CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **87/1996** (ECLI:IT:COST:1996:87)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **23/01/1996**; Decisione del **25/03/1996**
Deposito del **28/03/1996**; Pubblicazione in G. U. **03/04/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22257 22258 22259**
Atti decisi:

N. 87

SENTENZA 25-28 MARZO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, 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 di legittimità costituzionale degli artt. 16, 114, primo comma, lettera c), e 123, primo comma, lettera h), del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 18 aprile 1995, depositato in cancelleria il 27 aprile 1995 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 1996 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avvocato Mario Loria per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 18 aprile 1995, la Regione Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 115, 117 e 128 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, 114, primo comma, lettera c), e 123, primo comma, lettera h), del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Rammenta la ricorrente che il decreto legislativo in cui sono ricomprese le disposizioni denunciate è stato emanato sulla base della delega conferita al Governo dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, che, all'art. 4, secondo comma, lettere a) e b), ha fissato, quale criterio direttivo, l'applicazione dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142. Tra questi principi si colloca quello della posizione di centralità della Regione nel sistema delle autonomie locali, delineato dall'art. 3 della legge medesima, ed in particolare, per quanto attiene alla materia della programmazione, dai commi 4, 7 e 8, di tale articolo; come pure dall'art. 54, comma tredicesimo, della stessa legge.

I principi della delega non sarebbero stati rispettati dal decreto legislativo impugnato nel disciplinare la procedura di approvazione della relazione previsionale e programmatica, che rappresenta il fondamentale atto di programmazione degli enti locali. L'art. 16 non prevede, infatti, nella relativa procedura di approvazione, l'intervento della Regione, contrariamente a quanto era stabilito dalla precedente disciplina contenuta nell'art. 1-quater del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131. Analoga censura, di violazione dell'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, viene rivolta all'art. 123, primo comma, lettera h), del decreto legislativo impugnato, che abroga espressamente la procedura disciplinata dall'art. 1-quater del decreto-legge n. 55 del 1983, e all'art. 114, primo comma, lettera c), il quale contempla l'approvazione dello schema relativo alla relazione previsionale e programmatica con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Ne risulta, tra l'altro, vanificata la normativa emanata dalla Regione Toscana in attuazione dell'art. 3, comma settimo, della legge n. 142 del 1990, che prevede l'approvazione da parte del Consiglio regionale dello schema tipo e dei criteri di compilazione della relazione previsionale e programmatica (art. 14, quarto comma, della legge regionale n. 26 del 1992).

L'eccesso di delega avrebbe per conseguenza anche la violazione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, norme delle quali la legge n. 142 del 1990 costituisce attuazione diretta (quanto all'art. 128) o mediata (quanto agli artt. 115 e 117). Tra l'altro, le norme impugnate introducono deroghe ai principi della legge n. 142 del 1990, senza rispettare la procedura prevista dall'art. 1 della legge medesima, secondo il quale sono possibili deroghe ai principi stessi solo mediante modificazione espressa.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

La censura relativa alla violazione dell'art. 76 della Costituzione sarebbe inammissibile in quanto estranea "alla materia tipica ed esclusiva del sindacato di legittimità costituzionale della legge promosso con ricorso diretto da una Regione", né sarebbe sufficiente a salvare l'impugnazione nel suo complesso il riferimento, formulato in termini generici, agli artt. 115, 117 e 128 della Costituzione.

Nel merito, il richiamo ai commi quarto, settimo e ottavo dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 sarebbe inconferente, in quanto tali disposizioni non hanno una diretta e specifica attinenza alla materia della finanza e contabilità comunale, regolata dalle disposizioni del Capo XIV della medesima legge: a queste fa riferimento il criterio di delega e nulla induce a ritenere, né è stato dedotto, che le norme impugnate contrastino con tali principi. La censura si risolverebbe, in definitiva, nel lamentare la soppressione degli schemi procedurali introdotti dal decreto-legge n. 55 del 1983.

Inammissibile, e comunque infondata, sarebbe anche la censura relativa alla previsione di una disciplina regolamentare, in quanto l'impiego di tale fonte non è in contrasto con i principi di tutela dell'autonomia regionale, dal momento che non si tratta di dettare, attraverso essa, principi vincolanti per la legislazione regionale.

3. - In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, nella quale si ribadisce che il decreto legislativo impugnato non ha violato alcun criterio della delega, né ha inciso negativamente sulle attribuzioni regionali.

Si sostiene che il legislatore statale, con le norme censurate, non ha inteso limitare, bensì potenziare l'autonomia regionale, ritenendo opportuno non interferire con proprie disposizioni nella materia della programmazione, riservata all'autonomia regionale, ai sensi dell'art. 3, commi sesto, settimo e ottavo, della legge n. 142 del 1990. Pertanto, il silenzio del legislatore nazionale in materia (artt. 16 e 114 del decreto legislativo n. 77 del 1995) e l'abrogazione dei commi sesto e settimo dell'art. 1-quater del decreto-legge n. 55 del 1983, mirano non tanto a far venir meno l'obbligo, per gli enti locali, di comunicare alla Regione la relazione previsionale e programmatica, quanto a rafforzare la richiamata riserva di legge regionale, restando affidata alla Regione la valutazione della opportunità di mantenere tale obbligo e di disciplinare le relative procedure.

D'altronde, l'approvazione dello schema di relazione previsionale e programmatica mediante regolamento statale, prevista dall'art. 114 del decreto legislativo n. 77 del 1995, non preclude la facoltà di ciascuna Regione di stabilire, con propria legge, i contenuti e la struttura necessari ai fini del coordinamento con la programmazione regionale, in quanto il regolamento statale mira solo ad individuare ed omogeneizzare i contenuti minimi essenziali, senza con ciò limitare l'autonomia regionale in materia.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso in epigrafe, la Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), che riguardano la relazione previsionale e programmatica degli enti locali.

Vengono denunciati:

l'art. 16, in quanto non contempla una procedura che salvaguardi l'intervento regionale nella fase di approvazione di detta relazione;

l'art. 123, primo comma, lettera h), nella parte in cui abroga il sesto ed il settimo comma dell'art. 1-quater del decreto-legge n. 55 del 1983, che garantivano tale intervento;

l'art. 114, primo comma, lettera c), in quanto dispone l'approvazione con regolamento governativo dello schema relativo alla relazione medesima.

Secondo la Regione ricorrente le disposizioni censurate contrasterebbero con:

l'art. 76 della Costituzione, avendo disatteso i principi dettati dalla legge di delega, la quale stabiliva che il Governo avrebbe dovuto procedere al riordino finanziario e contabile degli enti locali applicando i principi posti dalla legge n. 142 del 1990;

gli articoli della Costituzione dei quali la legge n. 142 del 1990 costituisce disciplina attuativa, in via diretta (art. 128) ovvero in via mediata (artt. 115 e 117), tanto più che non sarebbe stata rispettata la procedura dettata dall'art. 1, terzo comma, di tale legge, secondo il quale sono consentite deroghe ai suoi principi solo con una modificazione espressa delle disposizioni in essa contenute.

2. - Va disattesa, anzitutto, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile, in quanto la questione relativa alla violazione dell'art. 76 della Costituzione sarebbe estranea alla "materia tipica ed esclusiva" del sindacato di legittimità costituzionale promosso in via principale da una Regione.

Osserva la Corte che la ricorrente, pur denunciando il vizio di eccesso di delega, lamenta, in verità, la lesione, a causa del medesimo, delle competenze ad essa spettanti in virtù degli artt. 115 e 117 della Costituzione. Sussistono, perciò, i presupposti per l'ammissibilità della questione di costituzionalità, alla luce del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale non è impedito alla Regione dedurre censure attinenti alla lesione dell'art. 76 della Costituzione, quando i principi o i criteri che si assumono violati siano volti a salvaguardare le sue competenze (sentenze nn. 272 del 1988 e 183 del 1987).

3. - Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 114, primo comma, lettera c), del decreto legislativo n. 77 del 1995 è fondata.

L'art. 4, secondo comma, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nel conferire al Governo la delega ad emanare "uno o più decreti legislativi diretti al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane", indica, fra i principi e criteri direttivi, da un canto (lettera a), "l'armonizzazione con i principi della contabilità generale dello Stato, per la parte applicativa dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, tenuto conto delle esigenze del consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione" e, dall'altro (lettera b), "l'applicazione dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, con l'introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica a decorrere dal 1995 fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata".

La delega, nel suo insistito richiamo alla legge n. 142 del 1990, muove evidentemente dalla considerazione delle innovazioni che, in materia di assetto dei poteri locali, sono state apportate da detta legge, la quale, nell'avviare il processo di riforma autonomistica, introduce un insieme di regole tra le quali assumono fondamentale importanza quelle che, oltre a consentire la verifica della legittimità e del buon andamento dell'attività delle amministrazioni locali, forniscono gli strumenti per operare scelte e per programmare i modi e i tempi di realizzazione degli obiettivi.

Tratto caratterizzante del nuovo ordinamento diviene, perciò, anche la disciplina finanziaria e contabile, che prevede il passaggio ad un sistema nel quale le attività gestionali rilevano non solo come procedimenti regolati dalle norme di contabilità, ma anche e soprattutto per i risultati che sono atte a conseguire; risultati da evidenziare attraverso i modelli della contabilità economica.

Come pure tratto caratterizzante della riforma appare il ruolo conferito alla Regione dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990, il cui contenuto è stato già evidenziato dalla

giurisprudenza della Corte che, con la sentenza n. 343 del 1991, ha individuato per l'appunto nella Regione il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali, in quella prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione, che la predetta legge ha inteso realizzare. In tale disegno, la programmazione concertata tra Regione ed enti locali come metodo di raccordo dei vari livelli di governo, nonché degli interessi e delle competenze che in essi si esprimono, contribuisce alla piena realizzazione del sistema delle autonomie, in attuazione proprio di quei principi costituzionali che vengono invocati dalla Regione Toscana a sostegno del ricorso; in particolare quello che mette in luce la natura costituzionale dell'autonomia regionale (art. 115) e quello che indica le materie attribuite alla competenza delle Regioni stesse (art. 117).

Appare, perciò, appropriato il richiamo che la ricorrente, nell'invocare i principi che il legislatore delegato avrebbe dovuto rispettare, opera al disposto dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990, dal quale emerge, in modo particolare, la qualificata posizione assunta dalle Regioni rispetto agli enti territoriali minori. Detto articolo, infatti, dopo aver previsto, al quarto comma, che la Regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e che, su questa base, la stessa ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali, dispone, al comma 7, che la legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle Province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali. Strumenti tra i quali rientra sicuramente la relazione previsionale e programmatica, quale atto di enunciazione e giustificazione delle scelte operate annualmente dal comune e dalla Provincia.

Per contro, nell'indubbio nesso fra programmazione e gestione finanziario-contabile, è eccessivamente riduttiva l'interpretazione che la difesa del resistente tende a dare della legge delega, al fine di restringere l'ambito dei principi e criteri direttivi ai quali il Governo doveva ispirarsi unicamente a quelli desumibili dal Capo XIV della legge n. 142 del 1990, dedicato alla finanza e contabilità.

4. - La ricostruzione del sistema finanziario-contabile che la legge n. 142 del 1990 ha voluto delineare porta a ritenere che la legge statale - alla quale è riservato, ai sensi dell'art. 55 della medesima legge n. 142 del 1990, l'ordinamento della materia, nel rispetto, peraltro, del modello della legge generale di principi indicato dall'art. 128 della Costituzione - non possa trascurare gli ambiti delle competenze regionali, sia in considerazione di quei rapporti finanziari ai quali le Regioni sono direttamente interessate (che si desumono dall'art. 54, quarto comma, lettera e), e commi 12 e 13, della legge n. 142 del 1990) sia delle funzioni programmatorie ad esse attribuite dall'art. 3 della medesima legge.

5. - La puntuale e corretta interpretazione della delega che il legislatore ha inteso conferire al Governo con l'art. 4 della legge n. 421 del 1992, conduce, perciò, a ritenere illegittimo l'art. 114, primo comma, lettera c), del decreto legislativo n. 77 del 1995, che prevede l'approvazione dello schema relativo alla relazione previsionale e programmatica tramite regolamento da emanare a norma dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, senza contemplare alcuna forma di intervento da parte delle Regioni, in una procedura alla quale queste sono interessate in virtù delle loro competenze.

È vero che, come osserva la difesa del resistente, il regolamento statale mira ad individuare ed omogeneizzare i contenuti minimi essenziali della relazione in questione. Ciò trova conferma anche nell'art. 12, comma 8, del decreto legislativo censurato che, per l'appunto, precisa che lo schema di relazione valido per tutti gli enti, da approvarsi con il regolamento di cui all'art. 114, contiene "le indicazioni minime necessarie ai fini del consolidamento dei conti pubblici". È il caso, anzi, di soggiungere che il perseguimento di tale finalità rende non irragionevole la ricerca da parte del legislatore statale di uno strumento che tenga conto dell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica, la cui realizzazione l'art.

119 della Costituzione affida alle leggi della Repubblica, oltre che, beninteso, degli stessi principi contenuti nella delega conferita dalla legge n. 421 del 1992, che menziona del pari (art. 4, secondo comma, lettera a) le "esigenze del consolidamento dei conti pubblici". Non per questo può essere, tuttavia, ignorato l'interesse della Regione a venir coinvolta nella fase di approvazione dello schema di relazione previsionale e programmatica; approvazione che l'art. 114, rimette, invece, ad un atto normativo secondario statale, il cui procedimento di emanazione non contempla alcuna partecipazione della Regione medesima.

In conclusione, il vizio della disposizione denunciata risiede proprio nel non avere previsto il coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione dello schema di relazione, secondo modalità la cui scelta non spetta comunque alla Corte indicare.

L'accoglimento della questione nei termini di cui sopra assorbe ogni altro profilo.

6. - Non fondate sono, invece, le questioni relative agli artt. 16 e 123, primo comma, lettera h), del decreto legislativo n. 77 del 1995.

Infatti, né l'una né l'altra norma possono ritenersi lesive delle attribuzioni delle Regioni, limitandosi la prima disposizione a disciplinare il procedimento di presentazione della relazione previsionale e programmatica al Consiglio comunale e la seconda ad abrogare la disciplina in materia già contenuta nell'art. 1-quater del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, della legge 26 aprile 1983, n. 131, il quale prevedeva che detta relazione venisse comunicata alla Regione, che poteva formulare proprie osservazioni, in relazione agli obiettivi programmatici di sviluppo risultanti dal programma regionale.

Si può convenire, infatti, con la difesa del resistente, nel senso che le dette disposizioni non sono preclusive degli ambiti di competenza regionale. Esse, anzi, consentono a ciascuna Regione di valutare autonomamente l'opportunità di mantenere l'obbligo per gli enti locali di trasmettere la relazione previsionale e programmatica, disciplinando, nei limiti delle proprie competenze, le relative modalità, ovvero anche di individuare altre forme di coordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 114, primo comma, lettera c), del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali);

Dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 123, primo comma, lettera h), del medesimo decreto legislativo n. 77 del 1995, sollevate, in riferimento agli artt. 76, 115, 117 e 128 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1996.

Il presidente: Ferri

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 1996.

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.