CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **382/1992** (ECLI:IT:COST:1992:382)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **30/06/1992**; Decisione del **21/07/1992**
Deposito del **29/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **05/08/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18663 18664 18665 18666 18667 18668**
Atti decisi:

N. 382

SENTENZA 21-29 LUGLIO 1992

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, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, secondo e terzo comma, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ed 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 68 (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento notificato il 13 marzo 1992, depositato in cancelleria il 23 marzo 1992 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 30 giugno 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Udito l'Avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 13 marzo 1992, il Presidente della Giunta della Provincia autonoma di Trento ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 3, secondo e terzo comma, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ed 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 68 (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi). Detta legge, valendosi dello strumento del Fondo nazionale, prevede molteplici incentivi finanziari fruibili dalle imprese di trasporto per l'acquisto di autoveicoli nuovi, l'effettuazione di investimenti, la realizzazione di corsi di formazione, la cessazione dell'attività in caso di autotrasportatori singoli.

In particolare:

a) l'art. 3 consente alle imprese, costituitesi attraverso fusioni e conferimenti, di contrarre mutui per l'acquisto di autoveicoli nuovi con onere di ammortamento, per capitale e interessi, a totale carico dello Stato;

b) l'art. 4 prevede analogo beneficio per le imprese che si associno in cooperative o consorzi, ovvero ad essi aderiscano;

c) l'art. 6 estende la già vista possibilità di ammortamento a carico dello Stato anche ai mutui contratti dalle imprese sub b) - nonché a quelle iscritte da almeno tre anni all'albo degli autotrasportatori - al fine di realizzare tutta una serie d'infrastrutture per la movimentazione e lo stoccaggio delle merci;

d) l'art. 8 accorda la fiscalizzazione degli oneri sociali relativi ai dipendenti (o soci d'opera) a favore dei quali imprese, cooperative o consorzi realizzino corsi di formazione professionale - della durata minima di 300 ore - nei limiti autorizzati dal Ministero dei trasporti e secondo programmi concordati tra le associazioni di categoria imprenditoriali e le organizzazioni sindacali;

e) l'art. 9 prevede incentivi per la cessazione dell'attività di imprenditori senza dipendenti e con la disponibilità di un solo autoveicolo, accordando, a specifiche condizioni, un contributo di "liquidazione";

f) l'art. 10 consente alle imprese che assumano i soggetti di cui sub e) di ottenere la fiscalizzazione degli oneri sociali;

g) l'art. 11, infine, stabilisce la competenza del Ministro dei trasporti relativamente alla fissazione di criteri per l'erogazione dei benefici previsti dalla legge, alla ripartizione dei fondi, alla determinazione del limite di domande che possono essere accolte, alla deliberazione sulle stesse (previo parere di un comitato tecnico formato da dieci rappresentanti dell'Amministrazione e da nove rappresentanti delle associazioni nazionali del settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi).

2. - La ricorrente Provincia autonoma premette che circa la metà delle imprese del settore sul proprio territorio sono artigiane ed aggiunge di aver disposto in materia con apposita legge provinciale del 13 febbraio 1992, la quale prevede a sua volta contributi ed incentivi. La legge statale si sovrapporrebbe a quest'ultima disciplina, violando la competenza esclusiva in materia di artigianato (ex art. 8, numero 9, dello Statuto speciale), nonché quella legislativa concorrente in materia d'incremento della produzione industriale (ex art. 9, numero 8, dello

Statuto).

L'intervento statale, volto a dettare un sistema ordinario e completo d'incentivazioni, non troverebbe giustificazione alcuna in un disegno di programmazione, né in interessi nazionali non frazionabili, né in riserve di competenza.

L'assegnazione ed erogazione dei contributi, gestita dal Ministero con assoluta discrezionalità, risulterebbe altresì effettuata al di fuori di qualsiasi partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, facendo capo direttamente al bilancio statale, attraverso il sistema del finanziamento diretto alle imprese, a fondo perduto.

Inoltre, con riguardo alle imprese industriali, vi sarebbe violazione dell'art. 15 dello Statuto che prevede, in favore delle Province autonome e per l'attuazione di leggi statali, stanziamenti determinati sentito il parere delle stesse ed utilizzati attraverso le intese. A riguardo l'art. 5 delle disposizioni d'attuazione (d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017) fissa norme procedurali che nella specie risulterebbero completamente disattese.

Il già citato art. 8, che collega i corsi ad agevolazioni statali e li disciplina puntualmente, violerebbe infine la competenza esclusiva in materia di addestramento e formazione professionale.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi nei termini tramite l'Avvocatura dello Stato, ha chiesto la declaratoria d'infondatezza assumendo che la legge avrebbe carattere di norma generale sulla programmazione. Tale carattere si desumerebbe non già e non tanto dagli schemi procedimentali, quanto dalle finalità perseguite e dall'ambito economico investito dalla normativa.

La disciplina de qua, destinata ad assorbire ogni altra forma di agevolazione ed a favorire concentrazione e riqualificazione delle imprese - con attenzione anche agli aspetti occupazionali e previdenziali - prevederebbe altresì dettagliatamente i presupposti per la concessione degl'incentivi, il che, unitamente all'analiticità della definizione degli obiettivi, renderebbe superata la necessità di specifici atti programmatori.

L'Avvocatura sottolinea che la rilevanza dell'interesse nazionale giustificherebbe la presenza di una disciplina non condizionata da limiti territoriali e che il lamentato accentramento della gestione delle agevolazioni troverebbe spiegazione nella vincolatività della disciplina di dettaglio, ovvero nella pertinenza alla competenza statuale di alcune materie (ad es. quella previdenziale) o, infine, nella natura tecnica delle attribuzioni del già visto comitato.

4. - Nell'imminenza dell'udienza, la ricorrente ha presentato una memoria integrativa, preliminarmente contestando che la legge impugnata possegga i caratteri della riforma economico-sociale e sottolineandone, viceversa, la specificità, per cui sarebbero proprio i prevalenti aspetti di dettaglio della disciplina ad escluderne la natura programmatoria.

Si osserva altresì che la possibilità di effettuare interventi finanziari accentrati "scavalcando" le intese, di cui alla deroga contenuta nell'art. 15 dello Statuto, oltre ad essere relativa (imponendo cioè comunque forme di coinvolgimento delle Province autonome) dovrebbe intendersi limitata esclusivamente a normative connesse con la programmazione economica generale.

Sottolinea altresì la Provincia di Trento che l'intervento finanziario diretto di cui alla censurata normativa si esplica essenzialmente nell'ambito - di primaria competenza - costituito dall'artigianato, onde non sarebbe a riguardo sufficiente il generico richiamo dell'Avvocatura ad un non meglio precisato interesse nazionale.

La difesa della ricorrente esclude poi che possa parlarsi, nel caso in esame, di un contesto unitario di incentivi, i quali avrebbero, viceversa, la natura, estremamente settoriale, di "micro-incentivi". Del tutto improprio sarebbe l'assunto di parte avversa concernente l'attinenza di questi ultimi alla materia previdenziale ovvero a problematiche occupazionali, attesa l'esclusiva dipendenza delle erogazioni dalla cessazione dell'attività di imprenditori singoli, circostanza priva di "valenza previdenziale" ed estranea alla domanda di occupazione.

Infine la natura tecnica del comitato di cui all'art. 11, peraltro contraddetta dalla sua composizione "sindacalizzata", non giustificherebbe la mancata previsione di una presenza delle Province.

Considerato in diritto

1. - La ricorrente Provincia autonoma di Trento assume l'illegittimità costituzionale di quasi tutte le disposizioni costituenti la legge 5 febbraio 1992, n. 68, che reca norme in tema di ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.

Risulterebbero in particolare violate:

1) la competenza esclusiva in materia di artigianato (ex art. 8, numero 9, dello Statuto speciale) laddove gli artt. 3, secondo e terzo comma, nonché 4 e 6 della legge citata prevedono, per le imprese artigiane esercenti l'autotrasporto, agevolazioni nell'ammortamento dei mutui in caso di associazione in cooperative o consorzi, ovvero per l'acquisto di automezzi e per la realizzazione di infrastrutture. Parimenti lesivi sarebbero gli artt. 9 e 10 che, rispettivamente, incentivano le cessazioni di attività per imprenditori singoli ed accordano la fiscalizzazione degli oneri sociali a chi assume questi ultimi alle proprie dipendenze;

2) la competenza concorrente in materia di incremento della produzione industriale (ex art. 9, numero 8, dello Statuto) ed il connesso sistema di finanziamento (di cui all'art. 15) allorché le provvidenze di cui sopra abbiano come destinatarie imprese industriali anziché artigiane;

3) la competenza amministrativa riconosciuta dall'art. 16 dello Statuto nelle materie e nei limiti in cui la Provincia stessa può emanare norme legislative, in quanto l'art. 11 della legge impugnata, escludendo la Provincia, centralizza ogni momento programmatorio e decisionale in tema di erogazioni del Ministro dei trasporti;

4) la competenza esclusiva in materia di addestramento e formazione professionale sancita dall'art. 8, numero 29, dello Statuto, poiché l'art. 8 della citata legge n. 68 del 1992 istituisce ed incentiva finanziariamente corsi di addestramento entro un contingente prefissato dal Ministro, direttamente disciplinandone durata e programmi.

2.1 - Il ricorso è infondato.

La legge 5 febbraio 1992, n. 68, enuncia, all'art. 1, le proprie finalità, chiarendo che l'intervento statale nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi è volto ad incrementare le dimensioni delle imprese - favorendo la cessazione di attività di quelle che dispongono di un solo veicolo, nonché le fusioni e le forme di associazione - ed altresì a promuovere le attività accessorie e complementari (depositi ed attività logistiche), l'informatizzazione e la rilevazione di costi ed indici di produttività, nonché la formazione e l'aggiornamento professionale. Inoltre il legislatore ha inteso favorire l'ammodernamento del parco veicoli in funzione della maggior sicurezza ed efficienza del trasporto e l'esercizio di

trasporti combinati.

Dagli atti parlamentari relativi ai lavori preparatori emerge, sulla scorta dei dati risultanti da precedenti indagini conoscitive, un quadro di grave crisi del settore, unitamente alla consapevolezza della sua essenzialità ai fini dello sviluppo economico. Premessa infatti l'assoluta prevalenza del c.d. "trasporto su gomma" rispetto alle alternative ferroviarie o cabotiere (che rappresenta il primo dato di squilibrio del nostro sistema), si rileva come l'82% delle imprese italiane disponga di uno o due automezzi, pur disimpegnando soltanto il 35% del traffico nazionale e come la presenza di vettori stranieri sia in continua crescita sul mercato. Di qui l'urgenza di ristrutturare il comparto, secondo modalità concordate con le associazioni sindacali di categoria onde consentire la necessaria competitività in vista della prossima integrazione europea.

Nei Paesi membri della CEE, infatti, sono già molto diffuse forme di trasporto intermodale tramite "containers", ed operanti infrastrutture come gli interporti, atti a disimpegnare sistemi di traffico combinato, mentre esigenze di sicurezza e di tutela dell'ambiente favoriscono modalità diverse d'incentivazioni al rinnovo degli automezzi.

2.2 - Tanto premesso, risulta evidente la rilevanza nazionale dell'interesse sotteso alla legge, mentre la non frazionabilità dello stesso è addirittura in re ipsa, non potendosi ipotizzare alcun intervento condizionato da limiti territoriali su un fattore del processo produttivo che trova la sua ragion d'essere ed esalta la sua efficienza nella mobilità e nel collegamento con altri sistemi (cfr. sentenze nn. 734 e 796 del 1988).

Parimenti ragionevole e non arbitrario, bensì giustificato da circostanze evidenti o perfino notorie, appare l'apprezzamento compiuto dal legislatore in ordine all'interesse suddetto. In particolare sono fondate e condivisibili le considerazioni circa l'essenzialità del settore, la molteplicità delle interrelazioni che il trasporto attiva, le implicazioni economiche della ristrutturazione e, soprattutto, l'urgenza di quest'ultima.

2.3 - Per realizzare tali finalità è stato scelto lo strumento dell'incentivazione finanziaria, sostanzialmente realizzandosi il descritto interesse attraverso un organico complesso di agevolazioni che, seppure limitate nel tempo, per l'idoneità ad incidere in modo strutturale sul comparto, per la molteplicità delle valenze e per l'interdipendenza degli effetti, configurano nel loro insieme una normativa di programmazione economica.

Di qui la complessiva congruità dell'intervento legislativo rispetto alle esigenze che si propone di soddisfare, intervento peraltro attestato sulla soglia minima della agevolazione economica diretta, strumento questo neppure più utilizzabile in futuro ai sensi dell'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (che espressamente vieta i finanziamenti diretti nelle materie di competenza propria delle province).

Tali conclusioni possono agevolmente verificarsi rispetto alle diverse censure prospettate dalla ricorrente.

3.1 - Gli artt. 3, secondo e terzo comma, 4 e 6 accordano mutui con onere di ammortamento per capitale ed interessi a totale carico dello Stato in favore delle imprese costituitesi a seguito di fusioni, nonché dei nuovi consorzi o cooperative, ovvero di aziende aventi determinate dimensioni minime, che acquistino veicoli nuovi. Le norme prevedono meccanismi di revoca dei benefici ove vengano meno i presupposti per la concessione degli stessi. L'art. 6, inoltre, accorda l'agevolazione anzidetta anche per la realizzazione di investimenti legati alla logistica, alle infrastrutture ed alla informatizzazione. L'art. 7 prevede che sia il Ministro del tesoro, con proprio decreto emanato su proposta del Ministro dei trasporti, a stabilire i criteri e le modalità per l'accessione dei mutui.

3.2 - Un secondo gruppo di incentivi è volto a favorire la cessazione dell'attività attraverso l'erogazione (art. 9) di una liquidazione a tutti gli autotrasportatori privi di dipendenti, che abbiano la disponibilità di un solo autoveicolo ed abbiano superato i 60 anni, se uomini, ed i 55, se donne. Anche qui una serie di adempimenti, quali la cancellazione dall'albo delle imprese artigiane ed il declassamento della patente di guida, oltre alla previsione di svariate sanzioni, assistono la manovra che trova il suo logico completamento nell'art. 11. Tale norma concede alle imprese, per due anni, la fiscalizzazione degli oneri sociali relativi alle retribuzioni di ex-imprenditori, già esercenti l'autotrasporto con unico automezzo, che dalle imprese stesse siano stati assunti.

3.3 - Appare evidente la complementarità delle singole previsioni ed il rapporto di interdipendenza funzionale che ne condiziona l'efficacia, sì che non sarebbe possibile disarticolare l'intervento in ragione delle dimensioni artigianali ovvero industriali delle imprese destinatarie.

La descritta dimensione dell'interesse sotteso induce poi a valutare come proporzionate ed adeguate alla realizzazione del medesimo le azioni volte a dare forza di mercato alle aziende del comparto, senza peraltro privare le province della potestà legislativa.

Invero, oltre alla già affermata non inscrivibilità della disciplina entro limiti territoriali, si può notare che la legge in materia emanata dalla Provincia ricorrente ha un'estensione temporale più ampia, un'incidenza parzialmente diversa e si vale di differenti strumenti di finanziamento. Previsto per cinque anni, l'intervento provinciale di cui alla legge 16 marzo 1992, n. 13, espressamente esclude la cumulabilità dei contributi a fondo perduto ivi contemplati in caso di agevolazioni concesse per le stesse finalità dallo Stato (cfr. art. 5, sesto comma, ed art. 8, secondo comma), imponendo altresì agli interessati di dichiarare, nelle domande volte ad ottenere i contributi in parola, di non aver presentato domande sulle medesime operazioni ai sensi di leggi statali.

Sempre dovendosi escludere che, con le premesse di cui sopra, la legge provinciale possa impedire la realizzazione di un interesse nazionale attraverso la legge statale (che nella specie è, peraltro, di data anteriore), si osserva come la citata legge n. 13 del 1992 consideri soltanto alcuni aspetti della problematica afferente all'autotrasporto: il rinnovamento del parco veicolare, ad esempio, è incentivato con riguardo alla riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico (laddove i parametri della legge impugnata sono la sicurezza e l'efficienza), mentre il carattere combinato del trasporto è visto limitatamente all'integrazione strada-rotaia.

Il che vale ulteriormente a negare la duplicazione paventata dalla difesa della ricorrente.

Quest'ultima asserisce inoltre di non aver a suo tempo denunziato la previgente legge 30 luglio 1985, n. 404, recante provvedimenti urgenti per la ristrutturazione del mercato dell'autotrasporto, in considerazione appunto del suo carattere di urgenza. Può rilevarsi in proposito come, al contrario della precedente, sia proprio l'attuale legge impugnata a delineare una manovra ben circoscritta in un triennio, meno penetrante in rapporto alle competenze provinciali ma soprattutto più organica negli strumenti ed ampia nelle finalità.

Di qui non già l'asserito carattere di disciplina di dettaglio, bensì quello di norma generale sulla programmazione che giustifica la deroga al meccanismo di finanziamento ex art. 15 dello Statuto (sentenza n. 796 del 1988). Finanziamento che si realizza nella specie direttamente a favore degli interessati attraverso il "Fondo nazionale per l'autotrasporto di cose per conto di terzi" (istituito dall'art. 2 della citata legge n. 404 del 1985).

I caratteri di incentivazione propri di tale Fondo escludono altresì la violazione della norma "rinforzata" di cui all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, che prevede la partecipazione delle Province autonome alla ripartizione dei fondi speciali ma solo allorché

questi siano stati istituiti per garantire "livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale" (cfr. sentenza n. 116 del 1991).

4. - Quanto alle censure rivolte agli artt. 7 ed 11, è evidente come le competenze del Ministro dei trasporti siano strumentali rispetto alla necessaria, uniforme attuazione degli obiettivi, in particolare per assicurare una distribuzione degli incentivi secondo un'ottica globale.

Inoltre la composizione del comitato deputato a fornire il proprio parere sulle domande di concessione dei benefici ex art. 11, primo comma, lett. c), e secondo comma, appare del tutto coerente con l'impostazione della legge - che per la sua complessità interessa diversi momenti dell'amministrazione pubblica - e con la già vista matrice negoziale della stessa. Le implicazioni occupazionali e previdenziali, gli effetti sul commercio ed i profili finanziari nonché, infine, il permanente coinvolgimento delle categorie produttive, evidenziano il raggio di azione della disciplina ed i suoi riflessi, ulteriormente ne escludono l'assoggettabilità ai limiti invocati dalla ricorrente, e motivano la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale, dell'industria, commercio ed artigianato e delle associazioni sindacali più rappresentative.

5. - È infine impugnato - per violazione dell'art. 8, numero 9, dello Statuto - l'art. 8, in cui si accorda la fiscalizzazione degli oneri sociali relativi a quel personale per il quale imprese, cooperative e consorzi abbiano realizzato (anche consorziandosi tra loro o tramite le associazioni sindacali) corsi di formazione professionale di durata minima di 300 ore, sulla base di programmi concordati a livello nazionale tra le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali e depositati presso il ministero.

Anche qui l'intervento dell'amministrazione centrale risponde ad una funzione di controllo e ad un'esigenza di uniformità, mentre la previsione in quanto tale si inserisce nel complessivo disegno di potenziamento del comparto sotto il profilo della miglior qualificazione (e quindi produttività) del personale, destinato ad operare nell'ambito di strutture, sistemi e mezzi prevalentemente rinnovati.

L'organizzazione resta nel quadro delle iniziative imprenditoriali e la norma si limita ad incentivarle, favorendo non solo i momenti di aggregazione tra aziende ma anche il ruolo del sindacato, senza che si determini il denunciato effetto incisivo delle potestà provinciali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, secondo e terzo comma, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ed 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 68 (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), sollevate, in riferimento agli artt. 8, numero 9 e numero 29, 9, numero 8, 15 e 16 dello Statuto speciale della Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.