CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **415/1988** (ECLI:IT:COST:1988:415)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **24/03/1988**
Deposito del **07/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13715 13716 13717 13718**
Atti decisi:

N. 415

SENTENZA 24 MARZO-7 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, 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;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano notificati il 29 maggio 1981, il 26 marzo 1983 e il 13 aprile 1984, depositati in Cancelleria il 5 giugno 1981, 26 marzo 1983 e il 19 aprile 1984 ed iscritti al n. 26 del Registro ricorsi 1981, al n. 13 del Registro ricorsi 1983 e al n. 4 del Registro ricorsi 1984, per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle deliberazioni del C.I.P.E. in data 12 marzo 1981, 29 aprile - 6 maggio 1981 e 22 dicembre 1983, relative alle ripartizioni fra le Regioni e le Province autonome dei fondi da destinare agli Enti locali;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Udito l'Avvocato Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 29 maggio 1981, la Provincia autonoma di Bolzano proponeva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato con riguardo a deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 12 marzo 1981 (comunicata il primo aprile 1981) concernente la ripartizione tra regioni dei fondi da destinare, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, agli enti locali, adottata ai sensi dell'art. 9, comma terzo lett. b, del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38.

Deduceva la provincia ricorrente che risultavano violate le sue competenze sotto un duplice profilo: perché la direttiva era stata adottata prescindendosi da ogni intesa con essa e da ogni esame dei suoi programmi, e ciò in contrasto con quanto disporrebbero gli artt. 1, 2, 6 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, di attuazione dello Statuto; perché la direttiva era formulata in termini tali da escludere essa Provincia anche dal successivo rapporto fra Cassa Depositi e Prestiti e comuni per l'utilizzazione delle somme disponibili, con nuova violazione dell'art. 80 dello Statuto e degli artt. 1 ss., 6 del citato d.P.R. n. 473 del 1975, di attuazione dello Statuto.

Soggiungeva la ricorrente che il C.I.P.E., nel proporzionare l'entità degli interventi alla popolazione residente nella regione, non aveva seguito un criterio il più equo, poiché trascurava ogni considerazione del rapporto fra popolazione e superficie, pur significativo ai fini considerati. E ciò era tanto più rilevante in quanto la norma legislativa da cui l'atto trae fondamento (art. 9 decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38), pur prevedendo garanzie per i comuni minori e per quelli meridionali, lasciava ampia discrezionalità al C.I.P.E. così da consentire ad esso un'adeguata valutazione delle esigenze della provincia di Bolzano.

Si costituiva il Presidente del Consiglio dei ministri rilevando l'inammissibilità del ricorso perché notificato dopo che la deliberazione impugnata era stata sostituita da altra in data 24 aprile 1981 (C. cost., sent. 73/1976), resa necessaria perché l'art. 9 decreto-legge n. 38 del 1981 era stato modificato in sede di conversione. Sempre secondo il resistente, il conflitto sarebbe inammissibile sia perché la deliberazione del C.I.P.E. era stata adottata secondo un procedimento previsto da norma di grado legislativo non tempestivamente impugnata, sia perché non sarebbero deducibili le censure relative ai criteri di ripartizione adottati dal C.I.P.E. (sent. 61/1979), materia rispetto alla quale la Provincia ricorrente difetterebbe di competenza.

Nel merito, sempre secondo il resistente, il ricorso sarebbe infondato, non essendo riconosciuta alla Provincia ricorrente una competenza all'intesa, ma solo a presentare programmi (competenza, fra l'altro, che la Provincia avrebbe trascurato di esercitare), e non risultando negate le competenze della Provincia nei confronti degli enti locali, che del resto la successiva deliberazione (conseguente alle modifiche apportate all'art. 9 del decreto-legge n. 38 del 1981 in sede di conversione) avrebbe evidenziato indicando la Provincia stessa, anziché la regione T.-A.A., come beneficiaria della ripartizione.

2. - Con ricorso notificato il 26 maggio 1983, la Provincia di Bolzano proponeva conflitto di attribuzione nei confronti della successiva deliberazione del C.I.P.E. in data 29 aprile - 6 maggio 1981, concernente il riparto dei fondi annuali (per l'anno 1981) da destinare, nella forma del mutuo ed attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, agli interventi degli enti locali. Di questa successiva deliberazione la Provincia ricorrente sarebbe venuta a conoscenza solo in

data 4 febbraio 1983, nel corso di un procedimento innanzi al Consiglio di Stato. La deliberazione stessa era stata adottata, in sostituzione di quella impugnata precedentemente, in seguito alle modifiche, apportate in sede di conversione (legge 23 aprile 1981, n. 153), all'art. 9 del d.l. 28 febbraio 1981, n. 38.

La Provincia lamentava lesione delle sue competenze nella fase di riparto delle somme, essendo state le relative decisioni adottate prescindendosi da ogni valutazione dei suoi programmi e da ogni intesa e così disattendendosi le prescrizioni degli artt. 80 ss. dello Statuto speciale e degli artt. 1, 2, 6 del d.P.R. n. 473 del 1975. Inoltre il criterio adottato nel riparto non sarebbe stato il più equo, essendosi tenuto conto solo della popolazione residente e non del rapporto fra popolazione e territorio; né il criterio sarebbe stato imposto dalla legge di conversione che, pur nella salvaguardia di alcune fondamentali esigenze, avrebbe lasciato ampia discrezionalità all'organo di programmazione, sì da non precludere al medesimo l'adeguata valutazione dei programmi proposti dalla Provincia di Bolzano ed a questa di esercitare la competenza a concorrere alle determinazioni sul riparto.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si costituiva rilevando che l'esistenza di una nuova delibera del C.I.P.E. sostitutiva, per l'anno 1981, di quella in data 12 marzo, impugnata con precedente ricorso dalla Provincia, era già desumibile dal suo atto di costituzione in quel giudizio. Nel merito sosteneva che l'art. 6 del d.P.R. n. 473 del 1975 non fondasse una competenza all'intesa, né coinvolgesse la Provincia nel procedimento di determinazione dei criteri di intervento della Cassa, poiché si limitava a prevedere una comunicazione dei programmi annuali e riservava al Ministro del Tesoro ogni decisione sul limite dei mezzi da destinare per questi programmi, "in base ai criteri generali" stabiliti per tali interventi. Una partecipazione della Provincia al momento decisionale doveva ritenersi, del resto, esclusa anche dalla natura del procedimento previsto dal decreto legge n. 38 del 1981 e dalla legge di conversione n. 153 del medesimo anno, atti non impugnati dalla Provincia.

3. - Con ricorso notificato il 13 aprile 1984, la Provincia autonoma di Bolzano proponeva conflitto di attribuzioni in riferimento a delibera del C.I.P.E. del 22 dicembre 1983, adottata in base all'art. 9, comma primo, lett. b), del decreto- legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, lamentando la violazione delle sue competenze nella fase di riparto dei fondi destinati a mutui, da concedere, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, agli enti locali per l'anno 1984, e nella fase successiva di impiego dei fondi concessi. Affermava la ricorrente che la deliberazione impugnata era invasiva della competenza provinciale sotto un duplice profilo: perché adottata indipendentemente da qualsiasi considerazione dei programmi della Provincia di Bolzano e senza una pur necessaria intesa con questa e perché era tale da escludere la Provincia stessa anche dal successivo rapporto fra Cassa Depositi e Prestiti ed enti locali; in entrambi i casi con violazione degli artt. 8, nn. 10 e 17, 16, 80 ss. dello Statuto speciale e degli artt. 1 ss., 6 d.P.R. n. 473 del 1975. Soggiungeva che il criterio, seguito nella deliberazione di riparto, di proporzionare le erogazioni alle popolazioni residenti, non era il più equo né il più favorevole alla Provincia ricorrente, in quanto trascurava di considerare il rapporto fra territorio e numero di abitanti. Ed osservava che la normativa regolatrice dell'atto, pur contenendo disposizioni a salvaguardia dei comuni minori, dei comuni meridionali e di altre fondamentali esigenze, aveva lasciato ampia discrezionalità all'organo di programmazione, sì da non precludere al medesimo la necessaria considerazione dei programmi della Provincia di Bolzano (art. 6 d.P.R. n. 473 del 1975).

Si costituiva il Presidente del Consiglio dei ministri negando le competenze pretese dalla Provincia ricorrente. Secondo il resistente, l'art. 6 del d.P.R. 473 del 1975 non imporrebbe la partecipazione della Provincia alle determinazioni sul riparto, tanto più che alla stregua di tale disposizione sarebbe riservata al Ministro del tesoro l'indicazione del limite degli impegni della Cassa Depositi e Prestiti nel territorio provinciale, impegni da assumere da parte della Cassa Depositi e Prestiti "in base ai criteri generali" stabiliti per i propri interventi. Sempre secondo il resistente, tutto ciò troverebbe conferma nei rilievi contenuti nella sent. n. 307 del 1983 sul

carattere della Cassa Depositi e Prestiti, che svolge attività di credito, riconducibili alle funzioni statali. La indiscussa rilevanza, per gli enti locali, degli indirizzi programmatici elaborati dalle Regioni, anche ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. 616 del 1977, varrebbe comunque ad escludere la pretesa lesione delle competenze regionali nella fase, successiva alla determinazione del limite degli impegni assumibili nel relativo territorio, di utilizzazione delle risorse disponibili.

Considerato in diritto

1. - I giudizi, avendo ad oggetto questioni analoghe, possono essere riuniti.

2. - La Provincia di Bolzano propone conflitto di attribuzione, con successivi distinti atti, contro tre deliberazioni del C.I.P.E. (deliberazioni 12 marzo 1981, 29 aprile - 6 maggio 1981, 22 dicembre 1983) relative al riparto dei fondi - previsti, rispettivamente, dall'art. 9, comma terzo, del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38, dall'art. 9 del medesimo decreto-legge, così come modificato in sede di conversione (dalla legge 23 aprile 1981, n. 153), e dall'art. 9 decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con legge 26 aprile 1983, n. 131) - da destinare, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, agli enti locali. La Provincia sostiene che tali deliberazioni: a) violano la sua competenza a presentare annualmente programmi nei settori della finanza locale, dell'edilizia comunque sovvenzionata e dei lavori pubblici ed a partecipare, mediante intesa con lo Stato, alla determinazione delle somme all'uopo disponibili, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, di attuazione dello Statuto speciale per il T.-A.A.; b) violano le sue competenze in materia di finanza locale (art. 80 dello Statuto speciale per il T.-A.A.; artt. 1 ss., 6 d.P.R. n. 473 del 1975), per il fatto che escludono essa Provincia dal successivo rapporto fra Cassa Depositi e Prestiti ed i comuni per l'utilizzazione delle somme stesse.

Sempre secondo la ricorrente, il criterio seguito dal C.I.P.E. (in tutti e tre i casi), di proporzionare l'entità degli interventi alla popolazione residente non sarebbe il più equo, in quanto trascurerebbe di valutare il rapporto fra popolazione ed ampiezza del territorio, pur significativo ai fini dei quali si tratta. Le norme legislative, d'altra parte, pur tutelando le particolari esigenze dei comuni minori e di quelli del Mezzogiorno, avrebbero conferito ampia discrezionalità all'organo di programmazione e quindi consentito un'adeguata considerazione delle esigenze della Provincia di Bolzano.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso contro la prima deliberazione, perché notificato dopo la revoca dell'atto del C.I.P.E. in relazione a cui è stato proposto; rileva al riguardo che l'esistenza del decreto impugnato con il secondo conflitto era stata portata a conoscenza della provincia ricorrente nel corso del primo conflitto (con l'atto di costituzione in data 17 giugno 1981). Eccepisce poi l'inammissibilità dei conflitti, in quanto rivolti contro atti del C.I.P.E. strettamente conseguenziali rispetto a norme di legge non tempestivamente impugnate.

Nel merito, contesta le deduzioni di parte ricorrente, rilevando che l'art. 6 del d.P.R. n. 473 del 1975 riconosce alla Provincia di Bolzano solo una facoltà (neppure sempre in concreto esercitata) di presentare i propri programmi di intervento, ma non una competenza a partecipare, mediante intesa con lo Stato, alla determinazione delle somme che la Cassa Depositi e Prestiti può mutuare ai Comuni per il finanziamento di opere, determinazioni che, alla stregua della stessa norma, vanno adottate in base a criteri "generali" da predisporre ad opera dello Stato. Secondo il resistente i decreti del C.I.P.E., comunque, non escluderebbero in alcun modo le competenze programmatorie della Provincia di Bolzano in materia di edilizia, viabilità, lavori pubblici, finanza locale, rispetto ai Comuni compresi nel suo territorio, né

pregiudicherebbero l'attuazione delle determinazioni prese nell'esercizio di tali competenze.

3. - È ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia di Bolzano contro la deliberazione del C.I.P.E. in data 12 marzo 1981. Il ricorso risulta invero notificato il giorno 29 maggio 1981 e, dunque, dopo la nuova deliberazione del C.I.P.E. di rettifica di quella impugnata (delibera 29 aprile - 6 maggio 1981): tuttavia la rettifica, resa necessaria dalle modificazioni introdotte nella legge di conversione al decreto legge sul cui fondamento era stata adottata la prima deliberazione, non comporta la radicale sostituzione di questa.

4. - Ammissibile è anche il secondo ricorso, benché notificato dopo oltre un anno dalla deliberazione impugnata. Tale deliberazione non risulta, infatti, portata in data anteriore a conoscenza degli organi competenti (cfr. sent. 177 del 1985); né è, d'altra parte, sufficiente la conoscenza, oltretutto neppure "piena", che può averne avuto il difensore in altro procedimento.

5. - Tutti i conflitti sono, inoltre, ammissibili, malgrado la mancata tempestiva impugnazione degli atti legislativi, sulla base dei quali sono stati emessi i provvedimenti del C.I.P.E. ora impugnati. Infatti i conflitti, a parte le argomentazioni di contorno sui criteri seguiti nel riparto, sono rivolti a prospettare la mancata partecipazione, alle relative determinazioni, della Provincia - che assumono statutariamente prescritta a garanzia delle competenze provinciali - e quindi un vizio proprio dei provvedimenti del C.I.P.E., e non degli atti legislativi che li prevedono.

6. - Deve essere esclusa, nel merito, la lamentata violazione delle competenze regionali.

L'art. 6 del d.P.R. n. 473 del 1975 non assicura alla Provincia di Bolzano che il riparto - dei mezzi che la Cassa Depositi e Prestiti può destinare agli enti locali - fra Regioni e Province autonome avvenga sulla base di una intesa con essa e neppure che i programmi di sviluppo che essa comunica al Ministro del tesoro siano vincolanti nei confronti della Cassa. Alla stregua della detta norma di attuazione dello Statuto speciale la Provincia comunica i propri programmi al Ministro del tesoro, il quale, sulla base delle indicazioni della Cassa, indica a sua volta il limite dei mezzi che la Cassa sarà presumibilmente in grado di destinare, sulla base del riparto dei mezzi secondo i criteri generali stabiliti per i propri interventi, nella provincia stessa, affinché questa ne tenga conto nel dimensionare (in riduzione, o in aumento, o in vario proporzionamento) i propri programmi. Ciò, se deve avvenire, come espressamente previsto dalla norma ora richiamata, a fini di coordinamento tra programmi provinciali di sviluppo e finanziamenti statali di opere di enti locali compresi nel territorio provinciale - cui soltanto si riferiscono i programmi provinciali di sviluppo - non implica una partecipazione della Provincia alle scelte fra esigenze dei detti enti locali ed esigenze degli altri enti locali, scelte che sono necessariamente comparative delle esigenze di tutti gli enti locali nell'intero territorio dello Stato e pertanto sono riservate allo Stato.

Così è stato sostanzialmente ritenuto da questa Corte, con la sentenza n. 307 del 1983, con riferimento ad alcune regioni a Statuto ordinario, che avevano impugnato l'art. 9, commi primo, quarto, sesto, nono e decimo del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55; e non vi è ragione di ritenere qui diversamente, atteso il suindicato carattere delle scelte che si concretano nel riparto e la limitata valenza, come ora precisata, della norma di attuazione dello Statuto speciale. D'altra parte l'argomento tratto dalla circoscritta portata dell'art. 6 del d.P.R. n. 473 del 1975, che fa riferimento a finanziamenti annuali da erogare ad opera della Cassa Depositi e Prestiti secondo i criteri generali stabiliti per gli interventi che essa opera mediante le disponibilità acquisite con gli ordinari mezzi di raccolta, vale a più forte ragione per i finanziamenti cui si riferiscono le deliberazioni del C.I.P.E. impugnate. Si tratta, infatti, di finanziamenti compresi in uno specifico piano a durata prestabilita previsto da apposite disposizioni di legge e da effettuare mediante somme all'uopo stanziate a carico, con assoluta prevalenza, del bilancio statale, dalle disposizioni medesime (quelle appunto sulla base delle

quali sono state adottate le deliberazioni anzidette).

7. - Con il secondo motivo, formulato nel primo e nel terzo ricorso, la Provincia di Bolzano sostiene che le deliberazioni impugnate, escludendola dal procedimento per il riparto della quota di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 38 del 1981 sia nel testo originario sia in quello modificato dalla legge di conversione n. 153 del 1981 e di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 55 del 1983, convertito in legge n. 131 del 1983, finiscono con l'estraniarla dal successivo rapporto fra la Cassa Depositi e Prestiti e gli enti locali nella fase della utilizzazione delle somme mutuate, così vanificando la sua potestà di programmazione nei settori della finanza locale, dei lavori pubblici e dell'edilizia comunque sovvenzionata.

Ma è da rispondere che i programmi regionali di sviluppo - categoria della quale fanno parte i programmi settoriali della provincia autonoma, cui si riferisce l'art. 6 del d.P.R. n. 473 del 1975 - assumono rilievo nella fase in argomento. L'art. 9, penultimo comma, del decreto-legge n. 38 del 1981, infatti, con disposizione sostanzialmente non modificata dalla legge n. 153 del 1981, stabilisce che, nelle regioni in cui sono stati approvati programmi regionali di sviluppo, i finanziamenti sono prioritariamente attribuiti alle opere che siano in armonia con gli indirizzi in tal modo definiti. Non diversamente ha ritenuto, del resto, la sentenza n. 307 del 1983 per le regioni a Statuto ordinario con riguardo all'art. 9 del decreto-legge, n. 55 del 1983, sulla base di quanto dispone in proposito, con norma generale, l'art. 11 del d.P.R. n. 616 del 1977. A maggior ragione ciò si deve ritenere per la Provincia di Bolzano sulla base dell'art. 6 del d.P.R. n. 473 del 1975, che anticipa, specificamente per tale Provincia e per quella di Trento, l'espressione del princìpio, esteso poi a tutte le Regioni dal detto art. 11. Una volta assicurato, dalle leggi sulla base delle quali sono state adottate le impugnate deliberazioni di riparto, che i programmi saranno realizzati con priorità, e quindi, ove lo consenta la somma complessiva attribuita agli enti locali compresi nel territorio della Provincia di Bolzano, integralmente, non si vede come la potestà programmatoria provinciale, già esercitata con la predisposizione dei programmi di sviluppo, possa essere esclusa o vanificata dalle impugnate deliberazioni, che nulla dispongono in contrario rispetto alle leggi medesime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato distribuire fra le regioni e le province autonome, con i decreti del C.I.P.E. 12 marzo 1981, 29 aprile - 6 maggio 1981 e 22 dicembre 1983, i fondi stanziati dall'art. 9 del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38 (Provvedimenti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981), nel testo originario ed in quello modificato dalla legge di conversione 23 aprile 1981, n. 153, ed i fondi stanziati dall'art. 9 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 (Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983), convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1988.

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.