CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **421/1998** (ECLI:IT:COST:1998:421)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **13/10/1998**; Decisione del **14/12/1998**
Deposito del **23/12/1998**; Pubblicazione in G. U. **30/12/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24403 24404 24411**
Atti decisi:

N. 421

SENTENZA 14-23 DICEMBRE 1998

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, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 5, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997", convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30, promossi con ricorsi delle Province di Trento e di Bolzano, notificati il 27 ed il 28 marzo 1997, depositati in cancelleria il 3 ed il 4 aprile 1997, ed iscritti ai nn. 30 e 31 del registro ricorsi 1997.

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

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1998 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi gli avv.ti Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento, Roland Riz per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Carlo Bafile per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 28 marzo 1997 e depositato il successivo 4 aprile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 5, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, con legge 28 febbraio 1997, n. 30, per violazione della propria autonomia finanziaria nonché delle "potestà legislative ed amministrative provinciali".

La Provincia di Trento premette che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del predetto d.-l. n. 669 del 1996, gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide presso la Tesoreria dello Stato debbono assumere i propri impegni ed effettuare i pagamenti sulla base della disciplina contenuta nei commi successivi del medesimo articolo. Il comma 5 dispone che il Governo procede al "monitoraggio degli andamenti dei pagamenti delle regioni e degli enti locali ... allo scopo di verificare che essi non eccedano mensilmente, in modo cumulato, quelli effettuati nel 1996, incrementati del tasso programmato di inflazione" e, "qualora dalle verifiche mensili ... risultino scostamenti significativi", "predispone tutte le misure, anche di carattere legislativo, necessarie a ricondurre i flussi di spesa entro i limiti programmati, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomie".

Entrambe le misure previste - sia quella, conoscitiva, del monitoraggio delle spese da parte del Governo, sia quella, sanzionatoria, diretta a ricondurre le spese entro i limiti programmati - sono state dettate, secondo la ricorrente, in attuazione della regola che le spese della Provincia dovrebbero essere contenute nel limite di quelle effettuate nel precedente esercizio. Ma tale regola, a suo avviso, "non esiste affatto, né potrebbe legittimamente esistere", in quanto le entrate provinciali sono previste, anche nell'entità, da regole statutarie e sono "istituzionalmente destinate ad essere spese, direttamente o attraverso gli enti che compongono il complessivo sistema amministrativo governato e sostenuto dall'autonomia provinciale", sicché l'imposizione di limiti generalizzati alla propria capacità di spesa costituisce una surrettizia introduzione di limiti alla utilizzabilità delle risorse finanziarie.

La ricorrente sostiene, infine, che anche il mero preannuncio di misure atte a ricondurre nei limiti predetti le spese delle regioni e degli enti locali vulnera le proprie prerogative statutarie, in quanto esse sono "incompatibili nella loro stessa previsione" con l'autonomia finanziaria provinciale.

2. - La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 28 marzo 1997 e depositato il successivo 4 aprile, ha anch'essa sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del d.-l. n. 669 del 1996, limitatamente al comma 5, in riferimento agli articoli 8, 9, 16, 54, 69, 80, 83, 84, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), nonché agli articoli 8 e 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige in materia di finanza regionale e provinciale), ed alle disposizioni del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, concernente la finanza regionale e provinciale).

Secondo la Provincia di Bolzano, la norma impugnata stabilisce "un vero e proprio vincolo,

giuridicamente obbligatorio", dalla cui inosservanza conseguono le misure, anche a carattere legislativo, che la medesima norma autorizza il Governo ad adottare. Essa, di conseguenza, lede l'autonomia provinciale, in primo luogo, perché preclude alla Provincia "la piena utilizzabilità dei fondi suoi propri"; in secondo luogo, perché viola la sua capacità di programmazione degli interventi nei settori di competenza provinciale, che presuppongono la capacità di disporre dei relativi flussi finanziari; in ultimo, perché pone un vincolo alla spesa dei comuni e degli enti locali, che spetta semmai ad essa stabilire, e riserva al Governo centrale un potere di controllo sulla spesa di detti enti, che è di competenza provinciale.

Ad avviso della ricorrente il potere dello Stato di coordinare la finanza nazionale con quella locale non può trasformarsi in una forma di surrettizio controllo sulla gestione finanziaria delle Province autonome, quale è invece quello stabilito dalla disposizione impugnata, mediante il divieto di effettuare per il 1997 spese superiori a quelle dei mesi corrispondenti dell'anno anteriore.

La disposizione, secondo la Provincia, è inoltre irragionevole in quanto premia gli enti più proclivi alla spesa, senza considerare che, nell'esercizio finanziario in corso la spesa può aumentare in conseguenza di impegni sopravvenuti che non hanno gravato il precedente bilancio, come si è verificato a seguito del decreto legislativo di attuazione statutaria 24 luglio 1996, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano), il quale le ha attribuito nuove funzioni, gravandola dei relativi oneri.

La Provincia eccepisce infine la violazione dell'art. 8, comma 4-bis del decreto legislativo di attuazione statutaria n. 268 del 1992, il quale, nel disciplinare le modalità dei prelievi delle Province autonome dai conti di propria spettanza presso la tesoreria dello Stato, configura, quale unico limite, il numero e non l'entità dei prelievi stessi, mentre la norma impugnata pone invece un limite quantitativo, da ritenersi quindi illegittimo anche perché stabilito in violazione della procedura di attuazione dello statuto prevista all'art. 107 dello statuto stesso.

3. - In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che, con distinti atti di identico contenuto, ha chiesto il rigetto dei ricorsi.

La difesa erariale, a conforto delle conclusioni, eccepisce che la disposizione legislativa impugnata "fa salvo il rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomie", e ritiene sia inesatto l'assunto secondo il quale il principio del contenimento della spesa per l'esercizio finanziario 1997 nei limiti del fabbisogno dell'anno precedente vulneri di per se stesso il principio della autonomia impositiva provinciale.

4. - In prossimità dell'udienza le Province ricorrenti hanno depositato memorie difensive, in cui esaminano, in particolare, la sopravvenuta previsione dell'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 448, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica". La suddetta disposizione, nello stabilire, per il triennio dal 1998 al 2000, che il fabbisogno finanziario del sistema delle autonomie locali non deve superare, per ciascun anno, quello dell'anno precedente, dispone che, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'obbiettivo deve essere realizzato d'intesa tra il Governo centrale e quelli locali, nell'ambito delle procedure previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione. La norma, secondo le ricorrenti, non incide sul giudizio di costituzionalità, in quanto riguarda esercizi finanziari diversi da quello oggetto della disposizione impugnata, che difatti non risulta espressamente abrogata.

La Provincia di Bolzano sostiene, infine, che la delega di nuove funzioni da parte del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della

Regione speciale Trentino Alto-Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità) determina un ulteriore aggravio del suo bilancio rispetto all'esercizio finanziario del 1996 e, quindi, conforta la censura concernente il limite introdotto dalla norma impugnata.

5. - Nella udienza pubblica le parti si sono riportate alle conclusioni rassegnate nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con due distinti ricorsi dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano hanno ad oggetto l'art. 8, commi 1 e 5, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), nelle parti in cui si ricava - secondo le ricorrenti - il principio che alle predette Province è vietato spendere nell'esercizio finanziario 1997 una somma maggiore di quella spesa nell'esercizio finanziario precedente.

In particolare, la Provincia di Trento sostiene che il citato art. 8, commi 1 e 5, nelle parti in cui prevede che il Governo procede al "monitoraggio degli andamenti dei pagamenti delle regioni e degli enti locali" e che il Governo stesso "predispone tutte le misure, anche di carattere legislativo, necessarie a ricondurre i flussi di spesa entro i limiti programmati" si risolve in una surrettizia introduzione di limiti alle risorse finanziarie disponibili, con conseguente violazione della propria autonomia finanziaria, nonché delle "potestà legislative ed amministrative provinciali".

La Provincia autonoma di Bolzano, da parte sua, sostiene che il predetto art. 8, comma 5, stabilisce "un vero e proprio vincolo, giuridicamente obbligatorio", che è irragionevole e preclude alla Provincia "la piena utilizzabilità dei fondi suoi propri" e la propria capacità di programmazione degli interventi nei settori di competenza provinciale, con conseguente violazione degli artt. 8, 9, 16, 54, 69, 80, 83, 84, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), nonché dei decreti di attuazione statutaria 16 marzo 1992, n. 268 (artt. 8 e 16) e 24 luglio 1996, n. 432, in materia di finanza regionale e provinciale.

2. - I due ricorsi riguardano, sotto profili in larga misura coincidenti, la medesima disposizione legislativa, cosicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - Le questioni non sono fondate.

La disposizione censurata fa parte del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, che si inserisce nel quadro della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997, proponendosi l'obiettivo - come si ricava dai relativi lavori preparatori - di risanamento dei conti pubblici, anche attraverso la formulazione di specifiche disposizioni - come appunto il citato art. 8 - finalizzate al contenimento della spesa pubblica attraverso non solo forme di blocco degli impegni di spesa per il 1997, ma anche attraverso strumenti di "monitoraggio" e controllo dei conti statali, anche con riferimento ai trasferimenti alle autonomie locali.

È proprio la previsione di questi strumenti di monitoraggio e controllo a determinare, secondo le Province ricorrenti, la violazione, sotto diversi profili, della loro autonomia

finanziaria. Ma si tratta di una censura destituita di fondamento.

Secondo la giurisprudenza costituzionale in materia, in via di principio non sono considerate invasive della sfera costituzionale regionale (o provinciale) le attività centralizzate di acquisizione e di elaborazione di elementi informativi (sentenza n. 412 del 1994), anche quando si tratti di rilevazione dei flussi finanziari delle pubbliche amministrazioni e dei costi imputabili alle stesse, in quanto attività "previste in funzione del controllo sulla spesa pubblica e sul costo del personale tanto in sede nazionale che locale" (sentenza n. 359 del 1993); o anche quando si tratti di "acquisire dati relativi ai bilanci consuntivo e preventivo degli enti locali, da compilare secondo schemi e modelli uniformi" (sentenza n. 279 del 1992).

Nell'ambito del consolidato indirizzo giurisprudenziale sui limiti del potere di coordinamento della finanza regionale e provinciale con quella nazionale, non può rappresentare pertanto, in un quadro di leale collaborazione tra Stato e regioni, un anomalo strumento di controllo statale la disposizione del predetto art. 8, comma 5, le cui due statuizioni, una di tipo conoscitivo (appunto il "monitoraggio" dei flussi finanziari), l'altra di tipo operativo (le "misure" che il Governo potrebbe assumere) non possono costituire, di per sé, un vincolo obbligatorio di contenimento della spesa, lesivo dell'autonomia di bilancio e contabile delle Province ricorrenti. Ed invero, anche se la finalità di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica potrebbe giustificare limiti di spesa, a carattere temporaneo, posti globalmente, a livello regionale e provinciale, in previsione complessiva (sentenza n. 416 del 1995), la disposizione impugnata non impedisce certo alle Province di utilizzare le proprie risorse finanziarie effettuando pagamenti eccedenti quelli relativi all'anno 1996.

D'altronde, la prevista attività di monitoraggio, oltre tutto temporanea, non risulta che si esplichi attraverso l'esecuzione di gravosi accertamenti ispettivi "scarsamente appropriati nei confronti di enti dotati di una speciale posizione di autonomia costituzionalmente garantita" (sentenza n.182 del 1997), ma presuppone moduli di verifica concordati nell'ambito della Conferenza Stato-regioni e adottati d'intesa con le associazioni rappresentative degli enti locali.

Neppure la previsione di eventuali "misure", anche di natura legislativa, di riconduzione della spesa entro i limiti prestabiliti appare lesiva dell'autonomia delle Province ricorrenti. Si tratta infatti di una previsione che, pur finalizzata al contenimento della spesa, non impone certo un "vincolo giuridicamente obbligatorio" alle Province, ma soltanto autorizza il Governo ad interventi di monitoraggio dell'andamento dei pagamenti, sostanzialmente rinviando la precisa definizione delle diverse fattispecie a successivi provvedimenti, per il momento assolutamente indeterminati, qualora si riscontrassero scostamenti - che peraltro debbono essere "significativi" - rispetto ai pagamenti effettuati nel 1996. Oltre tutto, l'eventuale adozione di "misure" di "carattere legislativo" non si fonderebbe certo sulla norma in oggetto, risultando il Governo, per Costituzione, titolare del potere di iniziativa legislativa e di decretazione di urgenza.

In ogni caso, queste "misure" dovrebbero essere adottate solo "nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomie", quindi, programmaticamente, in modo non lesivo delle attribuzioni costituzionali delle Province ricorrenti. In questo senso può essere significativo l'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha dato attuazione a questo dovere di rispetto delle autonomie costituzionali, prescrivendo lo strumento dell'intesa con i Presidenti delle Giunte provinciali, ai fini del contenimento delle spese provinciali.

Essendo dunque questo il contenuto del comma 5 dell'art. 8 citato, è evidente che non sussiste alcuna violazione dell'autonomia finanziaria delle Province ricorrenti, né della loro competenza a disciplinare la finanza e la contabilità degli enti dipendenti e degli enti locali provinciali (art. 80 statuto speciale), né infine della procedura per la emanazione e modifica delle norme di attuazione (art. 107 statuto speciale).

4. - Privo di effetti lesivi per la ricorrente è poi l'art. 8, comma 1 - impugnato dalla sola Provincia di Trento - poiché contiene una norma che, ai fini della disciplina degli impegni e dei pagamenti delle spese dello Stato e degli enti soggetti al regime di tesoreria unica, si limita a rinviare alle disposizioni dei commi seguenti dello stesso articolo impugnato, cosicché risulta infondata la censura proposta contro di esso (sentenza n. 137 del 1998).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 5, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), così come convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, sollevate, in riferimento al Titolo VI, nonché agli artt. 8, 9, 16, 54, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e alle relative norme di attuazione, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1998.

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.