CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **478/1987** (ECLI:IT:COST:1987:478)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **29/09/1987**; Decisione del **25/11/1987**
Deposito del **10/12/1987**; Pubblicazione in G. U. **23/12/1987**
Norme impugnate:
Massime: **3705 3706 3707 3708**
Atti decisi:

N. 478

SENTENZA 25 NOVEMBRE-10 DICEMBRE 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20, secondo comma, lett. b) e 23 della legge 25 maggio 1970, n. 364 (Istituzione del Fondo di solidarietà nazionale), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 20 ottobre 1981 dal Tribunale di Bologna nel procedimento civile vertente tra il Consorzio ortofrutticolo intercomunale di Bologna e l'Amministrazione provinciale di Bologna, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 137 dell'anno 1982;

2) ordinanza emessa il 28 ottobre 1982 dal Tribunale di Forlì nel procedimento civile

vertente tra il Consorzio provinciale Difesa Colture Agrarie e Avversità Atmosferiche e l'Amministrazione provinciale di Forlì, iscritta al n. 951 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 149 dell'anno 1983;

3) ordinanza emessa il 28 settembre 1982 dalla Corte di Cassazione sul ricorso proposto dall'Amministrazione provinciale di Foggia contro il Consorzio per la difesa delle produzioni intensive della provincia di Foggia, iscritta al n. 385 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 253 dell'anno 1983;

4) ordinanza emessa il 25 maggio 1984 dal Consiglio di Stato - Sezione VI giurisdizionale, sul ricorso proposto dal Consorzio provinciale per la difesa delle colture agrarie dalle avversità atmosferiche di Venezia contro l'Amministrazione provinciale di Venezia ed altra, iscritta al n. 359 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 250-bis dell'anno 1985;

5) ordinanza emessa il 19 novembre 1986 dal Tribunale di Macerata nel procedimento civile vertente tra l'Amministrazione provinciale di Macerata e CONS.MA.CA., iscritta al n. 27 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1987;

6) ordinanza emessa il 5 dicembre 1986 dal Tribunale di Ravenna nel procedimento civile vertente tra il Consorzio di difesa delle produzioni intensive della provincia di Ravenna e l'Amministrazione provinciale di Ravenna, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1987;

Visti gli atti di costituzione del Consorzio di Bologna, dell'Amministrazione provinciale di Bologna, dell'Amministrazione provinciale di Foggia, del Consorzio di Venezia, dell'Amministrazione provinciale di Venezia, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1987 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi gli avv.ti Mario Sanino per l'Amministrazione di Bologna, Giovanni Di Mattia per l'Amministrazione provinciale di Foggia, Adelchi Chinaglia e Adriano Pallottino per la Provincia di Venezia, Giancarlo Fanzini per il Consorzio di Bologna, Ivone Cacciavillani per il Consorzio di Venezia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di diversi processi civili, promossi, nei confronti delle rispettive province, da consorzi provinciali per la difesa delle produzioni intensive contro la grandine, le gelate e le brinate per ottenere il pagamento dei contributi di cui all'art. 19, secondo comma n. 2, della l. 25 maggio 1970, n. 364, relativi ad annualità comprese tra il 1972 e il 1980, il Tribunale di Bologna, Sez. V civ., con ordinanza del 20 ottobre 1981 (r.o. n. 52/1982), il Tribunale di Forlì, con ordinanza del 28 ottobre 1982 (r.o. n. 951/1982), la Corte di Cassazione, sez. I civ., con ordinanza del 28 settembre 1982 (r.o. n. 385/1983), il Consiglio di Stato, sez. VI giurisdizionale, con ordinanza del 25 maggio 1984 (r.o. n. 359/1985), il Tribunale di Macerata, con ordinanza del 19 novembre 1986 (r.o. n. 27/1987), il Tribunale di Ravenna, con ordinanza del 5 dicembre 1986 (r.o. n. 86/1987), ritenutane la rilevanza, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del menzionato art. 19, secondo comma n. 2, in riferimento all'art. 81, quarto comma Cost.

La disposizione censurata prevede che la Cassa sociale dei suddetti consorzi - istituiti ai

sensi dell'art. 14 della stessa legge - debba essere alimentata annualmente, tra gli altri, "dal contributo delle amministrazioni provinciali nel cui territorio ricadono le aziende consorziate nella misura minima dell'1,50 per cento del valore della produzione annua denunciata".

2. - Le autorità remittenti, premesso che la contribuzione provinciale alla cassa consortile sarebbe da ritenere obbligatoria - atteso che la norma impugnata, distinguendo nettamente tra contributi necessari (nn. 1, 2, 3) e contributi eventuali (n. 4), elenca tra i primi quello imposto alle province e che nessun argomento in contrario potrebbe ricavarsi dalla dizione del successivo art. 20, secondo comma, lett. b), - motivano la non manifesta infondatezza della questione osservando che detta norma, imponendo alle province non una tantum, ma con periodicità annuale, l'obbligo di corrispondere i contributi consortili, non indicherebbe alcun mezzo di copertura della spesa relativa.

La Corte di Cassazione e il Tribunale di Ravenna richiamano anche la sent. n. 92 del 1981 di questa Corte che - sulla scorta dell'art. 27 l. n. 468 del 1978 - ha esteso il principio ex art. 81, quarto comma, Cost., anche alle spese degli enti pubblici appartenenti alla finanza pubblica allargata, principio che, a parere del Supremo Collegio, a maggior ragione dovrebbe essere rispettato quando si tratti di oneri connessi a compiti non necessari della provincia, ma riguardanti servizi di carattere statale.

Nella medesima censura sono coinvolti, dal Tribunale di Forlì, l'art. 23 della legge, che dispone uno stanziamento di fondi per il solo anno 1970, e, dalla Corte di Cassazione, l'art. 20, secondo comma, lett. b) della medesima legge, il quale subordina la partecipazione di un rappresentante provinciale al Consiglio di gestione della cassa consortile al versamento di un contributo pari almeno all'1,50 per cento del valore della produzione annua denunciata. Il Consiglio di Stato impugna il medesimo art. 19, secondo comma, n. 2, anche in riferimento agli artt. 114, 118, primo e terzo comma, 119, primo comma, 130, VIII disp. trans. Cost., sottolineando che l'attuale regime di autonomia delle province, costituzionalmente riconosciuto, non tollererebbe la previsione, da parte della legge statale, di spese "obbligatorie" a carico di queste ultime, senza la corrispondente copertura, specie se concernenti compiti di rilevanza non esclusivamente locale; tale previsione infatti ne altererebbe il complessivo equilibrio tra funzioni e mezzi finanziari, costringendole ad aumentare l'indebitamento o a ridurre gli stanziamenti per altre attività, così comprimendone la capacità di scelta e di intervento per la realizzazione e la tutela delle esigenze delle rispettive comunità: di qui la violazione, da parte della normativa impugnata, anche delle disposizioni costituzionali che fondano l'autonomia provinciale.

3. - In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della questione, poiché l'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., sarebbe nella specie soddisfatto, dall'art. 23 per l'anno 1970, e, per gli anni successivi al 1970 - in cui la relativa spesa non potrebbe più considerarsi "nuova" né "maggiore" - dall'art. 1, ult. comma della stessa legge n. 364 del 1970, a tenore del quale "a decorrere dall'anno 1971, le somme prelevate dal "Fondo" fino al 30 giugno di ciascun anno precedente saranno reintegrate allo stesso "Fondo" a carico di apposito stanziamento da iscriversi annualmente nello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro sino a raggiungere la dotazione di lire 50 miliardi".

Ma, anche ammesso che tali stanziamenti si riferiscano alle sole necessità di spesa del Ministero, le province avrebbero comunque la possibilità di onorare l'obbligo di contribuzione (peraltro incerto nel quantum perché connesso a particolari esigenze derivanti anche da calamità naturali), fino all'anno 1972, mediante la manovra fiscale (avendo esse conservato una propria potestà impositiva fino all'entrata in vigore della riforma tributaria) o con altri mezzi a loro disposizione per far fronte alle spese obbligatorie (es. prestiti dalla Cassa depositi e prestiti); per gli anni successivi, con le entrate ad esse assicurate dalle leggi in vigore per lo svolgimento delle loro attività.

L'obbligo provinciale di corrispondere il contributo consortile, sarebbe peraltro venuto meno - ricorda l'Avvocatura - a seguito della successiva legge n. 590 del 1981.

Per quanto concerne l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione dell'autonomia provinciale, l'Avvocatura osserva che il collegamento, sottolineato dal giudice a quo, tra regime della finanza locale e insieme delle funzioni attribuibili o delegabili agli enti locali minori non vieterebbe alla discrezionalità del legislatore nazionale di imporre anche a tali Enti l'adempimento di compiti di interesse generale, essendo sufficiente, come ribadito anche di recente dalla sent. n. 92/1981 di questa Corte, il ricorrere di "una comunanza specifica o generica di interessi o di un collegamento diretto o indiretto tra la causa dell'imposizione e le finalità da conseguire"; nella specie, la localizzazione nel territorio provinciale del consorzio da finanziare sarebbe manifesta ragione della chiamata a contribuzione dell'ente locale a motivo del suo interesse alla tutela della produzione agricola della provincia.

4. - Si sono costituiti in giudizio sia i consorzi sia le province di Bologna (r.o. n. 52/1982) e di Venezia (r.o. n. 359/1985), nonché l'Amministrazione provinciale di Foggia (r.o. n. 385/1983), i primi, concludendo per l'infondatezza delle questioni, le seconde, chiedendo una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa denunciata.

In particolare, il Consorzio ortofrutticolo intercomunale di Bologna nega che nella specie possano invocarsi i principi affermati nella sentenza n. 92 del 1981 di questa Corte, che ha esteso l'obbligo di copertura ex art. 81, quarto comma, Cost. al "settore pubblico allargato". A suo dire, tale decisione sarebbe stata influenzata da due elementi: la misura ingentissima delle somme in gioco e il collegamento degli oneri, imposti dalla legge, con compiti in certo senso "impropri" rispetto alle normali funzioni degli Enti interessati. Entrambi questi elementi non sarebbero presenti nella fattispecie oggetto del processo a quo, nel quale si tratterebbe di spese di modesta entità, riferite a compiti agevolmente inquadrabili tra quegli interventi a sostegno della produzione agricola tradizionalmente attribuiti alle province fin dal t.u. del 1934 e poi confermati, anche in tempi recenti, da numerose leggi. Le spese per i contributi consortili pertanto, potendo collegarsi alle funzioni normali spettanti alle province medesime, non potrebbero considerarsi "nuove'; la relativa previsione dell'art. 19 censurato non introdurrebbe dunque un quid novi, ma si limiterebbe a razionalizzare e indirizzare funzioni di spesa già esistenti, contemplando oneri di importo non rilevante, cui le province potrebbero far fronte con le proprie risorse destinate genericamente agli interventi in campo agricolo.

In una successiva memoria, presentata in prossimità dell'udienza, il Consorzio eccepisce l'irrilevanza della questione, traendo spunto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione sugli effetti della menzionata sentenza di questa Corte n. 92 del 1981. A tenore di tale giurisprudenza, questa sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 l. n. 824 del 1971 nella parte in cui non indica i mezzi ai quali gli enti della finanza pubblica allargata debbono attingere per corrispondere i benefici combattentistici previsti dalla l. n. 336 del 1970, spiegherebbe effetti soltanto in ordine ai rapporti tra gli enti e lo Stato tenuto a provvedere alle necessarie coperture della spesa, ma non porrebbe nel nulla le posizioni soggettive attribuite ai dipendenti e non escluderebbe che gli enti medesimi debbano sopportare gli oneri derivanti dall'applicazione dei benefici. Ad avviso del Consorzio l'identità concettuale tra tale ipotesi e quella presente porterebbe a ritenere che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma ora denunciata non influirebbe sul giudizio a quo, non potendo paralizzare il diritto del Consorzio ad ottenere la corresponsione dei contributi provinciali, ma potrebbe riguardare soltanto le rivendicazioni della provincia nei confronti dell'Amministrazione statale.

Nel merito della questione, poi, il Consorzio, ribadisce gli argomenti già enunciati nella precedente memoria e aggiunge che l'imposizione degli oneri in questione in capo alla provincia non potrebbe ritenersi lesiva dell'autonomia dell'ente, trattandosi di una semplice specificazione di una destinazione di spesa parziale e limitata nell'ambito di una spesa generica

già prevista.

La provincia di Bologna motiva con sintetiche deduzioni la propria tesi della fondatezza della questione, in riferimento al mancato rispetto dell'obbligo di copertura della contribuzione obbligatoria provinciale. Successivamente, la medesima provincia ha depositato fuori termine una memoria aggiunta.

Il Consorzio provinciale per la difesa delle colture agrarie dalle avversità atmosferiche di Venezia sostiene che l'obbligo di copertura ex art. 81, quarto comma, Cost., sarebbe soddisfatto dalla legge n. 364 del 1970 - anche con riferimento ai contributi provinciali di cui all'art. 19 - negli artt. 23 e 24. Tali contributi infatti, nonostante che vengano corrisposti dalle province, non costituirebbero spese proprie di queste ultime, per le quali sarebbe necessaria apposita indicazione dei mezzi con cui esse stesse debbano farvi fronte. I contributi medesimi sarebbero invece espressione della funzione statale di sovvenzione all'agricoltura, esercitata nella specie dalla provincia in qualità di organo di amministrazione indiretta dello Stato. All'onere conseguente dovrebbe dunque far fronte non la provincia ma lo Stato, e poiché all'indicazione della copertura delle spese statali provvederebbero gli artt. 23 e 24 della legge n. 364 del 1970, la questione di costituzionalità relativa all'art. 19 apparirebbe inconferente.

Quanto alla violazione degli artt. 114, 118, 119 e 130 Cost., - a parere del Consorzio - dovrebbe escludersi, per le ragioni ora riferite, che in assenza di nuovi oneri finanziari a carico della provincia, la normativa impugnata rechi lesione all'autonomia riconosciuta alla medesima.

L'Amministrazione provinciale di Venezia motiva invece la sua tesi dell'illegittimità costituzionale della norma denunziata con il richiamo alle considerazioni svolte dal giudice a quo, e in una successiva memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, con il rinvio alla pregressa giurisprudenza di questa Corte sul rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost.

A parere infine della provincia di Foggia la necessità di copertura finanziaria, sulla scorta della sentenza n. 92 del 1981 di questa Corte, dovrebbe affermarsi per tutte le spese addossate ai locali enti territoriali appartenenti alla finanza pubblica allargata, siano esse o no inerenti a compiti di interesse statale; inoltre, tale copertura riguarderebbe anche le nuove o maggiori spese incidenti in esercizi futuri e non sarebbe soddisfatta dal semplice inserimento della spesa nel bilancio preventivo, senza la specifica indicazione di apposite risorse finanziarie. Pertanto, non ottemperando a tali esigenze, la normativa impugnata dovrebbe dichiararsi costituzionalmente illegittima.

Nella medesima conclusione la stessa provincia insiste nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze in epigrafe prospettano questioni di legittimità costituzionale identiche, analoghe o connesse; pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Tutte le autorità remittenti impugnano l'art. 19, secondo comma, n. 2 della l. 25 maggio 1970, n. 364, che impone alle amministrazioni provinciali l'obbligo di corrispondere un contributo annuo - nella misura minima dell'1,50 per cento del valore della produzione annua denunciata - ai consorzi di produttori agricoli costituiti, nel rispettivo territorio, per la difesa delle produzioni intensive, nel quadro degli interventi facenti capo alla istituzione del Fondo di

solidarietà nazionale.

A loro avviso tale disposizione contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost. poiché non indicherebbe i necessari mezzi di copertura finanziaria della spesa relativa. Nella stessa censura il Tribunale di Forlì coinvolge anche l'art. 23 della legge, che dispone uno stanziamento di 50 miliardi per il solo anno 1970, senza nulla prevedere per gli anni successivi.

La Corte di Cassazione censura pure, in riferimento allo stesso parametro costituzionale e per i medesimi motivi l'art. 20, secondo comma, lett. b) che subordina la partecipazione di un rappresentante provinciale al Consiglio di gestione della cassa consortile al versamento nel "fondo" di un contributo annuo non inferiore all'1,50 per cento del valore della produzione annua denunciata.

L'art. 19, secondo comma, n. 2 è impugnato dal Consiglio di Stato anche per contrasto con gli artt. 114, 118, primo e terzo comma, 119, primo comma, 130, VIII disp. trans. Cost. perché, imponendo alle province oneri finanziari senza corrispondente copertura, ne altererebbe l'equilibrio tra mezzi finanziari e insieme delle funzioni, così vulnerandone l'autonomia costituzionalmente riconosciuta.

3.- La normativa impugnata è stata adottata con legge n. 364 del 1970, nel quadro degli interventi previsti per il caso di eccezionali calamità naturali o di eccezionali avversità atmosferiche.

Il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 70, ha poi trasferito alle regioni diverse funzioni relative a tali interventi, tra le quali quelle concernenti i consorzi di difesa attiva e passiva delle produzioni intensive. La successiva l. 15 ottobre 1981, n. 590 ha modificato la l. n. 364 del 1970, tra l'altro, sopprimendo il contributo provinciale e prevedendo un contributo eventuale, da erogarsi con legge, dalla regione competente per territorio (art. 10).

Tale nuova disciplina peraltro non è applicabile ratione temporis nei giudizi a quibus, che restano governati dalle norme precedenti, oggetto delle presenti questioni.

4. - La questione relativa all'art. 20, secondo comma, lett. b) deve essere dichiarata inammissibile perché irrilevante nel giudizio a quo, nel quale si controverte esclusivamente della pretesa, da parte dei consorzi, al pagamento dei contributi provinciali previsti nel precedente art. 19, secondo comma, n. 2, e non della partecipazione di rappresentanti delle province ai consigli di gestione delle casse consortili.

5. - Quanto alla questione concernente l'art. 19, secondo comma, n. 2, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è innanzi tutto da respingere l'eccezione di irrilevanza prospettata dal Consorzio bolognese. L'argomento che esso Consorzio vorrebbe trarre, a tal fine, dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione sugli effetti della sentenza costituzionale n. 92 del 1981, a prescindere da ogni valutazione nel merito dell'orientamento sotteso a tale giurisprudenza, non è invero applicabile al caso oggetto di questo giudizio, che presenta caratteristiche per vari aspetti assai diverse da quelle proprie della situazione, del tutto peculiare, contemplata dalle decisioni del Supremo Collegio.

6. - Nel merito, tale questione, considerata con riguardo anche all'art. 23 della legge, non è fondata.

Fermo restando il principio a tenore del quale dall'art. 81, quarto comma, Cost. discende per il legislatore l'obbligo di indicare le risorse finanziarie occorrenti per far fronte a nuove o maggiori spese addossate agli enti appartenenti all'area della finanza pubblica allargata (sentt. nn. 92 e 189 del 1981), è da ritenere tuttavia, come questa Corte ha in altre occasioni osservato (da ultima sent. n. 341/1983), che tale principio non possa essere invocato in un caso come quello di specie, in cui il legislatore, all'atto di imporre l'obbligo di contribuzione a carico

delle province, non era materialmente in grado di definire preventivamente e in astratto il conseguente aggravio finanziario. L'ammontare del contributo, infatti, era fissato nella sola misura minima e doveva calcolarsi in termini percentuali rispetto ad una entità - il valore della produzione annua denunciata - per ovvi motivi non determinabile a priori; la misura dell'onere, inoltre, dipendeva dalla futura ed eventuale costituzione dei consorzi, ed era suscettibile, per le sue caratteristiche, di incidere in maniera assai variabile sulle diverse amministrazioni provinciali.

Del resto, per gli anni interessati dai giudizi a quibus lo Stato non ha mancato di adottare provvedimenti legislativi di finanziamento delle spese comunque facenti capo alle province.

Dall'infondatezza di tale censura discende altresì che la normativa denunziata non viola le disposizioni costituzionali poste a presidio dell'autonomia delle province medesime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, secondo comma, lett. b) della legge 25 maggio 1970, n. 364, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sollevata dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 385/1983);

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, secondo comma, n. 2 e 23 della legge 25 maggio 1970, n. 364, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 114, 118, primo e terzo comma, 119, primo comma, 130, VIII disp. trans. Cost., sollevate da varie autorità remittenti con le ordinanze in epigrafe (r.o. nn. 52 e 951/1982, 385/1983, 359/1985, 27 e 86/1987).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 1987.

Il Presidente: SAJA

Il Redattore: SPAGNOLI

Depositata in cancelleria il 10 dicembre 1987.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.