CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **534/1995** (ECLI:IT:COST:1995:534)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **21/11/1995**; Decisione del **15/12/1995**
Deposito del **29/12/1995**; Pubblicazione in G. U. **03/01/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22082**
Atti decisi:

N. 534

SENTENZA 15-29 DICEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 6 giugno 1995, depositato in Cancelleria il 12 giugno 1995, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della Circolare del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali 31 marzo 1995, n. 4, avente ad oggetto "Applicazione della legge 24 febbraio 1995, n. 46, recante: Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria" ed iscritto al n. 20 del registro conflitti 1995.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Massimo Luciani per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 6 giugno 1995 (confl. n. 20 del 1995), la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla circolare del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali 31 marzo 1995, n. 4 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 105 dell'8 maggio 1995), avente ad oggetto "Applicazione della legge 24 febbraio 1995, n. 46, recante: Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria".

In particolare, vengono impugnate tre parti della circolare contenute sotto il titolo "Piani di sviluppo" e identificate nella seconda colonna della pag. 11 della Gazzetta Ufficiale. Tali parti dispongono testualmente: a) "solo nei casi in cui il piano preveda, in luogo di un obiettivo di produzione, un numero di lattifere da impiegare in azienda, l'obiettivo di produzione può essere calcolato dall'amministrazione regionale utilizzando il dato di produzione annuale di Kg. 4.537 per lattifera, da indicare inderogabilmente a prescindere dalla razza presente in azienda o indicata nel piano" (pag. 11, seconda colonna, primo periodo); b) "qualora, nel corso della realizzazione del piano di sviluppo o di miglioramento siano intervenute cause di forza maggiore così come definite dall'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 569/1993, adeguatamente documentate, il termine circa l'avvenuta realizzazione viene di conseguenza procrastinato in ragione degli eventi che lo hanno causato" (pag. 11, seconda colonna, secondo capoverso); c) "i piani di sviluppo o di miglioramento devono intendersi realizzati in tutti i casi in cui sono stati effettuati gli investimenti previsti dal piano, e l'obiettivo di produzione è stato raggiunto o è in corso di conseguimento nei tempi previsti dal piano medesimo" (pag. 11, seconda colonna, terzo capoverso). Per tutte e tre le parti impugnate, la Regione ricorrente prospetta la violazione degli artt. 11, 5, 117 e 118 della Costituzione, nonché dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46 del 1995. Rispetto al primo periodo della seconda colonna viene, anche, prospettata la lesione degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, sempre in relazione agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

2.- La circolare è indirizzata agli assessorati all'agricoltura delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e, "al fine di assicurare una corretta ed uniforme attuazione delle nuove disposizioni legislative", fornisce alle amministrazioni ed agli operatori interessati alcuni chiarimenti ed indicazioni in ordine alla disciplina introdotta, in tema di riduzione delle c.d. "quote latte", dalla legge n. 46 del 1995. Le parti impugnate della circolare si riferiscono all'art. 2, comma 2-bis, di tale legge, dove si riconosce ai produttori - che hanno ottenuto l'approvazione di un piano di sviluppo o di miglioramento zootecnico, anteriormente all'entrata in vigore della legge 26 novembre 1992, n. 468 e che lohanno realizzato - la facoltà di chiedere l'assegnazione di una quota corrispondente all'obiettivo diproduzione indicato nel piano, anziché le quote A e B richiamate dalla stessa legge e sottoposte a riduzione. Tale norma (congiuntamente ad altre) ha formato oggetto di due analoghi ricorsi in via principale (Ric. nn. 22 e 23 del 1995) presentati dalla stessa Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 11, 5, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 41 della Costituzione, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118.

3. - Secondo la ricorrente, la circolare impugnata, quale strumento "attuativo", nonché di "integrazione e di superamento" della legge n. 46 del 1995, verrebbe ad aggravare - rispetto all'art. 2, comma 2-bis, precedentemente impugnato - la lesione già denunciata in sede di ricorso principale delle competenze regionali garantite dalla Costituzione nel settore in esame. Ciò avverrebbe in conseguenza dell'ampliamento dell'ambito di operatività dell'art. 2, comma

2-bis, della legge n. 46, poiché tutte e tre le parti della circolare impugnata farebbero aumentare il numero di aziende esenti dalla riduzione della quota di produzione alle stesse assegnata. Dopo aver messo in luce l'idoneità della circolare ad essere oggetto di conflitto, trattandosi di atto direttamente efficace nei confronti dell'amministrazione regionale, la ricorrente riprende le argomentazioni già sviluppate nel ricorso in via principale con riferimento all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46 del 1995, e svolge poi le censure specificamente prospettate in relazione al conflitto. In particolare, rispetto al rilievo dato alla causa di forza maggiore (pag. 11, seconda colonna, secondo capoverso della circolare) al fine dello spostamento in avanti del termine per la realizzazione dei piani di sviluppo, utile per l'esercizio della facoltà di sostituire le quote A e B con gli obiettivi del piano, il ricorso sottolinea la non pertinenza del richiamo all'art. 2 del d.P.R. n. 569 del 1993, dal momento che la ratio di tale articolo può essere ricondotta all'esigenza di fronteggiare eventi calamitosi che abbiano ridotto la capacità produttiva delle aziende agrarie, ma non a quella di supportare meccanismi suscettibili di aumentare le aziende non soggette alla riduzione delle quote individuali.

Anche la parte della circolare (pag. 11, seconda colonna, terzo capoverso) che, sempre ai fini della sostituzione degli obiettivi di produzione del piano con le quote assegnate, considera già realizzati i piani di sviluppo e di miglioramento i cui obiettivi di produzione siano in corso di conseguimento, amplierebbe indebitamente - ad avviso della ricorrente - il numero delle aziende esenti dalla riduzione delle quote. Quanto, infine, alla previsione (pag. 11, seconda colonna, primo periodo) della possibilità di calcolo dell'obiettivo di produzione mediante il riferimento al dato di produzione annuale di Kg. 4.537 per ciascuna lattifera - qualora il piano preveda solo il numero di lattifere da impiegare e non un obiettivo di produzione specificamente quantificato - questa avrebbe l'effetto di ridare valore a piani approvati in assenza di obiettivi di produzione, dotandoli di una consistenza produttiva presunta iuris et de iure, in assenza di disposizioni primarie.

La Regione chiede, pertanto, che sia dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, dare attuazione alla legge n. 46 del 1995 mediante le parti della circolare 31 marzo 1995, n. 4, sopra richiamate, con il conseguente annullamento delle stesse.

4. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

In prossimità dell'udienza l'Avvocatura ha depositato memoria difensiva nella quale, dopo aver richiamato il quadro normativo comunitario e nazionale sotteso alla controversia, si sottolinea, in primo luogo, la legittimità dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46 del 1995 - al quale si riferiscono le parti della circolare impugnate - in quanto norma direttamente attuativa delle disposizioni comunitarie e necessaria al perseguimento delle finalità attuative, e pertanto idonea ad apportare limitazioni alla sfera di competenze regionali anche di natura esclusiva. Nel merito, quanto alla terza censura l'Avvocatura rileva che la quantificazione degli obiettivi di produzione desunta in via presuntiva dal numero delle lattifere si fonda su un dato ufficiale ISTAT circa il livello medio di produttività, dato caratterizzato da oggettività e riconosciuto dalla Comunità Europea. Con riferimento poi alla prima censura, la difesa dello Stato ritiene giustificato il rilievo dato alla forza maggiore, in applicazione di un principio generale del diritto, rispondente ad un'esigenza di equità e giustizia nell'applicazione della norma. Quanto, infine, alla seconda censura, relativa al terzo periodo, concernente l'equiparazione tra piani realizzati e piani in corso di realizzazione, l'Avvocatura sottolinea che tale equiparazione non estende la categoria delle aziende esenti da riduzione, ma si limita soltanto a dare rilievo alle scansioni temporali previste nei piani.

5. - In prossimità dell'udienza, anche la Regione ricorrente ha depositato memoria, per illustrare e sviluppare le tesi enunciate nel ricorso.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto in esame investe tre parti della circolare 31 marzo 1995, n. 4, indirizzata dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali agli assessori all'agricoltura delle Regioni e delle Province autonome, circolare avente ad oggetto l'applicazione della legge 24 febbraio 1995, n. 46, in tema di rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria. Le parti impugnate sono comprese sotto il titolo "Piani di sviluppo" - relativo all'attuazione dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46, in tema di salvaguardia degli obiettivi di produzione indicati nei piani di sviluppo e di miglioramento approvati prima dell'entrata in vigore della legge n. 468 del 1992 e già realizzati - e attengono, in particolare: 1) al calcolo presunto della produttività dell'azienda riferito al numero delle lattifere previste nei piani; 2) alla possibilità di procrastinare il termine per la realizzazione dei piani in conseguenza del verificarsi di cause di forza maggiore; 3) alla identificazione dei piani realizzati con quelli in cui sono stati effettuati gli investimenti previsti e gli obiettivi di produzione sono stati raggiunti o sono in corso di conseguimento.

In relazione a tali previsioni il conflitto viene sollevato, con riferimento a ciascuna delle parti impugnate, per violazione: a) degli artt. 3, 5, 11, 97, 117 e 118 della Costituzione; b) dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46 del 1995, che la stessa circolare ha inteso attuare. Per i profili sub a) i motivi del conflitto ricalcano le censure già formulate con il ricorso in via principale n. 22 del 1995, proposto dalla stessa Regione nei confronti della legge n. 46 del 1995 e, in particolare, nei confronti dell'art. 2, comma 2-bis, di tale legge.

2. - Con la sentenza n. 520 del 1995, questa Corte, nel decidere il ricorso n. 22 del 1995, proposto dalla Regione Lombardia, ha già avuto modo di esaminare, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46 del 1995, dichiarando tale questione non fondata. Nonostante la diversità dell'oggetto del giudizio (che nel caso già deciso investiva una norma di legge, mentre nel caso in esame investe la circolare applicativa di questa norma), gli argomenti addotti in tale sentenza possono valere anche con riferimento al ricorso di cui è causa, conducendo a riconoscere l'infondatezza dei profili di censura sopra richiamati sub a), che - come già rilevato - hanno ricalcato interamente quelli espressi nel precedente ricorso in via principale.

In questa sede l'esame può essere, pertanto, circoscritto al solo profilo sub b), che risulta specificamente connesso al contenuto della circolare impugnata e che si riassume nell'asserito contrasto di taluni contenuti della stessa circolare con la disciplina posta dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46 del 1995.

Sotto quest'ultimo profilo il ricorso si presenta fondato.

3. - L'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 46, nel prevedere la facoltà per i produttori di latte bovino di sostituire le quote A e B ad essi spettanti con gli obiettivi di produzione indicati nei piani di sviluppo o di miglioramento, ha subordinato tale possibilità al rispetto di due condizioni precise, consistenti nel fatto che i piani in questione devono essere stati approvati prima dell'entrata in vigore della legge n. 468 del 1992 e devono essere stati realizzati al momento dell'entrata in vigore della legge n. 46 del 1995.

Ora, la disciplina espressa con la disposizione in questione, in quanto derogatoria della previsione generale (obbligo di riduzione delle quote A e B), contenuta nell'art. 2, comma 1, della stessa legge n. 46, non appare suscettibile di un'interpretazione estensiva od analogica, in grado di ampliare la categoria dei beneficiari. Tale interpretazione è stata, invece, adottata dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali con le parti della circolare che formano l'oggetto dell'impugnativa in esame.

Basti solo considerare che né il richiamo ad una produzione presuntiva riferita al numero

delle lattifere; né il richiamo alla forza maggiore come causa di spostamento del termine per la realizzazione del piano; né l'assimilazione ai piani realizzati dei piani i cui obiettivi siano ancora in corso di conseguimento, trovano alcuna rispondenza nei contenuti espressi dalla norma primaria di riferimento. Ciascuna di tali previsioni - così come enunciata nella circolare - appare, pertanto, idonea a forzare le condizioni espresse dalla legge, allargando la platea delle aziende esenti dalla riduzione delle quote A e B.

Da qui la fondatezza delle censure avanzate dalla Regione Lombardia, la cui sfera di attribuzioni, segnata dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, può ritenersi lesa sia con riferimento al fatto che la circolare in questione è stata direttamente indirizzata ad un organo regionale (assessorato all'agricoltura), sia con riferimento agli effetti riflessi che l'ampliamento della categoria delle aziende, collocate fuori dal territorio della Regione ricorrente e rese esenti dalla riduzione delle quote assegnate, è in grado di determinare ai fini della limitazione della produzione consentita alle aziende operanti nell'ambito regionale, e, di conseguenza, ai fini dell'esercizio dei poteri regionali connessi alla programmazione ed al controllo di tale produzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per le risorse agricole, alimentari e forestali, dare attuazione alla legge 24 febbraio 1995, n. 46, mediante la circolare 31 marzo 1995, n. 4, nelle parti specificamente richiamate al n. 1 delle premesse di fatto della presente sentenza (v. Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 105 dell'8 maggio 1995, pag. 11, seconda colonna, primo periodo e secondo e terzo capoverso);

Conseguentemente, annulla la stessa circolare nelle parti in questione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1995.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Cheli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1995.

Il direttore di 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.