

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **21/1966** (ECLI:IT:COST:1966:21)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **CHIARELLI**

Udienza Pubblica del **15/12/1965**; Decisione del **03/03/1966**

Deposito del **10/03/1966**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2521 2522**

Atti decisi:

N. 21

SENTENZA 3 MARZO 1966

Deposito in cancelleria: 10 marzo 1966.

Pres. AMBROSINI - Rel. CHIARELLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 13 luglio 1965, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 19 successivo ed iscritto al

n. 16 del Registro ricorsi 1965, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna sorto a seguito del decreto dell'Assessore agli enti locali della Regione n. 21 dell'11 maggio 1965, nonché di atti connessi, in materia di organico e trattamento economico del personale impiegato e salariato del Comune di Cagliari.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Regione autonoma della Sardegna;

udita nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1965 la relazione del Giudice Giuseppe Chiarelli;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giovanni Albisinni, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e l'avv. Pietro Casparri, per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Comune di Cagliari, con deliberazioni nn. 156 e 329 del 1963 e n. 135 del 1964, stabilì la riforma dell'organico del personale impiegatizio e salariato, e con deliberazione n. 181 del 1963 procedette alla riforma dell'organico del personale operaio. Con tali provvedimenti si apportava un aumento nei posti dei detti organici e una revisione nel trattamento tabellare. Su di essi espresse parere favorevole il Comitato regionale di controllo degli enti locali, il quale trasmise le dette deliberazioni alla Commissione centrale per la finanza locale. Quest'ultima, nella seduta del 22 settembre 1964 in sede di organici, tenuta presente la situazione finanziaria del Comune e richiamandosi alle direttive del Governo per il contenimento del disavanzo degli enti locali, decise di rinviare le predette deliberazioni al Comune, perché l'Amministrazione le riesaminasse alla stregua delle considerazioni da essa svolte.

Il Consiglio comunale di Cagliari, con deliberazioni del 2 ottobre 1964, nn. 307 e 308, pur rilevando le aumentate esigenze dei servizi comunali, aderì all'invito della Commissione centrale e procedette a una revisione delle precedenti deliberazioni. Il Comitato regionale di controllo, nella seduta del 23 ottobre 1964, espresse parere favorevole anche su questi nuovi provvedimenti, che vennero trasmessi al Ministero dell'interno con nota dell'Assessorato regionale agli enti locali del 27 ottobre 1964.

La Commissione centrale per le finanze locali, con decisione adottata nelle sedute del 10 e 14 dicembre 1964, approvò le dette deliberazioni nn. 307 e 308 del 1964, ma alle condizioni e con le limitazioni poste nella stessa decisione e subordinatamente all'adozione, nel termine di sessanta giorni, di apposito atto di adesione ad essa.

Il Consiglio comunale di Cagliari, nella seduta del 9 aprile 1965, con deliberazione n. 131, premesso che il Comitato di controllo aveva a suo tempo trasmesso all'esame della Commissione centrale le deliberazioni nn. 156, 181, 329 del 1963 e 135 del 1964, ritenendo detto organismo competente all'approvazione degli organici in quanto il bilancio del Comune di Cagliari pareggia con mutuo, respinse l'approvazione condizionata data dalla Commissione centrale alle deliberazioni nn. 307 e 308 del 1964, perché lesive delle necessità del Comune e perché non si riconosceva a detta Commissione il potere di intervenire in materia di organici, per quanto attiene ai Comuni della Sardegna, essendo tale materia attribuita dall'art. 14 della legge regionale 31 gennaio 1956' n. 36, agli Assessori regionali competenti. Si chiedeva quindi all'Assessore agli enti locali di emettere decreto di approvazione, in conformità al parere favorevole espresso dal Comitato regionale di controllo.

L'Assessore, con decreto n. 21 dell'11 maggio 1965, ritenuta la propria competenza, prese atto, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 7 del D.P.R. 18 agosto 1954, n.

968, e 14 della legge regionale 31 gennaio 1956, n. 36, delle deliberazioni del Consiglio comunale di Cagliari nn. 307 e 308 del 2 ottobre 1964.

2. - In relazione a tale decreto il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso notificato al Presidente della Regione sarda il 13 luglio 1965, ha sollevato conflitto di attribuzione, chiedendo, in via pregiudiziale, la sospensione dell'esecuzione del decreto assessorale, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87; in via principale, che sia dichiarata la competenza, nella materia in discussione, della Commissione centrale per la finanza locale e che sia annullato il detto decreto assessorato n. 21 dell'11 maggio 1965, nonché, per quanto occorra, che siano annullate le deliberazioni del Comitato di controllo di Cagliari del 27 febbraio e 13 marzo 1964; in via subordinata, che sia sospesa la decisione del ricorso e sia rimessa alla stessa Corte costituzionale la decisione in via incidentale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge regionale sarda 31 gennaio 1956, n. 36, in relazione all'art. 56 dello Statuto speciale per la Sardegna.

Nel ricorso si sostiene che il detto art. 14, nell'attribuire agli Assessori regionali funzioni di controllo, non ha inteso demandare ad essi le funzioni esercitate da organi collegiali a composizione mista, quale la Commissione centrale per la finanza locale, in cui sono rappresentati interessi nazionali che fanno capo a varie Amministrazioni statali: l'Assessore non può quindi assumere le attribuzioni, tutte particolari, della Commissione centrale, senza che siano state emanate apposite puntuali norme di attuazione che le stabiliscano. Si soggiunge che, poiché, nella specie, le deliberazioni del Comune di Cagliari furono trasmesse al Comitato di controllo, il quale ne prendeva atto, nell'ipotesi che con tale provvedimento, ignorato nel suo preciso contenuto dalla Presidenza del Consiglio, il Comitato avesse voluto non esprimere un parere, ma attribuirsi una competenza dell'organo statale, il conflitto di attribuzione viene sollevato anche in relazione al detto provvedimento.

Ove poi l'art. 14 della legge regionale citata dovesse interpretarsi nel senso di aver attribuito al Comitato anche le funzioni di controllo della Commissione centrale, sarebbe stato in contrasto, sempre secondo la tesi della Presidenza del Consiglio, con l'art. 56 dello Statuto sardo: onde la questione di legittimità costituzionale di esso, subordinatamente proposta.

3. - La Regione sarda, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Gasparri, si è costituita in giudizio con atto depositato il 30 luglio 1965.

Con esso si solleva, in via preliminare, eccezione di inammissibilità del ricorso sotto il profilo della completezza del contraddittorio, per la mancata notifica al Comune di Cagliari. Quanto all'atto del Comitato di controllo, si precisa che era consistito in un semplice parere.

Nel merito, la difesa della Regione nega che, per trasferire all'Assessore regionale i poteri della Commissione centrale per la finanza locale fosse necessaria un'apposita norma di attuazione, essendo sufficiente una legge regionale, come la citata legge 7 marzo 1956, n. 37, che fu integrata dal Regolamento regionale 17 luglio 1959, n. 24, concordato tra le autorità della Regione e le statali. Poiché l'art. 14 di tale legge stabilisce che gli Assessori regionali esercitano i controlli sugli atti delle Provincie e dei Comuni attribuiti dalle norme vigenti agli organi governativi centrali, tra questi organi è da considerare compresa la Commissione centrale per la finanza locale. Alle funzioni di questa si riferisce anche l'art. 4 del Regolamento regionale citato, ove dice che gli organi regionali esercitano le attribuzioni di controllo sulle deliberazioni in materia di bilancio. Le diverse modalità di contratto corrispondono al criterio dell'autonomia degli enti locali.

La difesa della Regione chiede pertanto il rigetto del ricorso.

4. - Le ragioni hinc et inde dedotte venivano sviluppate in successive memorie, anche con riferimento all'istanza di sospensione, che veniva presa in esame dalla Corte in camera di

consiglio, con l'intervento dei rappresentanti delle parti, il 18 novembre 1965.

Con ordinanza in tale data, n. 74, depositata il giorno successivo, la Corte, riservata ogni pronuncia sul rito e sul merito del ricorso, accoglieva l'istanza di sospensione e fissava la trattazione del ricorso per l'udienza del 15 dicembre 1965.

L'Avvocatura generale dello Stato presentava quindi una memoria riassuntiva in data 2 dicembre 1965.

Nell'udienza del 15 dicembre di tale anno le difese delle parti hanno svolto le rispettive argomentazioni.

Considerato in diritto:

1. - Sull'eccezione, sollevata dalla Regione, di inammissibilità del ricorso per omessa notifica al Comune di Cagliari, va ricordato che questa Corte ha già avuto occasione di affermare che nel giudizio davanti ad essa non sono applicabili le norme del procedimento amministrativo relative alla notificazione del ricorso al controinteressato, data la particolare natura del processo costituzionale (ordinanza 30 maggio 1956; sentenza 19 gennaio 1957, n. 18).

Poiché nel presente giudizio non sono stati addotti argomenti per indurre la Corte a modificare il suo avviso, la eccezione è da respingere.

2. - Nel merito, è da premettere che con gli artt. 2, 3 e 10 della legge regionale 31 gennaio 1956, n. 36, emanata in relazione all'art. 46 dello Statuto speciale per la Sardegna, veniva istituito un Comitato di controllo in Cagliari, con sezioni in Sassari e Nuoro, con il compito di esplicitare i controlli di legittimità e di merito attribuiti dalle leggi in vigore al Prefetto e alla Giunta provinciale amministrativa.

L'art. 14, inoltre, stabiliva: "Gli Assessori regionali competenti per materia esercitano i controlli sugli atti delle Province e dei Comuni attribuiti dalle norme vigenti agli organi amministrativi centrali. I provvedimenti relativi sono adottati con decreto dell'Assessore competente, udito il parere degli organi di controllo di cui agli artt. 2 e 3".

In mancanza delle norme di attuazione circa il trasferimento delle dette funzioni di controllo dagli organi statali ai regionali, fu emanato, sulla base di precedenti accordi tra la Regione e il Ministero degli interni, il regolamento regionale 17 luglio 1959, n. 24, per l'esecuzione della legge 31 gennaio 1956, n. 36. L'art. 4 di tale regolamento disponeva che "gli organi regionali esercitano le attribuzioni di controllo sulle deliberazioni in materia di bilancio e di applicazione dei tributi, ferme restando le altre attribuzioni che, in materia di finanza locale, spettano, in base alle leggi vigenti, agli organi statali".

Successivamente, una circolare del Ministero dell'interno in data 19 novembre 1959, anch'essa concordata tra rappresentanti della Regione e del Ministero, e una circolare dell'Assessore regionale agli enti locali 22 agosto 1960, precisavano che, con le predette norme, erano rimaste salve le attribuzioni, in materia di controllo sugli enti locali, della Commissione centrale per le finanze locali.

Nel presente conflitto, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato il decreto 11 maggio 1965, n. 21, dell'Assessore agli enti locali, col quale questi ha ritenuto la propria competenza nella materia attribuita alla Commissione centrale per le finanze locali dall'art. 7

del D.P.R. 19 agosto 1954, n. 968 (approvazione riforma di organici di Comuni con bilancio deficitario). La Regione da parte sua sostiene l'avvenuto passaggio delle dette funzioni all'Assessore per gli enti locali, per effetto dell'art. 14 della legge regionale n. 36, innanzi riportato.

3. - A giudizio di questa Corte, non può ritenersi che, nella descritta situazione, si sia verificato il trasferimento all'Assessore regionale delle funzioni di controllo attribuite dalle vigenti leggi dello Stato alla Commissione centrale per la finanza locale; in particolare, delle funzioni di cui al citato art. 7 del D.P.R. 19 agosto 1954, n. 968.

A tal proposito, va osservato che, a prescindere dalla mancanza di norme di attuazione, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto speciale, la norma contenuta nell'art. 14 della legge regionale 31 gennaio 1956 - sulla quale si sono accentrate le discussioni delle parti in conflitto - non può comunque essere intesa come comprensiva delle dette attribuzioni.

In questo convincimento si è indotti dalle particolari caratteristiche del controllo sugli enti locali, attribuito alla Commissione centrale dall'ordinamento vigente.

È da considerare in proposito che le funzioni di controllo della Commissione centrale rientrano fra le "attribuzioni previste da speciali disposizioni di legge", a cui si richiamava l'art. 328 della legge comunale e provinciale del 1934, istitutivo della Commissione. La stessa legge comunale e provinciale aveva previsto particolari atti di controllo sui Comuni e le Province che non si trovassero in grado di assicurare ai propri bilanci il pareggio economico (approvazione dei bilanci, con particolari poteri per assicurarne il pareggio e garantire l'andamento dei servizi obbligatori, art. 332, modificato dall'art. 23 della legge 16 settembre 1960, n. 1014, e art. 306 ivi richiamato; autorizzazione di eccedenze sulle imposte, art. 332, comma quinto; approvazione delle assunzioni di mutuo, artt. 299 e 300, ecc.).

Successivamente, il D.L.Lgt. 18 gennaio 1945, n. 48 (art. 2, primo e secondo comma) aggiunse alle ricordate attribuzioni quella di approvare, sentita la G.P.A., le deliberazioni dei Comuni e delle Province concernenti modificazioni dei ruoli organici del personale e delle relative norme regolamentari, che avessero importato aumenti alla spesa globale di organico fissata all'atto di entrata in vigore del decreto medesimo. In seguito questa competenza della Commissione venne limitata ai Comuni con una popolazione superiore a un certo numero di abitanti (da ultimo, superiore a 20 mila), mentre per gli altri Comuni venne attribuita alla Giunta provinciale amministrativa. Finalmente, in applicazione della legge sul decentramento, il decreto legislativo 19 agosto 1954, n. 968, art. 7, modificando l'art. 2 del decreto legislativo 1945, n. 48 citato, mantenne la competenza della Commissione soltanto per l'approvazione delle riforme di organico adottate da quelle Amministrazioni locali deficitarie per le quali sussisteva la competenza della Commissione stessa riguardo ai provvedimenti diretti al pareggio economico; vale a dire, per i casi contemplati dal primo comma dell'art. 332 e dall'art. 336 della legge comunale e provinciale 1934.

Alle peculiarità tecniche delle indicate funzioni, e alla loro incidenza in varie sfere di pubblici interessi, corrisponde la composizione della Commissione, di cui fanno parte, sotto la presidenza del Ministro per l'interno, in sede ordinaria, un consigliere di Stato e uno della Corte dei conti, i dirigenti di vari rami dell'Amministrazione statale, i rappresentanti delle Amministrazioni provinciali e comunali, alcuni esperti e alcuni rappresentanti di organizzazioni professionali (art. 329), e, in sede di approvazione di organici, tre funzionari designati dai Ministeri dell'interno, delle finanze e del tesoro, nonché un presidente di Giunta provinciale o un sindaco, in relazione alla materia trattata.

Se ora si considera che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, la sostituzione degli organi regionali a quelli statali non è possibile se non sia puntualmente prevista dallo Statuto o da norma di attuazione o da altre leggi (v. sentenza n. 6 del 1957, e successive che

hanno ribadito tale necessità), una simile previsione non si può ravvisare nell'art. 14 della legge regionale citata, riguardo a un controllo che speciali disposizioni di leggi statali configurano con caratteri particolari troppo difformi, dal punto di vista soggettivo e oggettivo, dal controllo previsto dal detto art. 14, per poter ritenere che, mancando una espressa disposizione, con l'articolo stesso si sia voluto operare il trasferimento di funzioni di cui trattasi. Una interpretazione in tal senso dell'art. 14 non sarebbe neanche in armonia con i principi delle leggi dello Stato, com'è richiesto dall'art. 46 dello Statuto regionale sardo.

Quanto precede trova conferma nel fatto che, accogliendo la tesi della Regione, si avrebbe che, mentre per i Comuni che non si trovino nella situazione di cui agli artt. 332 e 336 della legge comunale e provinciale del 1934, il controllo spetterebbe al Comitato regionale e alle sue sezioni, a composizione mista, di cui all'art. 2 della legge regionale n. 36 del 1956, per i Comuni che invece si trovino in quelle condizioni (e quindi in una situazione di maggiore delicatezza, incidente in un più largo raggio di interessi pubblici) il controllo sarebbe accentrato in un organo regionale individuale: l'Assessore agli enti locali, il quale, sulle deliberazioni "non soggette a speciale approvazione" (art. 9 della stessa legge n. 36 del 1956), esplica, come presidente del Comitato, le funzioni di controllo di pura legittimità, deferito dall'ordinamento generale al Prefetto, mentre sulle deliberazioni soggette alla speciale approvazione della Commissione centrale per la finanza locale esplicherebbe, come Assessore, funzioni di controllo di merito.

L'interpretazione che si vorrebbe dare all'art. 14 della legge regionale citata, non si accorda, pertanto, non solo con l'ordinamento giuridico generale, ma con lo stesso sistema dell'ordinamento regionale.

È del resto, da tenere anche presente che per la Regione siciliana è stato previsto, dalle norme di attuazione dello Statuto in materia di enti locali (D.P.R. 19 luglio 1956, n. 977, art. 8), il passaggio delle funzioni della Commissione centrale a un organo regionale, la Commissione regionale per la finanza locale, ma questa presenta una composizione mista analoga a quella della Commissione centrale ed esercita le funzioni di controllo negli stessi modi previsti dalle leggi che riguardano quest'ultima, così che non si è avuta alcuna alterazione nella natura e nei modi di esercizio del controllo. E può anche ricordarsi il recente D.P.R. 26 giugno 1965, n. 960, contenente le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di controllo sugli atti delle Province, dei Comuni e dei consorzi, il quale all'art. 6 espressamente stabilisce che restano ferme le attribuzioni che le leggi vigenti demandano, in materia di bilancio, di ruoli organici e di assunzione di mutui, alla Commissione centrale per la finanza locale.

4. - Un argomento a favore della tesi dell'avvenuto passaggio di funzioni, nel caso presente, non può trarsi, come tenta di fare la difesa della Regione, dall'art. 4 del regolamento regionale 17 luglio 1959, innanzi riportato.

Infatti, in primo luogo, l'affermazione ivi contenuta secondo cui "gli organi regionali esercitano le attribuzioni di controllo sulle deliberazioni in materia di bilancio e di applicazione dei tributi", non può essere considerata comprensiva delle deliberazioni in materia di riforma di organici e di regolamenti relativi, senza forzare e alterare il significato delle parole. In secondo luogo, l'intero articolo va inteso nel suo unitario contenuto, che è quello di distinguere le attribuzioni di controllo in materia di bilancio e di tributi, passate agli organi regionali, da quelle altre che, in materia di finanza locale, spettano, secondo le norme vigenti, agli organi statali, ai quali sono state mantenute.

E che tra questi organi rientrasse la Commissione centrale per la finanza locale fu esplicitamente detto nelle circolari del Ministero dell'interno e della stessa Regione, innanzi ricordate.

D'altronde, anche nel procedimento che ha dato luogo al presente giudizio, organi della Regione, e precisamente il Comitato di controllo e lo stesso Assessore agli enti locali, per due volte implicitamente riconobbero la competenza della Commissione centrale, trasmettendo ad essa, come si è esposto in narrativa, le deliberazioni del Comune di Cagliari, e solo dopo la resistenza del Comune all'approvazione condizionata data dalla Commissione centrale, l'Assessore regionale affermò la propria competenza, con l'atto impugnato nell'attuale conflitto.

Nel contraddittorio comportamento della Regione è pertanto da scorgere una ulteriore prova che nella disposizione dell'art. 14 non può ravvisarsi una puntuale ed univoca previsione del trasferimento all'Assessore regionale delle funzioni di controllo della Commissione centrale.

5. - Le considerazioni innanzi esposte portano a ritenere che nel caso presente non si è avuta una previsione legislativa del passaggio all'Assessore regionale delle funzioni di controllo della Commissione centrale per la finanza locale.

Va, pertanto, affermato il permanere della competenza di quest'ultima nella materia in discussione, e va conseguentemente annullato il decreto dell'Assessore agli enti locali, impugnato nell'attuale conflitto.

Non si fa luogo, invece, ad annullamento delle deliberazioni del Comitato di controllo di Cagliari, che precedettero l'atto dell'Assessore, avendo esse avuto carattere di semplici pareri.

L'accoglimento della domanda principale dispensa dallo scendere all'esame della domanda subordinata di sospendere il giudizio, per rimettere alla stessa Corte in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 più volte citato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinge l'eccezione pregiudiziale sollevata dalla Regione sarda;

accoglie il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro il Presidente della Giunta regionale sarda in data 8 luglio 1965 per la risoluzione del conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione sarda, sorto per effetto del decreto dell'Assessore agli enti locali della Regione sarda n. 21 EE. LL. dell'11 maggio 1965 e atti connessi;

dichiara che spetta allo Stato (Commissione centrale finanza locale) il controllo sulle deliberazioni dei Comuni e delle Provincie di cui all'art. 7 del D. P. R 19 agosto 1954, n. 968;

annulla il decreto dell'Assessore agli enti locali della Regione sarda 11 maggio 1965, n. 21, EE. LL.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 marzo 1966.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -

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.