CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **965/1988** (ECLI:IT:COST:1988:965)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **10/10/1988**
Deposito del **13/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **19/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12102**
Atti decisi:

N. 965

SENTENZA 10-13 OTTOBRE 1988

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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 15 ottobre 1981, n. 590, recante: "Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale", promossi con ricorsi delle Province Autonome di Trento e Bolzano, notificati il 19 novembre 1981, depositati in cancelleria il 27 novembre successivo ed iscritti ai nn. 64 e 65 del registro ricorsi 1981;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 novembre 1981 (ric. n. 64/1981) la Provincia autonoma di Trento ha impugnato nel suo complesso la l. 15 ottobre 1981 n.590, recante "Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale" e, in particolare, l'art. 14 di tale legge, che ha esteso alla Provincia ricorrente l'efficacia dell'art. 70 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e delle disposizioni contenute nella stessa legge.

Ad avviso della ricorrente la legge impugnata, dettando norme che non avrebbero un immediato legame con la gestione del suddetto Fondo, invaderebbe la competenza legislativa primaria attribuita alla Provincia dall'art. 8, nn. 8, 13, 17, 21 e 24 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, (in materia di: ordinamento delle minime unità colturali; opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; comunicazioni e trasporti di interesse provinciale; agricoltura, foreste, patrimonio zootecnico, consorzi agrari e stazioni sperimentali; opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria), nonché la relativa competenza amministrativa, ex art. 16, primo comma, dello stesso Statuto.

La ricorrente esclude che tale invasione possa giustificarsi attribuendo alla legge impugnata il carattere di normativa di principio, sia perché tale carattere non sarebbe ravvisabile nelle norme in questione, sia perché si verte in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva provinciale (e, pertanto, sottratte al limite delle "leggi-cornice"). Inoltre la disciplina impugnata non potrebbe essere giustificata neppure considerando la stessa come regolazione suppletiva, emanata in mancanza di norme provinciali in materia, dal momento che in tema di calamità naturali esisterebbe una normativa provinciale "compiuta e coerente". Infine, la legge impugnata non potrebbe essere considerata come normativa di attuazione dello Statuto speciale dato che in tal caso essa violerebbe gli artt. 107 e segg. dello stesso Statuto, relativi al particolare procedimento previsto per l'emanazione delle disposizioni di attuazione. Né varrebbe - sempre ad avviso della ricorrente - invocare l'art. 17 dello Statuto, che prevede l'attribuzione con legge dello Stato di nuove materie estranee alla competenza della Provincia, poiché le materie disciplinate dalla l. n. 590 del 1981 rientrerebbero comunque sicuramente tra le competenze statutarie provinciali.

2. - La Provincia Autonoma di Bolzano, con ricorso notificato nella medesima data (ric. n. 65/1981), ha impugnato anch'essa la legge n. 590 del 1981, ed in particolare l'art. 14 della stessa legge, per identici profili di incostituzionalità, cui ha aggiunto la lesione della propria competenza legislativa esclusiva (e della correlata competenza amministrativa) in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, di assistenza e beneficenza e di utilizzazione delle acque pubbliche (art. 8 nn. 18 e 25 e art. 9 n. 9 dello Statuto speciale). La ricorrente sostiene, in particolare, di avere già dettato "un'ampia e completa normativa" nelle materie interessate dalla legge impugnata.

3. - In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato. L'Avvocatura chiede che le questioni siano dichiarate infondate sul presupposto che la legge impugnata (la quale riguarderebbe peraltro provvidenze che "vanno ad aggiungersi alle altre entrate già costituzionalmente garantite alla Provincia autonoma") riprodurrebbe in realtà l'impianto della legge 25 maggio 1970 n. 364, istitutiva del Fondo di solidarietà nazionale, al solo scopo di migliorarla e integrarla. Anche l'estensione dell'art. 70 del d.P.R. n. 616/1977 alle Regioni a

statuto speciale e alle Province autonome non costituirebbe una innovazione, disciplinando tale articolo una serie di compiti tutti già previsti nella l. n. 364/1970 ed esercitati, pertanto, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale in forza dell'art. 26, secondo comma, di tale legge. Nulla vi sarebbe, pertanto, nella legge n. 590/1981 in grado di incidere nella sostanza delle materie affidate alla competenza esclusiva della Provincia.

4. - In prossimità dell'udienza sia le Province ricorrenti che l'Avvocatura dello Stato hanno depositato un'unica memoria al fine di ribadire e illustrare le tesi enunciate, rispettivamente, nei ricorsi e negli atti di costituzione.

In particolare, le Province hanno sottolineato l'impossibilità di prospettare un'eccezione di acquiescenza conseguente alla mancata impugnativa della legge n. 364 del 1970, mentre la difesa dello Stato si è soffermata nella descrizione dei contenuti della legge n. 590 del 1981, rilevando come il Fondo abbia assunto, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, il carattere di uno strumento riequilibratore dei flussi finanziari destinati alle Regioni attraverso i normali canali della legge sulla finanza regionale.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e Bolzano investono la stessa legge statale sotto profili in gran parte identici. I ricorsi devono essere pertanto riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - Ad avviso delle Province ricorrenti la legge 15 ottobre 1981 n. 590, recante "Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale", attraverso l'estensione - operata dall'art. 14 - della propria disciplina e di quella contenuta nell'art. 70 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 anche alle Province autonome di Trento e Bolzano, sarebbe incorsa nella violazione di varie norme dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige: in particolare, delle norme concernenti la competenza legislativa provinciale in materia di "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche" (art. 8 n. 13), nonché in materia di agricoltura, lavori pubblici, trasporti, assistenza e beneficenza e acque pubbliche (art. 8 nn. 8, 17, 18, 21, 24, 25; art. 9 n. 9).

L'invasione della sfera provinciale nelle suddette materie sempre ad avviso delle ricorrenti - discenderebbe, oltre che dai contenuti specifici della legge n. 590 del 1981, dalla stessa natura di tale legge, la cui disciplina non potrebbe essere qualificata come normazione di principio e neppure come legislazione suppletiva di norme provinciali o attuativa dello Statuto speciale.

3. - I ricorsi non sono fondati.

Va innanzitutto richiamato il quadro normativo nel cui ambito la legge impugnata, delineando una nuova disciplina relativa al Fondo di solidarietà nazionale, si è venuta ad inserire.

Il Fondo di solidarietà nazionale venne istituito con la legge 25 maggio 1970 n. 364, dove si riordinava e innovava la normativa in precedenza posta, in tema di provvidenze per le zone danneggiate da calamità naturali, dalla legge 21 luglio 1960 n. 739. Con tale legge n. 364 si stabiliva, infatti, l'apertura di un conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'Agricoltura e denominato "Fondo di solidarietà nazionale", mediante il quale finanziare, in caso di eccezionali calamità naturali o di eccezionali avversità atmosferiche, vari tipi di provvidenze a favore delle aziende agricole danneggiate nonché l'esecuzione di opere pubbliche di bonifica (art. 1). A tal fine la legge affidava al Ministero dell'Agricoltura non solo il

compito di dichiarare l'esistenza dell'eccezionale calamità o avversità atmosferica, delimitando le zone danneggiate, ma anche quello di gestire le varie provvidenze ed i vari interventi (artt. 2 e segg.), salvo, per i benefici da applicare nelle Regioni a statuto speciale, il parere dei competenti organi regionali (art. 26).

L'impostazione centralistica di tale disciplina - varata, peraltro, prima della istituzione delle Regioni a statuto ordinario - veniva recepita senza varianti in sede di norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige adottate con d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279, dove, nel trasferire alle Province di Trento e Bolzano le attribuzioni dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato in materia di agricoltura e foreste, si faceva esplicitamente salva la competenza degli organi statali in ordine al Fondo di solidarietà nazionale per le calamità naturali e le avversità atmosferiche (art. 8 lett. l).

Fino all'entrata in vigore della legge n. 590 del 1981 non esistevano, pertanto, attribuzioni dirette delle Province autonome di Trento e Bolzano in ordine alla gestione degli interventi e delle provvidenze connesse al Fondo, salva l'attività consultiva prevista dall'art. 26 della legge n. 364 del 1970, nell'ipotesi (peraltro non pacifica) di una estensione in via interpretativa di tale norma, sanzionata per le Regioni a statuto speciale, anche alle Province autonome.

La legge n. 590 del 1981, di cui è causa, confermava l'esistenza del Fondo, introducendo varianti nella sua dotazione e nella tipologia degli interventi finanziabili. Tale legge, peraltro, teneva anche presenti le sopravvenute competenze in tema di calamità naturali delle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 70 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, norma che ha trasferito alle stesse Regioni le competenze già assegnate al Ministero dell'agricoltura dalla legge n. 364 del 1970, salva la riserva a favore dello Stato delle attribuzioni relative alla dichiarazione dell'esistenza dei caratteri di eccezionale calamità e avversità atmosferica ed alla determinazione della spesa da prelevarsi dal Fondo.

La legge n. 590 provvedeva, pertanto, ad introdurre talune innovazioni nelle modalità di gestione del Fondo, conferendo alle Regioni varie competenze, quali quelle di delimitare i territori danneggiati, di formulare le richieste di spesa, di applicare in concreto le varie misure elencate dalla legge (artt. 1 e 3). Rispetto al quadro iniziale della disciplina posta con la legge n. 364 del 1970, l'ambito delle attribuzioni regionali relative al Fondo si è, dunque, con l'emanazione della legge n. 590 del 1981, notevolmente ampliato. L'estensione della efficacia della legge n. 590 anche alle Province ricorrenti - operata mediante l'art. 14 - non ha, di conseguenza, determinato una invasione nelle competenze già spettanti - ai sensi dello Statuto speciale e delle norme di attuazione adottate con il d.P.R. n. 279 del 1974 - alle stesse Province in tema di partecipazione agli interventi connessi al Fondo di solidarietà nazionale. Al contrario, tale estensione ha consentito anche alle Province di Trento e Bolzano di utilizzare, in tale settore, la più ampia sfera di attribuzioni già riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 70 del d.P.R. n. 616 del 1977, superando le restrizioni iniziali previste dalla legge n. 364 del 1970 e applicate alle stesse Province in conseguenza della riserva statale sanzionata nell'art. 8 lett. l) del d.P.R. n. 279 del 1974.

4. - L'infondatezza delle questioni sollevate risulta pertanto, evidente alla luce del coordinamento sistematico delle norme che si sono succedute, a partire dal 1970, in materia di calamità naturali e di Fondo di solidarietà nazionale: tale infondatezza appare, peraltro, avvalorata sia dalla natura aggiuntiva degli interventi previsti dalla legge impugnata, dal momento che, nel caso di calamità e avversità atmosferiche, non risulta esclusa la possibilità di misure provinciali attuate attraverso diversi canali finanziari; sia dalla rilevanza nazionale dell'interesse sotteso all'istituzione del Fondo, la cui ragione fondamentale va proprio individuata nell'esigenza di riequilibrare le conseguenze dannose di eventi imprevedibili ed eccezionali, ancorché territorialmente limitati, mediante l'apporto solidaristico dell'intera comunità nazionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della legge 15 ottobre 1981 n. 590, recante "Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale", in relazione agli artt. 8, nn. 13, 17, 21, 24; 16, primo comma; 107 e seguenti del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della stessa legge n. 590 del 1981, per violazione degli artt. 8, nn. 8, 13, 17, 18, 21, 24, 25; 9 n. 9; 16, primo comma; 17; 78; 107 e seguenti del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 ottobre 1988.

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.