CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **115/1993** (ECLI:IT:COST:1993:115)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BORZELLINO** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **03/11/1992**; Decisione del **24/03/1993**
Deposito del **26/03/1993**; Pubblicazione in G. U. **31/03/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19407 19408 19409**
Atti decisi:

N. 115

SENTENZA 24-26 MARZO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuseppe BORZELLINO; Giudici: 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 7 marzo 1992, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Ivone Cacciavillani per la Regione Veneto e l'avvocato

dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 7 marzo 1992 la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), ed in particolare degli articoli 11, quarto e sesto comma, 14, terzo comma, 19 e 20, per invasione delle competenze regionali in materia di cooperazione e di controllo sulle cooperative in agricoltura e per contrasto con il regolamento del Consiglio delle Comunità europee 15 luglio 1991, n. 2328/91.

La Regione afferma di avere incluso la cooperazione tra gli strumenti per il raggiungimento dei propri fini istituzionali (art. 4 dello Statuto) e di avere emanato numerose leggi di incentivo che toccano questa materia nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura. Osserva inoltre che disposizioni comunitarie sono intervenute in materia di cooperazione, incoraggiando la creazione di associazioni tra operatori agricoli e prefigurando per la soluzione dei problemi strutturali dell'agricoltura discipline normative distinte a seconda delle regioni. La normativa comunitaria alla quale si fa riferimento, a differenza di quella statale, non porrebbe i limiti alla partecipazione alle cooperative agricole previsti dalla legge statale.

La ricorrente afferma che la cooperazione, strumentale per la realizzazione dello sviluppo sociale ed economico, dovrebbe rientrare nelle competenze regionali. La legge impugnata ha invece assoggettato la materia, compresa quella delle cooperative agricole, alla legislazione ed al controllo statali.

In particolare la Regione Veneto denuncia come costituzionalmente illegittime le seguenti disposizioni della legge 31 gennaio 1992, n. 59:

a) l'art. 14, terzo comma, che consente l'ammissione alle cooperative agricole anche di soci che non siano lavoratori manuali della terra, ma limitatamente all'esercizio di mansioni amministrative e tecniche nell'interesse sociale;

b) l'art. 19, nella parte in cui prevede l'iscrizione all'apposito registro prefettizio anche delle cooperative agricole;

c) gli artt. 11, quarto e sesto comma, e 20, nella parte in cui prevedono che le cooperative siano tenute a versare una quota di utili ad associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo o ad un fondo istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

La Regione Veneto avrebbe omesso di indicare i parametri invocati per l'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale, che nella impugnazione in via principale di una legge può essere riferito solo alla invasione di competenze costituzionalmente garantite alle regioni.

Il ricorso sarebbe egualmente inammissibile in riferimento al regolamento comunitario, che può essere direttamente applicato nell'ordinamento interno prevalendo sulla legge, ma che non può interferire sull'assetto dei rapporti tra Stato e regioni.

3. - Con successiva memoria la Regione Veneto ha ribadito di avere tradotto nella propria legislazione i principi costituzionali (artt. 44 e 45) e statutari (art. 4) in materia di cooperazione, in particolare dando attuazione al regolamento comunitario n. 2328/91, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, che definisce anche la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale. Ad avviso della ricorrente la legge denunciata altera le attribuzioni regionali, che dovrebbero essere intese in coerenza con la normazione comunitaria.

In ordine all'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa indicazione delle disposizioni costituzionali violate, la Regione deduce che non è necessario, perché il ricorso sia ammissibile, menzionare una o più disposizioni costituzionali, ma è sufficiente configurare fattispecie collidenti con l'ordine costituzionale delle proprie attribuzioni. La Regione ritiene che la legge denunciata violi l'art. 117 della Costituzione, che, per la definizione delle attribuzioni regionali, deve essere letto unitamente al regolamento comunitario n. 2328/91.

4. - Nell'imminenza dell'udienza la Regione Veneto ha depositato una seconda memoria, che sviluppa l'analisi dei problemi investiti dal ricorso, anche attraverso una diffusa illustrazione storico-sistematica della cooperazione.

La ricorrente afferma che l'art. 45 della Costituzione, riconoscendo la funzione sociale della cooperazione e favorendone l'incremento, coinvolge problemi concernenti competenze regionali. In particolare la Regione sostiene che la cooperazione è materia che richiede interventi legislativi diversificati in base alle molteplici e diverse realtà regionali. Si tratterebbe di una materia "mista", non compresa tra quelle esclusivamente privatistiche, sottratte all'intervento del legislatore regionale. Anzi, sarebbe logico riconoscere alle regioni, come compreso nel compito che esse hanno di promuovere e di agevolare la cooperazione, il potere di vigilanza sulle cooperative.

La Regione Veneto osserva che, sebbene l'elenco delle materie di competenza regionale contenuto nell'art. 117 della Costituzione non menzioni la cooperazione, gli statuti delle regioni ordinarie indicano questa come uno specifico strumento dell'azione regionale. L'art. 4 dello Statuto del Veneto riecheggia il disposto dell'art. 45 della Costituzione ed induce a ritenere che esista una potestà legislativa regionale in tutte le materie che, comprese tra quelle assegnate alla competenza legislativa regionale, possono essere esercitate con lo strumento della cooperazione.

5. - Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, per illustrare le tesi sostenute nell'atto di costituzione.

L'Avvocatura osserva che la disciplina delle società cooperative dettata dalla legge nazionale costituisce la premessa strutturale affinché l'istituto della cooperazione trovi sviluppo nella legislazione, anche di competenza regionale, afferente i vari settori dell'economia. Ma da questo non deriva un vincolo per la normativa statale sulle cooperative, dovendo piuttosto le regioni conformare, nelle loro leggi di settore, l'impiego dell'istituto cooperativo al regime generale stabilito dalla legge dello Stato.

Quanto al rapporto con il diritto comunitario, l'Avvocatura osserva che i regolamenti in materia di politica agricola comune rinviano alle legislazioni nazionali, per quanto attiene alle forme ed al regime giuridico degli imprenditori e delle strutture agricole, senza porre una correlazione diretta e necessaria tra le figure dell'imprenditore agricolo a titolo principale e gli organismi cooperativi. Anche l'art. 5 del regolamento comunitario n. 2328/91 rimette al diritto nazionale la definizione di imprenditore agricolo a titolo principale, fissando solo le condizioni minime per delineare questa figura, condizioni che non sono incompatibili con le norme che la legge impugnata detta in tema di soci e società cooperative.

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59, che detta nuove norme in materia di società cooperative, assumendo essenzialmente l'invasione di competenze regionali ed il contrasto con norme comunitarie in materia di agricoltura, in particolare per la definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale.

Le disposizioni della legge statale specificamente denunciate dalla ricorrente sono:

a) l'art. 14, terzo comma, che modifica l'art. 23 del decreto del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577. Quest'ultima disposizione, nello stabilire i requisiti dei soci delle cooperative agricole, prevedeva che, limitatamente all'esercizio di mansioni amministrative e tecniche nell'interesse sociale per il quale sia necessario il possesso della qualità di socio, è consentita l'ammissione di soci che non siano lavoratori manuali della terra, in numero non superiore all'8 per cento di quello complessivo dei soci. L'art 14 della legge n. 59 del 1992 non altera la struttura della precedente disposizione, ma elimina solamente il limite quantitativo in precedenza previsto per l'ammissione alla cooperativa agricola di soci che non siano lavoratori manuali della terra;

b) l'art. 19, che integra la documentazione per l'iscrizione delle cooperative agricole nell'apposito registro prefettizio, iscrizione già prevista e disciplinata dall'art. 13 del citato decreto legislativo n. 1577 del 1947;

c) gli artt. 11, quarto e sesto comma, e 20, nella parte in cui prevedono che le società cooperative devolvano una quota degli utili annuali (pari al 3 per cento) ad un fondo costituito dalle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo alle quali le cooperative aderiscono o, se non aderenti a tali associazioni, ad un fondo costituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. - L'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa indicazione dei parametri di valutazione della costituzionalità della legge, sollevata dall'Avvocatura dello Stato nell'atto di costituzione e non ribadita nella successiva memoria, non può essere accolta.

Il ricorso, pur senza una formulazione di assoluta chiarezza, consente tuttavia di individuare due motivi di doglianza, almeno uno dei quali idoneo ad attingere al livello di un possibile contrasto con norme costituzionali.

È stata difatti denunciata la violazione di competenze regionali in materia di cooperative agricole, affermando che la disciplina legislativa della cooperazione debba rientrare nella competenza regionale quando tocca materie assegnate alle regioni; con riferimento, quindi, all'art. 117 della Costituzione.

Inoltre è stato dedotto il contrasto con la normativa comunitaria, in modo specifico con il regolamento n. 2328/91 che, ad avviso della Regione ricorrente, consentirebbe il costituirsi di fenomeni cooperativi in agricoltura con presupposti diversi da quelli che si affermano introdotti dalla legge n. 59 del 1992.

3. - Con il primo dei due profili di dedotta illegittimità costituzionale, sopra individuati, la ricorrente prefigura, al di là della specifica elencazione delle materie di competenza regionale contenuta nell'art. 117 della Costituzione, una attribuzione regionale in materia di disciplina delle cooperative, sia con riferimento all'interesse generale delle regioni per la cooperazione, sia in relazione alla competenza regionale in settori di attività, quale l'agricoltura, nei quali le cooperative operano. Per tal via si tenderebbe a superare la competenza statale nella disciplina delle cooperative, intese quali figure soggettive.

Questa impostazione non può essere seguita. Se pure si ritenesse che gli aspetti del sistema normativo ritenuti lesivi delle competenze regionali siano stati introdotti dalla legge n. 59 del 1992 e non siano, piuttosto, da riferire alla disciplina previgente (questa prospettazione potrebbe riguardare: l'ammissione di soci alle cooperative agricole, atteso che l'art. 14 non pone nuove limitazioni ma ne rimuove di precedenti; l'iscrizione nel registro prefettizio, giacché non la prevede l'art. 19 della legge denunciata, che solo integra la documentazione richiesta; la destinazione con modalità nuove, disciplinate dagli artt. 11 e 20, di una quota degli utili per rendere concrete le finalità solidaristiche che sono alla base della cooperazione), tuttavia si dovrebbe sempre riconoscere che le nuove disposizioni riguardano la base societaria delle cooperative, i requisiti per il loro riconoscimento e la iscrizione negli appositi registri prefettizi, i modi e le forme di concreta espressione della solidarietà mutualistica nella destinazione degli utili.

Si tratta di aspetti concernenti la disciplina delle figure soggettive, la struttura delle cooperative, la impostazione generale delle finalità mutualistiche, indipendentemente dai settori nei quali le cooperative operano e dalla disciplina delle materie che formano oggetto della loro attività, in ordine alle quali si esprimono competenze regionali, non idonee a toccare o ad assorbire la disciplina delle figure soggettive della cooperazione, affidate alla competenza statale.

Le disposizioni della legge n. 59 del 1992 disciplinano appunto questi aspetti comuni e generali della cooperazione, della condizione dei soggetti quanto all'ammissibilità dei soci, delle modalità di iscrizione in registri già previsti, delle forme di solidarietà nell'ambito del movimento cooperativo. Si tratta di materie sicuramente estranee a quelle che l'art. 117 della Costituzione rimette alla competenza regionale.

Per questo aspetto la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto è infondata.

4. - Per il secondo profilo dell'asserito contrasto con norme comunitarie, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile.

La Corte ha già affermato che il controllo sulla compatibilità tra norma interna e norma comunitaria, per l'eventuale contrasto tra i due ordini di disposizioni, non può dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale, in quanto la norma comunitaria, estranea al sistema delle fonti interne, opera per forza propria (sentenza n. 170 del 1984). La Corte ha inoltre ribadito il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario e della correlativa non applicazione del diritto nazionale con esso contrastante (sentenza n. 113 del 1985).

Se il problema è costituito, come sembra enunciare la Regione ricorrente, dalla definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale, quale risulterebbe dal regolamento comunitario n. 2328/91 in asserita difformità dalla disciplina nazionale, è evidente che la relatività delle qualificazioni giuridiche proprie dei distinti ordinamenti esclude la possibilità di interferenza o contrasto tra i limiti di partecipazione alle cooperative agricole previste dalla legge nazionale e la qualificazione di imprenditore agricolo idoneo destinatario di aiuti comunitari. Indipendentemente da questa considerazione vale il principio, già affermato dalla Corte, che la diretta applicabilità delle norme comunitarie rende inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma nazionale che si sospetti in contrasto con la norma comunitaria (sentenza n. 168 del 1991), la quale comunque non è idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e regioni.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), promossa, in riferimento al regolamento del Consiglio delle Comunità europee 15 luglio 1991, n. 2328/91, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), promossa, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

Il Presidente: BORZELLINO

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

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.