CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **357/1985** (ECLI:IT:COST:1985:357)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**
Udienza Pubblica del **08/10/1985**; Decisione del **18/12/1985**
Deposito del **21/12/1985**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **11300 11301 11302 11303 11304**
Atti decisi:

N. 357

SENTENZA 18 DICEMBRE 1985

Deposito in cancelleria: 21 dicembre 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 316 bis del 31 dicembre 1985.

Pres. PALADIN - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 1 agosto 1981, n. 423, recante

"Interventi per l'agricoltura" promossi con ricorsi delle Province Autonome di Trento e Bolzano, notificati il 4 settembre 1981, depositati in cancelleria l'11 successivo ed iscritti ai nn. 53 e 54 del registro ricorsi 1981.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1985 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avvocato Giuseppe Guarino per le Province Autonome di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 4 settembre 1981, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale di varie disposizioni della legge 1 agosto 1981, n. 423, concernente "Interventi per l'agricoltura" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 7 agosto 1981), in riferimento agli artt. 8 n. 21, 9 n. 3 e 16, primo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e alle relative norme di attuazione.

La ricorrente, premesso che la legge impugnata deve ritenersi applicabile anche alle Province autonome di Trento e Bolzano, come si desume dall'art. 17 della stessa, deduce l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 14, 16 e 17 della legge, i quali, disciplinando minuziosamente i vari tipi di intervento, determinando i limiti, le modalità, i criteri di erogazione delle provvidenze ed i beneficiari di queste, lederebbero la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di agricoltura, foreste, patrimonio zootecnico, ecc., nonché la correlativa potestà amministrativa (artt. 8 n. 21 e 16, primo comma, dello Statuto speciale di autonomia). Né, aggiunge la ricorrente, le norme di attuazione dello Statuto in materia di agricoltura, emanate con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, prevedono (art. 8) alcuna riserva di competenza a favore dello Stato tale da far ritenere che gli interventi previsti dalla normativa censurata siano sottratti alla sfera di attribuzioni della Provincia.

Di conseguenza, la legge statale potrebbe valere nella Provincia autonoma solo quale espressione di un principio dell'ordinamento, ma sarebbe illegittima nel caso in cui, come nella specie, pretendesse di imporre singole disposizioni di carattere specificamente operativo ed immediatamente precettivo, quali il vincolo di destinazione delle somme (art. 17), il rispetto di limiti, modalità e criteri di erogazione delle provvidenze e l'individuazione dei beneficiari delle stesse.

Sarebbe anche lesa, infine, per gli stessi motivi, la competenza legislativa concorrente della Provincia in materia di commercio, ai sensi dell'art. 9, n. 3 dello Statuto e relative norme di attuazione (d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017).

2. - Con ricorso notificato il 4 settembre 1981 anche la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso analogo giudizio di legittimità costituzionale, estendendo la censura, tuttavia, alla legge n. 423 del 1981 "nel suo complesso e, in particolare, agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 12, 14, 16 e 17", e richiamando anche l'art. 78 dello Statuto speciale, che risulterebbe violato in quanto non sarebbero rispettati i principi ivi contenuti allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dallo Statuto stesso. Per il resto, il ricorso contiene argomentazioni identiche a quelle svolte dalla Provincia di Trento.

3. - Si è costituito, in entrambi i giudizi, con identici atti di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, deducendo

l'infondatezza dei ricorsi.

Sostiene l'Avvocatura che nel quadro dell'unità e della indivisibilità dello Stato esistono limiti alle potestà legislative delle Regioni e delle Province autonome per assicurare il rispetto degli interessi nazionali. Tali limiti, per le Province autonome, sono sanciti negli artt. 4, 8, 9 e 16 dello Statuto ed operano non solo in senso negativo, nel senso cioè che la legge provinciale non può oltrepassarli, ma anche in quello di offrire la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa ed amministrativa dello Stato là dove l'attività provinciale non può esplicarsi (è richiamata la sentenza della Corte n. 37 del 1966).

Ciò premesso, ad avviso dell'Avvocatura la legge n. 423 del 1981 è intesa ad assicurare la copertura finanziaria di interventi straordinari a favore di fondamentali settori agricoli che versano in particolari difficoltà, ed è stata quindi emanata per la cura di un interesse nazionale, rispetto al quale la competenza delle Regioni e delle Province autonome subisce i limiti anzidetti.

In particolare, poi, l'Avvocatura eccepisce la infondatezza della censura in relazione all'art. 78 dello Statuto, sostenendo che l'intervento statale, che reca finanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli propri della Provincia, è diverso da quello contemplato in detta norma e che comunque la legge si limita a stabilire le destinazioni delle somme erogate, consentendo, pur se entro certi limiti, alla Provincia eventuali variazioni.

4. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica hanno depositato identiche memorie aggiuntive le Province ricorrenti, le quali ribadiscono le argomentazioni svolte nei ricorsi, richiamando la sentenza della Corte n. 340 del 1983.

5. - Nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1985, il giudice La Pergola ha svolto la relazione e la difesa delle ricorrenti e l'avvocato dello Stato per il Presidente del Consiglio dei ministri hanno ribadito le conclusioni adottate.

Considerato in diritto:

1. - La Provincia autonoma di Trento ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 14, 16 e 17 della legge 1 agosto 1981, n. 423 ("Interventi per l'agricoltura"), per asserito contrasto con le disposizioni dello Statuto speciale, e norme di attuazione, che ad essa attribuiscono la competenza legislativa primaria - e la corrispondente competenza amministrativa nel settore dell'agricoltura (art. 8 n. 21 e art. 16, primo comma, dello Statuto speciale). La sfera della ricorrente sarebbe stata invasa con statuizioni di carattere "specificamente operativo ed immediatamente precettivo", le quali vincolano l'impiego delle somme stanziate alle singole destinazioni di spesa, pongono limiti massimi e minimi (quanto al concorso nel pagamento degli interessi e all'ammontare dei contributi consentiti), individuano modalità, criteri di erogazione e beneficiari delle provvidenze. Tale disciplina, lamenta la ricorrente, non è sorretta da alcuna riserva di competenza statale, non configura principi fondamentali dell'ordinamento, né alcuna delle previste altre limitazioni per la sfera di autonomia provinciale. Per le stesse ragioni sarebbe offeso l'art. 9 n. 3 dello Statuto, che contempla la competenza concorrente della Provincia in materia di commercio e le conseguenti norme di attuazione.

La Provincia di Bolzano, nel porre anch'essa la questione sopra prospettata, impugna non solo le norme investite dal ricorso della Provincia di Trento, ma anche gli artt. 7 e 8, coinvolge nella censura l'intera legge n. 423, ed include infine fra i parametri invocati l'art. 78 dello Statuto, al quale l'altra ricorrente non fa riferimento. Data la sostanziale identità della

questione, i giudizi sollevati con i ricorsi in epigrafe sono riuniti e congiuntamente decisi.

2. - L'esame della specie esige un rilievo di ordine preliminare. L'impugnativa proposta dalla Provincia di Bolzano nei confronti di tutta la legge in considerazione non è giustificata da altri motivi, diversi da quelli comuni ai due ricorsi. L'indagine rimessa alla Corte è dunque circoscritta alle disposizioni puntualmente censurate dall'una e dall'altra Provincia. Resta il fatto che queste censure sono dalla Provincia di Bolzano formulate anche in relazione all'art. 78 dello Statuto e più precisamente ai principi ivi stabiliti per gli scopi che contempla il legislatore. La Corte ritiene quindi di doversi subito occupare della pretesa inosservanza di tale precetto.

2.1 - Le previsioni dell'art. 78 concernono le modalità procedurali ed i criteri per la determinazione di una quota del gettito erariale che, limitatamente ai tributi in detta norma indicati, è riservata alla Provincia. Com'è stato chiarito in una recente pronunzia (sent. n. 356/85), la guarentigia dell'autonomia speciale è affidata all'accordo fra il Governo ed il Presidente della Giunta provinciale, che definisce, annualmente, la quota in discorso; soltanto in quella sede si tien conto - in base ai parametri della popolazione e del territorio - delle spese per gli interventi generali disposti dallo Stato nella restante parte del territorio nazionale e negli stessi settori di competenza delle Province. Ma con ciò non si stabilisce che all'ente autonomo spetta una quota, automaticamente individuata secondo i due suddetti indici, per gli interventi generali dello Stato. La Provincia può quindi pretendere l'osservanza dei principi stabiliti nell'art. 78 non di fronte a singole leggi di stanziamento come qui accade - ma solo in rapporto all'arco di tempo e al relativo flusso delle spese, cui deve necessariamente riferirsi l'accordo prescritto per definire l'ammontare del gettito erariale ad essa spettante (cfr. sent. n. 180 del 1976). La censura, nei termini in cui è formulata, non trova fondamento nell'invocato disposto statutario. Posto ciò, la questione deve essere esaminata in relazione alle altre norme di raffronto.

3. - Le impugnative proposte coinvolgono indistintamente gli articoli di legge dedotti in controversia, sull'assunto che difetti, per ciascuna delle singole statuizioni investite, qualsiasi fondamento costituzionale dell'intervento dello Stato, come si è nel presente caso atteggiato. L'Avvocatura ritiene che la base della normativa impugnata stia, invece, nell'interesse nazionale, al cui rispetto gli stessi disposti statutari invocati dalle ricorrenti subordinano l'esercizio dei poteri di autonomia. Senonché, la tesi difensiva dello Stato non vale, o almeno non basta, a mandar indenne da censura la disciplina in esame. La competenza primaria riconosciuta alla Provincia in materia di agricoltura è presidiata dalla guarentigia dello Statuto speciale. Dove ciò accade, come la Corte ha in altro giudizio precisato (sent. n. 340/83), il denunziato grado di specificità delle norme poste nella legge n. 423 non trova idonea copertura nell'interesse nazionale.

L'apprezzamento di questo interesse, e delle sottostanti esigenze unitarie, è certo rimesso agli organi centrali; esso viene in rilievo nella funzione di indirizzo e coordinamento, che lo Stato può esercitare, anche in via legislativa, ma senza scendere, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, alla normazione di dettaglio, com'è detto nella pronunzia sopra ricordata. L'interesse nazionale giustifica la produzione della normativa statale oltre la sfera consentita all'indirizzo e coordinamento solo in quanto operi il concorrente supporto di un qualche altro limite, sancito, nelle fonti di rango costituzionale, con riguardo alla competenza primaria della Provincia.

4. - Nelle ipotesi disciplinate dagli artt. 5 e 7 (impugnati il primo dalle due Province, il secondo soltanto dalla Provincia di Bolzano: v. sopra n. 1) il requisito di un ulteriore titolo giustificativo dell'intervento statale, al quale la Corte ha testé fatto riferimento, è soddisfatto. Le anzidette disposizioni destinano le spese erogate alla concessione di indennità e ad altri adempimenti ai sensi della normativa comunitaria e perciò perseguono finalità imposte dall'osservanza dell'art. 11 Cost. (cfr. sent. n. 356/85).

L'art. 5 regola altresì, al terzo, quarto e quinto comma, le modalità di erogazione dell'indennità prevista nello stanziamento ed il relativo importo, modificando, a quest'effetto, talune previsioni della legge 10 maggio 1976, n. 352, che recepisce le direttive della CEE afferenti al settore dell'intervento.

Tale legge, passata a suo tempo al vaglio della Corte, provvede a ripartire fra Stato e Regioni le competenze che servono, nel suo ambito di applicazione, ad attuare le direttive comunitarie; il criterio al riguardo adottato - come questo Collegio ha affermato (sent. n. 81/79) - non offende i principi dell'autonomia e del decentramento; né il legislatore si è da esso discostato nel produrre le disposizioni ora soggette a sindacato. Quanto alle rimanenti norme censurate sovvengono, invece, le considerazioni seguenti.

5. - Le disposizioni legislative che residuano all'esame del Collegio hanno vario contenuto. Talune di esse regolano la concessione, da parte delle Regioni e Province, di un contributo nel pagamento degli interessi sui prestiti agrari di esercizio contratti con gli istituti ed enti esercenti il credito agrario (art. 1) o sui prestiti per la conduzione delle aziende agricole, singole od associate, o per il trattamento di prodotti agricoli da parte di cooperative e loro consorzi (art. 4); altre si occupano della concessione a cooperative, e loro consorzi, di mutui integrativi a tasso agevolato (art. 12) e di concorsi negli interessi sui mutui (ventennali) stipulati da cantine e stalle sociali e da più tipi di cooperative per i fini rispettivamente indicati nella stessa legge (artt. 4, 16); altre, ancora, stanziano spese per certi fondi di sviluppo, qual è quello della meccanizzazione per l'agricoltura (art. 8). Vi è, infine, l'art. 17, il quale così testualmente dispone: "Le Regioni a Statuto ordinario e speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni professionali, sindacali e cooperative maggiormente rappresentative a livello regionale, nonché le associazioni e le unioni dei produttori di cui alla legge 20 ottobre 1978, n. 674 e legge 27 luglio 1967, n. 622, possono apportare all'occorrenza, secondo propri programmi d'intervento, eventuali variazioni alla devoluzione delle somme loro assegnate, nell'ambito delle destinazioni di cui alla presente legge".

Tale ultimo precetto incide sull'autonomia della Provincia in relazione a quanto è disposto in tutte le altre norme, di cui si controverte. Sebbene gli oggetti delle impugnate previsioni differiscano, si tratta infatti, in ogni caso, di norme di spesa, dirette a finanziare contributi ed altre previdenze, da erogarsi in conformità della disciplina appositamente dettata, la quale, una volta ripartite le somme stanziate, vincola dunque le Regioni e le Province autonome - in forza, appunto, dell'art. 17 - nella relativa utilizzazione e destinazione. Se si guarda al contesto in cui essi sono disposti con la legge n. 423, i lamentati interventi dello Stato possono ricondursi, piuttosto che all'esercizio dell'indirizzo e coordinamento delle attività regionali, al coordinamento nel settore finanziario e della spesa pubblica, che ha lo specifico addentellato, nel sistema costituzionale, delle statuizioni contenute nell'art. 119 Cost.

Il punto va precisato. Gli stanziamenti di cui la Corte è chiamata ad occuparsi sono distintamente contemplati, ma nel quadro di una legge che non eroga contributi speciali a singole Regioni per provvedere a scopi determinati, com'è previsto dal terzo comma dell'art. 119 Cost.. Gli "interventi in agricoltura", quali il legislatore li ha qui configurati, scaturiscono da un atto che interessa la cerchia intera delle Regioni, insieme con le due Province ricorrenti: e dei poteri di tutti questi enti autonomi gli obiettivi perseguiti con il finanziamento statale promuovono un esercizio, il quale si spiega, conviene aggiungere, di là dell'ambito in cui alle funzioni normali di questi enti sopperisce la garanzia di tributi propri e di quote di tributi erariali, consacrata nel secondo comma dell'art. 119 Cost..

Il corretto inquadramento del caso di specie - nel senso, appena visto, che non si tratta di contributi speciali ed interamente rimessi alla legge statale, ma non si versa nemmeno nell'ipotesi in cui la Provincia utilizza il gettito erariale ad essa garantito secondo Costituzione o Statuto - conduce, poi, a questa riflessione: la funzione di indirizzo e coordinamento radicata

nell'art. 119 Cost. dischiude all'organo legislativo dello Stato le connesse attribuzioni normative - e così, per quanto interessa il presente giudizio, consente ad esso di disporre il regime che afferisce all'impiego delle somme erogate - solo in quanto non risultino lese le forme e condizioni particolari di autonomia, delle quali le ricorrenti fruiscono, precisamente, sul versante della spesa. Ma ad avviso della Corte i vincoli che circondano l'erogazione degli stanziamenti in questione vulnerano il nucleo della competenza provinciale proprio per via dell'art. 17, là dove è prescritta l'osservanza delle destinazioni di spesa, che risultano, in ciascun articolo censurato, dalle previsioni del legislatore. Il margine di scelta e di apprezzamento lasciato alla Provincia, non diversamente dalle Regioni a Statuto ordinario, si riduce, infatti, alla facoltà di variare la devoluzione delle somme loro assegnate, sempre nell'ambito, tuttavia, al quale la spesa è destinata. Il risultato è incompatibile con le esigenze ed il rango dell'autonomia speciale. Per giustificare la disposizione in parola occorreva un diverso criterio, che consentisse alla Provincia di utilizzare gli stanziamenti ad essa spettanti, non nei limiti della singola destinazione, ma secondo le finalità in complesso perseguite con il generale intervento, che nel presente caso la legge statale configura. Nessun'altra previsione è stata, del resto, adottata a salvaguardia della posizione differenziata della ricorrente. Così, in particolare, l'art. 17 prescinde dal contemplare alcun consenso della Provincia alla determinazione delle finalità di spesa, fuori che quello eventualmente reso in seno agli organi collegiali sentiti prima del riparto (cfr. art. 1, ultimo comma; art. 3, ultimo comma; art. 4, ultimo comma; art. 14, terzo comma; art. 16, terzo comma). Di questa disposizione va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale.

La conclusione raggiunta non vale per le ipotesi disciplinate negli artt. 5 e 7. La destinazione delle spese in essi previste, come si è avvertito, discende inderogabilmente dall'adempimento del precetto dell'art. 11 Cost. e dalla connessa osservanza del Trattato istitutivo della CEE.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge 1 agosto 1981, n. 423 ("Interventi per l'agricoltura"), nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ad eccezione della parte in cui la disciplina ivi posta si riferisce alle previsioni degli artt. 5 e 7 della stessa legge;

b) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale della legge 1 agosto 1981, n. 423, proposte, con i ricorsi in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8 n. 21, 9 n. 3 e 16 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 8 n. 21, 9 n. 3, 16 e 78 di detto Statuto speciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1985.

F.to: LIVIO PALADIN - ORONZO REALE - ALBERTO MALAGUGINI - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO.

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.