

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **250/1974** (ECLI:IT:COST:1974:250)

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

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **VOLTERRA**

Udienza Pubblica del **26/06/1974**; Decisione del **10/07/1974**

Deposito del **23/07/1974**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **7460 7461 7462**

Atti decisi:

N. 250

SENTENZA 10 LUGLIO 1974

Deposito in cancelleria: 23 luglio 1974.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 201 del 31 luglio 1974.

Pres. BONIFACIO - Rel. VOLTERRA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento riapprovata il 12 ottobre 1973 recante "Prestito sull'onore", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 novembre 1973, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 1973.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Provincia di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 26 giugno 1974 il Giudice relatore Edoardo Volterra;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'avv. Luigi Montesano, per la Provincia.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 7 novembre 1973, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento, riapprovata il 12 ottobre 1973, riguardante "Prestito sull'onore" a favore degli studenti medio- superiori ed universitari residenti nella Provincia.

Dopo aver osservato che in detto provvedimento legislativo, viene stabilita la concessione di un "prestito sull'onore" da assegnarsi, anno per anno, su domanda degli interessati, e fino al conseguimento del titolo di studio desiderato, a tutti gli studenti bisognosi e meritevoli residenti da almeno tre anni nella provincia di Trento, iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie superiori o a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento della laurea, deduce, anzitutto, la violazione dell'art. 8, n. 27, e dell'art. 9, n. 2, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al testo unico 31 agosto 1972, n. 670.

Queste norme attribuiscono alle Province autonome di Trento e Bolzano la potestà legislativa in materia di assistenza scolastica soltanto per i settori riguardanti l'istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale ed artistica).

Secondo l'Avvocatura appare inaccettabile l'affermazione di una potestà legislativa provinciale nella soggetta materia, anche se ragguardata sotto il particolare profilo dell'assistenza. Anche per quanto attiene ai prestiti per gli studenti dell'ultimo anno di corso delle scuole secondarie, si tratta di assistenza che proietta i suoi effetti al di là della chiusura del ciclo secondario superiore, o nell'ambito della qualificazione professionale conseguita, o nell'ambito universitario.

Si deduce, ancora, la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, data l'omessa previsione della copertura necessaria a fronteggiare gli oneri della legge.

La norma di copertura sostanziale vorrebbe essere offerta dall'art. 12, che prevede la devoluzione di parte della disponibilità di lire un miliardo, corrispondente alla cessazione dell'onere connesso alla legge provinciale sull'assistenza agli anziani. Ma tale disponibilità entra in funzione, come risulta dallo stesso art. 12, solo dagli esercizi successivi al 1974; per cui restano scoperti gli oneri afferenti agli esercizi 1973 e 1974, anni per i quali, peraltro, la legge impugnata dovrebbe già avere effetto.

2. - Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito il Presidente della Provincia di Trento rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Montesano.

La Provincia afferma che la legge impugnata trova il suo fondamento nell'art. 8, n. 25, dello Statuto che include nella potestà legislativa autonoma l'assistenza e beneficenza pubblica. La legge, infatti, rappresenterebbe uno strumento per soddisfare le esigenze di assistenza sociale (ai sensi del secondo comma dell'art. 3 e dell'art. 34 della Costituzione) su cui lo Stato non avrebbe un assoluto ed inderogabile monopolio.

In materia la Provincia avrebbe potestà normativa primaria né si comprenderebbe perché all'art. 8, n. 25, si debba dare il significato ristretto o parziale di discrezionale e generica erogazione di provvidenze ai bisognosi, che tra l'altro priverebbe la dizione stessa di ogni valore suo e proprio, essendo tale significato chiaramente riferibile alla "beneficenza pubblica" contestualmente enunciata nello stesso n. 25.

Il preminente riferimento allo stato di bisogno degli studenti indicherebbe chiaramente che la legge in esame rientra nelle competenze di cui all'art. 8, n. 25, dello Statuto trentino, anche se di questa norma si dà l'interpretazione più ristretta possibile, escludendone autonome provvidenze coordinate al diritto allo studio e limitandola a quella che è oggi la corretta nozione della tradizionale "assistenza e beneficenza".

osserva poi la Provincia che, prima delle recenti modifiche allo Statuto, la prassi era quella di intendere in senso ampio le competenze in materia di assistenza scolastica, tanto che un notevole corpus normativo della Provincia trentina (leggi 20 gennaio 1958, n. 3, 22 gennaio 1962, n. 2, 21 novembre 1966, n. 11), concernente tra l'altro l'attribuzione di borse di studio a studenti anche universitari, non ha mai dato luogo a questioni di incostituzionalità da parte del Governo della Repubblica.

ora, se nella pacifica intenzione dei conditores, le recenti riforme dello Statuto del Trentino-Alto Adige sono destinate ad operare non in senso limitativo, ma largamente estensivo delle autonomie e in specie di quelle provinciali, la soppressione della "assistenza scolastica" dall'elenco delle materie attribuite alla competenza "normativa integrativa" delle Province autonome (art. 12, n. 3, del vecchio Statuto; art. 9 del t.u. 31 agosto 1972, n. 670) e la inclusione, tra le materie attribuite alla competenza "normativa primaria", della "assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa" (art. 8, n. 27, del predetto t.u.) non possono comportare il venir meno della su accennata potestà integrativa nel campo del "diritto allo studio".

Infine, per quel che riguarda la censura relativa all'art. 81 della Costituzione, la Provincia nega il contrasto tra la legge ed il principio costituzionale, ascrivendo a palese errore materiale l'inciso "a carico degli esercizi successivi al 1974" contenuto nell'art. 12. Interpretando la legge esso dovrebbe intendersi come se recitasse "a partire dal 1974".

Considerato in diritto:

1. - Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento approvata il 12 ottobre 1973, la quale dispone la concessione di un "prestito sull'onore" a "tutti gli studenti bisognosi e meritevoli residenti da almeno tre anni nella Provincia di Trento, iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie superiori o a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento della laurea". Tale norma, secondo il ricorso violerebbe l'art. 8, n. 27, e l'art. 9, n. 2, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al testo unico 31 agosto 1972, n. 670, nonché l'art. 81, comma quarto, della Costituzione per omessa previsione della copertura necessaria per fronteggiare gli oneri della legge.

2. - Con il termine "prestito d'onore" usato nella legge provinciale impugnata si designa la concessione da parte di enti pubblici o privati di un prestito a condizioni particolarmente favorevoli a studenti bisognosi per permettere loro di compiere i loro studi, con l'impegno degli assegnatari di restituire, secondo modalità prefissate, le somme ricevute.

La legge provinciale impugnata prevede tassativamente: che il numero dei prestiti è stabilito anno per anno dalla Giunta provinciale; che la misura di questi è di lire 300.000 annue per gli iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie e di lire 800.000 annue per gli studenti universitari non residenti nella città in cui ha sede l'Università e di lire 500.000 annue per gli studenti universitari residenti; che la durata del prestito da assegnarsi anno per anno è fino al conseguimento degli studi desiderati; che i prestiti sono concessi dagli istituti di credito aventi sede in provincia dietro domanda degli interessati rivolta alla speciale commissione provinciale prevista dall'art. 4 della citata legge e in base alla graduatoria da questa stabilita fra gli aventi diritto; che gli assegnatari devono essere studenti "bisognosi e meritevoli" residenti da almeno tre anni nella provincia di Trento, "iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie superiori o a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento di laurea"; che gli assegnatari dei prestiti s'impegnano alla restituzione delle somme ricevute entro un periodo non inferiore a sei anni da iniziare non prima di un biennio dalla data del conseguimento del titolo di studio o da quello dell'interruzione degli studi universitari e secondo un piano di ammortamento da essi predisposto direttamente con gli istituti di credito e con interessi annui non superiori al sei per cento a carico degli assegnatari; che in caso di mancata restituzione entro i termini previsti nei piani di ammortamento, la provincia ha facoltà di chiedere agli assegnatari morosi anche la restituzione degli interessi pagati durante il periodo di durata degli studi; che in caso di morte o di invalidità permanente degli assegnatari la Provincia assume l'intero onere della restituzione agli istituti di credito.

3. - Dal complesso di queste disposizioni risulta che la concessione dei mutui di cui alla legge impugnata costituisce una forma di assistenza scolastica.

Non può accogliersi la tesi sostenuta dalla difesa della Provincia di Trento secondo cui tale concessione sarebbe invece una forma di assistenza sociale rientrante nella competenza di cui all'art. 8, n. 25, dello Statuto del Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

Secondo il costante insegnamento della Corte, l'assistenza sociale si concreta in prestazioni a favore di coloro che si trovano in condizione di bisogno rispetto alle necessità dell'esistenza, prescindendo da qualità o situazioni personali, e non in specifiche prestazioni relative a settori qualificati.

L'assistenza scolastica si distingue dalla generica assistenza sociale in quanto si concreta invece in prestazioni aventi scopi particolari e determinati diretti ad aiutare e potenziare la vita scolastica degli studenti nei suoi vari aspetti e nelle sue varie forme, a rendere possibile, ad agevolare e incrementare la loro attività di studio, la loro preparazione e formazione.

Il cosiddetto "prestito d'onore", perseguendo finalità precise ed esclusive dirette ad aiutare studenti bisognosi di mezzi finanziari per compiere i loro studi, aventi particolari capacità intellettuali, appositamente accertate, ed iscritti nelle scuole indicate dalla legge, a continuare la loro attività scolastica sino al conseguimento del titolo cui aspirano, non può certo qualificarsi quale generica assistenza sociale, ma rientra indubbiamente nella specifica assistenza scolastica.

In questa materia il testo unico delle leggi costituzionali concernente lo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dispone all'art. 8 che le Provincie hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti di cui all'art. 4, indicando, al n. 27 del predetto art. 8 "l'assistenza scolastica per i settori di istruzione

in cui le provincie hanno competenza legislativa".

Tali settori sono tassativamente fissati nell'art. 9 del medesimo Statuto, il quale, stabilendo che "le provincie emanano norme legislative nelle seguenti materie nei limiti indicati dall'art. 5", determina al n. 2 in modo preciso le materie di istruzione, specificando che sono quelle "d'istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, professionale e artistica)", non contemplando né menzionando in alcun modo, anzi implicitamente escludendola, l'istruzione universitaria.

4. - Risulta pertanto che, mentre la Provincia di Trento ha potestà di emanare norme legislative per l'assistenza scolastica, anche sotto forma del mutuo come sopra previsto, qualificato "prestito d'onore", agli studenti bisognosi e meritevoli iscritti in scuole elementari e secondarie, compresi coloro che sono iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie superiori, non è invece competente a emanare norme legislative aventi per oggetto assistenza scolastica a studenti universitari.

La Corte non ritiene che possa accogliersi la tesi prospettata dalla difesa della Provincia di Trento che le competenze legislative delle Regioni a Statuto speciale e delle Provincie autonome che di quelle Regioni fanno parte, incontrino solo i limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e pertanto che la Provincia di Trento abbia la facoltà di emanare norme legislative per rendere operante il disposto di cui all'art. 34 della Costituzione comprese provvidenze a favore di studenti universitari.

Le citate tassative disposizioni degli artt. 8, n. 27, e 9, n. 2, dello Statuto regionale regolano invece in maniera precisa l'ambito della competenza legislativa della Provincia in materia scolastica, determinandone l'oggetto e i limiti dai quali la Provincia non può in alcun modo eccedere ed escludendo, come si è visto, l'assistenza agli studenti universitari.

Non è nemmeno d'accogliersi la tesi sostenuta nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri circa la mancanza di competenza legislativa della Provincia per quanto attiene l'assistenza sotto forma di prestiti concessi agli studenti dell'ultimo anno di corso di scuole secondarie, in quanto si tratterebbe di assistenza "che proietta i suoi effetti al di là della chiusura del ciclo secondario superiore o nell'ambito della qualificazione professionale conseguita, o nell'ambito universitario".

Va infatti rilevato che il compimento di un corso di istruzione secondaria superiore e il relativo conseguimento di un titolo professionale o di studio possono costituire fini specifici a sé e pertanto la Provincia ha competenza di emanare norme legislative aventi come oggetto l'assistenza scolastica diretta ad aiutare studenti bisognosi e meritevoli a quel specifico conseguimento.

Ne deriva che la legge impugnata è viziata di illegittimità costituzionale in ogni sua disposizione concernente assistenza scolastica a studenti universitari anche sotto forma di concessione di mutui denominati "prestiti d'onore".

5. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto anche la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione per omessa previsione della copertura necessaria a fronteggiare gli oneri della legge.

L'art. 12 della legge provinciale impugnata prevede la devoluzione di parte della disponibilità di lire 1 miliardo corrispondente alla cessazione dell'onere connesso alla legge provinciale sull'assistenza agli anziani. Come risulta dall'articolo citato, questa disponibilità entra in funzione a carico degli esercizi finanziari successivi al 1974 rimanendo scoperti gli oneri afferenti agli esercizi 1973 e 1974, anni per i quali la legge provinciale impugnata dovrebbe già avere effetto.

Come la stessa difesa della Provincia di Trento riconosce, l'art. 7 della legge impugnata ponendo a carico della Provincia il pagamento annuo degli interessi del prestito contratto dagli studenti, posticipa necessariamente tale pagamento. Dato che l'art. 11 della legge impugnata dispone l'entrata in vigore di questa con l'anno scolastico 1973-1974, l'onere a carico della Provincia non può avere inizio che dall'esercizio finanziario 1974.

L'inciso "a carico degli esercizi finanziari successivi al 1974", afferma la citata difesa, "sarebbe dovuto ad un palese errore materiale facilmente correggibile con l'interpretazione della legge medesima, in quanto nella insuperabile logica dello stesso art. 12 il carico vale evidentemente dagli esercizi finanziari a partire dal 1974".

La Corte osserva che, essendo prevista la copertura finanziaria solo a partire dall'anno finanziario 1975, il pagamento posticipato degli interessi deve iniziare; da tale data. Di conseguenza la legge impugnata deve dichiararsi costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede impegni di spesa per il periodo anteriore al 1° gennaio 1974.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento approvata dal Consiglio provinciale il 12 ottobre 1973 avente per oggetto "Prestito sull'onore" nelle parti in cui dispone concessioni di prestiti a favore di studenti iscritti a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento di laurea e nelle parti in cui dispone impegni di spesa per il periodo anteriore al 10 gennaio 1974.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 1974.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI- LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI-ENZO CA PALOZZA- VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI- GIULIO GIONFRIDA EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.