CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **25/1997** (ECLI:IT:COST:1997:25)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Camera di Consiglio del **08/01/1997**; Decisione del **30/01/1997**
Deposito del **10/02/1997**; Pubblicazione in G. U. **12/02/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23173**
Atti decisi:

N. 25

SENTENZA 30 GENNAIO-10 FEBBRAIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli:

45, comma 1, limitatamente alle parole "nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato"; comma 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni sino a

15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti;

b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale" e comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Entro gli stessi termini di cui al comma 2" ed alla parola "altresì";

46, comma 3, limitatamente alle parole "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico";

48 (Potere sostitutivo);

53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", e comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto" della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), iscritto al n. 93 del registro referendum.

Vista l'ordinanza in data 26-27 novembre 1996, modificata con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'avvocato Stefano Grassi per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Calabria, del Veneto, della Puglia e della Toscana.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352 e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare presentata dai delegati dei Consigli regionali delle regioni Lombardia, Piemonte, Calabria, Veneto, Puglia e Toscana, sul seguente quesito: "Volete voi che siano abrogati:

l'art. 45, comma 1, limitatamente alle parole "nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato";

comma 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Le deliberazioni di competenza della giunta nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti;

b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o

a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale";

comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "entro gli stessi termini di cui al comma 2" ed alla parola "altresì";

l'art. 46, comma 3, limitatamente alle parole "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico";

l'art. 48 (Potere sostitutivo);

l'art. 53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", e comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto" della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali)?".

2. - Con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, l'Ufficio centrale per il referendum ha dichiarato la legittimità della richiesta, provvedendo, altresì, a correggere gli errori materiali contenuti nel quesito, che è venuto a risultare, perciò, del seguente tenore: "Volete voi che siano abrogati:

l'art. 45, comma 1, limitatamente alle parole "nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato";

comma 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero quando un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti;

b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale";

comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "entro gli stessi termini di cui al comma 2" ed alla parola "altresì";

l'art. 46, comma 3, limitatamente alle parole "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico";

l'art. 48 (Potere sostitutivo);

l'art. 53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", e comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto" della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali)?".

Con successiva ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, il predetto Ufficio, in sede di

ulteriore correzione di errore materiale esistente nel testo del quesito referendario, ha disposto che, nella parte relativa al comma 2 dell'art. 45 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, in luogo delle parole "quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ovvero quando un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti" si devono leggere le parole: "quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti".

3. - In esito agli accennati adempimenti il Presidente della Corte ha fissato l'adunanza in camera di consiglio per l'8 gennaio 1997, disponendone la comunicazione ai delegati dei Consigli regionali e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. - In prossimità della camera di consiglio i consiglieri delegati dei Consigli regionali hanno presentato una memoria, nella quale si rileva che lo scopo perseguito con il referendum è quello di ridurre l'ambito dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, alleggerendo l'ingerenza dei controlli stessi sull'autonomia degli enti.

Nel sostenere che non sussistono le cause di inammissibilità espressamente indicate nell'art. 75 della Costituzione e che non si tratta della abrogazione di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, si evidenzia che il quesito rispetta i criteri di "omogeneità", "chiarezza", "semplicità" e "coerenza", in quanto risponde ad una matrice razionalmente unitaria: viene chiesto agli elettori di esprimersi sulla opportunità di eliminare o conservare una determinata estensione dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, così come individuata dalla legge n. 142 del 1990, non senza precisare che la abrogazione dell'inciso "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico", nel comma 3 dell'art. 46 della legge n. 142 del 1990, ha lo scopo di escludere controlli generici, immotivati, sulla base di parametri non definiti e che possono essere riferiti al merito delle valutazioni compiute dall'amministrazione.

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunziarsi riguarda varie disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), tra le quali, principalmente, quelle relative alle competenze che essa affida ai comitati regionali di controllo in ordine agli atti dei comuni e delle province.

Il quesito referendario, lasciando sussistere il controllo di legittimità che tali organi sono chiamati a svolgere, in via generale e necessaria, sulle deliberazioni dei consigli comunali e provinciali, mira, invece, a ridurre l'area del controllo c.d. "eventuale", eliminando l'ipotesi dell'art. 45, comma 1, concernente le deliberazioni che i consigli e le giunte intendano di propria iniziativa sottoporre al riscontro di legittimità, e quella del comma 2 del medesimo articolo, che consente ad una frazione dei componenti dell'organo assembleare di avanzare, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, richiesta scritta, motivata con l'indicazione delle norme violate, per la sottoposizione al controllo di legittimità, nei limiti delle illegittimità denunciate, delle deliberazioni di giunta concernenti:

a) acquisti, alienazioni, appalti e in generale tutti i contratti;

b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

Il quesito investe inoltre:

il comma 4 del medesimo art. 45, proponendone la parziale abrogazione, segnatamente nella parte in cui, attraverso il rinvio al termine contemplato nel comma 2, vale a dire dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, circoscrive il limite temporale entro il quale una frazione dei componenti dell'organo assembleare può chiedere la sottoposizione a controllo di legittimità delle delibere di giunta ritenute "viziate di incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentali del consiglio";

il comma 3 del successivo art. 46, con il fine di pervenire all'abrogazione dell'inciso, contenuto in tale disposizione, che consente ai provvedimenti di annullamento del Co.re.co. di indicare le norme violate "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico".

Nel prospettare, altresì, la caducazione dell'art. 48, relativo ai poteri sostitutivi che spettano all'organo di controllo nei confronti degli enti che omettano l'adozione di "atti obbligatori per legge", il quesito propone, infine, l'abrogazione dell'art. 53, limitatamente a quella parte del comma 1 che concerne il parere, sotto il profilo di legittimità, che il segretario comunale o provinciale è chiamato a rendere in ordine ad ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio; nonché del comma 4 del medesimo articolo, che contempla la responsabilità dei segretari stessi per gli atti e le procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1.

2. - Ciò premesso, non sussistono dubbi circa l'ammissibilità della richiesta in rapporto alle ipotesi ostative espressamente enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, considerato che nessuna delle disposizioni in ordine alle quali si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Né può dirsi che si tratti dell'abrogazione di leggi aventi per oggetto disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato. La Corte ha già avuto occasione di chiarire (ordinanza n. 512 del 1991) che l'art. 130 della Costituzione, per quanto attiene all'estensione dei controlli ivi previsti, non pone limiti al legislatore ordinario nella cui discrezionalità rientra, dunque, l'indicazione degli atti da sottoporre a controllo regionale.

3. - Quanto al problema dell'omogeneità del quesito, la Corte ha ripetutamente escluso la possibilità di sottoporre al corpo elettorale una pluralità di domande eterogenee, prive di una matrice razionalmente unitaria (sentenza n. 16 del 1978), sottolineando, perciò, l'esigenza di una verifica della chiarezza della domanda referendaria. Verifica che, nella specie, appare particolarmente pertinente proprio per la molteplicità delle norme investite, astrattamente suscettibili di vario inquadramento dal punto di vista concettuale e, in buona misura, riconducibili ad istituti giuridici diversi; infatti la richiesta referendaria involge disposizioni che vanno dai controlli di competenza dell'organo regionale, avuto riguardo alle varie forme in cui essi si articolano ed ai parametri secondo i quali si svolgono, alle verifiche infraprocedimentali della legittimità degli atti, affidate, sotto forma di pareri obbligatori, ai segretari comunali e provinciali, nonché alle responsabilità di questi ultimi nella fase attuativa delle delibere medesime.

Ove si consideri, tuttavia, che i vari articoli oggetto del quesito sono tutti riconducibili alla comune problematica dei controlli in senso lato sull'azione degli enti locali, non è dato negare l'esistenza nella proposta di una matrice razionalmente unitaria, e cioè quella di una limitazione, anche quantitativa, dei detti riscontri di legittimità.

In conclusione, il quesito, benché accomuni molteplici e fra loro distinte disposizioni, non può, solo per questo, reputarsi inammissibile, essendo chiaramente rivolto a sollecitare il responso del corpo elettorale in ordine alla conferma ovvero alla riduzione dei controlli e delle verifiche di legittimità nell'ambito e all'esito del procedimento di emanazione degli atti degli enti locali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali):

l'art. 45, comma 1, limitatamente alle parole "nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato"; comma 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti;

b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale" e comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Entro gli stessi termini di cui al comma 2" ed alla parola "altresì";

l'art. 46, comma 3, limitatamente alle parole "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico";

l'art. 48 (Potere sostitutivo);

l'art. 53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", e comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto", richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, modificata con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

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.