

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **37/1966** (ECLI:IT:COST:1966:37)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **PAPALDO**

Udienza Pubblica del **16/03/1966**; Decisione del **03/05/1966**

Deposito del **14/05/1966**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2562 2563 2564 2565 2566 2567**

Atti decisi:

N. 37

SENTENZA 3 MAGGIO 1966

Deposito in cancelleria: 14 maggio 1966.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 124 del 21 maggio 1966.

Pres. AMBROSINI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1965, n. 901, contenente "Delega al Governo per l'organizzazione degli enti di sviluppo e norme relative alla loro attività", promosso con ricorso del Presidente della Regione sarda notificato il 30 agosto 1965, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale l'8 settembre successivo ed iscritto al n. 22 del Registro ricorsi 1965.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 16 marzo 1966 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

uditi l'avv. Pietro Gasparri, per il Presidente della Regione sarda, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Umberto Coronas, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 30 agosto 1965, la Regione della Sardegna ha impugnato le norme contenute nell'art. 1, n. 2; art. 2; art. 3, secondo e terzo comma, e ogni altra norma che dovesse essere ritenuta da esse logicamente derivata, della legge 14 luglio 1965, n. 901, "in quanto interpretabili come invasive o disconoscitive di competenza della Regione sarda", in relazione agli artt. 3, lett. a e d, e 4, lett. c, in connessione all'art. 6 dello Statuto speciale.

Il ricorso è stato depositato nella cancelleria addì 8 settembre 1965 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 242 del 25 settembre 1965.

Sostiene la Regione che la legge denunziata contiene disposizioni che concernono in modo esplicito, diretto e indiretto, la competenza delle Regioni e, in particolare, quella della Regione sarda, in materia di agricoltura e di bonifica e di enti relativi.

Premesso che con detta legge (art. 1, n. 2) il Governo della Repubblica viene delegato ad emanare norme per adeguare gli enti e le sezioni di riforma fondiaria, che vengono trasformati in enti di sviluppo, ai compiti di cui al D.P.R. 23 giugno 1962, n. 948, ed a quelli di cui alla legge predetta, nonché per disporre la fusione degli enti che operano in una stessa Regione, la Regione deduce due motivi.

Col primo si osserva che la legge impugnata riguarda lo sviluppo dell'agricoltura, con esplicito riferimento ai territori delle Regioni ad autonomia speciale, e prevede interventi in materia di miglioramento agrario e fondiario, di bonifica e di trasformazione fondiaria, nonché l'istituzione e l'ordinamento di enti intesi a perseguire dette finalità. Discenderebbe da ciò che il Governo sarebbe stato delegato a emanare norme destinate a valere anche nel territorio sardo e, perciò, ad invadere la sfera di competenza legislativa regionale, e ciò anche sotto il profilo della istituzione e dell'ordinamento degli enti di sviluppo all'uopo istituiti.

Anche se gli enti sardi di riforma fondiaria, data la loro finalità istituzionale di ordine prevalentemente economic -sociale, fossero da qualificare statali, gli enti di sviluppo, in cui essi dovranno trasformarsi, in base alla legge in esame, dovrebbero configurarsi come enti regionali.

Poiché la legge impugnata interferirebbe in materia che lo Statuto (art. 3, lett. a e d e art. 4, lett. c) riserva alla competenza legislativa regionale, gli artt. 1, n. 2, e 2 sarebbero illegittimi.

Si fa inoltre notare che in caso di accoglimento della tesi regionale, potrebbe dubitarsi

anche della legittimità dell'art. 8 della stessa legge, in quanto riferibile al personale di quegli enti di sviluppo in cui gli enti sardi di riforma fondiaria verranno a trasformarsi.

Con il secondo motivo la Regione eccepisce che la legge negli artt. 2 e 3, secondo e terzo comma, sembra concretare una violazione dello Statuto, in quanto in essa si potrebbe leggere un disconoscimento o almeno un non completo e chiaro riconoscimento delle competenze amministrative della Regione in relazione agli artt. 3, lett. a e d, e 4, lett. c, in connessione con l'art. 6 dello Statuto.

Dalla legge non risulta precisato che tutte le competenze amministrative del Ministero dell'agricoltura e delle foreste si devono intendere, per quanto concerne il territorio sardo, affidate all'autorità regionale. Indurrebbe a tale interpretazione l'art. 2, secondo comma, dove è detto che ai Consigli di amministrazione degli enti di sviluppo "dovrà essere assicurata la partecipazione di funzionari dello Stato", e non, o non anche, di funzionari della Regione; l'art. 3, comma secondo, che riserva indiscriminatamente al Ministero dell'agricoltura e foreste la competenza ad approvare i piani di valorizzazione predisposti dagli enti di sviluppo; l'art. 3, terzo comma, che riserva indiscriminatamente a detto Ministero il compito di autorizzare gli enti di sviluppo ad effettuare interventi anche straordinari in specifici settori, secondo direttive e modalità stabilite dallo stesso Ministero.

La Regione conclude che se, come si ritiene, dovesse essere riconosciuto carattere regionale agli enti di sviluppo, anche le autorizzazioni ministeriali in materia di esodo del personale, di cui all'art. 8, comma quinto, della legge impugnata, dovrebbero essere devolute alla Regione.

Con memoria depositata il 2 marzo 1966 la difesa della Regione ha sviluppato e illustrato le sue tesi.

Per il Presidente del Consiglio dei Ministri l'Avvocatura dello Stato, con deduzioni depositate il 18 settembre 1965, e con memoria depositata il 3 marzo 1966, rileva che i motivi di incostituzionalità non hanno giuridico fondamento in quanto muovono dall'erroneo presupposto che gli enti di sviluppo previsti dalla legge in esame siano di mero interesse regionale.

Invece, a suo avviso, non è più lecito dubitare del carattere statale dei compiti di riforma agraria, in base alle sentenze della Corte costituzionale (n. 18 del 1956 e n. 35 del 1962) e nemmeno sembra revocarsi in dubbio il carattere statale delle funzioni di sviluppo agricolo che debbono essere assunte nel quadro della riforma agraria dagli enti e dalle sezioni di riforma fondiaria trasformati in enti di sviluppo.

E ciò risulterebbe dimostrato dalla considerazione, emersa dal corso dei lavori parlamentari, secondo cui l'evoluzione degli enti e delle sezioni di riforma in enti di sviluppo è una necessaria conseguenza della riforma fondiaria e della politica di sviluppo agricolo perseguita dallo Stato, "politica che ha una validità solo se vista oltre e più che nel quadro di programmazioni regionali e zonal, nel quadro di una programmazione di carattere generale e nazionale, che tenga conto anche della programmazione comunitaria del M.E.C.".

Dall'Avvocatura si fa inoltre notare che non si può confondere la potestà legislativa regionale nelle materie di agricoltura, bonifica, ecc. e degli enti regionali all'uopo istituiti, con le riforme fondiarie ed agrarie che sono di interesse nazionale ed a carattere straordinario, e con gli enti di sviluppo previsti dalla legge del 1965 che sono organismi operanti in un quadro di sviluppo integrale dell'agricoltura che trascende gli interessi settoriali e zonal.

Circa la lamentata invasione della competenza legislativa regionale, l'Avvocatura rileva che dalla infondatezza del primo motivo del ricorso si deduce anche la infondatezza della doglianza

formante oggetto del secondo motivo di ricorso relativa al disconoscimento della competenza amministrativa regionale, pur tenendosi presente tuttavia la clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni a statuto speciale contenuta nell'art. 2 della legge impugnata.

Considerato in diritto:

1. - Dalla sentenza di questa Corte n. 18 del 9 luglio 1956, risulta ben chiaro che i compiti di riforma fondiaria in Sardegna furono assunti dallo Stato e da esso sono stati svolti attraverso due enti all'uopo istituiti con i decreti presidenziali del 27 aprile 1951, un. 264 e 265: Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Ente autonomo del Flumendosa ed Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna.

Vero è che con quella decisione, la quale dichiarò inammissibile l'impugnativa della Regione, la Corte non ebbe occasione di pronunciarsi esplicitamente sulla legittimità delle norme che avevano creato quella situazione, ma è anche certo che, per effetto di tale pronuncia, il cui evidente presupposto fu il carattere statale degli enti, si chiuse, nei rapporti tra Stato e Regione, ogni controversia circa detto carattere. Né oggi in via incidentale si potrebbe sollevare in questa sede una questione del genere, essendo manifestamente infondata per tutte le ragioni che qui di seguito saranno esposte a proposito delle analoghe questioni che sono oggetto della presente controversia.

Se, dunque, non si discute sul carattere statale di detti enti, il problema da risolvere è quello di accertare se siano legittime le norme che, nel disporre la trasformazione in enti di sviluppo, hanno stabilito che perduri il loro stesso carattere e che le loro attribuzioni rimangano nell'ambito statale.

Per dimostrare il buon fondamento della risposta affermativa basterà riportarsi ai principi enunciati in due decisioni recenti di questa Corte: quella del 24 gennaio 1964, n. 4, e quella del 24 febbraio 1964, n. 13.

Con la prima (che si riferisce alla Regione sarda) la Corte ha negato la illegittimità della legge statale sul piano regolatore generale degli acquedotti, valevole per tutto il territorio nazionale; con la seconda ha riconosciuto, anche nei confronti di due Regioni a statuto speciale, la costituzionalità del trasferimento all'E.N.E.L. di alcune imprese operanti in dette Regioni. Con entrambe le sentenze è stato affermato il principio (già, del resto enunciato in via generale da altre sentenze, fra cui quella del 7 febbraio 1963, n. 12, anch'essa nei confronti della Regione sarda) che, nel quadro dell'unità e della indivisibilità dello Stato, sussistono limiti alla potestà legislativa regionale per assicurare il rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Nei riguardi della Sardegna questi limiti sono indicati negli artt. 3 e 4 dello Statuto. Non è superfluo precisare che tali limiti funzionano non soltanto in senso negativo, nel senso, cioè, che la legge regionale non può oltrepassarli, ma vale anche nel senso che essi offrono la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato nei settori in cui, per effetto dei limiti stessi, l'attività regionale non può esplicarsi. Una concezione puramente negativa del limite sarebbe assurda, giacché determinerebbe una paralisi in settori di importanza nazionale preminente, inibendo tanto alle Regioni quanto allo Stato di legiferare e di amministrare.

2. - Nell'ambito dei due limiti suddetti resta la legge impugnata.

Con la trasformazione gli enti non iniziano una attività nuova e diversa rispetto a quella originaria di riforma agraria. I nuovi e diversi, ed anche maggiori, compiti loro attribuiti per effetto della trasformazione non alterano l'intento fondamentale, che è quello di proseguire,

compiere e perfezionare l'opera di riforma agraria. Ed ecco un primo fondamento del limite: l'attuazione di una riforma economico-sociale della Repubblica, quale è, senza dubbio, la riforma agraria.

Dal che si deduce l'esistenza dell'altro limite, quello basato sul rispetto degli interessi nazionali, collegati alla esigenza unitaria dell'attuazione della riforma predetta.

L'Avvocatura dello Stato ha invocato un altro aspetto della situazione: quello relativo alle esigenze della programmazione economica nazionale. La Corte ritiene che su questo argomento possa lasciarsi impregiudicata ogni soluzione, dal momento che le ragioni sopra esposte giustificano la presente decisione. La infondatezza del primo motivo di ricorso trae con sé quella del secondo motivo, essendo principio pacifico e comune a tutti gli Statuti speciali che la potestà amministrativa si esplica nello stesso ambito di quella legislativa.

3. - Il rigetto dei due motivi di ricorso non importa, tuttavia, alcuna preclusione ai diritti ed ai poteri della Regione nelle materie di sua competenza nel campo dell'agricoltura. E ciò sotto due aspetti.

Sotto un primo aspetto è da riconoscere che, all'infuori dei compiti attribuiti agli enti di riforma in via di trasformazione, resta alla Regione la più ampia possibilità di esplicare le attribuzioni di sua spettanza, salvo, ben s'intende, il coordinamento che si renderà necessario ed opportuno con gli organi statali nella materia che forma oggetto della legge in esame.

Sotto il secondo aspetto, è la stessa legge impugnata che fa salvi i diritti ed i poteri della Regione, ponendo precise direttive al legislatore delegato. Del resto, anche nelle due sentenze di questa Corte, ricordate a principio, l'esigenza del temperamento degli interessi statali e di quelli regionali era stata molto chiaramente messa in rilievo.

Le norme delegate dovranno porre i presidi occorrenti per garantire, accanto ai poteri dello Stato ed in collegamento con essi, la necessaria attività della Regione. A tal fine, è da far salvo ogni ulteriore esame di legittimità in relazione a dette norme, che ancora non risultano emanate.

Quanto agli articoli della legge impugnata particolarmente criticati dalla Regione, è da osservare, in relazione a ciò che ora si è detto, che le norme delegate previste dall'art. 1, n. 2, e dagli artt. 2 e 3, pur tenendo fermi i punti relativi ai poteri dello Stato, dovranno assicurare la presenza della Regione. Il fatto che gli articoli impugnati attribuiscano certi poteri allo Stato o dispongano la partecipazione di funzionari dello Stato ai Consigli di amministrazione non esclude che le norme delegate dovranno prevedere anche gli interventi della Regione e di suoi rappresentanti. Quanto all'art. 8, il quale appresta una disciplina riguardo al personale che è e deve essere statale, ogni possibilità di censura viene meno una volta che è stato messo fuori dubbio il carattere statale degli enti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione sollevata dalla Regione sarda sulla legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1965, n. 901, contenente: "Delega al Governo per l'organizzazione degli Enti di sviluppo e norme relative alla loro attività", in riferimento agli

artt. 3, lett. a e d, e 4, lett. c, in connessione all'art. 6 dello Statuto speciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1966.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.