CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **204/1991** (ECLI:IT:COST:1991:204)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **19/03/1991**; Decisione del **23/04/1991**
Deposito del **13/05/1991**; Pubblicazione in G. U. **15/05/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17226 17227**
Atti decisi:

N. 204

SENTENZA 23 APRILE-13 MAGGIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento notificati il 26 gennaio 1991, depositati in cancelleria il 1° febbraio successivo ed iscritti ai nn. 10 e 11 del registro ricorsi 1991, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 28 maggio 1990, n. 351, dal titolo: "Regolamento per l'innovazione e lo sviluppo della meccanizzazione";

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Sergio Panunzio per le Province autonome di Bolzano e di Trento e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 28 maggio 1990, n. 351, intitolato "Regolamento per l'innovazione e lo sviluppo della meccanizzazione", per lesione delle competenze in materia di agricoltura e foreste assegnate in via esclusiva alla stessa Provincia dagli artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché per violazione dell'autonomia finanziaria, garantita dal titolo sesto dello stesso Statuto.

Nel regolare le procedure e le modalità della ripartizione tra le regioni e le province autonome dello stanziamento di 58 miliardi di lire, deliberato dal C.I.P.E. in base all'art. 4, secondo comma, n. 2, della legge 8 novembre 1986, n. 752 (ripartizione da effettuarsi con separato provvedimento definito d'intesa con le regioni e le province medesime), gli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del decreto impugnato detterebbero, ad avviso della ricorrente, una disciplina così minuziosa circa l'entità dei contributi erogabili, le attività ammesse a contributo, i soggetti beneficiari e le condizioni di ammissione al finanziamento, da porsi in diretto contrasto con le norme statutarie sulle competenze provinciali in materia di agricoltura, secondo quanto precisato dalla sentenza n. 1145 del 1988 di questa Corte.

In secondo luogo, poiché l'atto impugnato ha sicuramente natura regolamentare, sussisterebbe una lesione delle competenze provinciali per effetto dell'incidenza di norme di regolamento ministeriale in una materia assegnata in via esclusiva alla Provincia (materia sulla quale sono già intervenute leggi provinciali), con conseguente violazione del divieto posto dall'art. 17, primo comma, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In terzo luogo, l'atto impugnato sarebbe privo di qualsiasi fondamento legislativo, dal momento che nessuna disposizione della legge 8 novembre 1986, n. 752, contiene l'attribuzione al Ministro dell'agricoltura di un potere regolamentare in relazione alla disciplina di interventi come quelli previsti nel decreto che ha dato luogo all'attuale conflitto.

Infine, pur considerando che per il proprio contenuto (disciplina dettagliata, e non criteri e direttive) e per la propria forma (decreto ministeriale) l'atto impugnato non possa essere correttamente qualificato come atto di indirizzo e coordinamento, la ricorrente rileva che, ove la predetta natura dovesse essere riconosciuta al decreto oggetto di questo giudizio, quest'ultimo dovrebbe essere ritenuto illegittimo e lesivo delle competenze provinciali in conseguenza del mancato rispetto dei principi che presiedono allo svolgimento della relativa funzione tanto sotto il profilo della forma (natura ministeriale della deliberazione, lesione del principio di legalità sostanziale), quanto sotto quello del contenuto dispositivo (norme dettagliate e concrete).

2. - Un conflitto di attribuzione identico nei termini e nelle argomentazioni svolte è stato sollevato, con ricorso regolarmente notificato e depositato, dalla Provincia autonoma di Trento.

3. - In tutti e due i giudizi si è costituita l'Avvocatura dello Stato, che, pur facendo riserva per lo svolgimento delle proprie difese, ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o infondati.

4. - In due distinte memorie dall'identico contenuto depositate in prossimità dell'udienza l'Avvocatura dello Stato - premesso che il decreto impugnato costituisce un momento attuativo,

ancorché preceduto dalla deliberazione C.I.P.E. del 2 maggio 1989, dell'art. 4, secondo comma, lettera c), della legge n. 752 del 1986, e considerato che quest'ultimo ammette al finanziamento le azioni di "innovazione e sviluppo della meccanizzazione agricola, anche mediante incentivi per la sperimentazione e contributi per la sostituzione di macchine agricole" - osserva che l'atto impugnato contiene essenzialmente precisazioni di ordine tecnico in relazione ai concetti di "innovazione", "sviluppo" e "sostituzione" allo scopo di conferire ad essi una connotazione unitaria conformemente alle finalità generali preposte agli interventi contemplati nella predetta legge. Si tratterebbe, pertanto, di norme di principio - collegate anche ad ulteriori finalità, come quelle del risparmio energetico, della sicurezza dei mezzi, della diminuzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, del miglioramento del confort e dell'ergonomia -, che, come tali, non sarebbero in grado di ledere le competenze statutariamente assegnate alle ricorrenti.

Né, sempre ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, potrebbe ritenersi lesa l'autonomia finanziaria, poiché, escluso che l'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, possa esser considerato norma di rango costituzionale, non si vede come quest'ultimo possa rappresentare un ostacolo a che "finalità già contenute nella legge chiaramente di contenuto e di interesse unitario, non frazionabile, vengano specificate, anche dal punto di vista tecnico, mediante adozione di norme statali di principio, in esecuzione della legge".

Infine, dopo aver rilevato che quello impugnato non può esser qualificato atto di indirizzo e coordinamento, l'Avvocatura dello Stato ritiene infondata la censura relativa alla mancanza di una base legislativa per il decreto contestato, considerato che esso sarebbe attuazione dell'art. 4, primo comma, della legge n. 752 del 1986 e sempreché non debba essere dichiarato inammissibile il motivo relativo alla pretesa carenza di fondamento legislativo del decreto impugnato a causa della sua insuscettibilità a dar corpo a un conflitto di attribuzione.

Considerato in diritto

1. - Le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno presentato distinti ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 28 maggio 1990, n. 351, intitolato "Regolamento per l'innovazione e lo sviluppo della meccanizzazione", adducendo che gli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del menzionato decreto ledono tanto le competenze di tipo esclusivo assegnate loro in materia di agricoltura e foreste dagli artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), quanto l'autonomia finanziaria garantita alle stesse Province dal titolo quinto del predetto Statuto.

Poiché i ricorsi proposti hanno ad oggetto lo stesso atto e concernono la contestazione dell'esercizio delle medesime competenze, i relativi giudizi per conflitto di attribuzione possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. - Va assolutamente respinta la prospettazione circa l'inammissibilità del motivo relativo alla pretesa carenza di fondamento legislativo del decreto impugnato sul presupposto che un vizio del genere non sia deducibile nella sede del conflitto di attribuzione fra Stato e regioni (o province autonome).

È orientamento da lunghissimo tempo seguito da questa Corte, e mai smentito, quello per il quale il conflitto di attribuzione può esser legittimamente sollevato, oltreché per la rivendicazione della titolarità di attribuzioni costituzionalmente conferite (c.d. vindicatio potestatis), per la difesa di proprie competenze di natura costituzionale che si suppongono menomate o impedite in seguito all'esercizio illegittimo di poteri altrui (v. già sentt. nn. 66 del

1964, 121 del 1966, 18 del 1970, nonché, fra le più recenti, sentt. nn. 129 del 1981, 327 e 512 del 1990, 51 del 1991). Nelle chiare parole di una lontana sentenza di questa Corte, la n. 110 del 1970, deve ricordarsi che "è ormai consolidato, nella giurisprudenza di questa Corte, il criterio per cui la figura dei conflitti di attribuzione, sia tra lo Stato e le regioni sia tra i poteri dello Stato, non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto". Sicché non può minimamente dubitarsi che un decreto ministeriale ritenuto lesivo di competenze legislative e amministrative costituzionalmente attribuite alle Province autonome di Trento e di Bolzano possa essere da queste legittimamente impugnato in sede di conflitto di attribuzione a causa dell'asserita mancanza di una (idonea) base legislativa del potere di cui quell'atto è esercizio.

3. - I ricorsi introduttivi dei giudizi per conflitto di attribuzione in esame meritano l'accoglimento.

Anche alla luce della sentenza n. 1145 del 1988 di questa Corte, non vi può essere alcun dubbio - tanto che non è contestato neppure dalla difesa dello Stato - che il decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste n. 351 del 1990 disciplina una materia che gli artt. 8, n. 21, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e le relative norme di attuazione) assegnano alla competenza esclusiva delle Province autonome di Bolzano e di Trento. Tale decreto, infatti, mentre all'art. 1 si limita a prevedere, in diretta attuazione della delibera C.I.P.E. 2 maggio 1989, che il contributo ivi indicato - destinato al finanziamento delle c.d. azioni orizzontali di cui all'art. 4, secondo comma, lettera c), della legge 8 novembre 1986, n. 752 (Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura) - verrà ripartito tra le regioni e le province autonome con separato provvedimento definito d'intesa con le stesse, negli articoli successivi, invece, disciplina le concrete modalità di erogazione del predetto contributo. Più in particolare, l'atto impugnato, all'art. 2, identifica negli imprenditori agricoli e "nelle imprese (agricole) che lavorano per conto terzi" i soggetti ai quali le regioni e le province autonome possono erogare i predetti contributi; all'art. 3 individua le macchine e le attrezzature per le quali possono essere dati i contributi; all'art. 4 stabilisce i limiti del contributo da concedere per ogni tipo di operazione; all'art. 5 dispone i termini massimi della quota di contributo che le regioni e le province autonome possono destinare agli interventi di sostituzione delle macchine; all'art. 6 disciplina il procedimento di erogazione del contributo; e, infine, all'art. 7 prevede regole particolari in relazione alle macchine di carattere dimostrativo.

Come è precisato nel titolo dell'atto impugnato, laddove quest'ultimo espressamente si autoqualifica come "regolamento", e come può agevolmente dedursi tanto dal contenuto dispositivo dell'atto stesso, consistente in norme generali e astratte, quanto dal procedimento di formazione del medesimo, comprensivo del parere del Consiglio di Stato, il decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste oggetto del conflitto di attribuzione in esame dev'essere propriamente qualificato come un regolamento ministeriale. Più precisamente, secondo quanto è stato precedentemente illustrato, si tratta di un regolamento ministeriale posto in attuazione della legge n. 752 del 1986 (art. 4, secondo comma, lettera c) e vòlto a produrre norme dirette a fissare condizioni uniformi e modalità di generale applicazione, relative a interventi finanziari programmati nell'ambito di una materia, l'agricoltura, riservata alla competenza esclusiva delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si deve ritenere, pertanto, che l'atto impugnato sia in radice illegittimo e lesivo delle attribuzioni costituzionalmente assegnate alle Province ricorrenti, poiché non è ammissibile che norme dirette a limitare l'esercizio delle competenze regionali o provinciali, tanto più se di carattere esclusivo, siano poste attraverso una fonte qualificabile come regolamento ministeriale. Questo è un principio che, oltre a derivare dalle regole costituzionali sull'ordine delle fonti normative, è espressamente sancito dall'art. 17, primo comma, lettera b), e terzo

comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale, mentre esclude che regolamenti di attuazione e d'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio possano essere adottati in materie riservate alla competenza regionale (o provinciale), circoscrive la potestà regolamentare ministeriale alle sole materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro stesso.

Né in ipotesi può invocarsi, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, uno spostamento della riserva di competenza a favore dello Stato, e quindi del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, in conseguenza della ricorrenza di un interesse nazionale, poiché, pur a prescindere dal rilievo che non si tratta di interventi vòlti alla "regolazione del mercato" (v. sentt. nn. 304 e 433 del 1987, 994 del 1988, 116 del 1991) ovvero dal fatto che nel caso non ricorre alcuno dei requisiti giustificativi per legittimamente invocare l'interesse nazionale (v., da ultimo, sentt. nn. 177, 217 e 472 del 1988), non può esser trascurato l'assorbente argomento che comunque soltanto il legislatore statale può individuare e definire ciò che rientra nell'interesse nazionale. E, se si guarda al regolamento impugnato in collegamento con la legge rispetto alla quale quell'atto si pone come attuazione (legge n. 752 del 1986), non si rinviene alcuna disposizione di legge che possa fungere, non soltanto come copertura sostanziale delle norme contestate, ma persino come base giustificativa del relativo potere ministeriale.

Stando alle disposizioni legislative appena citate, anzi, l'attuazione in via normativa dell'art. 4, secondo comma, lettera c) (finanziamento delle azioni "orizzontali", promosse dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste, relative a "innovazione e sviluppo della meccanizzazione agricola, anche mediante incentivi per la sperimentazione e contributi per la sostituzione di macchine agricole") della legge n. 752 del 1986 deve considerarsi essenzialmente esaurita, nei confronti delle regioni e delle province autonome, dalla deliberazione C.I.P.E. 2 maggio 1989. Con tale atto, infatti, è stato approvato il piano di riparto per l'anno 1989 dei fondi tra le regioni, le province autonome e il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed è stato lasciato al medesimo ministro soltanto il diverso potere amministrativo di determinazione dei "meccanismi di priorità (.. .. ..) per l'acquisto di nuove macchine a fronte della certificata rottamazione di quelle caratterizzate da obsolescenza tecnica ed economica".

Resta assorbito ogni altro profilo di asserita lesione delle proprie competenze sollevato dalle Province ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che non spetta allo Stato adottare, con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, norme regolamentari di attuazione dell'art. 4, secondo comma, lettera c), della legge 8 novembre 1986, n. 752 (Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura), e conseguentemente annulla il decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 28 maggio 1990, n. 351 (Regolamento per l'innovazione e lo sviluppo della meccanizzazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 maggio 1991.

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.