

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM

L'anno 1997 il giorno 26 del mese di maggio alle ore 10 si è riunito l'Ufficio Centrale per il Referendum costituito ai sensi dell'art. 12 della legge 352/1970, e successive modificazioni, dai signori:

- dott. Franco BILE	Presidente
- dott. Mauro SAMMARTINO	Vice Presidente
- dott. Aldo MARCONI	Componente
- dott. Brunello DELLA PENNA	“
- dott. Alberto EULA	“
- dott. Fortunato PISANTI	“
- dott. Ugo DE ALOYSIO	“
- dott. Pellegrino SENOFONTE	“
- dott. Giuseppe Vincenzo PANDOLFO	“
- dott. Nicola ZINGALE	“
- dott. Francesco SOMMELLA	“
- dott. Renato TERESI	“
- dott. Davide AVITABILE	“
- dott. Francesco LISCIOTTO	“
- dott. Vincenzo BALDASSARRE	“
- dott. Giuseppe BORRE'	“
- dott. Francesco AMIRANTE	“
- dott. Ugo DINACCI	“
- dott. Guido IETTI	“
- dott. Gaetano GAROFALO	“
- dott. Vincenzo TREZZA	“
- dott. Mario SPADONE	“
- dott. Pietro GIAMMANCO	“
- dott. Gaetano NICASTRO	“
- dott. Luigi SANSONE	“
- dott. Giuseppe GUIDA	“

Svolge le funzioni di segretario la dott.ssa Stefania PASCUCCI.

I Consiglieri Senofonte, Garofalo, Amirante e Giammanco, relatori rispettivamente dei referendum B/1 (concorsi unici), B/8 (controlli statali su atti amministrativi regionali), B/9 (segretari comunali e provinciali) e B/12 (controlli regionali sugli atti amministrativi di comuni e province), svolgono le loro relazioni.

E' presente per la Regione Toscana il Signor Sirio Bussolotti.

Si dà atto dell'arrivo di un telefax inviato dal Prof. Beniamino Caravita di Toritto, legale rappresentante dei Consigli Regionali promotori dei referendum sopra specificati, con cui porta a conoscenza dell'Ufficio Centrale la posizione dei Consigli Regionali nei confronti delle nuove norme incidenti sui Referendum.

L'Ufficio centrale per il referendum

premesso

Sulla richiesta di *referendum* B/1,
per l'abrogazione delle norme sui concorsi unici nazionali nelle pubbliche amministrazioni:

L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza 26 novembre 1996, ha dichiarato conforme a legge e la Corte costituzionale, con sentenza n.14 del 1997, ha dichiarato ammissibile ai sensi dell'art.75 della Costituzione, la richiesta di *referendum* abrogativo dell'art.38 (come sostituito dall'art.18 d.lgs.23 dicembre 1993 n.546) e dell'art.39 del d.lgs.3 febbraio 1993 n.29, concernenti il sistema dei concorsi unici per il reclutamento del personale di cui necessitano le amministrazioni pubbliche.

In particolare il comma 1 dell'art.38 dispone che le amministrazioni pubbliche (ad eccezione delle regioni, delle amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, degli enti locali e loro consorzi, delle istituzioni universitarie e delle istituzioni ed enti di ricerca e di sperimentazione) reclutano il personale di cui necessitano mediante ricorso alle graduatorie dei vincitori dei concorsi unici, predisposte presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Gli altri commi dell'art.38 e l'art.39 disciplinano le modalità di svolgimento dei concorsi unici.

Successivamente è entrata in vigore la legge 15 marzo 1997 n.59, che all'art.11, comma 7, ha abrogato gli art.38 e 39 del d.lgs. n.29 del 1993 e al comma 6 ha modificato la disciplina della materia.

L'Ufficio ritiene che tali norme siano entrate immediatamente in vigore.

Infatti è ben vero che l'art.11 della legge n.59 del 1997 delega al comma 4 il Governo ad emanare - entro il 31 dicembre 1997 (ma il termine è stato prorogato al 31 marzo 1998 dall'art.7 comma 1, lett.f), della legge 15 maggio 1997 n.127) - ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs.n.39 del 1993; e dispone al comma 6 che "dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 4 sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con i medesimi".

Ma il comma 6 prosegue stabilendo, tra l'altro, alcune modifiche all'art.2 comma 1 della legge 23 ottobre 1992 n.421, ed in particolare alla lettera t), dopo le parole "prevedere un'organica regolamentazione delle modalità di accesso all'impiego presso le pubbliche amministrazioni, espletando a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, concorsi unici per profilo professionale" inserisce le seguenti "da espletarsi a livello regionale".

L'abrogazione degli art.38 e 39 del d.lgs. n.29 del 1993, disposta dal comma 7, non è collegata in alcun modo all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 4, in quanto:

a) quando la legge n.59 del 1997 ha inteso subordinare l'abrogazione di norme all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 4 dell'art.11 lo ha detto espressamente: cfr. il comma 6, prima parte del medesimo art.11;

b) la modifica dell'art.2 comma 1 della legge n.421 del 1992, e la conseguente trasformazione dei concorsi unici da nazionali in regionali, di cui alla seconda parte del ricordato comma 6 dell'art.11 della legge n.59 del 1997, che non ricollega la modifica stessa alla sopravvenienza dei decreti delegati, entrano quindi in vigore subito;

c) se è così, l'immediata operatività del comma 7 del medesimo art.11 (concernente l'abrogazione degli art.38 e 39 del d.lgs.n.29 del 1993, oggetto del *referendum*, che prevedevano al contrario concorsi unici nazionali) - che già poteva desumersi dalla circostanza che il comma 7, come la precedente seconda parte del comma 6, e a differenza della prima parte dello stesso comma, non subordina l'abrogazione all'entrata in vigore dei decreti legislativi - risulta ulteriormente avvalorata.

In conclusione, indipendentemente dall'entrata in vigore dei decreti legislativi cui si riferisce la delega conferita al Governo dal comma 4 dell'art.11, la sostituzione dei concorsi unici nazionali con concorsi (unici per profilo professionale, ma) da espletarsi a livello regionale, disposta dal comma 6 seconda parte e l'abrogazione delle norme incompatibili sui concorsi unici nazionali di cui al comma 7, entrano immediatamente in vigore.

Ricorre pertanto l'ipotesi dell'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum* e della contemporanea entrata in vigore di altra disciplina della stessa materia, in presenza della quale - ai sensi dell'art.39 della L.25 maggio 1970 n.352, così come risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978 - l'Ufficio centrale deve procedere ad un diverso sindacato, secondo che la richiesta referendaria riguardi una legge o un atto equiparato nella sua interezza (o anche un organico insieme di disposizioni altrimenti individuate dal legislatore), ovvero soltanto disposizioni specifiche. Nel primo caso occorre esaminare se la nuova regolamentazione modifichi o meno i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, nel secondo caso (che è quello di specie) è invece decisivo il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti. Ove tale esame conduca ad una risposta affermativa, nel senso del mutamento dei contenuti essenziali dei singoli precetti, le operazioni referendarie non hanno più corso, mentre nell'opposto caso il *referendum* si effettua sulle nuove disposizioni.

Orbene l'Ufficio ritiene che la nuova normativa (prevedendo l'espletamento dei concorsi in ambito non più nazionale, ma regionale) modifichi radicalmente i contenuti normativi essenziali dei precetti cui si riferisce il quesito referendario.

Rispetto a siffatta conclusione è del tutto irrilevante la successiva entrata in vigore della legge 15 maggio 1997 n.127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, che all'art.7, comma 1, lett.g), aggiunge al già citato art.11 comma 7 della legge n.59 del 1997 (che abroga gli art.38 e 39 del d.lgs. n.29 del 1993, sui concorsi unici nazionali, oggetto del quesito referendario) il seguente periodo: "*Sono fatti salvi i procedimenti concorsuali per i quali sia stato già pubblicato il bando di concorso*". Si tratta invero di una norma transitoria che non incide sulla disciplina generale ed astratta dettata dalla nuova legge, nè sui contenuti essenziali dei singoli precetti in esame, essendo solo destinata a regolare - secondo una tecnica legislativa di uso comune - il trattamento, in maniera parzialmente difforme dalla nuova regolamentazione, di taluni rapporti pendenti, concretamente individuabili in base al già avvenuto compimento di determinati atti (Uff.centr.*referendum* 25 maggio 1978). Questa disciplina transitoria - ispirata all'evidente fine di garantire, entro limiti temporali ben precisi, l'esigenza (connessa al buon andamento dell'amministrazione) di non dovere necessariamente rinnovare i concorsi pendenti, a suo tempo banditi in conformità delle leggi vigenti al momento della pubblicazione del bando - non incide minimamente sulla già rilevata differenza di contenuti precettivi fra la normativa assoggettata a *referendum* e quella sopravvenuta.

E pertanto l'Ufficio deve, ai sensi della norma citata, dichiarare che le operazioni referendarie non hanno più corso.

**Sulla richiesta di *referendum* B/8
per l'abrogazione delle norme sul controllo statale sugli atti amministrativi delle regioni:**

L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza 26 novembre 1996, ha dichiarato conforme a legge e la Corte costituzionale, con sentenza n.21 del 1997, ha dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art.75 della Costituzione, la richiesta di *referendum* abrogativo degli art.1,2 e 3 d.lgs.13 febbraio 1993 n.40, come modificato dal d.lgs.10 novembre 1993 n.479, recanti la disciplina del controllo dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni, previsto dall'art.125 della Costituzione.

In particolare l'art.1 contiene l'elencazione degli atti amministrativi delle regioni soggetti al controllo (raggruppandoli in dieci categorie dalla lett.a alla lett.f); l'art.2 concerne il coordinamento, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle attività di controllo e la costituzione di un comitato tecnico per la massimizzazione delle decisioni degli organi di controllo; e l'art.3 disciplina la composizione e il funzionamento della commissione statale di controllo in ciascun capoluogo di regione.

Successivamente è entrata in vigore la legge 15 maggio 1997 n.127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, che contiene tra l'altro l'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum* e l'introduzione di una nuova disciplina del controllo dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni.

Per quanto concerne l'area del controllo, l'art.17 comma 32 di tale legge prevede che esso, "esclusa ogni valutazione di merito, si esercita esclusivamente sui regolamenti, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei consigli regionali, nonché sugli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Parallelamente a

tale nuova disciplina, che restringe drasticamente l'ambito del controllo, il comma 31 del citato art.17 dispone l'abrogazione dell'art.1 del d.lgs.n.40 del 1993.

Inoltre nella nuova normativa sono venuti meno sia il coordinamento delle attività di controllo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, tramite la determinazione di "criteri procedurali", sia il comitato tecnico: conseguentemente il comma 31 del ricordato art.17 provvede esplicitamente ad abrogare l'art.2 del d.lgs. n.40 del 1993.

Per quanto riguarda infine la commissione statale di controllo, la nuova disciplina (art.cit., comma 31) si limita ad abrogare il comma 5 dell'art.3 del d.lgs.n.40 del 1993, concernente il collocamento fuori ruolo di alcuni componenti della commissione stessa, che per il resto continua ad essere regolata dalla normativa previgente

Ricorre pertanto l'ipotesi che, in riferimento ad una richiesta referendaria avente ad oggetto un organico insieme di disposizioni, sopravvenga una legge che provveda da un lato alla loro abrogazione e dall'altro alla predisposizione di altra disciplina della stessa materia. In presenza di tale situazione, come si è detto, - ai sensi dell'art.39 della L.25 maggio 1970 n.352, così come risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978 - l'Ufficio centrale deve raffrontare i principi cui si informano nel loro complesso l'una e l'altra disciplina, e non limitarsi a comparare le singole previsioni della precedente e della nuova regolamentazione. Ove tale esame conduca ad una risposta nel senso del mutamento dei principi ispiratori, le operazioni referendarie non hanno più corso, quand'anche sopravvivano, entro il nuovo ordinamento dell'intera materia, contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente, mentre nell'opposto caso il *referendum* si effettua sulle nuove disposizioni.

L'analisi comparativa delle due discipline condotta nell'indicata prospettiva, e cioè raffrontando le linee portanti della riforma e quelle dell'ordinamento previgente e prescindendo dall'esame di singole previsioni di dettaglio, induce a ritenere che la radicale limitazione del novero degli atti amministrativi regionali soggetti al controllo dello Stato riveli - attraverso il più incisivo riconoscimento dei poteri dell'ente regione, pur nel rispetto dell'art.125 della Costituzione - un sostanziale mutamento dei principi ispiratori della nuova disciplina rispetto a quella anteriore, mentre deve considerarsi irrilevante la sopravvivenza, entro il nuovo ordinamento della materia, di singoli contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente e non incompatibili con il nuovo.

E pertanto l'Ufficio deve, ai sensi della norma citata, dichiarare che le operazioni referendarie non hanno più corso.

Sulla richiesta di *referendum* B/9
per l'abrogazione delle norme sui segretari comunali e provinciali:

L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza 26 novembre 1996, ha dichiarato conforme a legge e la Corte costituzionale, con sentenza n.22 del 1997, ha ritenuto ammissibile, ai sensi dell'art.75 della Costituzione, la richiesta di *referendum* abrogativo della l.8 giugno 1962 n.604, del d.P.R. 23 giugno 1972 n.749, dell'art.52 e in parte dell'art. 53 l.8 giugno 1990 n.142, concernenti lo stato giuridico e le funzioni dei segretari comunali e provinciali.

In particolare la legge n.604 del 1962 disciplina lo stato giuridico e l'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali; il d.P.R. n.749 del 1972 reca il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali; l'art.52 della legge n.142 del 1990 definisce "funzionari statali" i segretari comunali e provinciali e prevede che essi siano iscritti in apposito albo nazionale; l'art.53 della stessa legge prevede al comma 1, fra l'altro, che su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta comunale o provinciale deve essere richiesto il parere del segretario comunale e provinciale sotto il profilo di legittimità, e al comma 4 che il segretario comunale e provinciale è responsabile degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza n.22 del 1997, ha sottolineato come la richiesta referendaria proponga "un'unica e puntuale alternativa all'elettore: la soppressione ovvero il mantenimento della figura qui considerata come caratterizzata dalle sue fondamentali connotazioni di stato e funzionali".

Successivamente è entrata in vigore la legge 15 maggio 1997 n.127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, che contiene tra l'altro ai commi da 67 a 86 dell'art.17 una nuova disciplina dello stato e delle attribuzioni dei segretari comunali e provinciali.

Tale nuova disciplina è caratterizzata da questi punti principali:

a) sono abrogati l'art.52 della legge n.142 del 1990, che definiva il segretario comunale e provinciale come "funzionario statale" e il comma 4 dell'art.53 della stessa legge, che prevedeva la responsabilità del segretario per gli atti e le procedure attuative delle deliberazioni della giunta (art.17, comma 86);

b) all'art.53 comma 1 della legge n.142 del 1990 sono soppresse le parole (oggetto della richiesta referendaria) "nonchè del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità" (art.cit., comma 85);

c) il segretario comunale o provinciale è un "dirigente o funzionario pubblico dipendente da apposita Agenzia avente personalità giuridica di diritto pubblico e iscritto all'albo di cui al comma 75" (art.cit., comma 67);

d) l'Agenzia, posta sotto la vigilanza del Ministero dell'interno, è gestita da un consiglio di amministrazione composto da due sindaci e un presidente di provincia designati dalle associazioni di categoria, tre segretari eletti fra gli iscritti all'albo e due esperti designati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali (art.cit., comma 76);

e) il segretario comunale o provinciale è nominato dal sindaco o dal presidente della provincia, fra gli iscritti all'albo; dipende funzionalmente dall'organo che lo ha nominato e la sua nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente (art.cit., comma 70);

f) il segretario può essere revocato con provvedimento motivato dall'autorità che lo ha nominato (art.cit., comma 71);

g) il segretario non confermato, revocato o comunque privo di incarico, mantiene l'iscrizione all'albo ed è collocato in posizione di disponibilità per un periodo di quattro anni, decorso il quale è collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni (art.cit., comma 72);

h) con regolamento da emanarsi entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge, ai sensi dell'art.17 della legge 23 agosto 1988 n.400, saranno disciplinate, tra l'altro, le modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria, per le esigenze dell'Agenzia e per incarichi di supplenza e di reggenza, oppure per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche con oneri retributivi a carico delle stesse (art.cit., comma 78);

i) il regolamento di cui sopra dovrà altresì prevedere una disciplina transitoria che garantisca, tra l'altro, il trasferimento presso altre pubbliche amministrazioni dei segretari che chiedano l'iscrizione ad un'apposita sezione speciale dell'albo (art.cit., comma 82).

Ricorre pertanto anche in questo caso l'ipotesi che, in riferimento ad una richiesta referendaria avente ad oggetto un organico insieme di disposizioni, sopravvenga una legge che provveda da un lato alla loro abrogazione e dall'altro all'introduzione di altra disciplina della stessa materia. In presenza di tale situazione, come si è detto, - ai sensi dell'a.39 della L.25 maggio 1970 n.352, così come risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978 - l'Ufficio centrale deve raffrontare i principi cui si informano nel loro complesso l'una e l'altra disciplina e non limitarsi a comparare le singole previsioni della precedente e della nuova regolamentazione. Ove tale esame conduca ad una risposta nel senso del mutamento dei principi ispiratori, le operazioni referendarie non hanno più corso, quand'anche sopravvivano entro il nuovo ordinamento dell'intera materia contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente, mentre nell'opposto caso il *referendum* si effettua sulle nuove disposizioni.

L'analisi comparativa delle due discipline - condotta raffrontando le linee portanti della riforma con quelle dell'ordinamento previgente e prescindendo dall'esame di singole previsioni di dettaglio - induce a ritenere che la nuova legge abbia comportato una radicale modifica dello stato e delle funzioni dei segretari comunali e provinciali, così toccando il contenuto essenziale del quesito referendario.

Sotto il profilo dello stato, la modifica di sostanza emerge dal passaggio del segretario comunale e provinciale dalla qualifica di funzionario statale a quella di "dirigente o funzionario pubblico dipendente da apposita Agenzia", persona giuridica diversa dallo Stato, nella gestione della quale gli enti locali esercitano un peso di notevole rilievo; nonché dall'attribuzione al sindaco e al presidente della provincia del potere di nominare e revocare il segretario, e dalla limitazione della durata dell'incarico che diviene pari a quella del mandato dell'organo elettivo dell'ente locale che ha proceduto alla nomina. Tutti questi caratteri, se confrontati con la precedente disciplina incentrata sulla figura del segretario funzionario statale organicamente legato all'Amministrazione dell'Interno, dimostrano senza possibilità di dubbi una radicale trasformazione della figura in esame.

Sotto il profilo delle funzioni, il loro drastico ridimensionamento è testimoniato dall'abolizione del parere di legittimità su tutte le proposte di deliberazione del consiglio e della responsabilità per l'attuazione delle deliberazioni stesse, già previste dai commi 1 e 4 dell'art.53 della legge n.142 del 1990 e puntualmente abrogate dalla nuova normativa.

Sulla conclusione così raggiunta - che comporta la decisione di non dar più corso alle operazioni referendarie - non incide la circostanza della mancata esplicita abrogazione della legge n.604 del 1992 e del d.P.R. n.749 del 1972, riguardanti l'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, costituenti anche essi oggetto del quesito referendario. Una volta accertato infatti che la nuova disciplina

di cui alla legge n.127 del 1997, con la radicale modifica della figura del segretario, si informa a principi sostanzialmente diversi da quelli della precedente, ne discende - da un lato - l'abrogazione implicita delle disposizioni precedenti incompatibili, ai sensi dell'art.15 delle disposizioni sulla legge in generale, e - dall'altro - l'irrelevanza del sopravvivere di taluni contenuti normativi già presenti nell'ordinamento abrogato e non incompatibili rispetto al nuovo.

Del pari irrilevante appare la previsione di un regolamento di delegificazione per disciplinare taluni settori della materia. Pur prescindendo dal notare che le disposizioni concernenti le modifiche più rilevanti ai fini del mutamento radicale di disciplina (come quelle aventi la portata abrogativa prima ricordata) sono di immediata applicazione, l'Ufficio ritiene che la scelta del legislatore risponda all'esigenza, sottesa all'art.17 della legge 23 agosto 1988 n.400, e in particolare alla lettera b), di riservare alla fonte regolamentare l'attuazione e l'integrazione delle leggi recanti norme di principio e non possa, di per sè, costituire argomento per sostenere che la disciplina concreta della materia in esame non sia mutata.

Nè potrebbero invocarsi le decisioni con cui l'Ufficio in passato ha attribuito rilevanza, nella valutazione dell'incidenza della nuova disciplina, al profilo temporale con riferimento al momento della consultazione referendaria: Uff.cent. *referendum*, ordinanze 23 marzo 1993, nel senso dell'irrelevanza delle modifiche introdotte da un decreto legge non ancora convertito, e 25 maggio 1978, nel senso dell'irrelevanza di modifiche destinate ad entrare in vigore in epoca successiva all'espletamento del *referendum*. Si tratta invero di due fattispecie del tutto differenti da quella in esame. Con riferimento alla prima è palese la diversità fra l'ipotesi del decreto legge, cui strutturalmente inerisce la precarietà del suo vigore e l'incertezza sulla conversione, affidata alla normale dialettica fra le valutazioni del Governo e quelle del Parlamento, e l'ipotesi del regolamento che il Governo è "tenuto" ad emanare in attuazione di una specifica previsione legislativa, per cui all'esistenza di un margine di discrezionalità in ordine ai contenuti delle disposizioni regolamentari da emanare non ne corrisponde alcuno per quanto concerne la necessità della loro emanazione. E con riferimento alla seconda il ritardo dell'entrata in vigore delle nuove norme rispetto alla pubblicazione della legge abrogatrice riguardava allora l'intero testo normativo, e non soltanto - come nella specie - il settore di dettaglio affidato alla fonte regolamentare.

E pertanto l'Ufficio deve ai sensi del citato art.39 della legge n.352 del 1970, dichiarare che le operazioni referendarie non hanno più corso.

Sulla richiesta di *referendum* B/12
per l'abrogazione delle norme concernenti i controlli sugli atti amministrativi degli enti locali:

L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza 26 novembre 1996, ha dichiarato conforme a legge e la Corte costituzionale, con sentenza n.25 del 1997, ha dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art.75 della Costituzione, la richiesta di *referendum* abrogativo della legge 8 giugno 1990 n.142, ordinamento delle autonomie locali, limitatamente ad una parte del comma 1, all'intero comma 2, ad una parte del comma 4 dell'art.45, ad una parte del comma 3 dell'art.46, all'intero art.48, e ad una parte dei commi 1 e 4 dell'art.53, in tema di controlli, in senso lato, sugli atti dei comuni e delle provincie.

In particolare le norme oggetto della richiesta referendaria concernono: 1. il cd."controllo eventuale" sulle deliberazioni che i consigli e le giunte degli enti locali intendono di propria iniziativa sottoporre al comitato regionale di controllo (art.45, comma 1); 2. la sottoposizione al controllo di deliberazioni di competenza della giunta su richiesta di un certo numero di consiglieri, in determinate materie (art.45, comma 2) e conseguentemente il richiamo al medesimo comma 2 contenuto nell'art.45, comma 4; 3. il principio per cui il provvedimento di annullamento emesso dall'organo di controllo indica le norme violate "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico" (art.46, comma 3); 4. il potere sostitutivo esercitato dal comitato regionale di controllo a mezzo di un commissario, qualora i comuni e le provincie, invitati a provvedere, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge (art.48); 5. il parere che il segretario comunale e provinciale deve emettere, sotto il profilo di legittimità, su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta (art.53, comma 1); 6. la responsabilità del segretario comunale e provinciale per gli atti e le procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto (art.53, comma 4).

La citata sentenza della Corte costituzionale ha posto in rilievo che "i vari articoli oggetto del quesito sono tutti riconducibili alla comune problematica dei controlli in senso lato sull'azione degli enti locali" e che quindi "non è dato negare l'esistenza nella proposta di una matrice razionalmente unitaria".

Successivamente è entrata in vigore la legge 15 maggio 1997 n.127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, che all'art.17 si occupa tra l'altro dei controlli sugli atti amministrativi degli enti locali: in particolare tale articolo al comma 31 abroga gli articoli 45,46 e 48 della legge n.142 del 1990, ai commi 85 e 86 abroga l'art.53 comma 1 (nella parte formante oggetto del quesito) e comma 4 della stessa legge n.142, e infine nei commi da 32 a 45 introduce una nuova disciplina della materia.

In presenza di una tale situazione - ai sensi dell'art.39 della L.25 maggio 1970 n.352, così come risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978 - l'Ufficio centrale, trattandosi di quesito avente ad oggetto un insieme di disposizioni ritenute organico dalla Corte costituzionale, deve ancora una volta non tanto comparare le singole previsioni della precedente e della nuova regolamentazione, quanto piuttosto raffrontare i principi cui si informano nel loro complesso l'una e l'altra disciplina. Ove tale esame conduca ad una risposta nel senso del mutamento dei principi ispiratori, le operazioni referendarie non hanno più corso, quand'anche sopravvivano entro il nuovo ordinamento dell'intera materia contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente, mentre nell'opposto caso il *referendum* si effettua sulle nuove disposizioni.

L'analisi comparativa delle due discipline condotta nell'indicata prospettiva, e cioè raffrontando le linee portanti della riforma con quelle dell'ordinamento previgente e prescindendo dall'esame di singole previsioni di dettaglio, induce a ritenere - da un lato - che la nuova legge abbia comportato una radicale modifica della "comune problematica dei controlli in senso lato sull'azione degli enti locali", individuata dalla Corte costituzionale come oggetto unitario del quesito referendario, e - dall'altro - che deve considerarsi irrilevante la sopravvivenza, entro il nuovo ordinamento della materia, di singoli contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente e non incompatibili con il nuovo.

Secondo l'art.45 comma 1 della legge n.142 del 1990, erano "soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali nonché quelle che i consigli e le giunte intendono di propria iniziativa sottoporre al comitato". Secondo la nuova disciplina invece il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali da regola diventa eccezione, perchè si esercita esclusivamente su pochi atti esplicitamente menzionati (gli statuti dell'ente, i regolamenti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, il rendiconto della gestione) (art.17 comma 33 della legge del 1997).

Inoltre secondo l'art.46 della legge del 1990 il controllo comportava la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti e allo statuto dell'ente (comma 2) e il provvedimento di annullamento emesso dall'organo di controllo indicava le norme violate "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico" (comma 3). Secondo la nuova disciplina invece il controllo comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti e alle norme statutarie "per quanto riguarda la competenza, la forma e la procedura" (art.17, comma 41, della legge del 1997).

La differenza radicale fra i principi ispiratori delle due discipline appare di tutta evidenza. Ad un sistema fondato sul generale assoggettamento al controllo di tutte le deliberazioni che la legge riservava ai consigli comunali e provinciali, con un ambito del controllo esteso alla conformità dell'atto non solo a specifiche norme, ma anche ai principi generali dell'ordinamento giuridico, è ora subentrato l'opposto sistema dell'esonero di massima delle deliberazioni dal controllo, salvo che si tratti dei limitati casi tassativamente previsti, e della incisiva riduzione dell'area del controllo stesso al solo rispetto delle norme di legge o di statuto relative a competenza, forma e procedura, con esclusione del riferimento ai principi generali dell'ordinamento, che avrebbe potuto dar luogo a controlli generici o sostanzialmente immotivati.

E' in tale nuova prospettiva che deve essere esaminata la permanenza nel nuovo ordinamento di taluni istituti della previgente disciplina, formanti oggetto della richiesta referendaria, che però, una volta inseriti nel nuovo contesto, acquistano un rilievo affatto diverso dal precedente.

Così è ben vero che anche secondo la nuova legge sono altresì soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che "le giunte" intendono di propria iniziativa sottoporre al comitato regionale di controllo (art.17, comma 34). Ma nel nuovo quadro normativo tale "controllo eventuale" assume una valenza del tutto differenziata rispetto alla precedente regolamentazione. Per un verso infatti lo strumento del controllo eventuale assolve ad una funzione nuova, in un sistema in cui, in linea di massima, il controllo è pressochè escluso; e per altro verso il potere di richiederlo è ora attribuito soltanto alla giunta, onde è scomparso il controllo eventuale richiesto dal consiglio, che era previsto nel vecchio sistema.

Per quanto concerne il controllo sulle deliberazioni di competenza della giunta su richiesta di un certo numero di consiglieri, l'art.45 comma 2 della legge n.142 del 1990 lo prevedeva in una nutrita serie di ipotesi (acquisti, alienazioni, appalti e in genere tutti i contratti; contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, dipendenti e terzi; assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale). Nel nuovo sistema (art.17, comma 38, della legge del 1997) il controllo a

richiesta è rimasto, ma in un ambito drasticamente ridotto, soltanto per le deliberazioni riguardanti appalti e affidamento di servizi di importo superiore alla soglia comunitaria ovvero assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni. E in tali casi il controllo è sottratto al comitato regionale di controllo e attribuito ai difensori civici comunali e provinciali (art.17, comma 39, della legge del 1997). Le modifiche vanno ancora una volta nel senso del maggior rilievo riconosciuto alle autonomie locali; e ancora una volta gioca il mutamento del contesto determinato dal notevolissimo restringimento del catalogo degli atti sottoposti al controllo.

Lo stesso discorso può farsi per il potere sostitutivo che, ai sensi dell'art.48 della legge n.142 del 1990, era esercitato dal comitato regionale di controllo a mezzo di un commissario, qualora i comuni e le province, invitati a provvedere, avessero ritardato o ommesso di compiere atti obbligatori per legge. Ora, secondo l'art.17, comma 45, della legge del 1997, qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ossia da un ufficio di più recente istituzione, chiamato a garantire un corretto rapporto fra regione ed enti locali.

Infine sono scomparsi gli istituti del parere di legittimità del segretario comunale e provinciale sulle delibere sottoposte alla giunta e al consiglio dell'ente locale e della responsabilità del medesimo segretario per gli atti e le procedure attuative di tali deliberazioni, a seguito dell'abrogazione parziale del comma 1 e totale del comma 4 dell'art.53 della legge n.142 del 1990, disposta dall'art.17, commi 85 e 86, della legge del 1997.

Conclusivamente l'Ufficio ritiene che i principi ispiratori della nuova disciplina siano radicalmente mutati e che debba considerarsi irrilevante la sopravvivenza di taluni contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente e non incompatibili rispetto al nuovo.

Consegue la dichiarazione che le operazioni referendarie non abbiano più corso.

p.q.m.

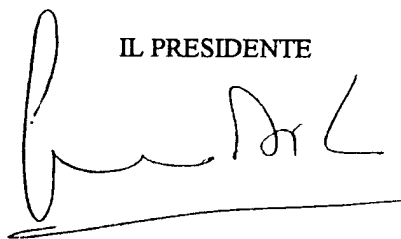
l'Ufficio centrale per il referendum dichiara - ai sensi dell'art.39 della L.25 maggio 1970 n.352, così come risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978 - che le operazioni relative ai referendum di cui alle richieste B/1, B/8, B/9 e B/12, meglio identificate in motivazione, non hanno più corso.

Roma, 26 maggio 1997.

IL SEGRETARIO

Stefania Pascucci

IL PRESIDENTE



Depositato in Cancelleria
oggi 26 MAG. 1997



IL CANCELLIERE
IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA
(dott. Stefania Pascucci)
Stefania Pascucci