

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **340/1983** (ECLI:IT:COST:1983:340)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**

Udienza Pubblica del **07/06/1983**; Decisione del **14/12/1983**

Deposito del **15/12/1983**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9378 9379 9380**

Atti decisi:

N. 340

SENTENZA 14 DICEMBRE 1983

Deposito in cancelleria: 15 dicembre 1983

Pubblicazione in a Gazz. Uff." n. 349 del 21 dicembre 1983.

Pres. ELIA - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO -
Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO
MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA
PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA -
Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 1977, n. 984

(Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, e delle grandi colture mediterranee, dei terreni collinari e montani, promossi con ricorsi dei Presidenti della Regione Friuli-Venezia Giulia, e delle Province di Trento e Bolzano, notificati il 4 e 7 febbraio 1978, depositati in cancelleria l'11 e il 15 successivi ed iscritti ai nn. 3, 4 e 5 del registro ricorsi 1978.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1983 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'avv. Giuseppe Guarino per le Province di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con tre ricorsi la Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano impugnano la legge statale 27 dicembre 1977, n. 984, che concerne il "Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani". Le ricorrenti lamentano ciascuna l'invasione delle proprie sfere di competenza deducendo la violazione rispettivamente dell'art. 4 n. 2 dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e degli artt. 8 n. 21, 9 n. 9, 14, 16 e 78 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

2. - La prima ricorrente - richiamato, con particolare riferimento ai primi sette articoli, il disposto della legge impugnata - afferma che questa, pur adottando soluzioni di notevole rilievo in tema di coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a Statuto ordinario, lede però la sfera di competenza primaria, ad essa riservata dalle invocate previsioni statutarie.

Sostiene la Regione Friuli-Venezia Giulia che il legislatore statale ha nel caso in esame voluto in sostanza esplicitare, a livello legislativo, la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa in materia di agricoltura e foreste; senonché, rileva la Regione, l'esercizio di tale funzione si traduce in un limite per la potestà legislativa regionale e deve pertanto necessariamente riguardare materie di competenza ripartita. In tale senso andrebbe infatti interpretato l'art. 43 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902. Dato che il Friuli-Venezia Giulia, al pari delle altre Regioni a Statuto speciale, ha competenza primaria nelle materie in questione, la legge statale è impugnata nella parte in cui non riconosce alla ricorrente il ruolo ad essa spettante nella determinazione degli indirizzi, obiettivi ed interventi dalla legge stessa contemplati, e inoltre per la parte in cui la funzione di indirizzo e coordinamento viene implicitamente estesa alle attività amministrative in materia di agricoltura e foreste, per la quale, appunto, la Regione ha competenza primaria.

Formano poi oggetto di particolare censura:

a) l'art. 2, nella parte in cui ha stabilito che la predetta funzione sia attribuita ad un organo diverso da quello indicato nell'art. 43 del d.P.R. 902 del 1975;

b) l'art. 3, nella parte in cui non fa riferimento alla necessità di un'intesa con la Regione Friuli-Venezia Giulia, in sede di indicazione degli indirizzi ed obiettivi destinati ad incidere sulla sfera delle attività regionali, e per non aver previsto un'intesa necessaria e differenziata con la Regione in sede di elaborazione definitiva del piano nazionale, da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri;

c) l'art. 6, perché non prevede alcuna intesa con la Regione in sede di valutazione dello stato di attuazione del programma regionale e di elaborazione delle proposte di variazione e aggiornamento ad esso relative;

d) l'art. 7, per il fatto di predeterminare tassativamente (anche con riferimento al Friuli-Venezia Giulia) i beneficiari delle provvidenze;

e) gli artt. da 8 a 15, in quanto prescindono da ogni intesa nell'estendere anche al Friuli-Venezia Giulia l'operatività degli indirizzi ed obiettivi di intervento in dette norme considerati;

f) infine l'art. 17, per aver implicitamente esteso la settorializzazione del sistema dei finanziamenti anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia e per non aver, nemmeno qui, contemplato intese differenziate con riferimento alla determinazione delle variazioni annuali di detti finanziamenti.

3. - Con ricorsi di identico contenuto le Province di Trento e Bolzano, richiamato il disposto della prima parte della legge impugnata, lamentano che questa abbia equiparato le Province autonome alle altre Regioni, trascurando la loro particolare posizione di autonomia, il cui ambito è stato notevolmente esteso, grazie alle modifiche apportate allo Statuto speciale dalla legge costituzionale n. 1 del 1971.

In base all'art. 78 dello Statuto, le Province autonome ricevono una quota parte delle somme stanziare per interventi generali dello Stato disposti nel restante territorio nazionale per gli stessi settori di competenza delle Province, "allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge".

Analoga garanzia è prevista nel campo dei finanziamenti relativi all'incremento delle attività industriali. Il collegamento esistente fra competenza e finanziamenti comporta, per le Province di Trento e Bolzano, una più accentuata autonomia rispetto a quella garantita alle Regioni ordinarie.

Quanto, poi, al coordinamento, lo Statuto lo prevede solo in relazione a determinate materie e sempre disponendo che esso sia attuato mediante intese fra Stato e Province. La via dell'intesa è, si soggiunge, sotto vario riguardo prevista anche dalle norme di attuazione successive alla modifica dello Statuto. L'art. 3 del d.P.R. 279 del 22 marzo 1974, in particolare, prevede in materia di agricoltura e foreste la competenza primaria delle Province, per ciò che attiene al rispettivo territorio, in relazione al Parco Nazionale dello Stelvio; il coordinamento è fatto salvo a condizione che esso si realizzi mediante consorzio. Disposizioni dello stesso genere sono contenute nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

Le ricorrenti assumono dunque che, là dove forme di coordinamento nei riguardi delle Province autonome non siano espressamente previste da fonti sopraordinate (Statuto o norme di attuazione), esse non possono essere introdotte con legge ordinaria. Diversamente, verrebbe ad essere violata l'autonomia loro costituzionalmente garantita. A maggior ragione, dove si versa in materie per le quali la competenza delle ricorrenti è primaria, lo Stato non può fissare alcun obiettivo (anche di ordine quantitativo) che la Provincia abbia apertamente contrastato. Di qui, nella specie, l'asserita violazione dell'art. 8 n. 21 dello Statuto Trentino-Alto Adige che determina le attribuzioni provinciali in agricoltura e materie affini.

Le relative norme di attuazione avrebbero poi stabilito in maniera analitica le residue competenze statali ma senza alcuna menzione del potere di indirizzo e coordinamento. Se così è, indirizzi ed obiettivi non possono essere perseguiti, si dice, dallo Stato ad alcun titolo: nemmeno attraverso intese con le Province.

Questo sistema di ripartizione delle competenze sarebbe d'altronde coerente: attribuite

alle Province le rispettive funzioni, i problemi relativi al coordinamento sono risolti a livello delle norme di attuazione dello Statuto. Alla legge ordinaria dello Stato non residuerebbe, in proposito, alcun margine di discrezionalità.

Viene ancora rilevato che gli artt. 11 e 12 della legge n. 984 del 27 dicembre 1977 confliggono con gli artt. 9 n. 9 e 14 dello Statuto, come attuato in concreto dagli articoli da 7 a 10 del d.P.R. n. 381 del 1974.

Si assume infine che l'art. 17 della legge impugnata contrasti con l'art. 78 dello Statuto, per il fatto di non prevedere che l'attribuzione dei fondi alle Province autonome avvenga in conformità del parametro stabilito dalle suddette norme statutarie.

4. - Il Presidente del Consiglio, costituitosi con atti di identico contenuto per il tramite dell'Avvocatura dello Stato in tutti e tre i giudizi relativi ai ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, deduce l'infondatezza delle proposte questioni.

Ad avviso dell'Avvocatura, va in primo luogo disattesa la tesi delle ricorrenti, secondo cui la funzione di indirizzo e coordinamento non può essere legittimamente esercitata nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome.

Come la Corte ha affermato nella sentenza n. 39 del 1971, il potere statale di indirizzo e coordinamento rappresenta il risvolto positivo del limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni previsto, anche nei confronti della sfera di autonomia delle ricorrenti, rispettivamente dall'art. 4 dello Statuto Friuli-Venezia Giulia e dagli artt. 4 e 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige.

La legge impugnata deve essere considerata come legge di programma, diretta a coordinare tutti gli interventi pubblici che in essa si contemplano; le norme ivi contenute configurano, dunque, un legittimo limite all'autonomia regionale, ben potendo la legge statale determinare il modo di inserimento delle Regioni nel quadro della programmazione. D'altra parte, l'esigenza di armonizzare il programma statale con i poteri delle Regioni appare pienamente rispettata dalla legge impugnata, che fa partecipare le Regioni del piano, sia nel momento della predisposizione, sia in quello della realizzazione. Infondate sarebbero anche le censure mosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia a particolari norme della legge.

L'attribuzione dei poteri di indirizzo e coordinamento al C.I.P.A.A. invece che al Consiglio dei ministri, competente ai sensi del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, viene censurata senza tener conto che il C.I.P.A.A. ha funzione solo istruttoria, in quanto esclusivamente investito della predisposizione o del perfezionamento del piano nazionale, il cui testo definitivo va pur sempre sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri.

Quanto, poi, alla doglianza secondo cui gli artt. 3 e 4 avrebbero mancato di adottare il criterio dell'intesa fra Stato e Regione, viene osservato che l'art. 3, primo comma, fa riferimento ad una semplice fase propedeutica, e che le intese sono poi previste nelle fasi successive; il progetto di piano è infatti presentato alle Regioni, le quali, entro 45 giorni, inviano osservazioni e pareri, insieme ad un proprio schema di programma. Peraltro, la Regione può sempre far valere le proprie istanze in sede di Commissione interministeriale, prevista dal primo comma dell'art. 4.

Infine, se manca l'intesa sul testo definitivo, il Consiglio dei ministri, prima di adottare le proprie determinazioni, è pur sempre tenuto ad informarne preventivamente la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Non avrebbe poi miglior fondamento la censura che si muove all'art. 6, sempre per la mancata previsione di un'intesa con la Regione. La sfera della ricorrente, deduce l'Avvocatura,

è protetta dalla disposizione che contempla un'intesa fra il C.I.P.A.A. e la Commissione di cui al primo comma dell'art. 4: in quest'ultima siede anche un rappresentante della Regione; così è consentito al Friuli-Venezia Giulia di verificare lo stato di attuazione del piano, le cui eventuali variazioni e revisioni vanno effettuate con la procedura appunto stabilita nell'art. 4.

Infondata sarebbe anche la censura rivolta all'art. 7 e relativa alla predeterminazione dei beneficiari, dal momento che la legge fa salve le priorità stabilite dagli Statuti e dalle altre leggi regionali (art. 17, secondo comma). Comunque, prosegue l'Avvocatura, la fissazione dei destinatari di previdenze è dovuta alla disponibilità dello Stato e non può costituire un limite dell'autonomia regionale. Del resto, secondo l'art. 7, la Regione potrebbe, nell'ambito dei propri poteri normativi, prevedere la concessione di agevolazioni in favore di categorie non elencate nello stesso art. 7, purché stabilisca simili disposizioni in base al proprio bilancio e le suddette agevolazioni non contrastino con i principi generali dell'ordinamento e con gli obblighi internazionali dello Stato.

5. - In prossimità dell'udienza le Province di Trento e Bolzano hanno con memorie di identico contenuto sviluppato le tesi avanzate nei ricorsi. La funzione di indirizzo e coordinamento non sarebbe, come deduce l'Avvocatura, solo il risvolto positivo del limite del rispetto degli interessi nazionali richiamato negli artt. 4 e 8 dello Statuto T.A.A.; la legge impugnata non rivestirebbe poi il carattere di una legge di programma. La sentenza invocata dall'Avvocatura (n. 39 del 1971) - asseriscono comunque, al riguardo, le ricorrenti - non autorizza lo Stato ad esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento nelle forme e con l'ampiezza ritenuta più opportuna dagli organi centrali.

In relazione alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, occorre, invece, che la suddetta funzione sia prevista dalle norme statutarie o almeno da quelle di attuazione. La relativa disciplina non potrebbe quindi esser posta con la legge ordinaria dello Stato. Ciò sarebbe confermato da quanto è previsto per la Sardegna e per lo stesso Friuli-Venezia Giulia. Qui, appunto, la funzione suddetta è regolata nella normativa di attuazione dello Statuto, mentre per il Trentino-Alto Adige non esiste analoga previsione: il d.P.R. n. 279 del 1974, recante le norme di attuazione dello Statuto in materia di agricoltura, non accenna ad alcun potere statale di indirizzo e coordinamento.

D'altro lato, l'art. 8 prevede, per il soddisfacimento delle esigenze connesse al coordinamento, la procedura delle intese, frequentemente previste, come è stato ricordato nell'atto di costituzione, dalle norme di attuazione dello Statuto.

In subordine, quand'anche si ammetta che allo Stato è riservato il potere di coordinamento, esso sarebbe, nel caso di specie, tuttavia previsto in violazione degli invocati precetti costituzionali, per il modo come in concreto è disciplinato. Questa conclusione si imporrebbe, più di preciso, sia in relazione ai poteri attribuiti dagli artt. 2, 3, 6 e 17 al C.I.P.A.A. in quanto, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, devono operare garanzie almeno non inferiori a quelle previste dall'art. 3 della legge n. 382 del 1975, laddove la legge impugnata affida stabilmente la funzione suddetta al C.I.P.A.A., che è organo meno rappresentativo del Consiglio dei ministri e dello stesso C.I.P.E.; sia perché i poteri ivi configurati vanno ben al di là di quelli comunemente connessi con la funzione in questione, al punto di vuotare di ogni contenuto l'autonomia delle Province.

Quanto poi al carattere di legge di programma attribuito alla legge in questione dall'Avvocatura dello Stato, si richiama la sentenza n. 20 del 1970 di questa Corte, secondo la quale la competenza programmatica dello Stato non può mai giungere a compromettere l'autonomia regionale.

Il disposto dell'art. 17 non resisterebbe alle censure delle ricorrenti.

Altrettanto si dice degli artt. 11 e 12. La loro incostituzionalità deriverebbe anche dal fatto che, in conformità degli artt. 9 n. 9 e 14 dello Statuto, l'utilizzazione delle acque pubbliche è stata disciplinata dalle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974). In particolare, l'art. 14 dello Statuto e gli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 381, prevedono la necessità di intese in tale materia. In ogni caso, sebbene la legge impugnata preveda diverse forme di partecipazione, essa non attribuisce alle Province autonome quel ruolo di codecisione nella determinazione del piano, richiesto per contro dall'art. 14 dello Statuto. Anzitutto le Province non sono ricomprese nell'art. 3, secondo comma, relativo alle osservazioni che alle Regioni spetta formulare, né il riferimento può, sulla base di una recente pronuncia della Corte, intendersi implicito: del resto, anche questo Collegio avrebbe chiarito la differenza fra le procedure che pongono le Province autonome su di un piano paritario rispetto al Governo e quelle che invece prevedono solo l'acquisizione di un loro parere. Analoghe osservazioni sono prospettate in riferimento alla previsione del successivo art. 4.

Le disposizioni censurate contrasterebbero in modo ancora più evidente con il quinto comma dell'art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974, contenente la normativa di attuazione dello Statuto.

Infatti quest'ultima norma statuisce che il piano è deliberato definitivamente in conformità di un'intesa fra i rappresentanti statali e provinciali; esso è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta conforme all'intesa raggiunta del Ministro per i lavori pubblici e del Presidente della Giunta provinciale interessata.

Considerato in diritto:

1. - Oggetto del presente giudizio è la legge 27 dicembre 1977, n. 984 ("Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani"). Qui importa ricordare, prima di tutto, che detta legge individua gli organi competenti a fissare gli indirizzi generali e gli obiettivi concernenti lo sviluppo dell'economia agricola nazionale, nonché a coordinare gli interventi pubblici nei diversi settori da essa contemplati (art. 1). A questo riguardo, essa istituisce, nell'ambito del C.I.P.E., il Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (C.I.P.A.A.), e ne regola la composizione e le attribuzioni (artt. 2 e 3). È infatti previsto che al C.I.P.A.A. competa:

a) predisporre lo schema di un piano nazionale, che in relazione ai settori anzidetti deve occuparsi delle materie elencate all'art. 3, ed è assoggettato alla procedura di approvazione, appositamente dettata negli artt. 3 e 4, nella quale sono a vario titolo coinvolte, in una prima fase le singole Regioni (art. 3, secondo comma), e successivamente una commissione composta da un rappresentante di ciascuna Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 4, primo comma); dopo l'approvazione del piano nazionale le Regioni vengono dal canto loro chiamate ad approvare propri programmi di settore e a coordinarli con gli altri eventuali programmi generali regionali e di assetto territoriale (art. 5);

b) coordinare gli interventi di competenza nazionale;

c) valutare annualmente lo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali e proporre eventuali variazioni ed aggiornamenti, che richiedono la stessa procedura prescritta, nell'art. 4, per l'approvazione del piano nazionale;

d) presentare annualmente al Parlamento una relazione dettagliata sullo stato di

attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali (art. 6). Altre disposizioni riguardano le provvidenze finanziarie ed indicano i soggetti che ne possono beneficiare, secondo le priorità stabilite dagli Statuti e dalle leggi regionali (art. 7); altre ancora specificano, con riguardo a ciascun settore, l'oggetto degli indirizzi generali e degli interventi da attuare in conformità del piano nazionale. Infine, la legge detta il regime dei finanziamenti, degli stanziamenti e delle autorizzazioni delle relative spese, distintamente previste per l'esercizio 1978 e per ciascuno degli esercizi inclusi in due successivi stadi temporali (1979-1982; 1983-1987); spese suddivise, a norma dell'art. 17, in importi di diverse entità, secondo il settore dell'intervento pubblico.

2.1. - La disciplina testé richiamata è impugnata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano. La Regione Friuli-Venezia Giulia censura l'intera legge in esame come lesiva della sfera di competenza primaria ad essa costituzionalmente garantita dall'art. 4 n. 2 dello Statuto speciale (l.c. 31 gennaio 1963 n. 1) e dalle relative norme di attuazione (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116).

L'impugnativa è proposta sull'assunto che lo Stato abbia nella specie inteso esplicitare - in materia di agricoltura e foreste e a livello legislativo, secondo la previsione dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 - la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali. Tale funzione si concreterebbe, tuttavia, in un limite per la potestà amministrativa della Regione, correlativo, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a quello che, per la potestà legislativa regionale, discende dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato; esso non potrebbe dunque riferirsi che alle attività amministrative regionali nelle materie di competenza ripartita e sarebbe stato configurato precisamente in questo senso nell'art. 43 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902. Posto ciò, la ricorrente asserisce di essere secondo Statuto investita di competenza primaria per la materia che lo Stato ha nel presente caso regolato e deduce in conseguenza la incostituzionalità di tutte le disposizioni della legge in esame sotto un duplice riflesso: per la parte in cui in esse non si attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia il ruolo che costituzionalmente le spetta nella determinazione degli indirizzi, degli obiettivi e degli interventi contemplati dalla legge stessa; per la parte in cui la funzione statale d'indirizzo e coordinamento viene con esse implicitamente estesa anche alle attività amministrative della Regione in materia di agricoltura e foreste.

Altre censure sono poi mosse, sempre in relazione agli invocati parametri, nei confronti di puntuali statuizioni, le quali offenderebbero in particolare l'autonomia della ricorrente. Tali, si assume, sono le norme che, nell'estendere alla sfera delle ricorrenti la funzione statale di indirizzo e coordinamento, attribuiscono per di più questa funzione ad un organo diverso da quello indicato nell'art. 43 del citato d.P.R. 902/1975 (art. 2); non prescrivono l'intesa della Regione Friuli-Venezia Giulia né in sede di predisposizione dello schema di piano nazionale, per quanto concerne la ricorrente, né in sede di previsione degli interventi di competenza nazionale da attuarsi nel suo territorio (art. 3). L'impugnativa investe ad egual ragione le disposizioni che mancano di subordinare all'intesa "necessaria e differenziata" della Regione: l'adozione del testo definitivo del piano nazionale, da sottoporre al Consiglio dei ministri (art. 4), la valutazione dello stato di attuazione del programma regionale e l'elaborazione delle relative proposte di variazione e di aggiornamento (art. 6), l'operatività nell'ambito territoriale del Friuli-Venezia Giulia dei previsti indirizzi obiettivi ed interventi (artt. da 8 a 15), la determinazione, per quanto d'interesse della Regione, delle variazioni annuali dei finanziamenti (art. 17). Sono altresì censurati l'art. 7, nella parte in cui predetermina, in via tassativa, i beneficiari delle provvidenze anche per il Friuli-Venezia Giulia e l'art. 17, già impugnato sotto altro riguardo, per l'ulteriore motivo che esso estende alla ricorrente la settorializzazione del sistema dei finanziamenti.

2.2. - Le Province autonome di Trento e Bolzano impugnano esse pure, prima ancora che singole statuizioni, la legge n. 984/77 nella sua interezza, per preteso contrasto con l'art. 8 n. 21 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, e con i relativi decreti di attuazione (d.P.R. nn. 279/74

e 381/74). L'invocata norma statutaria stabilisce la competenza provinciale in tema di "agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, bonifica".

La sfera assegnata alle Province sarebbe stata ampliata e meglio garantita, grazie alla legge costituzionale n. 1/71 e alle norme di attuazione successivamente emanate proprio nella materia di cui si occupa la legge impugnata. A parte la specifica previsione, in Statuto, della competenza, peraltro primaria, che si assume violata, ve ne sarebbero altre, dalle quali risulta che le Province di Trento e Bolzano godono di un grado di autonomia diverso e più intenso rispetto a quello delle altre Regioni: così, l'art. 78 dello Statuto speciale riserva alle Province una quota parte delle somme stanziare "per interventi generali dello Stato" disposti negli stessi settori di competenza delle province "allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge". Questo criterio del collegamento fra competenza e finanziamento, si soggiunge, sta a significare che esclusivamente le Province sono responsabili della gestione delle materie di loro competenza e costituisce un'ulteriore e specifica conseguenza del vincolo che, posto nei confronti della legge statale a tutela delle ricorrenti, non potrebbe, poi, non operare anche per quanto concerne le esigenze del coordinamento. La fonte statutaria e la normativa di attuazione avrebbero infatti soddisfatto queste esigenze, in coerenza con la dedotta garanzia dell'autonomia provinciale, solo limitatamente a determinate materie e rimettendone in ogni caso la disciplina a dirette intese fra Stato e Regione. Deporrebbero in questo senso l'art. 14, secondo comma, dello Statuto (opere idrauliche), 15 (industria ed edilizia scolastica) e fra le norme di attuazione adottate dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1971, gli artt. 3, 4, 5 e 8 d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (agricolture e foreste), 7-10 (acque pubbliche), 20 e 21 (urbanistica e opere pubbliche di interesse e competenze dello Stato) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

Nessun cenno della funzione di indirizzo e coordinamento, si afferma, figura del resto nello Statuto della Provincia o nella normativa di attuazione, nemmeno nelle specifiche disposizioni attuative che, in materia di agricoltura e foreste, definiscono le residue competenze dello Stato.

Diversa soluzione, si osserva poi, è accolta negli ordinamenti di altre Regioni a Statuto speciale, nei quali la funzione in discorso è espressamente assegnata allo Stato (art. 2, secondo comma, d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, norme di attuazione dello Statuto per la Sardegna; 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, norme di attuazione dello Statuto Friuli-Venezia Giulia); e si soggiunge che a tal fine si è dovuto comunque ricorrere a decreti presidenziali di attuazione dei rispettivi Statuti, adottati con il previo intervento delle apposite commissioni paritetiche. Tutto questo confermerebbe che i poteri di indirizzo e coordinamento non potevano, nei riguardi della ricorrente, essere istituiti ed esercitati mediante legge ordinaria, com'è invece accaduto nella specie. La legge impugnata vulnererebbe dunque la sfera dell'autonomia provinciale per aver prodotto la disciplina riservata alla fonte sopraordinata (Statuto o normativa di attuazione).

In via subordinata, le ricorrenti deducono che, se pure la funzione di indirizzo e coordinamento dovesse essere riconosciuta agli organi statali, essa risulterebbe, ai fini del presente giudizio, comunque illegittimamente configurata: sia perché ne è attributario un comitato interministeriale, il C.I.P.A.A., in luogo degli organi, Parlamento e Consiglio dei ministri, istituzionalmente preposti a questa funzione nelle massime sedi rappresentative, e perché questa deroga al normale regime delle competenze avrebbe indebitamente attenuato una garanzia procedimentale già assicurata dalla testé citata previsione della legge n. 382 del 1975 alle Regioni comuni, della quale dovevano a maggior ragione godere le ricorrenti e le Regioni a Statuto speciale; sia per il rilievo che l'indirizzo ed il coordinamento, da attuarsi, com'è previsto nella legge, soprattutto con il piano nazionale, avrebbe carattere talmente analitico, puntuale e vincolante da non lasciare a Regioni o Province margini di effettiva

autonomia.

Con altri motivi del ricorso sono inoltre dedotti specifici profili di incostituzionalità, che investono solo in parte la disciplina contenuta nella legge in questione. Sempre sull'assunto che, riguardo alle Province autonome, difetti il supporto costituzionale della funzione qui esplicata dallo Stato, si censurano, ancora in riferimento alla norma statutaria sopra indicata, le disposizioni concernenti gli obiettivi specifici da perseguire, anche quantitativi, quali sono quelli indicati agli artt. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, che alle ricorrenti sarebbero imposti, in forza del secondo comma dell'art. 4, pur se da esse apertamente contrastati. Gli artt. 11 e 12, relativi al settore delle irrigazioni, sono altresì impugnati in riferimento agli artt. 9 n. 9 e 14 dello Statuto, quali concretamente attuati dagli artt. da 7 a 10 del d.P.R. n. 381 del 1974. Con ciò si lamenta la violazione delle norme che prevedono la competenza delle Province in ordine all'utilizzazione delle acque pubbliche, il loro parere obbligatorio per le opere idrauliche della prima e seconda categoria, un piano annuale di coordinamento predisposto d'intesa fra Stato e Provincia per le opere idrauliche di rispettiva competenza, ed altro piano generale stabilito d'intesa fra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno ad un apposito comitato. Le norme impugunate avrebbero pertanto intaccato materie che, oggetto di minuziosa disciplina a livello costituzionale, restano sottratte alla legge ordinaria. Infine, è impugnato, in relazione all'art. 78 dello Statuto, l'art. 17 della legge, perché non prevede che l'attribuzione dei fondi alle Province di Trento e Bolzano avvenga in ragione di particolari parametri (popolazione e territorio) indicati dalla norma di raffronto.

3. - I ricorsi in esame sollevano questioni strettamente connesse. I relativi giudizi sono pertanto riuniti e congiuntamente decisi.

4. - Delle impugnative proposte vanno anzitutto considerate quelle che investono la legge n. 984 del 1977 nella sua interezza. Le ricorrenti avanzano a questo riguardo due ordini di rilievi: le Province di Trento e Bolzano deducono che la funzione in discorso non è nei loro confronti contemplata, né dallo Statuto, né dalle connesse disposizioni attuative, e lamentano quindi che essa sia stata introdotta nella specie unilateralmente dallo Stato, mediante legge ordinaria, la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, invece, che la funzione di indirizzo e coordinamento, pur prevista dal d.P.R. n. 381/74 in attuazione del suo Statuto, possa essere legittimamente estesa, come qui accade, alla materia dell'agricoltura e foreste. Si tratta di due autonomi profili della specie. La Corte ritiene di doverli esaminare distintamente.

5. - Il motivo di ricorso dedotto dalle Province di Trento e Bolzano non merita accoglimento. La funzione statale di indirizzo e coordinamento va, come la Corte ha precisato in più pronunzie, ordinata ed esplicata in armonia con il sistema del decentramento. Se così è, essa costituisce attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi. Appunto per questo, l'indirizzo e il coordinamento possono essere previsti, anche nei confronti delle Regioni a statuto differenziato e delle Province di Trento e Bolzano, dalla legge ordinaria dello Stato, oltre che dagli Statuti speciali e dalle connesse disposizioni attuative.

6. - L'assunto della Regione Friuli-Venezia Giulia è, per quel che ora importa precisare, il seguente: l'indirizzo ed il coordinamento esercitato dagli organi centrali grava l'attività amministrativa regionale di un limite che, secondo la giurisprudenza della Corte, deve corrispondere a quello stabilito, per la sfera dell'autonomia legislativa, dalla legislazione statale di principio. Questo limite, si soggiunge, vale però solo nei confronti della competenza ripartita, laddove la legge impugnata concerne materia di competenza primaria della Regione. L'Avvocatura dello Stato replica che la previsione dell'indirizzo e del coordinamento trova piena e puntuale giustificazione nell'interesse nazionale, sottostante alla normativa censurata e al suo carattere di legge-programma; ciò, precisamente, in quanto il limite dell'interesse nazionale è consacrato in Statuto fra quelli che circondano la stessa competenza primaria delle ricorrenti (cfr. art. 4 dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e art. 4 dello Statuto

Il titolo della contestata ingerenza dello Stato - di fronte alla sfera garantita alle ricorrenti - risiede, allora, nella funzione di indirizzo e coordinamento. In effetti, tutto il corpo della normativa, che la legge impugnata contiene, è preordinato all'esercizio di detta funzione: la definizione analitica degli indirizzi che individuano gli obiettivi di ciascun settore, la previsione dei criteri di massima per le esigenze da soddisfare, il conseguente sistema dei finanziamenti sono strumentalmente connessi con il coordinamento degli interventi pubblici, effettuato in sede di programmazione con le procedure e dagli organi appositamente previsti. Non è poi controverso che la varia materia di cui si occupa la legge ricada nell'ambito della competenza primaria delle ricorrenti, così come risulta configurata, in relazione all'agricoltura e foreste, sia nelle previsioni statutarie, sia nelle norme di attuazione invocate in giudizio.

6.1. - Poste queste premesse, va subito aggiunta un'avvertenza: la funzione di indirizzo e coordinamento, qual è contemplata nelle norme di attuazione dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (art. 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902), non può essere intesa, come detta Regione ha sostenuto nel presente giudizio, nel senso che essa si riferisce necessariamente solo alle materie di competenza ripartita.

Alla stregua delle precedenti pronunzie di questo Collegio, si deve escludere che la funzione in discorso serva ad introdurre nuovi limiti rispetto a quelli già stabiliti, nel vigente sistema costituzionale, in ordine alla sfera dell'autonomia regionale. Resta fermo, però, che l'indirizzo e coordinamento posti in essere dallo Stato abbracciano tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano. Il corretto esercizio di questa funzione implica, infatti, che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali. Tale vincolo (cfr. sentenza n. 150/1982) è, poi, pienamente giustificato dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie: esso deve quindi poter operare, come esige la giurisprudenza della Corte, senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi.

6.2. - Quanto si è sopra detto non toglie, bensì presuppone, che nella specie vadano soddisfatte le condizioni perché il vincolo costituito dall'indirizzo e coordinamento dispieghi effetti pur nei confronti della competenza primaria delle ricorrenti, e anche se questa competenza discende da uno Statuto di autonomia differenziata. È qui, anzi, il punto sul quale va fermata l'attenzione.

Il richiamo dell'interesse nazionale che ha ispirato il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore in considerazione non vale, come vorrebbe l'Avvocatura, a fugare il dubbio di un'indebita compressione della speciale autonomia garantita alle ricorrenti. Il perseguimento delle esigenze unitarie, e così degli interessi che trascendono l'ambito dell'ente autonomo, resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Dove opera la garanzia dello Statuto speciale, le esigenze unitarie legittimano, sì, l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento, ma in presenza di un interesse, che deve nettamente configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale. Gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura o dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali. Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo: il quale gode in questo caso, proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo status, di maggiori possibilità di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune.

Nella presente controversia, ci troviamo di fronte a un diffuso e dettagliato complesso di prescrizioni, che investono la materia dell'agricoltura e foreste sotto i molteplici aspetti sopra richiamati (v. n. 1). Si è così delineata una capillare e penetrante interferenza della normazione statale nella sfera che si assume lesa. Ora, la legge in esame ha come suo titolo giustificativo esclusivamente quello di organizzare l'indirizzo ed il coordinamento delle attività regionali nei settori ivi previsti. Essa eccede, tuttavia, dai confini entro cui l'accentramento e l'uniformità della disciplina consentiti dall'interesse nazionale sarebbero risultati compatibili con il rispetto dell'invocato Statuto speciale. L'assetto normativo sottoposto al sindacato della Corte potrebbe, quindi, uscire indenne da censura solo se le esigenze unitarie, che qui si connettono con l'indirizzo ed il coordinamento, fossero perseguite anche in forza, e con il supporto, di un qualche altro limite dei poteri di autonomia: limite, s'intende, sempre sancito in una fonte di rango costituzionale. Così non è, però, nel caso attuale; e d'altra parte non è nemmeno dedotto dall'Avvocatura che la legge dello Stato abbia per via delle sue previsioni programmatiche posto principi dell'ordinamento giuridico, o prodotto norme fondamentali delle riforme economico-sociali, o comunque configurato altre idonee limitazioni delle competenze delle Regioni o delle Province, ai sensi dei rispettivi Statuti speciali. Difettano insomma i requisiti sopra enucleati, indispensabili perché la previsione dell'indirizzo e del coordinamento, com'è congegnata nella specie, possa operare nei confronti delle ricorrenti: e dunque sussiste la dedotta violazione della competenza loro costituzionalmente garantita in materia di agricoltura e foreste. Questa conclusione vale evidentemente allo stesso titolo per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per le Province di Trento e Bolzano.

7. - Un'ultima precisazione va fatta a proposito del risultato cui la Corte giunge con l'attuale decisione. L'illegittimità costituzionale della legge n. 984 del 1977 viene dichiarata per la parte in cui le disposizioni in essa contenute si riferiscono alle Regioni e alle Province ricorrenti: invero, per le ragioni già spiegate, manca il titolo che avrebbe giustificato l'estensione nei loro confronti dell'intera legge censurata. Con ciò, resta però escluso l'accoglimento dell'altra istanza della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale, com'è sopra riferito, chiede alla Corte una distinta declaratoria di incostituzionalità per la parte in cui la legge, oggetto del presente giudizio, non riconosce "il ruolo" che ad essa ricorrente costituzionalmente spetterebbe nella "determinazione degli indirizzi obiettivi ed interventi ivi previsti". L'autonomia differenziata della Regione è vulnerata dall'intero corpo delle disposizioni che il legislatore statale ha dettato per il regolamento della specie. Dopo la presente pronuncia, non residua, quindi, alcuna previsione della normativa caducata, la quale possa concernere il ruolo che si assume competere alla Regione Friuli-Venezia Giulia; ma è appena il caso di aggiungere che il legislatore statale può sempre ridisciplinare la materia, nei limiti e secondo i criteri sopra indicati. I rilievi svolti assorbono, va infine detto, ogni ulteriore profilo della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge n. 984 del 27 dicembre 1977 ("Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, e delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani") per la parte in cui la disciplina in essa prevista concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1983.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI
DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA
PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO -
ETTORE GALLO.

GIOVANNI VITALE - 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.