

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Franco	BILE	Giudice
- Giovanni Maria	FLICK	”
- Francesco	AMIRANTE	”
- Ugo	DE SIERVO	”
- Romano	VACCARELLA	”
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 novembre 2004, n. 8 (Tutela della salute dei non fumatori), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 4 febbraio 2005, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2005 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2005.

Visti l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano nonché l'atto di intervento di Fausto Cirelli e CORAM (Coordinamento registri amministratori);

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2006 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roland Riz e Salvatore Alberto Romano per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4 febbraio 2005 e depositato il successivo 8 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 novembre 2004, n. 8 (Tutela della salute dei non fumatori), per contrasto con gli artt. 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, e con gli artt. 9 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Premette il ricorrente che, nell'ambito della tutela della salute, prevista dall'art. 32 Cost., la prevenzione dei danni da fumo passivo è disciplinata dalla legge statale 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico), come modificata dall'art. 52, comma 20, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2002), e da ultimo dall'art. 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), e che, ai sensi degli artt. 5 e 9, numero 10, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, le Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige possono legiferare in materia di «igiene e sanità» nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il ricorrente richiama, inoltre, la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute contro i danni provocati dal fumo passivo, a partire dalle pronunce con le quali la Corte ha segnalato al legislatore l'esigenza di dettare una disciplina più incisiva con particolare riferimento ai luoghi di lavoro, prescrivendo l'adozione delle misure necessarie ad eliminare, o quanto meno ridurre, i rischi da esposizione al fumo passivo (sentenze n. 399 del 1996 e n. 202 del 1991), fino alla sentenza n. 361 del 2003, riguardante il profilo sanzionatorio della normativa antifumo, nella quale è stato affermato che dal principio del «parallelismo» tra potere sanzionatorio e potere di fissazione di divieti e obblighi deriverebbe la competenza esclusiva del legislatore statale a disciplinare le conseguenze della violazione del divieto di fumo.

Nel contesto così delineato, a parere del ricorrente, la legge provinciale n. 8 del 2004, in quanto introduttiva di una disciplina «alternativa» a quella statale, avrebbe travalicato i limiti di competenza attribuiti alla potestà legislativa della Provincia di Bolzano in base ai parametri costituzionali invocati, e pertanto sarebbe interamente illegittima.

A titolo definito espressamente «non esaustivo», il ricorrente esamina le disposizioni contenute negli artt. 1, 2, 5, 6 e 9 della legge provinciale, per evidenziare i motivi di contrasto con la normativa statale di principio contenuta nella legge n. 3 del 2003.

Con riferimento agli artt. 1 e 2 della legge provinciale, lo Stato assume l'illegittimità della definizione dell'ambito di applicazione del divieto di fumare, individuato dalle norme citate nei «locali chiusi, aperti al pubblico», in difformità dal principio enunciato nell'art. 51 della legge n. 3

del 2003, che sancisce analogo divieto nei “locali chiusi aperti al pubblico o agli utenti”. Per effetto di tale diversa definizione dell’ambito applicativo, rimarrebbero esclusi dal divieto luoghi non aperti al pubblico – quali le fabbriche o gli uffici privati – che sono frequentati da dipendenti e utenti, soggetti anch’essi destinatari della tutela.

Altrettanto illegittimo risulterebbe l’intervento normativo in materia di sanzioni amministrative, contenuto negli artt. 5 e 6 della legge provinciale, ove sono previsti sia l’aumento delle sanzioni, sia l’applicazione delle stesse a chiunque venda o somministri tabacco ai minori di 16 anni, condotta quest’ultima non punita dalla legge statale.

Il ricorrente censura, infine, l’art. 9 della legge provinciale che, disponendo la proroga di sei mesi del termine di entrata in vigore della legislazione provinciale antifumo dal 1° gennaio 2005 al 1° luglio 2005, interferirebbe con la normativa statale richiamata, che stabilisce il divieto di fumare nei locali chiusi aperti al pubblico o agli utenti, su tutto il territorio nazionale, a decorrere dal 10 gennaio 2005.

2. – Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Preliminarmente, ad avviso della resistente, il ricorso dello Stato dovrebbe essere dichiarato inammissibile in quanto totalmente generico. Pur riguardando l’impugnazione l’intera legge provinciale, il ricorrente non avrebbe censurato specificamente le relative disposizioni. Inoltre, la genericità dell’impugnazione, ostacolando la formulazione di controdeduzioni puntuali e specifiche da parte della resistente, comprometterebbe il pieno esercizio del suo diritto di difesa.

Nel merito, la resistente osserva come non sia revocabile in dubbio la propria competenza a legiferare in materia di «igiene e sanità» e di «esercizi pubblici e commercio», in forza delle norme statutarie richiamate dallo stesso ricorrente, sicché la censura in punto di legittimità dell’intervento sotto il profilo dell’oggetto risulterebbe radicalmente infondata.

La Provincia di Bolzano contesta il presupposto da cui muove l’intero argomentare del ricorrente, e cioè che la disciplina statale in materia di tutela della salute contro i danni da esposizione al fumo passivo costituirebbe principio fondamentale, con la conseguenza che non sarebbe consentito alle Regioni e alle Province autonome di legiferare per introdurre differenze anche minime.

Tale interpretazione del riparto di competenza, a parere della resistente, contrasterebbe con le norme costituzionali di cui agli artt. 9 e 5 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, oltre che con il dettato dell’art. 117 Cost., come affermato chiaramente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2004.

Nelle materie di competenza concorrente spetterebbe allo Stato dettare gli *standard* minimi di tutela, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, mentre le Regioni e le Province autonome potrebbero introdurre nell'ordinamento norme più rigorose, che assicurino un più alto livello di tutela (sentenze n. 407 del 2002 e n. 382 del 1996).

In questa prospettiva lo scrutinio di costituzionalità potrebbe riguardare soltanto le singole disposizioni contenute nella legge provinciale, per verificare se esse si pongano in contrasto con principi fondamentali della materia stabiliti con legge dello Stato.

Con riguardo alle disposizioni singolarmente censurate nel ricorso, la resistente precisa che l'ambito di applicabilità del divieto di fumo, individuato dall'art. 1 della legge provinciale con il riferimento ai «locali chiusi, aperti al pubblico», oggetto di specificazione nel successivo art. 2, dovrebbe essere inteso nel significato più ampio, tale da comprendere sia i locali aperti al pubblico, sia i locali aperti agli utenti.

Peraltro, a parere della Provincia, la nozione di “locali chiusi aperti ad utenti o al pubblico” utilizzata nell'art. 51 della legge n. 3 del 2003, sarebbe soltanto in apparenza più ampia di quella contenuta nella legge provinciale, in quanto in nessun caso la persona che lavora in un locale potrebbe essere considerata «utente» dello stesso.

Infine, la resistente sottolinea che non discenderebbe alcuna conseguenza dalla non perfetta sovrapposibilità dell'ambito di applicazione delle due normative, posto che la previsione statale continuerebbe a trovare applicazione accanto alla normativa provinciale.

Anche la censura avanzata con riferimento all'art. 5 della legge provinciale n. 8 del 2004, ove sono previste sanzioni amministrative diverse da quelle stabilite nell'art. 51 della legge n. 3 del 2003, sarebbe destituita di fondamento, risiedendo l'unica differenza tra le due previsioni nella maggiore severità delle sanzioni stabilite nella legge provinciale.

La fissazione di sanzioni più rigorose in ambito provinciale, in quanto diretta a rafforzare la tutela della salute dei non fumatori, sarebbe senz'altro rispettosa dei parametri costituzionali invocati, né varrebbe in senso contrario il richiamo effettuato dal ricorrente alla sentenza n. 361 del 2003. Secondo tale pronuncia, le norme che prevedono le fattispecie di illecito esprimono principi fondamentali della materia, valendo anche, in proposito, il principio del parallelismo in base al quale la determinazione delle sanzioni è nella disponibilità del soggetto al quale è rimessa la determinazione della fattispecie da sanzionare.

Tale principio però, a detta della resistente, non avrebbe valore di regola assoluta, dovendo essere letto in armonia con il principio di ripartizione delle competenze, cosicché spetterebbe allo Stato la determinazione dell'ordine di grandezza della sanzione per evitare disparità di trattamento significative ed ingiustificate nelle diverse aree del Paese, laddove un modesto aumento delle

sanzioni, come quello operato dalla legge provinciale in misura del 10%, non potrebbe dare luogo a disparità di trattamento se non in una prospettiva formalistica, che finirebbe per svuotare di significato il riconoscimento della competenza regionale e provinciale nella materia. Inoltre, la previsione di sanzioni più severe in ambito locale troverebbe giustificazione nelle caratteristiche peculiari del territorio provinciale e nella vocazione turistica che lo connota, tale per cui i soggetti che frequentano gli esercizi pubblici ivi esistenti confiderebbero nella salubrità dell'aria e, più in generale, di tutto l'ambiente.

In termini analoghi, a parere della resistente, risulterebbe immune da censure anche l'estensione della punibilità alle ipotesi di vendita o somministrazione di tabacco a persone minori di sedici anni, contenuta nell'art. 6 della legge provinciale, posto che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 350 del 1991, con ulteriori richiami) ha reiteratamente affermato la competenza del legislatore regionale a definire e sanzionare, nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore nazionale, gli illeciti di natura amministrativa, anche in aggiunta o a specificazione di quanto prescritto dalla legge nazionale.

Con riferimento alla destinazione degli introiti derivanti dalla riscossione delle sanzioni al finanziamento di progetti di prevenzione del tabagismo, prevista dall'art. 5, comma 2, della legge provinciale n. 8 del 2004, assume la resistente che l'estrema genericità del ricorso – anche in ragione della mancata indicazione del parametro di giudizio – non consentirebbe di stabilire con certezza se l'impugnazione dell'art. 5 riguardi anche questo profilo della norma, con la conseguenza che la censura sarebbe inammissibile prima ancora che infondata.

In ogni caso, la previsione in esame risulterebbe immune da censure per effetto delle disposizioni contenute sia nell'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ove è stabilito che il potere di vigilanza e di accertamento delle sanzioni amministrative spetta alle Province autonome, sia nell'art. 8 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate), ove è stabilito che le relative entrate sono devolute alle Province se riguardano materie di competenza provinciale.

Quanto infine alla disposizione contenuta nell'art. 9 della legge provinciale, che proroga di sei mesi l'entrata in vigore del divieto di fumo con riferimento ad alcune tipologie di locali, la resistente assume trattarsi di previsione che trova giustificazione nella peculiarità della situazione climatica della Provincia di Bolzano che durante i mesi invernali non consentirebbe la realizzazione delle opere murarie necessarie per adeguare i locali aperti al pubblico alla normativa antifumo.

3. – Con atto depositato in data 14 marzo 2005 è intervenuto in giudizio Fausto Cirelli, in proprio e nella qualità di legale rappresentante del CORAM (Coordinamento registri amministratori), associazione privata con finalità di tutela, promozione dell'attività e rappresentanza degli amministratori condominiali e immobiliari, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

4. – Nell'approssimarsi dell'udienza, la Provincia di Bolzano ha depositato memoria volta a contestare ulteriormente l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso.

Quanto al profilo dell'ammissibilità, la resistente evidenzia che la relazione del Ministro per gli affari regionali allegata al ricorso contiene l'indicazione di specifiche disposizioni della legge provinciale n. 8 del 2004 delle quali assume l'illegittimità costituzionale, ragion per cui il ricorso – che avrebbe dovuto limitarsi ad impugnare quelle disposizioni – dovrebbe essere dichiarato inammissibile per la rimanente parte (sentenza n. 106 del 2005).

Segnala inoltre la Provincia che l'art. 6 della legge impugnata non rientra tra le disposizioni indicate nella relazione governativa e, pertanto, in applicazione della costante giurisprudenza della Corte (da ultimo, sentenze n. 106 del 2005 e n. 43 del 2004), il ricorso sul punto dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

Infine, con riguardo alla proroga di sei mesi del termine di entrata in vigore della legge provinciale per alcune tipologie di locali, come disposta dall'art. 9 della legge medesima, la resistente segnala che, essendo decorso il predetto termine e non potendo, quindi, discendere alcun effetto dalla decisione della Corte, la questione sarebbe diventata irrilevante.

5. – In vista dell'udienza anche l'interveniente Fausto Cirelli ha depositato nuova memoria con la quale ha ribadito le ragioni a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento ed ha concluso per la dichiarazione di infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia di Bolzano 25 novembre 2004, n. 8 (Tutela della salute dei non fumatori), per violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, e degli artt. 9 e 5 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). La legge provinciale citata è oggetto di impugnazione nella sua interezza, in quanto introdurrebbe una «disciplina alternativa» a quella dettata dalle norme statali, con ciò travalicando i limiti di competenza attribuiti alla potestà legislativa delle Province autonome.

Oggetto di censura specifica da parte del ricorrente sono inoltre gli artt. 1, 2, 5, 6 e 9 della suddetta legge provinciale n. 8 del 2004, in quanto contrastanti con le disposizioni di cui all'art. 51,

commi 1, lettera *a*), 5 e 6, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione).

La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio ed ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile perché, avendo ad oggetto un'intera legge provinciale, sarebbe generico nel suo contenuto. In subordine, la resistente chiede che lo stesso ricorso sia dichiarato infondato per avere essa legiferato nei limiti della propria competenza legislativa, quale stabilita dallo statuto speciale, segnatamente all'art. 9, numeri 7) e 10): «esercizi pubblici» e «igiene e sanità».

È intervenuto nel presente giudizio Fausto Cirelli, in proprio e quale legale rappresentante del CORAM (Coordinamento registri amministratori), associazione privata con finalità di tutela, promozione dell'attività e rappresentanza degli amministratori di condominio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

2. – Preliminarmente deve essere dichiarato inammissibile l'intervento di Fausto Cirelli. Questa Corte ha costantemente statuito che le parti del giudizio di costituzionalità delle leggi promosso ai sensi dell'art. 127 Cost. sono esclusivamente i soggetti titolari delle potestà legislative in contestazione (*ex plurimis*: sentenze n. 378 del 2005, n. 196 del 2004 e n. 338 del 2003).

3. – L'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla resistente Provincia di Bolzano, non può essere accolta.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere dichiarata inammissibile una questione avente ad oggetto un'intera legge quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo si presenti del tutto generica (sentenza n. 94 del 2003). La Corte ha precisato, inoltre, che l'inammissibilità è esclusa quando dal ricorso dello Stato è possibile individuare con chiarezza le norme sulle quali si appuntano le singole censure (sentenza n. 74 del 2004).

Nel caso di specie, il ricorso statale contiene una motivazione sintetica, ma non generica, della censura rivolta all'intera legge provinciale, e passa inoltre ad illustrare una serie di specifiche, presunte violazioni di norme costituzionali o interposte, da parte di singoli articoli della legge medesima. Non ricorrono pertanto le condizioni per dichiarare l'inammissibilità della questione.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – L'esame di tutte le disposizioni della legge provinciale impugnata porta alla conclusione che il legislatore provinciale ha inteso sostituire alla normativa statale vigente in materia di divieto di fumo nei locali chiusi una propria disciplina, maggiormente adatta, secondo l'assunto della resistente, alle caratteristiche ed alle esigenze della Provincia di Bolzano. Questa Corte ha però chiarito che, in materia di divieto di fumo, viene in rilievo «un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della

Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (sentenza n. 361 del 2003).

Dalla natura di principi fondamentali delle norme dirette a prevedere, sanzionare e far rispettare il divieto di fumo deriva che le Regioni non possano introdurre proprie discipline alternative a quella statale, ancorché ritenute, da ciascuna di esse, giustificate da particolari esigenze territoriali.

La specialità dell'autonomia delle Province di Trento e Bolzano non rileva al fine di allargare la sfera legislativa delle stesse in confronto a quella delle Regioni a statuto ordinario, giacché la normativa oggetto della questione di costituzionalità ricade, secondo la stessa prospettazione della resistente, nelle materie «esercizi pubblici» e «igiene e sanità» (art. 9, numeri 7 e 10, dello statuto speciale), entrambe attribuite alla competenza legislativa concorrente delle predette Province. Risulta peraltro evidente che la prevalenza, nella classificazione, debba spettare alla materia «igiene e sanità», per la sicura finalizzazione del divieto di fumo alla tutela della salute dei non fumatori. La collocazione delle norme sul divieto di fumo tra i principi fondamentali – operata da questa Corte con riferimento al terzo comma dell'art. 117 Cost. per le Regioni di diritto comune – deve quindi ritenersi valida anche nei confronti della Provincia di Bolzano, con riferimento all'art. 9 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

4.2. – L'esame delle singole disposizioni oggetto di censure specifiche da parte del Presidente del Consiglio dei ministri conferma la qualificazione della legge impugnata come alternativa alla disciplina statale.

Gli artt. 1 e 2 ridefiniscono l'ambito di operatività del divieto, sostituendo all'espressione contenuta nella legge statale (“locali chiusi aperti ad utenti o al pubblico”: art. 51, comma 1, lettera *a*, della legge n. 3 del 2003) la diversa dizione «locali chiusi, aperti al pubblico».

L'art. 5, comma 1, modifica l'entità della sanzione per i trasgressori al divieto, aumentandola nel minimo e nel massimo (da euro 27,5 a euro 275) rispetto a quella fissata dall'art. 51, comma 5, della legge n. 3 del 2003 (da euro 25 a euro 250), prima dell'aumento apportato dall'art. 1, comma 189, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005).

L'art. 6, pur facendo salvo il disposto dell'art. 730, secondo comma, del codice penale, estende, rispetto alla normativa statale, l'area delle condotte sanzionabili in via amministrativa a quelle di chi vende o somministra tabacco a persone minori di anni sedici, prevedendo peraltro una sanzione del tutto nuova nel minimo (euro 50), rispetto sia alla legge statale sia alla stessa legge provinciale.

L'art. 9 proroga di sei mesi, rispetto al termine statale, la data di entrata in vigore del divieto per le aree dei locali chiusi «nelle quali non vengono somministrati pasti ed in quelli in cui l'area per la somministrazione di pasti non è separata, mediante pareti a tutta altezza e larghezza e con gli accessi esistenti, dall'area in cui non vengono somministrati pasti».

5. – Le norme appena indicate si pongono tra loro in un rapporto di stretta concatenazione, tale da far emergere l'organicità della disciplina provinciale, sorretta da motivazioni sociali e politiche, evidenziate dalla difesa della resistente, sulle quali non spetta a questa Corte dare valutazioni. Tuttavia, la semplice constatazione di questa organicità, che tende a sostituire alla disciplina statale del divieto di fumo in locali chiusi un'altra, discrezionalmente elaborata ed approvata dalla Provincia di Bolzano, rende inevitabile, ai sensi degli artt. 9, numero 10), e 5 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata, stante la natura di principi fondamentali delle norme statali che si vorrebbero sostituire.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Fausto Cirelli, in proprio e quale legale rappresentante del CORAM (Coordinamento registri amministratori);

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 novembre 2004, n. 8 (Tutela della salute dei non fumatori).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 febbraio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA