «ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. è infondata, dal momento che, nel vigore del nuovo art.

117 Cost., fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha riferito tale materia al solo «settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (analogamente si veda la sentenza n. 6 del 2004); nè appare rilevante l'utilizzazione in alcune pronunce della Corte di Cassazione dell'espressione "ordine pubblico" in riferimento alla vigente legislazione sul libretto sanitario, poichè radicalmente diverso è il significato di questa espressione nell'art. 117 Cost. e nei codici.

4.2. L'affermazione che l'art. 14 della Legge n. 283 del 1962 esprimerebbe tuttora un principio fondamentale della materia sanitaria, in quanto tale immodificabile dal legislatore regionale, non appare fondata ove si consideri la avvenuta profonda trasformazione della legislazione a tutela della disciplina igienica degli alimenti, anche sulla spinta in tal senso degli organismi scientifici e medici, sulla base dei molti mutamenti conseguenti alle mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

L'art. 14, commi primo e secondo della Legge n. 283 del 1962 aggiunge alla assai articolata e pervasiva disciplina contenuta nella medesima legge, riferita a tutte le fasi della produzione e del commercio «delle sostanze destinate alla alimentazione», la previsione di obblighi di comportamento dei lavoratori e degli imprenditori che operano nei settori della «preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari», prescrivendo che chiunque lavori in questi vasti settori debba essere «munito di apposito libretto di idoneità sanitaria» e sia «tenuto a sottoporsi a periodiche visite mediche di controllo e a eventuali misure profilattiche»; nè gli imprenditori possono assumere personale privo del libretto sanitario. Tutte queste prescrizioni sono assistite da sanzioni amministrative (resta invece estraneo al presente giudizio il quarto comma dell'art. 14 della legge, che estende queste sanzioni a chi «pur a conoscenza di essere affetto da manifestazioni di malattia infettiva diffusiva, continui ad attendere alla preparazione, produzione, manipolazione o vendita di sostanze alimentari»).

Ulteriori specificazioni sul libretto di idoneità sanitaria sono contenute nel Titolo III del DPR 26 marzo 1980, n. 327 (Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), che disciplina analiticamente la materia, anche con prescrizioni relative ai comportamenti da tenere in caso di malattia del personale e relative all'igiene personale e all'abbigliamento.

Rispetto all'efficacia della prescrizione relativa alla tenuta del libretto sanitario a tutela dell'igiene degli alimenti si è successivamente sviluppato un ampio confronto critico anche a livello scientifico internazionale ed in particolare è stata proposta l'adozione di un nuovo modello di tutela dell'igiene degli alimenti, denominato "Sistema dei punti di controllo critici per l'analisi dei rischi (HACCP)", caratterizzato da un coinvolgimento attivo degli imprenditori e dei lavoratori interessati nella individuazione dei punti critici e nel loro controllo (anche sulla base di una idonea formazione), pur sempre sotto la vigilanza pubblica.

Queste ed altre sollecitazioni di ordine scientifico sono evidentemente alla base della adozione di due apposite direttive della Comunità Europea, recepite dal legislatore nazionale tramite il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari): tale disciplina, infatti, tutela l'igiene dei prodotti alimentari in «tutte le fasi successive alla produzione primaria» (si enumerano «la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione, al consumatore») mediante l'esplicita adozione del «sistema di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP» (cfr. art. 3). In questa completa riforma del settore non si fa parola della necessità di documentare i controlli periodici sul personale addetto alle diverse fasi a cui si riferisce

la normazione, mentre il Capitolo VIII dell'Allegato al citato decreto legislativo contiene alcune disposizioni in tema di igiene personale e di malattia, o sospetta malattia, di coloro che operano nel settore, ed il Capitolo X prescrive che gli addetti alle varie fasi di possibile contatto con gli alimenti siano controllati e formati dai responsabili delle imprese interessate ai prodotti alimentari.

Parallelamente, la Comunità Europea ha determinato nuovi sistemi pubblici di controllo sui prodotti alimentari mediante altre direttive, anch'esse recepite dal legislatore statale, mediante il DLgs 3 marzo 1993, n. 123 (Attuazione della direttiva 89/397 CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari) ed il DLgs 26 maggio 1997, n. 156 (Attuazione della direttiva 93/99 CEE concernente misure supplementari in merito al controllo ufficiale dei prodotti alimentari); in questo ambito si disciplinano vasti poteri di controllo e di ispezione, relativi anche al «comportamento igienico del personale che, direttamente o indirettamente, per esercitare le proprie mansioni, entra in contatto con le sostanze ed i prodotti» (art. 2, comma 5, del DLgs n. 123 del 1993).

Questa complessa evoluzione normativa, anche se non ha prodotto l'abrogazione dell'art. 14 della Legge n. 283 del 1962, ha sostanzialmente affiancato al preesistente sistema sulla disciplina igienica relativa alle sostanze alimentari un diverso sistema, di matrice europea, di garanzia sostanziale (e di controllo) sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. Dell'impianto normativo del 1962 resta certamente un sistema sanzionatorio (ormai prevalentemente di natura amministrativa) per tutta una serie di specifici comportamenti valutati come dannosi; non è tuttavia possibile considerare tutte le prescrizioni sostanziali ivi contenute, ormai contraddette dalla più recente legislazione, principi fondamentali della materia: esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri. D'altra parte, questa Corte in varie occasioni ha già affermato che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (si vedano le sentenze n. 65 del 2001, n. 482 del 1995, n. 192 del 1987): e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione.

4.3. La Legge della Regione Emilia-Romagna n. 11 del 2003 e la Legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003 sopprimono l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria dopo essersi espressamente ricollegate al DLgs n. 155 del 1997 ed aver disciplinato, in coerenza ad esso, alcune iniziative di specifica formazione per il personale operante nei settori dei prodotti alimentari. In tal modo queste Regioni, nell'ambito della loro discrezionalità legislativa, eliminano semplicemente una discussa forma di documentazione episodica dello stato di salute degli operatori del settore alimentare, ma esplicitamente confermano l'esigenza di continui ed efficaci interventi preventivi, nonchè di controllo e di ispezione sullo stato di salute e sui comportamenti igienici di coloro che operano nel settore alimentare.

L'art. 45 della Legge della Regione Lazio n. 29 del 2003 si limita, invece, ad escludere dall'obbligo del possesso del libretto di idoneità sanitaria «i farmacisti e i dipendenti delle farmacie pubbliche e private», sulla base della presunta inapplicabilità al settore farmaceutico della legislazione generale in tema di tutela dell'igiene delle sostanze alimentari.

Malgrado, invece, non possa dubitarsi che sia possibile la vendita ed addirittura la preparazione o la trasformazione da parte delle farmacie di alcuni prodotti alimentari (ciò specialmente dopo il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.

59", che permette la vendita in farmacia anche di alimenti di consumo correnti, che si vanno ad aggiungere agli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare di cui al decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375, recante "Norme di esecuzione della Legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio") e che quindi non possano essere escluse le normative a tutela dei prodotti alimentari, tuttavia anche a questo particolare settore sono ormai riferite le direttive europee "concernenti l'igiene dei prodotti alimentari" recepite con i decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 1997, con la possibilità quindi che la legge regionale possa escludere la necessità del libretto sanitario nelle farmacie che trattano prodotti alimentari.

5. Anche le censure relative all'art. 2 della Legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003 non sono fondate.

Non può condividersi, infatti, la tesi sostenuta dall'Avvocatura secondo la quale, in forza dell'art. 14, terzo comma, lettera q), della Legge n. 833 del 1978, spetterebbe solo alle AUSL il rilascio di certificazioni sanitarie ed i relativi accertamenti attribuiti al Servizio Sanitario nazionale, dal momento che non poche leggi statali successive (anche prima della stessa riforma del Titolo V della Costituzione) da una parte hanno attribuito funzioni certificatorie a soggetti diversi e, dall'altra, hanno esplicitamente riconosciuto ai legislatori regionali poteri di riorganizzazione delle strutture sanitarie locali (particolarmente rilevante, in proposito, risulta l'art. 2, comma 2, del DLgs 30 dicembre 1992, n. 502, recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421").

Tutto ciò trova conferma nella stessa previsione dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003.

Il primo comma esclude che possano essere richieste o rilasciate dalle AUSL cinque diverse certificazioni, di cui una (relativa al certificato di idoneità fisica per l'assunzione di minori) esplicitamente ridisciplinata dall'art. 8 della Legge 17 ottobre 1967, n. 977 (Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti) e quattro (rispettivamente relative alla sana e robusta costituzione, all'idoneità fisica per l'assunzione nel pubblico impiego, all'idoneità fisica per l'assunzione di insegnanti, all'idoneità psicofisica per la frequenza di istituti professionali o corsi di formazione professionali) puntualmente ridisciplinate dagli articoli 2, comma 1, lettera a), 16, comma 2, e 17, comma 1, del DLgs 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/39 CEE, 89/654 CEE, 89/655 CEE, 89/656 CEE, 90/269 CEE, 90/270 CEE, 90/394 CEE e 90/679 CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro).

Il secondo comma dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003, a sua volta, esclude due altri certificati del tutto analoghi al libretto di idoneità sanitaria (come visto in precedenza, in generale eliminato dall'art. 4 della medesima legge), la cui attuale base legislativa appare per di più dubbia. Il libretto di idoneità sanitaria per i parrucchieri non è esplicitamente richiesto dalla Legge 14 febbraio 1963, n. 161 (Disciplina dell'attività di barbiere, parrucchiere ed affini) ed è stato spesso esteso al settore ad opera di regolamenti comunali. Per il "certificato per vendita dei generi di monopolio" l'art. 6 della Legge 22 dicembre 1957, n. 1293 (Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio) prevede semplicemente che il gestore dei magazzini di vendita debba essere "immune da malattie infettive e contagiose".

Il terzo comma dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003, invece, affida all'autocertificazione, «ai sensi dell'art. 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 444 (Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa-Testo C)», l'attestazione dell'avvenuta esecuzione delle vaccinazioni obbligatorie che siano richieste: ciò che è già attualmente possibile per la legislazione nazionale, poichè la generica previsione della certificazione per le vaccinazioni necessarie per l'ammissione alla scuola dell'obbligo (art. 117 del DLgs 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado") è stata successivamente in-

tegrata dal nuovo art. 47 del regolamento relativo ai servizi di medicina scolastica (DPR 26 gennaio 1999, n. 355: "Regolamento recante modificazioni al DPR 22 dicembre 1967, n. 1518, in materia di certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie"), che ha previsto espressamente la possibile sostituzione del certificato con l'autocertificazione dell'interessato. D'altra parte, risulta dirimente la considerazione secondo cui la limitazione all'utilizzabilità delle dichiarazioni sostitutive contenuta nell'art. 49 del DPR n. 444 del 2000 non vincola il legislatore regionale, in quanto ormai contenuta in un testo regolamentare (fra le molte, *cfr.* sentenze n. 17 del 2004, n. 507 del 2000 e n. 420 del 1999).

Il quarto comma dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003, infine, attribuisce al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta le certificazioni per l'esonero dalle lezioni di educazione fisica, secondo quanto già previsto nel DPR 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale) e nel DPR 28 luglio 2000, n. 272 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti pediatri di libera scelta); analoga soluzione viene scelta dal legislatore regionale per il certificato sanitario per l'ammissione ai soggiorni di vacanza per minori, materia finora disciplinata tramite circolari (da ultimo *cfr.* circolare 20 aprile 2000, n. 6, del Ministero della Sanità).

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonchè degli articoli "ad esso collegati", della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare), sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 55 del 2003 in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 65 del 2003 indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 70 del 2003 indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 85 del 2003 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2004.

IL PRESIDENTE  
Gustavo Zagrebelsky

IL REDATTORE  
Ugo De Siervo

IL CANCELLIERE  
Giuseppe Di Paola

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2004.



## CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 7 giugno 2004, n. 166

**Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)**

In nome del popolo italiano la Corte Costituzionale composta dai signori:

Gustavo Zagrebelsky, Presidente; Valerio Onida, Carlo Mezzanotte, Fernanda Conti, Guido Neppi Modona, Piero Alberto Capotosti, Annibale Marini, Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, giudici

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 30 settembre 2002, depositato in Cancelleria l'8 ottobre 2002 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2002;

visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 30 settembre 2002 e depositato l'8 ottobre 2002, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione).

Secondo quanto esposto dall'Avvocatura generale dello Stato, la legge impugnata vieterebbe nel territorio regionale ogni attività di allevamento, utilizzazione o cessione a fini di ricerca, di cani e di gatti, prevedendo sanzioni in caso di violazione di tale precetto. Essa vieterebbe inoltre di vivisezionare qualsiasi animale a fini didattici, ad eccezione dei casi previsti da appositi, e preventivi, accordi stipulati con istituti scientifici ed università.

La difesa erariale sostiene che la legge censurata inciderebbe sulle materie della ricerca scientifica e della tutela della salute, che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. La legge n. 20 del 2002 della Regione Emilia-Romagna, ad avviso dell'Avvocatura, eccederebbe i limiti imposti alla competenza legislativa regionale, in particolare poichè l'art. 2, vietando in modo indiscriminato nel territorio della regione Emilia-Romagna le attività indicate dalla legge, contrasterebbe con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (Attuazione della direttiva 86/609 CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici). Tale decreto, nel recepire la direttiva 86/609/CEE del Consiglio del 24 novembre 1986 (Direttiva del Consiglio concernenti il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini specifici), individuerrebbe il fondamento e i limiti della sperimentazione ammessa sugli animali a scopi scientifici. Inoltre, la legge regionale potrebbe ostacolare l'attività di sperimentazione ammessa in ambito europeo, così determinando la violazione della normativa comunitaria in materia.

La normativa impugnata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma lettera l), Cost., in quanto, nel prevedere sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in essa contenute, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Secondo la difesa erariale, infatti, la Corte avrebbe costantemente affermato il principio secondo

del cui la potestà di sanzionare eventuali illeciti amministrativi seguirebbe i medesimi criteri di distribuzione delle competenze statali cui le sanzioni si riferiscono.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, limitandosi a chiedere che la Corte respinga il ricorso perchè inammissibile, oltre che infondato, e riservandosi di esporre i motivi delle proprie richieste in separata memoria.

Ha presentato atto di intervento fuori termine l'ENPA - Ente nazionale per la protezione degli animali.

3. In data 14 gennaio 2003, in vista dell'udienza pubblica fissata originariamente per il successivo 28 gennaio, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria, sviluppando ulteriormente le proprie argomentazioni.

In particolare, nella memoria si sostiene, in primo luogo, che la legge regionale violerebbe il primo comma dell'art. 117 Cost., e ciò in quanto non rispetterebbe la normativa posta dall'ordinamento comunitario in materia e recepita dalla legislazione italiana. Infatti, mentre la direttiva europea fisserebbe «regole fondamentali, tali da ridurre al minimo le sofferenze e gli abusi nei confronti di animali allevati od utilizzati a scopo sperimentale» e mentre la disciplina nazionale di attuazione, pur senza porre un divieto assoluto agli esperimenti, aggiungerebbe «ulteriori elementi di rafforzamento della tutela degli animali», la disciplina regionale porrebbe in essere «un divieto generalizzato di allevamento, utilizzo e cessione di cani o gatti a fini di sperimentazione», nonchè dell'utilizzo di «pratiche di vivisezione a scopo didattico su qualunque tipo di animale», prevedendo in materia anche «sanzioni amministrative pecuniarie di rilevante entità».

Viene inoltre messa in evidenza anche la previsione del secondo comma dell'art. 1 della legge in questione - previsione definita paradossale dal ricorrente - secondo la quale, a fronte dell'insuperabile divieto di vivisezione a scopo di sperimentazione, potrebbero essere autorizzati dalla Regione esperimenti didattici su tutti gli animali nei casi «in cui il sacrificio di animali da laboratorio potrebbe, almeno astrattamente, portare a progressi medico-scientifici per la vita umana».

Ulteriore ragione di «illegittimità della previsione derogatoria» appena citata, inoltre, deriverebbe dalla considerazione della più restrittiva disciplina corrispondente contenuta nel terzo comma dell'art. 8 del DLgs n. 116 del 1992, ai sensi del quale «il Ministro della Sanità autorizza gli esperimenti a semplice scopo didattico soltanto in caso di inderogabile necessità e non sia possibile ricorrere ad altri sistemi dimostrativi».

La legge regionale viene inoltre censurata sotto il profilo del primo comma dell'art. 33 Cost., relativo alla libertà scientifica, poichè porrebbe un ostacolo assoluto alle ricerche scientifiche del tipo in oggetto, «a prescindere dalle caratteristiche o modalità» del loro svolgimento.

Viene denunciata, infine, la violazione del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost., poichè la Regione, con la normativa in questione, inciderebbe su alcune materie di esclusiva competenza statale; in particolare, ad essere interessate dall'intervento regionale sarebbero le materie dell'ordinamento civile e dell'ordinamento penale, che soffrirebbero una deroga per effetto della speciale disciplina in tema di sperimentazioni lecite sugli animali. Ancora, le disposizioni impuginate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto disapplicherebbero la normativa di principio in materia di ricerca scientifica, che, per di più, è stata dettata in recepimento della apposita normativa comunitaria.

4. In data 15 gennaio 2003, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una ampia memoria, esponendo le ragioni poste a fondamento della propria difesa.

La Regione resistente, in via preliminare, afferma che il ricorso dovrebbe essere ritenuto inammissibile, in primo luogo perchè meramente assertivo, e in secondo luogo perchè si limiterebbe «a formulare censure di ordine generale, ed in definitiva ad affermare l'illegittimità costituzionale della legge senza indicare affatto le specifiche ragioni che potrebbero determinare l'illegittimità della normativa regionale impugnata».

Nel merito, la Regione sostiene anzitutto che la normativa regionale in questione non contrasterebbe con la direttiva europea invocata dall'Avvocatura dello Stato, dal momento che quest'ultima determinerebbe solo una disciplina minima di tutela degli animali che potrebbero essere oggetto di sperimentazione, senza tuttavia escludere la possibilità di una maggior tutela, quale appunto quella prevista dalla legge in oggetto. La direttiva europea 86/609/CEE, in altre parole, sarebbe destinata essenzialmente al ravvicinamento delle normative nazionali relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici. Inoltre, la direttiva citata esplicitamente prevederebbe che gli Stati possano introdurre «un regime di tutela più severo» rispetto a questo nucleo minimo comune, con ciò quindi rinviando al riparto di competenze previsto nei singoli ordinamenti.

Quanto poi alla riconducibilità della materia disciplinata dalla legge alle categorie previste nell'art. 117 Cost., la Regione Emilia-Romagna afferma anzitutto che essa rientrerebbe prevalentemente nel quarto comma di questa disposizione costituzionale, dal momento che opererebbe «nel campo del rapporto tra uomo e specie animali», realizzando «l'aspirazione ad uno speciale rapporto di affettività con gli animali utilizzati a scopo di compagnia». D'altra parte, la Regione riconosce come la legge in esame incida anche nella materia della tutela della salute, ma nega che esista in questa materia un principio fondamentale che «vieti un intervento quale quello recato dalla legge regionale». Anzi, il fatto che nel DLgs n. 116 del 1992 siano previsti alcuni poteri ministeriali di restrizione del numero delle specie sottoponibili a sperimentazione o di autorizzazione starebbe a dimostrare la ammissibilità di un analogo esercizio di poteri da parte delle Regioni.

La Regione resistente, inoltre, evidenzia come, a suo avviso, la determinazione delle regole in materia non «debba essere necessariamente unica per tutta la comunità nazionale».

Viene infine contestata l'affermazione dell'Avvocatura secondo la quale la disciplina delle sanzioni amministrative sarebbe riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile»; viceversa, tale disciplina seguirebbe i medesimi criteri di distribuzione delle competenze sostanziali.

5. In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una ulteriore memoria, dando conto di quanto sopravvenuto all'impugnativa e replicando ulteriormente agli argomenti sviluppati dalla difesa erariale nella memoria a suo tempo depositata.

Sotto il primo profilo, la Regione riferisce dell'esito della fase cautelare del giudizio amministrativo intentato da una ditta di allevamento e commercio di animali a fini di sperimentazione avverso i provvedimenti attuativi della legge regionale impugnata emanati da parte del Comune di S. Polo d'Enza. Tanto il TAR di Parma, quanto la V Sezione del Consiglio di Stato, rispettivamente con ordinanza n. 41 del 18 febbraio 2003 e con ordinanza del 27 maggio 2003, hanno respinto la richiesta di sospensione degli atti impugnati e rigettato in limine la richiesta di rimessione della questione di legittimità costituzionale della legge regionale oggetto del presente giudizio, rilevando l'insussistenza di contrasti con la disciplina comunitaria, la quale fisserebbe semplicemente limiti alla sperimentazione, lasciando spazio ai singoli Stati di adottare una disciplina più restrittiva.

La Regione da conto, inoltre, dei contenuti della legge regionale 10 luglio 2003, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)», intervenuta a modificare la legge impugnata sulla base di contatti intercorsi con il Governo, al fine di pervenire alla cessazione della materia del contendere. La resistente sottolinea come i nuovi commi 2-bis e 2-ter dell'art. 1 della Legge n. 20 del 2003, introdotti appunto dalla Legge n. 13 del 2003, prevedano l'istituzione da parte delle Università aventi sede nel territorio della regione di «Comitati etici per la sperimentazione animale» disciplinati dalla Regione previa intesa con i Rettori delle Università, e come il nuovo comma 2 dell'art. 2 consenta oggi di prevedere i casi di deroga al divieto di vivisezione a scopo di-

dattico senza la necessità di ulteriore espressa autorizzazione regionale.

Quanto agli argomenti prospettati dall'Avvocatura dello Stato a sostegno del ricorso, la Regione insiste anzitutto sul fatto che la legge regionale impugnata non potrebbe in alcun modo avere l'effetto di «escludere l'applicazione del diritto comunitario da una porzione importante del suolo nazionale», richiamando non soltanto l'art. 24 della direttiva 86/609/CEE ma anche la nota con la quale la Commissione Europea, proprio in relazione al caso di specie, ha constatato che la medesima direttiva «contiene norme di armonizzazione minime, garantendo al contempo agli Stati membri il diritto di adottare ed applicare norme più restrittive nell'ambito della tutela degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici».

Sulla asserita contraddittorietà della legge regionale derivante dalla circostanza secondo la quale essa, mentre vieterebbe l'uso di cani e gatti a scopo di sperimentazione scientifica, consentirebbe a certe condizioni la vivisezione di animali a scopo didattico, la difesa della Regione, oltre all'inammissibilità della censura perché non prospettata nel ricorso, rileva come essa sia frutto di un evidente equivoco, dal momento che il divieto concernerebbe solo i cani e i gatti, mentre la vivisezione a scopi didattici riguarderebbe tutti gli animali.

La Regione argomenta poi sulla infondatezza della censura concernente la violazione dell'art. 33, primo comma, Cost., in relazione alla libertà della ricerca scientifica, osservando che da un lato sarebbe impossibile configurare una presunta libertà assoluta della scienza, dall'altro che la direttiva comunitaria e lo stesso legislatore statale, prevedendo la possibile limitazione del numero delle specie e del numero delle razze o categorie all'interno di ciascuna specie sottoponibili a sperimentazione (addirittura affidando tale potere ad un provvedimento ministeriale a carattere sostanzialmente regolamentare), confermerebbero in termini evidenti la limitabilità della libertà di ricerca scientifica.

Quanto alla lamentata violazione dell'art. 117 Cost., la Regione, pur riconoscendo come la legge impugnata incida anche sulla materia della ricerca scientifica (senza peraltro violare i principi fondamentali contenuti nella legge statale), ribadisce che il settore in questione avrebbe una sua consistenza propria, concernente in particolare il rapporto tra uomo e animali, e come tale dovrebbe rientrare nell'ambito della competenza regionale. La presunta interferenza con le materie, di competenza esclusiva dello Stato, dell'ordinamento civile e di quello penale costituirebbe poi un motivo nuovo, non fatto valere nel ricorso (ad eccezione di quanto lamentato con riferimento alle sanzioni amministrative), e dunque inammissibile; l'inammissibilità di tale motivo deriverebbe, inoltre, dalla genericità della sua prospettazione. La censura in questione sarebbe comunque infondata nel merito.

Infine, sul rilievo mosso dalla difesa erariale concernente il fatto che la deroga al divieto di vivisezione per scopi didattici non sarebbe assistita dall'intervento di un organo tecnico-scientifico, a parte l'inammissibilità perché si tratterebbe di motivo nuovo rispetto al ricorso, la Regione osserva che, se la censura fosse fondata, andrebbe a colpire la stessa legge statale che prevede la competenza ministeriale senza alcuna specifica partecipazione di organi tecnici; tuttavia, la censura sarebbe infondata, dal momento che confonderebbe la competenza alla stipulazione delle intese previste dalla legge regionale con il procedimento da seguire per giungere ad ogni intesa.

Con queste argomentazioni, la Regione conclude per l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, per genericità delle censure in esso contenute; per l'inammissibilità dei motivi nuovi contenuti nella memoria depositata dalla difesa erariale; in subordine, per l'infondatezza del ricorso in tutte le sue parti.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20

(Norme contro la vivisezione), per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, poichè essa inciderebbe sulle materie della ricerca scientifica e della tutela della salute, attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, in violazione dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. La legge impugnata, infatti, eccederebbe i limiti imposti alla competenza legislativa delle Regioni, in particolare poichè l'art. 2, vietando in modo indiscriminato nel territorio regionale le attività ivi indicate, contrasterebbe con quanto previsto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici), che individua il fondamento e i limiti della sperimentazione ammessa sugli animali a scopi scientifici.

Inoltre, la legge regionale, ostacolando l'attività di sperimentazione ammessa nell'ordinamento comunitario, determinerebbe una violazione della normativa comunitaria in materia e quindi contrasterebbe con il primo comma dell'art. 117 Cost.

La normativa oggetto del presente giudizio contrasterebbe altresì con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel prevedere sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in essa contenute, incidenti in materie di competenza statale, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La legge regionale, infine, violerebbe anche il primo comma dell'articolo 33 Cost. in quanto porrebbe uno ostacolo assoluto alla ricerca scientifica condotta con le modalità in oggetto.

2. Deve preliminarmente essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio, peraltro tardivamente, dall'ENPA – Ente nazionale per la protezione degli animali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale sono legittimati ad essere parti solo i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (*cfr.*, da ultimo, sentenze n. 338 del 2003, n. 315 del 2003, n. 307 del 2003, n. 303 del 2003 e n. 49 del 2003).

3. Sempre in via preliminare va respinta la eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Emilia-Romagna perchè in esso si affermerebbe «apoditticamente il contrasto della normativa regionale con la Costituzione o con la normativa europea, senza addurre specifiche argomentazioni a sostegno di tale tesi, e senza illustrare le ragioni ed i profili sotto i quali la censura sarebbe fondata». In realtà, il ricorso dell'Avvocatura individua, seppur in estrema sintesi e tramite il rinvio al contenuto dei testi normativi citati, le cause dell'asserita incostituzionalità della legge regionale n. 20 del 2002 nel contrasto delle sue disposizioni con quanto previsto dal DLgs n. 116 del 2002 riguardo alla attuazione della direttiva 86/609/CEE del Consiglio del 24 novembre 1986 (Direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini specifici).

Occorre, peraltro, procedere alla delimitazione del thema decidendum su cui questa Corte è chiamata a pronunciarsi. Infatti, la delibera del Consiglio dei Ministri che decide la proposizione del ricorso e l'allegata relazione del Ministro per gli Affari regionali contengono censure del tutto generiche nei confronti dell'intera legge, mentre vengono espressi specifici rilievi di costituzionalità solo limitatamente all'art. 2 ed in relazione alla lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost.; lo stesso riferimento alla lesione del diritto comunitario appare del tutto generico e perplesso. Ciò conduce a restringere la presente questione di costituzionalità al solo profilo della eventuale lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost. da parte dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, ferma restando la valutazione di questa Corte in ordine alla eventuale inscindibilità tra la disposizione validamente impugnata e le altre disposizioni della legge.

4. Nel merito la questione è fondata.

5. I due commi dell'art. 2 della legge regionale impugnata

contengono due distinte disposizioni: la prima vieta nel territorio regionale non solo l'allevamento, ma anche «l'utilizzo e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti, ai fini di sperimentazione»; la seconda vieta «la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali, salvo i casi autorizzati» secondo le previsioni della stessa legge. Sul punto ha inciso marginalmente la modifica introdotta dall'art. 2 della legge regionale n. 13 del 2003, eliminando il precedente riferimento alla Regione come soggetto che avrebbe dovuto esprimere l'autorizzazione.

La tesi sostenuta dalla difesa regionale, secondo la quale la disposizione censurata opererebbe nell'ambito di una materia di competenza residuale delle Regioni, quindi di loro esclusiva spettanza, definita come «rapporto tra uomo e specie animali» non può essere condivisa. Oltre ai forti dubbi sulla configurabilità di una simile materia nel sistema di riparto di cui all'art. 117 Cost., nel caso in esame la stessa terminologia utilizzata («sperimentazione», «vivisezione a scopo didattico») rende palese che il legislatore regionale è consapevolmente intervenuto nell'ambito della materia «ricerca scientifica», seppur finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria, e quindi in una materia di legislazione concorrente, nella quale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spetta al legislatore nazionale determinare i principi fondamentali. Inoltre, anche nella più recente legislazione in tema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni (seppur antecedente alla riforma del Titolo V operata dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001), la «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali» ineriva alla materia «ricerca scientifica», secondo quanto si ricava dall'art. 125 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).

D'altra parte il DLgs n. 116 del 1992 disciplina gli stessi settori materiali ora disciplinati dall'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, nell'ambito di una ampia normativa esplicitamente finalizzata, come specificato nell'art. 1, alla «protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici».

6. La tutela degli animali sottoposti a sperimentazioni a scopo scientifico e didattico, già sommariamente garantita dalla Legge 12 giugno 1931, n. 924, recante «Modificazione delle disposizioni che disciplinano la materia della vivisezione sugli animali vertebrati a sangue caldo (mammiferi ed uccelli)», ha subito un sostanziale rafforzamento con il DLgs n. 116 del 1992 che, nel recepire la direttiva 86/609/CEE, ha sviluppato ampiamente i principi e gli obiettivi di quest'ultimo atto normativo mediante una disciplina analitica, fortemente restrittiva della stessa libertà di sperimentazione, a tutela degli animali coinvolti, e largamente affidata nella sua applicazione alle determinazioni, alle autorizzazioni ed ai controlli del Ministro della Sanità e dell'Istituto superiore di sanità.

Quanto, in particolare, ai cosiddetti animali di affezione - oltre alle misure previste dalla Legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) e alla tutela generale contro i maltrattamenti di cui all'art. 727 cod. pen. - il DLgs n. 116 del 1992 stabilisce espressamente che questi possono essere sottoposti a sperimentazioni solo ove appositamente allevati e su specifica autorizzazione ministeriale (art. 3, comma 2), nella esclusiva ipotesi che obiettivo di tali attività «siano verifiche medico-biologiche essenziali e gli esperimenti su altri animali non rispondano agli scopi dell'esperimento» (art. 8, comma 1, lettera b). Analoga è la previsione per gli esperimenti a scopo didattico, poichè il Ministro della Sanità può autorizzarli «soltanto in caso di inderogabile necessità e non sia possibile ricorrere ad altri sistemi dimostrativi» (art. 8, comma 3).

La legislazione vigente quindi bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario (*cfr.* soprattutto l'art. 3 del DLgs

n. 116 del 1992 e l'art. 3 della direttiva 86/609/CEE). È noto che esistono anche opinioni contrarie ad ogni specie di sperimentazione animale, dal momento che si asserisce che queste sperimentazioni sarebbero in realtà inefficaci, ma si tratta di opinioni scientifiche finora largamente minoritarie e non recepite né dal legislatore nazionale, né da quello europeo (il quale, anzi, ha ancora di recente confermato ed integrato la disciplina di cui alla direttiva 86/609/CEE mediante la direttiva 2003/65/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 86/609/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini specifici).

Da quanto detto emerge che, nell'ambito della materia "ricerca scientifica", l'esigenza di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni ha originato una serie di norme del DLgs n. 116 del 1992, che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione; da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione (per considerazioni in parte analoghe, si vedano le sentenze di questa Corte n. 507 del 2003, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).

In questo senso sono significativi di entrambi questi rischi gli stessi contenuti dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, poichè il primo comma vieta in assoluto l'allevamento, l'utilizzo e la cessione nel territorio regionale di cani e gatti a fini di sperimentazione, mentre il secondo comma sostituisce all'eccezionale autorizzazione ministeriale alla vivisezione a scopo didattico una diversa ed indeterminata autorizzazione.

Ciò senza considerare che limiti differenziati da Regione a Regione potrebbero comunque essere aggirati con estrema facilità.

È pur vero che l'art. 24 della direttiva europea 86/609/CEE autorizza gli Stati membri ad adottare o ad applicare anche «misure più rigide per la protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o per il controllo e la limitazione dell'uso degli animali in esperimenti»; il legislatore statale, tuttavia, nell'esercizio del proprio potere di determinare i principi fondamentali della materia, non si è limitato a recepire il livello di tutela previsto dalla normativa comunitaria, ma ha già direttamente dettato una disciplina in parte più rigida delle prescrizioni della direttiva europea, peraltro attraverso una regolamentazione uniforme per tutto il territorio nazionale.

Nè, d'altra parte, appare ammissibile dedurre, dalla previsione contenuta nella legislazione in oggetto (art. 18 del DLgs n. 116 del 1992) di alcuni limitati poteri ministeriali che possono modificare alcune disposizioni del decreto legislativo, la tesi che la Regione possa esercitare il proprio potere legislativo almeno nei medesimi ambiti. Dal momento che, invece, è alla legge dello Stato che spetta dettare i principi fondamentali nella materia de qua, può semmai dubitarsi della legittimità costituzionale di un potere ministeriale di modificazione di norme qualificabili come principi fondamentali, aspetto peraltro non in discussione in questa sede.

7. La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002 comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, degli articoli 3 e 4 della medesima Legge, che disciplinano esclusivamente il sistema sanzionatorio) ed i poteri di vigilanza relativi alle prescrizioni contenute nell'art. 2.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge

della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2004.

IL PRESIDENTE  
Gustavo Zagrebelsky

IL REDATTORE  
Ugo De Siervo

IL CANCELLIERE  
Giuseppe Di Paola

Depositato in Cancelleria l'11 giugno 2004.

## CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 7 giugno 2004, n. 167

**Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile)**

In nome del popolo italiano la Corte Costituzionale composta dai signori:

Gustavo Zagrebelsky, Presidente; Valerio Onida, Carlo Mezzanotte, Fernanda Conti, Guido Neppi Modona, Piero Alberto Capotosti, Annibale Marini, Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfonso Quaranta, giudici

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 24 gennaio 2003, depositato in Cancelleria il 3 febbraio 2003 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2003;

visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna, nonché l'atto di intervento della TIM – Telecom Italia Mobile SpA;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2004 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato dello Stato Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato Giuseppe de Vergottini per la TIM – Telecom Italia Mobile SpA;

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 24 gennaio e depositato il successivo 3 febbraio 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile).

Il ricorrente muove dalla premessa che la legge regionale impugnata costituisca espressione della potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e contesta la violazione, da parte di essa, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. In particolare il comma 1 dell'art. 1, nell'estendere tutte le disposizioni della legge regionale alle infrastrutture di telecomunicazioni definite strategiche dal decre-

to legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), contrasterebbe con il principio fondamentale fissato nell'art. 3, comma 1, del menzionato DLgs n. 198 del 2002, il quale prevede che «le categorie di infrastrutture di telecomunicazioni, considerate strategiche ai sensi dell'articolo 1, comma 1 della Legge 21 dicembre 2001, n. 443, sono opere di interesse nazionale, realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite dal presente decreto, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c) della Legge 22 febbraio 2001, n. 36».

L'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, comporterebbe poi l'illegittimità costituzionale delle disposizioni, ad esso collegate, di cui all'art. 3, commi 1 e 2 della legge regionale oggetto di censura.

Quanto al comma 2 dello stesso art. 1, il quale prevede che per la localizzazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche «continuano a trovare applicazione le disposizioni regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica e in materia di trasformazione edilizia», esso contrasterebbe con il principio fondamentale contenuto nell'art. 3, comma 2, del medesimo DLgs n. 198 del 2002, a mente del quale le infrastrutture definite strategiche, ad eccezione delle torri e dei tralicci relativi alle reti di televisione digitale terrestre e ferme restando le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali e quelle a tutela delle servitù militari, «sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento».

Il ricorrente denuncia infine l'art. 2 della legge regionale n. 30 del 2002, il quale reca modificazioni a talune norme (in particolare ai commi 7, 8 e 9) dell'art. 8 della legge regionale 31 ottobre 2000, n. 30, riguardanti il regime delle autorizzazioni per tutti gli impianti fissi di telefonia mobile.

La disposizione, nel modificare il precedente regime autorizzatorio, contrasterebbe con l'art. 5 del DLgs n. 198 del 2002, il quale, stabilendo una nuova ed uniforme disciplina per i «procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici», costituisce principio fondamentale in materia di ordinamento della comunicazione, che deve trovare attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale, sia per la forte caratterizzazione unitaria della materia, sia in considerazione della formazione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche di origine industriale prevista dall'art. 5, comma 2, del DLgs n. 198 del 2002.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

3. Con atto depositato fuori termine è intervenuta ad adiuvandum del Presidente del Consiglio la TIM – Telecom Italia Mobile SpA, licenziataria per l'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazioni per l'espletamento del servizio pubblico di radiomobile in tecnica GSM e UMTS e titolare di infrastrutture e di telecomunicazioni cui la Regione Emilia-Romagna ha esteso l'applicazione della legge n. 30 del 2002.

4. In prossimità dell'udienza pubblica del 23 marzo 2004 la Regione Emilia-Romagna ha presentato una memoria nella quale conclude per l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla TIM e per la infondatezza del ricorso.

Quanto all'intervento, si osserva che esso è stato compiuto oltre il termine previsto per la costituzione in giudizio.

Relativamente al merito del ricorso, la Regione sostiene che il contrasto denunciato dall'Avvocatura fra la legge regionale n. 30 del 2002 ed il DLgs n. 198 del 2002 dovrebbe dirsi a priori escluso a seguito della intervenuta declaratoria di illegittimità dell'intero DLgs n. 198 del 2002 con la sentenza di questa Corte n. 303 del 2003. La difesa regionale non ignora che, con il DLgs 1 agosto 2003, n. 259, è stato approvato il «Codice delle comunicazioni elettroniche», ma ritiene che esso non rile-

vi ai fini del presente giudizio in quanto, essendo posteriore alla legge regionale impugnata, i rapporti tra la sopravvenuta fonte statale e la fonte regionale pongono «al più un problema di individuazione della fonte applicabile, e in ogni caso non un problema di legittimità costituzionale». Peraltro, si prosegue nella memoria, il DLgs n. 259 del 2003 non si sovrappone integralmente al DLgs n. 198 del 2002, tanto che quest'ultimo non figura tra i numerosi atti normativi espressamente abrogati dal codice stesso.

5. Nella pubblica udienza del 23 marzo 2004 l'Avvocatura dello Stato ha insistito per l'accoglimento del ricorso, negando che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del DLgs n. 198 del 2002 abbia privato la questione proposta del parametro di legittimità costituzionale in essa invocato. Secondo la difesa erariale il Codice delle comunicazioni elettroniche, nel riprodurre in larga parte il contenuto normativo del DLgs n. 198 del 2002, lo avrebbe tacitamente abrogato e si porrebbe ora quale nuovo principio fondamentale della materia, idoneo a costituire limite di legittimità della legislazione regionale oggetto di censura. Il rinvio al DLgs n. 198 del 2002 che compare nell'art. 1 della legge regionale impugnata sarebbe dunque ora da intendere come riferito al DLgs n. 259 del 2003. La difesa della Regione Emilia-Romagna ha replicato che non potrebbe considerarsi sussistente alcuna continuità normativa fra il DLgs n. 198 del 2002 e il Codice, poichè, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale, il decreto n. 198 del 2002 è stato caducato ex tunc. Sarebbe venuto in tal modo a mancare un requisito essenziale per la rituale proposizione del ricorso, che dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

#### Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile). Se ne denuncia il contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, e specificamente recati dagli artt. 3, commi 1 e 2, e 5 del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della Legge 21 dicembre 2001, n. 443).

Il comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 30 del 2002, nel prevedere che essa si applichi alle «infrastrutture di telecomunicazioni definite strategiche» dal DLgs n. 198 del 2002, violerebbe il principio posto dall'art. 3, comma 1, di tale decreto, il quale stabilisce che quelle infrastrutture siano realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite dal medesimo decreto. Per la stessa ragione sarebbe incostituzionale pure l'art. 3, commi 1 e 2, della legge oggetto di impugnazione.

Quanto all'art. 1, comma 2, il quale stabilisce che per la localizzazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche «continuano a trovare applicazione le disposizioni regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica e in materia di trasformazione edilizia», esso contrasterebbe con il principio fondamentale contenuto nell'art. 3, comma 2, del DLgs n. 198 del 2002. Le infrastrutture strategiche sono infatti qualificate come «compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica» e «realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento».

Infine l'art. 2 della legge regionale n. 30 del 2002, nel modificare il regime autorizzatorio per tutti gli impianti fissi di telefonia mobile, contrasterebbe con l'art. 5 del DLgs n. 198 del 2002, il quale detta una nuova ed uniforme disciplina per i «procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici».

2. Deve preliminarmente essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato, peraltro tardivamente, dalla TIM – Telecom Italia Mobile SpA. Va infatti ribadito il

consolidato orientamento di questa Corte secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (*cf.*, da ultimo, sentenze n. 338, n. 315, n. 307 e n. 303 del 2003; n. 533 e n. 510 del 2002; n. 382 del 1999).

### 3. La questione è inammissibile.

La legge regionale n. 30 del 2002, nella prospettazione del ricorrente, rappresenterebbe esercizio della potestà legislativa ripartita in materia di ordinamento della comunicazione. L'Avvocatura dello Stato ne assume il contrasto con i principi fondamentali della materia, contenuti nel DLgs n. 198 del 2002 e, segnatamente, nell'art. 3, comma 1, in tema di infrastrutture strategiche, nell'art. 3, comma 2, concernente la realizzabilità in deroga ad ogni disposizione di legge o regolamento delle predette infrastrutture, ivi compresa la legge quadro sulle emissioni, e nell'art. 5, in tema di procedimenti autorizzatori di infrastrutture radioelettriche.

Il predetto decreto legislativo, con la sentenza n. 303 del 2003, è stato tuttavia dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza, per contrasto con l'art. 76 Cost. In quella occasione si è osservato che l'art. 1, comma 2 della Legge n. 443 del 2001, che figura nel titolo del DLgs n. 198 del 2002 ed è richiamato nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentite i Ministri competenti. Proprio la estraneità al programma di quanto previsto dal DLgs n. 198 rendeva evidente l'eccesso di delega, «a nulla rilevando», osservava questa Corte nella citata pronuncia, «la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia».

L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto in udienza che la declaratoria di illegittimità costituzionale del DLgs n. 198 del 2002 non avrebbe fatto venire meno le norme indicate come parametro nel presente giudizio. Il Codice delle comunicazioni elettroniche, infatti, avrebbe tacitamente abrogato il DLgs n. 198 del 2002, riproducendone al tempo stesso in larga parte il contenuto normativo. Esso si porrebbe pertanto come fonte dei principi fondamentali della materia, formalmente nuova, ma in sostanziale continuità con le norme abrogate. Dovrebbe pertanto essere consentito individuare il parametro del giudizio di legittimità costituzionale con riferimento alla nuova fonte nella quale si rinvergono i medesimi principi fondamentali, la cui violazione è stata denunciata con il ricorso.

In particolare la difesa erariale osserva che, mentre le questioni di costituzionalità relative agli artt. 1, commi 1 e 2, e 3 della legge regionale n. 30 del 2002 sarebbero divenute inammissibili poichè i commi 1 e 2 dell'art. 3 del DLgs n. 198 del 2002, di cui si denuncia la violazione, non sono stati riprodotti nel Codice, al contrario permarrrebbe la necessità di uno scrutinio di costituzionalità in ordine all'art. 2 dell'anzidetta legge

regionale. Se ne assume infatti il contrasto con l'art. 5 del DLgs n. 198 del 2002, che è stato interamente trasfuso nell'art. 87 del Codice e che stabilisce una nuova ed uniforme disciplina per i «procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici».

La tesi dell'Avvocatura dello Stato non può essere condivisa. Il DLgs n. 259 del 2003 ha in effetti dettato una disciplina organica della materia, riproducendo molte disposizioni contenute nel DLgs n. 198 del 2002, e tuttavia nessuna continuità normativa potrebbe dirsi sussistere fra le due fonti, poichè, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto n. 198 del 2002, questo è stato rimosso con effetto *ex tunc*, ciò che impedisce di operare quella saldatura tra le due fonti che il ricorrente afferma essersi prodotta. Dal DLgs n. 198 del 2002, dichiarato illegittimo per vizio di forma, non può scaturire alcun effetto, neanche quello di costituire un legame con il successivo Codice delle comunicazioni.

Si aggiunga che l'ipotizzato trasferimento del parametro lederebbe il diritto di difesa della Regione resistente. I termini della questione sono definiti dal ricorrente con l'atto introduttivo, nè la parte resistente può essere gravata, come si pretende nel presente giudizio, dell'onere di verificare, in sede difensiva, quale dei principi contenuti nel vecchio DLgs n. 198 del 2002 siano presenti anche nel vigente Codice delle comunicazioni e quali non siano stati in questo riprodotti.

In conclusione, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del DLgs n. 198 del 2002, la cui violazione ridonderebbe in lesione del parametro invocato nel presente giudizio, ha inciso radicalmente sui termini della questione, privandola di uno dei suoi requisiti essenziali, così da renderla inammissibile.

### PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, e 5 del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della Legge 21 dicembre 2001, n. 443), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2004.

IL PRESIDENTE  
Gustavo Zagrebelsky

IL REDATTORE  
Carlo Mezzanotte

IL CANCELLIERE  
Giuseppe Di Paola

Depositato in Cancelleria l'11 giugno 2004.

### PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

RICORSO N. 56 DEPOSITATO IL 31 MAGGIO 2004

**Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Emilia-Romagna per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 40 del 25 marzo 2004), recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2"**

(pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzio-

nale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956)

La legge della Regione Emilia-Romagna n. 5 del 24 marzo 2004 contiene norme concernenti l'immigrazione, nonché il diritto di asilo e la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea.

Tali due materie sono riservate alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione.

Lo straripamento della potestà legislativa, con inerente vizio costituzionale, vizia l'intera legge regionale impugnata, si-

gnificativamente intitolata "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

Ed invero, sin dall'art. 1, comma 1, la impugnata legge legifera in materia di concorso della Regione alla tutela dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, così impropriamente invadendo la legislazione esclusiva dello Stato nella materia della condizione giuridica di quei cittadini.

I successivi commi dell'art. 1 completano e specificano il non consentito intervento normativo regionale (fatta eccezione per il comma 2, che richiama applicativamente l'art. 3 della Costituzione) in materia spettante alla legislazione statale.

L'art. 2 è anch'esso in linea con la violazione costituzionale (fatta eccezione per il riferimento ai cittadini dell'Unione Europea) e disvela ulteriormente l'evidente straripamento legislativo nel comma 3, ove espressamente si fa riferimento ai benefici (di cui ai successivi Capi dal II al V della legge impugnata) previsti e destinati ai «cittadini stranieri immigrati».

Laddove la materia dell'immigrazione e della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea non tollera costituzionalmente intrusioni legislative regionali. Dunque, è l'intera legge regionale impugnata che (fatta eccezione per i riferimenti ai cittadini dell'Unione) va dichiarata costituzionalmente illegittima.

In ogni caso, il vulnus costituzionale d'invasività appare eclatante in relazione alle seguenti disposizioni contenute nella legge regionale impugnata.

1) L'art. 3, comma 4, lett. d), prevede una attività di osservazione e monitoraggio – in raccordo con le Prefetture - del funzionamento dei centri c.d. di accoglienza.

Tali centri pertengono direttamente alla materia dell'immigrazione, nonché alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, entrambe di esclusiva spettanza legislativa dello Stato. Pertanto, la Regione non poteva legiferare nella materia. Ciò che ha fatto, peraltro, introducendo invasivamente integrazioni alla normativa dettata dallo Stato.

2) Gli artt. 6 e 7 riconoscono nuove forme di partecipazione

dei «cittadini stranieri immigrati all'attività politico-amministrativa della Regione, quali rappresentanti della Consulta regionale», ad essa affidando rilevanti compiti istituzionali propulsivi e consultivi. Tali forme partecipative riguardano all'evidenza la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e l'immigrazione; materie riservate in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato.

3) L'art. 10 attribuisce il diritto ai «cittadini stranieri immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la "prima casa"». Ma questa è materia di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, costituzionalmente di spettanza dello Stato. Il quale Stato ha, peraltro, puntualmente legiferato sull'argomento.

4) L'art. 3, comma 5, attribuisce alla Regione un potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali inadempienti alle funzioni ed attività indicate nel medesimo art. 3.

Senonchè, l'art. 3 è – come già denunciato – invasivo della competenza legislativa dello Stato; di tal che, nella materia, alcun potere sostitutivo può essere riconosciuto alla Regione (ma, semmai e ricorrendone i presupposti, allo Stato).

Ed inoltre la disposizione regionale denunciata non determina in alcun modo il tipo di potere sostitutivo della Regione, con ciò incorrendo in violazione anche degli artt. 114 e 120 della Costituzione.

P.Q.M.

si chiede che la legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 venga dichiarata (fatta eccezione per i riferimenti ai cittadini dell'Unione) costituzionalmente illegittima; quantomeno nei profili subordinati articolati nel presente ricorso.

Si producono estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 7 maggio 2004, nonché copia della legge regionale impugnata.

Roma, 19 maggio 2004.

AVVOCATO DELLO STATO  
Carlo Sica

## LIBRERIE CONVENZIONATE PER LA VENDITA AL PUBBLICO

**Edicola del Comunale** S.n.c. – Via Zamboni n. 26 – 40127 Bologna  
**Libreria di Palazzo Monsignani** S.r.l. – Via Emilia n. 71/3 – 40026 Imola (BO)  
**Libreria del professionista** – Via XXII Giugno n. 3 – 47900 Rimini  
**Libreria Universitaria & Giuridica** – Via del Lazzaretto n. 51 – 47100 Forlì  
**Nuova Tipografia Delmaino** S.n.c. – Via IV Novembre n. 160 – 29100 Piacenza

**Libreria Bettini** S.n.c. – Via Vescovado n. 5 – 47023 Cesena  
**Libreria Incontri** – Piazza Libertà n. 29 – 41049 Sassuolo (MO)  
**Libreria Feltrinelli** – Via Repubblica n. 2 – 43100 Parma  
**Edicola Libreria Cavalieri** – Piazza Mazzini n. 1/A – 44011 Argenta (FE)

A partire dall'1 gennaio 1996 tutti i Bollettini Ufficiali sono consultabili gratuitamente collegandosi al sito Internet della Regione Emilia-Romagna <http://www.regione.emilia-romagna.it/>

## MODALITÀ PER LA RICHIESTA DI PUBBLICAZIONE DI ATTI

Le modalità per la pubblicazione degli atti per i quali è previsto il pagamento sono:

- Euro 2,07 per ogni riga di titolo in grassetto o in maiuscolo
- Euro 0,77 per ogni riga o frazione di riga (intendendo per riga la somma di n. 65 battute dattiloscritte)

gli Enti e le Amministrazioni interessati dovranno effettuare il versamento sul **c/c postale n. 239400** intestato al Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna – Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna e unire la ricevuta dell'avvenuto pagamento al testo del quale viene richiesta la pubblicazione.

**Avvertenza** – L'avviso di rettifica dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nel provvedimento inviato per la pubblicazione al Bollettino Ufficiale. L'errata-corrige rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nel Bollettino Ufficiale.

Il Bollettino Ufficiale si divide in 3 parti:

– Nella parte prima sono pubblicate: leggi e regolamenti della Regione Emilia-Romagna; circolari esplicative delle leggi regionali, nonché atti di organi della Regione contenenti indirizzi interessanti, con carattere di generalità, amministrazioni pubbliche, privati, categorie e soggetti; richieste di referendum regionali e proclamazione dei relativi risultati; dispositivi delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale relativi a leggi della Regione Emilia-Romagna, a conflitti di attribuzione aventi come parte la Regione stessa, nonché ordinanze con cui organi giurisdizionali abbiano sollevato questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali. **Il prezzo dell'abbonamento annuale è fissato in Euro 18,08.**

– Nella parte seconda sono pubblicati: deliberazioni del Consiglio e della Giunta regionale (ove espressamente previsto da legge o da regolamento regionale); decreti del Presidente della Giunta regionale, atti di Enti locali, di enti pubblici e di altri enti o organi; su specifica determinazione del Presidente della Giunta regionale ovvero su deliberazione del Consiglio regionale, atti di organi statali che abbiano rilevanza per la Regione Emilia-Romagna, nonché comunicati o informazioni sull'attività degli organi regionali od ogni altro atto di cui sia prescritta in generale la pubblicazione. **Il prezzo dell'abbonamento annuale è fissato in Euro 33,57.**

– Nella parte terza sono pubblicati: annunci legali; avvisi di pubblici concorsi; atti che possono essere pubblicati su determinazione del Presidente della Giunta regionale, a richiesta di enti o amministrazioni interessate; altri atti di particolare rilievo la cui pubblicazione non sia prescritta da legge o regolamento regionale. **Il prezzo dell'abbonamento annuale è fissato in Euro 20,66.**

**L'abbonamento annuale cumulativo al Bollettino Ufficiale è fissato in Euro 72,30 - Il prezzo di ogni singolo Bollettino è fissato in Euro 0,41 per 16 pagine o frazione di sedicesimo.**

**L'abbonamento si effettua esclusivamente a mezzo di versamento sul c/c postale n. 239400 intestato a Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna (Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna) – Si declina ogni responsabilità derivante da disguidi e ritardi postali. Copie del Bollettino Ufficiale potranno comunque essere richieste avvalendosi del citato c/c postale.**

**La data di scadenza dell'abbonamento è riportata nel talloncino dell'indirizzo di spedizione. Al fine di evitare interruzioni nell'invio delle copie del Bollettino Ufficiale si consiglia di provvedere al rinnovo dell'abbonamento, effettuando il versamento del relativo importo, un mese prima della sua scadenza.**

*In caso di mancata consegna inviare a Ufficio BO-CMP per la restituzione al mittente che si impegna a versare la dovuta tassa.*

Registrazione del Tribunale di Bologna n. 4308 del 18 dicembre 1973 – Proprietario: Giunta regionale nella persona del Presidente Vasco Errani – Direttore responsabile: Roberto Franchini – Responsabile Redazione e Abbonamenti: Lorella Caravita – Stampa e spedizione: Grafica Veneta S.p.A. Trebaseleghe  
Stampato su carta riciclata al cento per cento