

SENTENZA N. 95
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	“
- Annibale	MARINI	“
- Franco	BILE	“
- Giovanni Maria	FLICK	“
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41, recante «*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*» e dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*», promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 20 febbraio e il 1° aprile 2004, depositati in cancelleria il 1° marzo e il 9 aprile successivi ed iscritti ai nn. 25 e 44 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con distinti ricorsi, nei confronti della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*) e nei confronti dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione. Il primo ricorso è stato notificato il giorno 20 febbraio 2004 e depositato il 1° marzo 2004 (iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2004) ed il secondo è stato notificato il giorno 1° aprile 2004 e depositato il giorno 9 aprile 2004 (iscritto al n. 44 del registro ricorsi del 2004).

2. – Il ricorrente evidenzia che l'art. 1 della legge della Regione Veneto, sotto la rubrica «*Igiene e sanità del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari*», dispone, al comma 1, che gli accertamenti sanitari e la relativa certificazione previsti dall'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (*Modifica agli 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*) e dagli artt. 37, 39 e 40 del

d.P.R. 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*), siano sostituiti da misure di autocontrollo, formazione e informazione, salvo che l'interessato ne faccia esplicita richiesta. Aggiunge poi, al comma 2, che la Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge, definisce i criteri per la predisposizione di misure di autocontrollo, formazione e informazione e le modalità di monitoraggio e sorveglianza delle misure suddette, nonché i criteri per la predisposizione del sistema di controllo degli episodi e dei casi delle malattie a trasmissione alimentare.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 1 della legge regionale impugnata esorbiti dalla competenza della Regione, in quanto, «nel prevedere che il personale addetto all'industria alimentare non sia tenuto ad acquisire il libretto di idoneità sanitaria», violerebbe «un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute pubblica». Tale principio sarebbe sancito dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962, che costituirebbe norma imperativa attinente all'ordine pubblico posta a tutela del diritto alla salute, così come affermato anche da talune pronunce della Corte di cassazione. Questo principio 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.

La disposizione impugnata, pertanto, sarebbe lesiva non solo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, ma anche della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, concernente la materia "ordine pubblico e sicurezza".

3. – In relazione all'art. 37 della legge della Regione Basilicata, il ricorrente mette in evidenza che con essa si dispone l'esonero per i farmacisti ed i dipendenti delle farmacie dall'obbligo del possesso del libretto di idoneità sanitaria di cui all'art. 14 della legge n. 283 del 1962, nonché l'esonero delle ASL dall'obbligo del rilascio o rinnovo del medesimo libretto.

Sulla base di argomentazioni identiche a quelle espresse in relazione al ricorso relativo alla legge della Regione Veneto, il ricorrente ritiene che le disposizioni impuginate violino "un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute". Circostanza, questa, che determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Sarebbe violato inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, in quanto si invaderebbe anche la competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

4. – Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo il rigetto del ricorso.

In via preliminare la difesa regionale osserva come le censure svolte dall'Avvocatura si appuntino unicamente sull'art. 1 della legge regionale n. 41 del 2003 e che pertanto solo tale norma sarebbe oggetto dell'impugnazione.

Nel merito la Regione resistente contesta che la legge n. 283 del 1962 attenga alla materia "ordine pubblico e sicurezza", dovendo piuttosto inquadrarsi nell'ambito della tutela della salute.

Inoltre, la difesa regionale precisa che il libretto di idoneità sanitaria rappresenterebbe «non l'unica, ma una soltanto delle modalità attraverso le quali il legislatore statale ha inteso tutelare la salute» nell'ambito della produzione e vendita delle sostanze alimentari; tant'è vero che il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (*Attuazione della direttiva 93/4/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*), avrebbe previsto misure diverse pur nella materia omogenea dell'"igiene dei prodotti alimentari", dettando norme aventi carattere generale.

Osserva ancora la difesa regionale che l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 non detterebbe un principio fondamentale, cui la legge regionale deve uniformarsi, ma piuttosto una disposizione di dettaglio, in quanto espressiva di una delle tante soluzioni tecniche, condizionate dall'esperienza e dal progresso scientifico, che può essere data all'esigenza di controllo dell'igiene dei prodotti alimentari. Il principio fondamentale in materia sarebbe, infatti, non già quello del controllo esterno, bensì quello dell'autocontrollo, posto dal richiamato d.lgs. n. 155 del 1997, in conformità con i risultati delle ricerche svolte dagli organismi sanitari internazionali e recepiti anche dalla normativa regionale impugnata.

5. – La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

6. – In prossimità dell’udienza, la difesa della Regione Veneto ha depositato una memoria nella quale ribadisce la parziale inammissibilità e comunque l’infondatezza della questione sollevata.

In particolare, la resistente ribadisce l’avvenuta adozione a livello comunitario ed a livello nazionale di rinnovate modalità di tutela dell’igiene alimentare e richiama la sentenza n. 162 del 2004 di questa Corte, che ha dichiarato infondati identici rilievi sollevati dal Governo nei riguardi di analoghe disposizioni di legge adottate da altre Regioni.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con distinti ricorsi, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell’art. 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003, in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*) e nei confronti dell’art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*), in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione.

2. – Il ricorrente sostiene che queste disposizioni, eliminando l’obbligo del libretto di idoneità sanitaria, di cui all’art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (*Modifica agli 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*), per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti (legge della Regione Veneto n. 41 del 2003) e per il personale delle farmacie (legge della Regione Basilicata n. 1 del 2004), violerebbero un principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale a tutela della salute. Al tempo stesso, i legislatori regionali avrebbero anche violato l’esclusiva competenza legislativa statale in tema di “ordine pubblico e sicurezza”, di cui al secondo comma, lettera *h*), dell’art. 117 della Costituzione, dal momento che l’obbligo posto dall’art. 14 della legge n. 283 del 1962 sarebbe qualificabile come vincolo di ordine pubblico, anche sulla base di alcune sentenze della Corte di cassazione.

3. – Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei due ricorsi presentano ampi profili di analogia e quindi i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4. – In via preliminare occorre rilevare che, benché nell’epigrafe del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso la legge della Regione Veneto n. 41 del 2003 si faccia generico riferimento all’intera legge, dalla motivazione e dalle conclusioni del ricorso emerge chiaramente che la questione di legittimità costituzionale è limitata al solo art. 1, e ciò peraltro conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l’impugnativa della legge regionale in questione.

5. – Le questioni proposte nei due ricorsi non sono fondate.

Come questa Corte ha avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 162 del 2004 (cfr. il punto 4.1. del *Considerato in diritto*), la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, è infondata, dal momento che, nel vigore del nuovo art. 117 della Costituzione, fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha sempre ribadito che tale materia si riferisce “all’adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico” (da ultimo, cfr. sentenze n. 428, n. 162 e n. 6 del 2004). Inoltre, deve essere ribadito anche in questa sede che il termine “ordine pubblico” utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l’obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale, ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell’art. 117 della Costituzione.

6. – Nella richiamata sentenza n. 162 del 2004 (cfr. il punto 4.2. del *Considerato in diritto*), questa Corte ha altresì analiticamente argomentato che la legislazione in materia di tutela della disciplina igienica degli alimenti è stata di recente profondamente trasformata anzitutto dalla

adozione in una serie di direttive della Comunità europea di modalità diverse di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, fondate sull'autocontrollo da parte degli imprenditori e dei lavoratori dei settori interessati, seppure sotto il controllo pubblico. Queste direttive sono state recepite dal legislatore statale mediante il decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123 (*Attuazione della direttiva 89/39/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari*), il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (*Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*), nonché il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 156 (*Attuazione della direttiva 93/99/CEE concernente misure supplementari in merito al controllo ufficiale dei prodotti alimentari*). Tali testi normativi affiancano al preesistente sistema delineato dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962 un diverso sistema di tutela igienica degli alimenti, basato per lo più su vasti poteri di controllo e di ispezione, che si riferiscono pure al comportamento igienico del personale che entra in contatto con le diverse sostanze alimentari.

In tal modo sono stati individuati sistemi diversificati di tutela dell'igiene degli alimenti, così che ben può la legislazione regionale scegliere fra le diverse possibili specifiche modalità per garantire l'igiene degli operatori del settore. Ciò che resta invece vincolante è «l'autentico principio ispiratore della disciplina 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» (sentenza n. 162 del 2004).

La scelta delle Regioni Veneto e Basilicata di sopprimere l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, pertanto, non determina di per sé la violazione di tale principio fondamentale, dal momento che deve comunque essere considerata implicitamente fatta salva l'applicazione del diverso sistema di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari disciplinata dai decreti legislativi n. 156 del 1997, n. 155 del 1997 e n. 123 del 1993.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003, in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso di cui in epigrafe.

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

Fernanda CONTRI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2005.