

Commento alla decisione di

Cristina Napoli

La Corte dinanzi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia.
per gentile concessione del Forum di Quaderni Costituzionali

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

- Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente
- Fernanda CONTRI
- Annibale MARINI
- Franco BILE
- Giovanni Maria FLICK
- Francesco AMIRANTE
- Ugo DE SIERVO
- Romano VACCARELLA
- Paolo MADDALENA
- Alfio FINOCCHIARO
- Alfonso QUARANTA
- Franco GALLO
- Luigi MAZZELLA
- Gaetano SILVESTRI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo del 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 9 giugno 2004 e depositato in cancelleria il 17 giugno 2004 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 9 giugno 2004 e depositato il 17 giugno del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di

zootecnia), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere q) e s), Cost.

Secondo il ricorrente, la legge regionale in questione, nelle parti in cui prevede (all'art. 1) la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della febbre catarrale degli ovini ("blue tongue") e consente per lo stesso periodo (all'art. 2) la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione nell'ambito del territorio regionale dei capi animali non vaccinati, si porrebbe in contrasto, in particolare, con gli obblighi comunitari posti dalla direttiva citata, «interrompendo e modificando le procedure stabilite per la profilassi della febbre catarrale degli ovini senza il consenso della Commissione europea», violando altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "profilassi internazionale" ed incidendo su aspetti concernenti la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", come sarebbe stato già riconosciuto da questa Corte nella [sentenza n. 12 del 2004](#).

2. – Con memoria depositata il 29 giugno 2004, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

La Regione ricostruisce in via preliminare il quadro delle fonti normative comunitarie e nazionali rilevanti nella materia della lotta alla febbre catarrale degli ovini, dalle quali emerge, in particolare, l'esistenza di prescrizioni relative all'individuazione di zone soggette all'obbligo della vaccinazione obbligatoria e di restrizioni concernenti la movimentazione del bestiame. Con riferimento alla normativa italiana, la Regione evidenzia che la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), all'art. 66, prevede «la possibilità di erogazione e di indennizzi e la predisposizione, a tale scopo, di un apposito Fondo per l'emergenza blue tongue di nuova istituzione». In attuazione dell'ordinanza del Ministero della salute dell'11 maggio 2001, in base alla quale le Province abruzzesi sono state individuate quali zone di protezione sottoposte all'obbligo di vaccinazione, la resistente riferisce di aver emanato la deliberazione n. 281 del 24 aprile 2003, con cui sono state impartite disposizioni per l'attuazione di detto obbligo.

La Regione avrebbe successivamente approvato la legge oggetto di censura «in risposta all'allarme sollevato dagli allevatori, dai veterinari e dai Direttori dei servizi veterinari delle AUSL abruzzesi, in relazione ai pericoli dovuti ai ritardi per la campagna di vaccinazione 2004», provvedendo a sospendere temporaneamente la procedura di vaccinazione esclusivamente per il periodo dal 14 aprile al 31 dicembre 2004 e a consentire la movimentazione del bestiame solo all'interno del territorio della Regione.

La resistente sostiene di aver esercitato legittimamente la propria potestà legislativa, poiché la disciplina in questione rientrerebbe nell'ambito della materia dell'agricoltura e tutela del proprio patrimonio armentizio e nelle materie della tutela della salute e alimentazione, «peraltro in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea» (recte: Trattato istitutivo della Comunità europea), in considerazione dei «pericoli che avrebbe comportato una campagna vaccinale iniziata con eccessivo ritardo».

Le disposizioni impugnate sarebbero pertanto, sempre ad avviso della Regione, espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della salute e del patrimonio armentizio, risultando inoltre corretta l'applicazione del principio di precauzione supportato da adeguati elementi

scientifici al fine di disporre di «una strategia di gestione del rischio temporanea e rispondente a principi di ragionevolezza».

Quanto specificamente ai motivi di doglianza prospettati nel ricorso, la Regione ritiene insussistente il contrasto con la direttiva comunitaria n. 2000/75/CE, dal momento che in essa «non viene assolutamente imposto alcun obbligo di vaccinazione per la Regione Abruzzo»; la censura, peraltro, sarebbe inammissibile perché la direttiva risulterebbe «citata in maniera del tutto generica senza specificare quali norme della stessa siano state disattese». Né la disciplina censurata potrebbe essere considerata incidente sulla materia della “profilassi internazionale”, in quanto la stessa non avrebbe effetti al di fuori del territorio regionale e, comunque, non integrerebbe «un provvedimento sostitutivo o modificativo della disciplina statale, finalizzato a bloccare in via definitiva l'attuazione della campagna di vaccinazione» (in proposito la resistente invoca a sostegno della propria tesi la sentenza di questa [Corte n. 222 del 2003](#)). Infine, non vi sarebbe alcuna violazione “del principio di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, poiché l'intervento sarebbe stato motivato «proprio dall'esigenza di scongiurare il rischio di una recrudescenza della malattia dovuta ad una somministrazione tardiva del vaccino».

3. – Nella memoria depositata in data 6 aprile 2005 la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire le proprie istanze, fa osservare che nella [sentenza n. 12 del 2004](#) questa Corte avrebbe ricondotto l'influenza catarrale dei ruminanti alla materia “profilassi internazionale” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., sottolineandone lo stretto rapporto con profili incidenti sulla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” di cui alla lett. s) della medesima disposizione.

La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e quindi degli obblighi comunitari posti dalla direttiva n. 2000/75/CE, sarebbe ravvisabile, sempre secondo la difesa dello Stato, nell'interruzione della vaccinazione nel territorio regionale disposta dalle norme censurate, così «modificando le procedure definite nella direttiva per la profilassi della febbre catarrale degli ovini e senza il consenso della Commissione Europea secondo quanto previsto nella procedura di cui all'art. 20»; quanto, invece, alla disposta eliminazione delle restrizioni concernenti la movimentazione del bestiame, la legge impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 della citata direttiva, nonché con l'art. 11 per il mancato rispetto della procedura ivi prevista.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere q) e s), Cost., per contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “profilassi internazionale” e di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”.

L'art. 1 della legge regionale n.14 del 2004 prevede la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della “blue tongue” (febbre catarrale degli ovini), mentre l'art. 2 consente per lo stesso periodo, «in deroga ad ogni altra contraria disposizione», la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, nell'ambito del territorio regionale, dei capi animali non vaccinati. Queste prescrizioni, secondo il ricorrente, si porrebbero in esplicito contrasto con la normativa comunitaria in materia e con i relativi atti attuativi e comunque sarebbero il frutto

dell'esercizio da parte della Regione di poteri legislativi ricadenti in materie di esclusiva competenza del legislatore statale.

2. – Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale in relazione al primo profilo di censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della assoluta genericità con la quale il ricorrente avrebbe fatto riferimento al contrasto delle norme legislative impugnate con la direttiva comunitaria n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 «senza specificare quali norme della stessa siano state disattese».

È pur vero che soltanto nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha provveduto ad identificare esplicitamente alcune disposizioni della citata direttiva, nei confronti delle quali si sarebbe determinato il contrasto della disciplina impugnata con gli obblighi comunitari, e che tale specificazione successiva non potrebbe valere a sanare l'eventuale vizio originario circa la corretta prospettazione della questione di legittimità costituzionale (cfr., da ultimo, [sentenza n. 423 del 2004](#)). Tuttavia, va osservato che il ricorso introduttivo del giudizio contiene in proposito i requisiti argomentativi minimi per identificare i termini della censura, facendo espresso riferimento alla interruzione e modificazione delle «procedure stabilite per la profilassi della febbre catarrale degli ovini senza il consenso della Commissione europea», e consentendo pertanto l'individuazione degli obblighi comunitari asseritamente violati.

3. – La questione relativa alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. è fondata.

La direttiva n. 2000/75/CE prevede una molteplicità di misure precauzionali in presenza di sospetti relativamente alla presenza del virus catarrale degli ovini ed, in particolare, ove si abbiano documentate conferme di animali affetti dal virus, disciplina – tra l'altro – la delimitazione di zone di protezione e zone di sorveglianza, il censimento degli animali morti, infetti o suscettibili di essere infetti, il divieto di movimento di questi animali, la possibilità di abbattimenti di capi, la distruzione dei loro cadaveri, la possibilità di vaccinazioni obbligatorie.

L'attuazione della direttiva è in larga parte affidata alla Commissione, anche secondo quanto previsto dagli artt. 5 e 7 della decisione n. 1999/468/CE del 28 giugno 1999 (Decisione del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione) – cui espressamente rinvia l'art. 20, comma 2, della stessa direttiva –, ed in parte allo Stato membro (cfr., in particolare, l'art. 9 della direttiva, che si riferisce anche alla possibilità che lo Stato membro possa assumere l'iniziativa di un programma di vaccinazione degli animali, nonché l'art. 22).

La suddetta direttiva è stata in effetti attuata da una molteplicità di atti comunitari di esecuzione, in corrispondenza alle diverse fasi di diffusione della malattia, ed in particolare da una serie di decisioni della Commissione europea (per il presente giudizio si veda la decisione n. 2003/828/CE del 25 novembre 2003, Decisione della Commissione che istituisce zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini, più volte successivamente integrata), che disciplinano i limiti alla possibilità di movimento degli animali o di loro parti, nonché le possibili eccezioni. In quest'ambito, parti del territorio abruzzese sono state individuate come sottoposte a queste limitazioni.

In riferimento alle vaccinazioni, la decisione n. 2001/141/CE del 20 febbraio 2001 (Decisione della Commissione relativa all'attuazione di un programma di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini in alcune parti della zona di protezione in Italia e all'acquisto di vaccini a tale scopo da parte della Comunità) ha previsto che lo Stato italiano realizzi un programma di vaccinazione nelle aree nelle quali erano stati rilevati focolai di febbre catarrale degli ovini e l'ordinanza 11 maggio 2001 del Ministro della sanità (Misure urgenti di profilassi vaccinale obbligatoria contro la febbre catarrale degli

ovini – Blue tongue) ha disciplinato la vaccinazione obbligatoria degli ovini nei territori indicati in allegato alla stessa ordinanza o successivamente individuati tramite appositi decreti dirigenziali. Per ciò che interessa il territorio abruzzese, sono intervenuti il decreto dirigenziale 608/BT/14 del 7 gennaio 2003 (per la provincia di L'Aquila), il decreto dirigenziale 608/BT/1241 dell'8 aprile 2003 (per le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo), il decreto dirigenziale 608/BT/1242 dell'8 aprile 2003 (per la Provincia di Chieti).

Non vi è quindi dubbio che la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini, ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati possano essere movimentati, commercializzati e macellati, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, si pongano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000, così ponendo anche a rischio la complessiva opera di profilassi a livello europeo. Né è certo sostenibile – come argomentato dalla difesa regionale – che la disapplicazione all'interno di un'area regionale della normativa sopranazionale non incida sulla sua complessiva efficacia, che evidentemente presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio.

D'altronde non può essere condiviso il tentativo della difesa regionale di utilizzare il principio comunitario di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea per giustificare la disciplina legislativa impugnata: questo principio, infatti, rappresenta un criterio direttivo che deve ispirare l'elaborazione, la definizione e l'attuazione delle politiche ambientali della Comunità europea sulla base di dati scientifici sufficienti e attendibili valutazioni scientifiche circa gli effetti che possono essere prodotti da una determinata attività, ma non può certo essere addotto dai destinatari di una normativa comunitaria ad esso ispirata per negarne attuazione.

4. – Le disposizioni impugnate devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime, restando assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2005.