

1^a SERIE SPECIALE

Anno 153° - Numero 1

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 gennaio 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 145. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Veneto).

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentato incidenza su materie riconducibili alla competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, nonché mancanza di concertazione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della autonomia regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

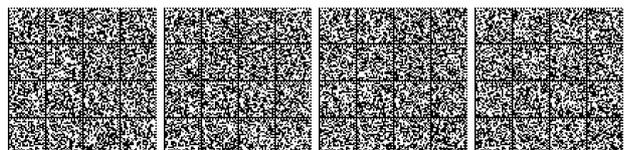
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud - Previsione che la spesa delle cinque Regioni del Sud inserite nell'obiettivo convergenza possa eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno - Previsione di una compensazione, al fine di assicurare gli equilibri di finanza pubblica, attraverso la maggiorazione degli oneri posti a carico di tutte le altre regioni - Lamentato contrasto con il principio della piena responsabilità finanziaria di ciascun ente, alterazione delle corrette relazioni istituzionali, ingiustificato privilegio accordato alle Regioni meno virtuose - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della unità e indivisibilità dello Stato, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 5-bis.
- Costituzione, artt. 5 e 119.

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata interferenza nell'ambito della potestà statutaria e della autonomia finanziaria e organizzativa regionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della autonomia statutaria della Regione, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e nella materia residuale dell'organizzazione amministrativa, violazione dell'autonomia finanziaria.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1, lett. a), b), c), d), e).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 119 e 123.



Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Attribuzione al prefetto di un potere di controllo e sostitutivo - Lamentata incidenza sull'assetto ordinamentale ed istituzionale di enti locali aventi rilevanza costituzionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica, introduzione di un modello organizzativo connotato da genericità e indifferenziazione inidoneo a garantire l'allocazione ottimale delle funzioni, previsione di un potere sostitutivo non consentito dal quadro costituzionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, violazione della competenza legislativa, regolamentare e amministrativa della Regione nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e nella materia residuale dell'associazionismo comunale, violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28.
- Costituzione, artt. 97, 114, 117 e 118.

Pag. 1

N. 146. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Liguria).

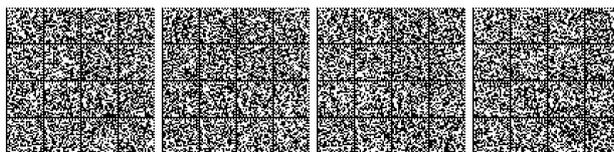
Istruzione - Istruzione e formazione professionale - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Durata non superiore a sei mesi - Beneficiari esclusivi neodiplomati o neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio - Lamentata interferenza nella materia della formazione esterna all'azienda di competenza esclusiva regionale, mancanza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 11.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione di poteri regolamentari e amministrativi statali nonché del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Lamentata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza in ambiti settoriali di competenza legislativa e amministrativa regionale, introduzione di figure organizzative asimmetriche e diseguali, contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, mancata previsione di procedure collaborative - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di associazionismo tra enti locali e della potestà regolamentare regionale, abuso della potestà di decretazione d'urgenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, violazione dei principi di sussidiarietà, non discriminazione, ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, commi primo e secondo, 77, commi primo e secondo, 97, 117, commi primo, secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, primo comma, e 133, comma secondo; carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Pag. 15



n. 147. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Umbria).

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione quale principio fondamentale per lo sviluppo economico e attuativo della piena tutela della concorrenza tra le imprese - Soppressione delle normative statali incompatibili, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi - Previsione di potere regolamentare statale, in carenza di qualunque delimitazione - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Previsione di un regime per l'esclusione di singole attività economiche, azionabile solo dallo Stato - Ritenuta genericità dei criteri di adeguamento, impossibilità giuridica di attuazione attraverso il meccanismo della abrogazione e necessità di bilanciamento dei valori contrapposti, incertezza sulla disciplina vigente, mancata previsione di intesa, mancanza di collegamento con lo stato della finanza regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale, violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, certezza del diritto, legalità sostanziale, leale collaborazione.

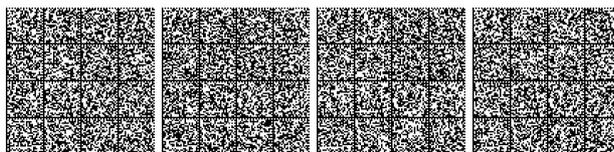
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, commi 2, 3, 4, 10 e 11.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto.

Enti locali - Servizi pubblici locali - Gestione e affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 e alla normativa europea - Previsione di una soglia di valore fissata dal legislatore nazionale, al di sopra della quale è in ogni caso esclusa la possibilità per gli enti locali di ricorrere alla modalità organizzativa della gestione *in house* - Previsione di restrizioni e penalizzazioni per le società titolari di affidamenti diretti - Previsione che le società *in house* siano assoggettate al patto di stabilità interno secondo modalità definite con atto ministeriale - Lamentata reintroduzione di una limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali in ordine alla gestione dei servizi pubblici elusiva della *ratio* del referendum e degli effetti vincolanti dello stesso, incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materia di servizi pubblici locali e di ordinamento degli enti locali, violazione del vincolo referendario.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, commi 8, 12, 13, 14, 32 e 33.
- Costituzione, artt. 75 e 117, commi terzo, quarto e sesto.

Istruzione - Istruzione e formazione professionale - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Durata non superiore a sei mesi - Beneficiari esclusivi neodiplomati o neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio - Lamentata interferenza nella materia della formazione esterna all'azienda di competenza esclusiva regionale, mancanza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 11.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.



Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata interferenza nell'ambito della potestà statutaria e della autonomia finanziaria e organizzativa regionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica, imposizione di un obbligo di modifica statutaria di cui la Regione non dispone compiutamente, imposizione alla Corte dei conti di poteri regolamentari in contrasto con la sua funzione, carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della potestà statutaria regionale, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, esorbitanza dello Stato dall'ambito della potestà legislativa esclusiva, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della funzione di controllo della Corte dei conti, abuso della potestà di decretazione d'urgenza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 77, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 123.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione di poteri regolamentari e amministrativi statali nonché del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Lamentata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza in ambiti settoriali di competenza legislativa e amministrativa regionale, contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, mancata previsione di procedure collaborative - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di associazionismo tra enti locali, abuso della potestà di decretazione d'urgenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, violazione dei principi di sussidiarietà, non discriminazione, ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

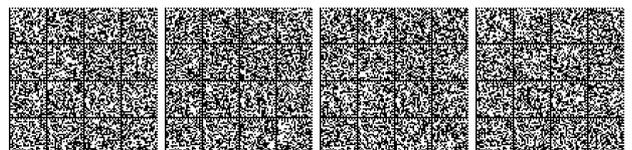
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, commi primo e secondo, 97, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo, secondo, lett. p), e quarto, 118 e 133, comma secondo; carta europea delle autonomie locali, ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Pag. 23

N. 271. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 9 giugno 2011.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.



Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111..... Pag. 42

N. 272. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 9 giugno 2011.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111..... Pag. 45

N. 273. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 17 giugno 2011.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111..... Pag. 48

N. 274. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 27 luglio 2011.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.



Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111..... Pag. 51

N. 275. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 17 ottobre 2011

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Gestante minorenni - Richiesta di interruzione della gravidanza nei primi novanta giorni - Rilascio dell'autorizzazione da parte del giudice tutelare senza che ne siano informati (entrambi) i genitori - Possibilità quando sussistano seri motivi che semplicemente "sconsiglino" la consultazione di questi ultimi o di uno di essi - Violazione del diritto e dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, nonché del ruolo sussidiario dello Stato rispetto ad essi - Contrasto con la tutela da interferenze esterne riconosciuta alla famiglia come "società naturale" - Inosservanza dei limiti alla possibilità di attribuire la potestà sui figli a persone diverse dai genitori - Compressione della tutela del diritto soggettivo del genitore.

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 12 (limitatamente all'inciso "o sconsiglino").
- Costituzione, artt. 24, 29 e 30. Pag. 54

N. 276. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 27 settembre 2011

Patrocinio a spese dello Stato - Cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea sottoposto a limitazioni della libertà personale - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio per mancata produzione delle certificazioni previste - Effetti della revoca - Decorrenza dalla scadenza del termine di cui all'art. 94, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002 (venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al beneficio) - Disparità di trattamento rispetto al soggetto non detenuto per il quale nella ipotesi analoga la esclusione dal beneficio opera *ab origine*.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 114.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 57



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 145

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011
(della Regione Veneto)*

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentato incidenza su materie riconducibili alla competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, nonché mancanza di concertazione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della autonomia regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud - Previsione che la spesa delle cinque Regioni del Sud inserite nell'obiettivo convergenza possa eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno - Previsione di una compensazione, al fine di assicurare gli equilibri di finanza pubblica, attraverso la maggiorazione degli oneri posti a carico di tutte le altre regioni - Lamentato contrasto con il principio della piena responsabilità finanziaria di ciascun ente, alterazione delle corrette relazioni istituzionali, ingiustificato privilegio accordato alle Regioni meno virtuose - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della unità e indivisibilità dello Stato, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 5-bis.
- Costituzione, artt. 5 e 119.

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata interferenza nell'ambito della potestà statutaria e della autonomia finanziaria e organizzativa regionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della autonomia statutaria della Regione, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e nella materia residuale dell'organizzazione amministrativa, violazione dell'autonomia finanziaria.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1, lett. a), b), c), d), e).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 119 e 123.



Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Attribuzione al prefetto di un potere di controllo e sostitutivo - Lamentata incidenza sull'assetto ordinamentale ed istituzionale di enti locali aventi rilevanza costituzionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica, introduzione di un modello organizzativo connotato da genericità e indifferenziazione inidoneo a garantire l'allocazione ottimale delle funzioni, previsione di un potere sostitutivo non consentito dal quadro costituzionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dello Stato dalla competenza legislativa esclusiva in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, violazione della competenza legislativa, regolamentare e amministrativa della Regione nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e nella materia residuale dell'associazionismo comunale, violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28.
- Costituzione, artt. 97, 114, 117 e 118.

Ricorso della Regione Veneto in persona del suo Presidente *pro tempore*, dott. Luca Zaia, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 8 novembre 2011, n. 1790 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura a margine del presente atto, dall'avv. Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale, dall'avv. Daniela Palumbo della Direzione Affari Legislativi e dall'avv. Luigi Manzi del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n.5,

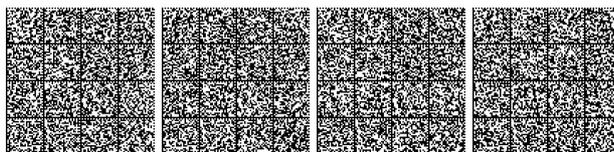
Nei confronti del Presidente *pro tempore* del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4; 5-bis; 14, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e); 16, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante: «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», pubblicato, nel testo coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 16 settembre 2011, per violazione degli articoli 5, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 123 della Costituzione

FATTO

In data 16 settembre 2011 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216, la legge 14 settembre 2011, n.148 di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011 n.138, in testo coordinato con il decreto-legge medesimo. Il testo normativo impugnato, rubricato «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», si innesta nella complessa e variegata attività di produzione legislativa di fonte statale che, già singolarmente problematica quanto ad interpretazione e coordinamento sistematico di taglio anche costituzionalistico, nell'ultimo periodo ha subito una brusca accelerazione, certamente per effetto del contesto preoccupante offerto dall'evoluzione patologica dei meccanismi finanziari pubblici ed imprenditoriali che ha palesato evidenti distorsioni applicative e gestionali, tali da compromettere sensibilmente gli equilibri preesistenti, anche in termini di stabilità di governo.

Orbene, seppure dettati dall'esigenza di approntare strumenti adeguati a conseguire celermente l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica e della stabilizzazione finanziaria, fronteggiando la congiuntura estremamente sfavorevole in corso di aggravamento, le disposizioni articolate nel decreto odiernamente impugnato esprimono, in realtà, contenuti di impatto irrimediabilmente confliggente con le prerogative e le attribuzioni riconosciute alle Regioni dalla Costituzione e da questa tutelate e garantite.

La posizione affermando la considerevole lesività della normativa in esame trova anzitutto sicura conferma nel travagliato percorso di confronto tra gli esponenti politici, svoltosi nelle sedi istituzionali, che evidenzia le ripetute occasioni nelle quali le Regioni, pur nella piena consapevolezza della necessità del rigore richiesto, hanno evidenziato i profili di criticità giuridica ed ordinamentale, oltre che costituzionale, sottesi alla manovra, prima con riferimento alla bozza di documento concernente il testo del decreto-legge e, successivamente, constatato che in fase di conversione le istanze emendative espresse erano state del tutto disattese, in relazione alla disciplina come definitivamente configurata per effetto dell'avvenuta conversione.



DIRITTO

Poiché le norme impugnate presentano profili di valutazione che consentono autonomia argomentativa, si ritiene di procedere partitamente per ciascuna di esse, fatti salvi i casi di evidente connessione logico giuridica che impongono una prospettazione omogenea ed unitaria.

Profili di illegittimità dell'articolo 3, comma 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, per violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Con riserva di più approfondita trattazione, la Regione Veneto rileva fin d'ora la mancata conformità a Costituzione dell'articolo 3, comma 4 del decreto-legge *de quo*, come convertito, che, introducendo una disposizione attributiva allo Stato di una rilevante potestà di intervento nell'autonomia regionale, si pone in evidente contrasto con gli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, nella parte in cui è violato il principio di leale collaborazione, tutelato dalla disposizione da ultimo citata.

Innanzitutto, si reputa utile riportare la ricostruzione giuridica della materia sviluppo economico, al centro dell'intervento legislativo statale, come attualmente collocabile per effetto della dinamica evolutiva registrata in riferimento ad un contesto certamente di difficile perimetrabilità. A seguito della nota riforma del Titolo V della Costituzione, detta materia non rientra tra quelle specificamente individuate dal comma secondo della Costituzione, relativo alle materie di competenza esclusiva dello Stato, né in quelle ascrivibili al terzo comma, soggette alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, e, pertanto, dovrebbe attenere all'ambito di competenza esclusiva regionale di cui all'articolo 117, comma quarto, della Costituzione o, comunque, assumere la configurazione di materia trasversale e, come tale, investire tutte le materie, incluse quelle di competenza regionale esclusiva o concorrente.

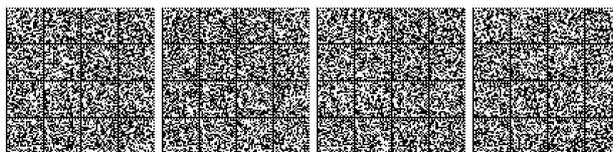
Codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 165 del 2007, ha già avuto modo di precisare i limiti delle attribuzioni statali in tema di sviluppo economico, definendo sistematicamente il contenuto della locuzione di cui si tratta, anche in rapporto a preminenti esigenze di intervento statale di carattere marcatamente finanziario. Sul punto, si riporta quanto asserito al punto 4.3 della pronuncia *de qua*. «L'oggetto e la finalità delle norme impugnate non permettono di ritenere che la relativa disciplina sia riconducibile ad una materia, lo "sviluppo economico", che sarebbe riservata alla competenza residuale delle Regioni. La locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie. In tal senso, è significativo che già il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel delegare numerose funzioni alle Regioni, contemplava in un apposito Titolo (il II) le funzioni inerenti allo "sviluppo economico e attività produttive", precisando tuttavia che allo stesso erano riconducibili una pluralità di materie: agricoltura e foreste, artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera (art. 11, comma 2).

L'art. 117 Costa contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), sia a quella concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), o residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) delle Regioni.

La finalità avuta di mira dal legislatore statale ha dunque comportato che la disciplina recata dalle norme impugnate attiene a più materie, alcune senz'altro riservate alla competenza esclusiva dello Stato (la materia fiscale, nonché quella dell'ordinamento civile, in quanto si è regolata una peculiare figura associativa, intervenendo sulla disciplina delle modalità di contrarre e della rappresentanza). Tuttavia, proprio in quanto le disposizioni sono dirette a realizzare una complessa manovra concernente lo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo italiano, esse incidono anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, sia concorrente (quale la "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" (*cf.* *ex plurimis*, le sentenze n. 31 del 2005 e n. 423 del 2004), sia residuale, quali il commercio (*cf.* sentenza n. 1 del 2004); l'industria, l'artigianato (*cf.* sentenza n. 162 del 2005)).

Quanto premesso consente di concludere che, se è tuttora valevole quanto affermato nella medesima sentenza al punto 4.4, «(...)la finalità dell'intervento e l'individuazione dell'oggetto delle norme permettono di ritenere che ci si trovi di fronte a scelte di rilevanza nazionale, in relazione alle quali, come questa Corte ha affermato, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso unificare in capo allo Stato strumenti che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, anche al di là della specifica utilizzabilità di quelli elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost.», e se le ritenute esigenze di carattere unitario fossero riconosciute esistenti e rilevanti anche in relazione all'articolo 3 in esame, interferirebbero comunque con materie riservate alla competenza regionale.

Per quanto attiene all'ambito applicativo della disposizione impugnata, infatti, benché l'odierna ricorrente affermi la non diretta applicabilità della disciplina di dettaglio riportata nell'intero articolo 3 alle Regioni, tenute tuttavia ad



adeguarsi, si rileva che le previsioni contenute nel comma 4 dell'articolo in argomento, laddove assegnano al mancato adeguamento all'obbligo di cui al comma 1, valenza di misura sanzionatoria, rendendolo fattore di valutazione della virtuosità, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, si palesano patentemente lesive della sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione in riferimento agli articoli 5 e 117, della Costituzione per le motivazioni di seguito indicate.

Si rammenta, in proposito, come codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 64 del 9 marzo 2007 abbia già sancito la sussistenza in capo al legislatore regionale della potestà di fissare normativamente limiti al principio di libertà di concorrenza e di parità di accesso al mercato, quando l'intervento non appaia né ingiustificato e neppure irragionevole e qualora sia sostenuto dalla necessità di ridurre gli effetti negativi potenzialmente producibili nel tessuto economico preesistente.

In punto, nel riconoscere alla norma regionale una finalità di tutela dell'interesse generale di valorizzazione delle imprese, la sentenza pare aver ribadito come solo le discriminazioni fra attività imprenditoriali fondate su criteri territoriali, che non siano ragionevolmente giustificabili, possano porsi in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e di libera circolazione.

L'assunto riaffermato da codesta ecc.ma Corte, per di più, appare in sintonia con i principi di rango comunitario che asseriscono come non tutte le misure che incidono in senso limitativo siano da ritenersi restrizioni incompatibili con i principi comunitari di liberalizzazione delle attività economiche.

Quanto sopra doverosamente richiamato costituisce argomentazione fondante la ritenuta illegittimità dell'articolo 3, laddove, seppure qualificandola mero parametro dell'adeguamento regionale reca, invece, una disciplina dettagliata di restrizioni e limitazioni circa l'accesso e l'esercizio delle attività economiche.

Che l'intervento statale, lungi dal consentire margini opzionali alla potestà regionale, costruisca un quadro definito e compiuto è asserzione che pare altresì avvalorata dalle previsioni di cui al comma 11, dell'articolo 3 medesimo, nel quale sono indicate le condizioni legittimanti l'esclusione dell'obbligo di restrizioni.

Infatti tale disposizione, che rimette ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la puntuale individuazione delle singole attività economiche suscettibili di esclusione, o è da intendersi riferita alle sole norme soggette alla potestà normativa statale, oppure è da intendersi estensibile anche alle Regioni. In entrambe le ipotesi gli effetti lesivi afferenti le potestà regionali sono incontestabili.

Nel primo caso, infatti, l'esercizio della potestà normativa regionale in *subiecta materia* potrebbe condurre a risoluzioni normative disomogenee tra Regione e Regione, con la conseguenza di rendere inapplicabili criteri di valutazione statale uniformi, che tuttavia sono indispensabili a formulare equamente quel giudizio di congruità fondante il responso di virtuosità delle amministrazioni regionali.

Nell'altro caso, risulterebbe del tutto vanificata la potestà regionale consistente nella facoltà di introdurre discipline limitative, giustificate e non irragionevoli, come tali conformi al principio di libertà e concorrenza e ritenute legittime anche da codesta ecc.ma Corte nella citata sentenza n. 64 del 2007.

La normativa di dettaglio introdotta con la disposizione impugnata ed il conseguente obbligo di adeguamento imposto in modo indifferenziato anche in ordine a materie di competenza regionale, in spregio dell'autonomia riconosciuta alle Regioni dalla Costituzione e da codesta ecc.ma Corte riaffermata nelle proprie pronunce, vulnera nella sostanza il riparto di competenze normative di cui all'art. 117 della Costituzione proprio perché, con le proprie statuizioni, obbliga direttamente le Regioni nei contenuti e nelle modalità, sanzionandone direttamente la violazione, in assenza di qualsiasi forma di collaborazione istituzionale, benché interferisca indubitabilmente con ambiti di attribuzione regionale e con materie di competenza legislativa regionale sia concorrente che residuale.

La circostanza che l'anzidetto obbligo di adeguamento, come nella norma in esame, sia elevato a fattore di valutazione della virtuosità dell'amministrazione regionale con evidenti e considerevoli ripercussioni anche sulla gestione del patto di stabilità, non attenua, ma aggrava il profilo sicuramente lesivo della disposizione.

A tal riguardo si rileva, *in primis*, la singolare rigidità della sanzione che si configura come sproporzionata in relazione alla condotta eventualmente difforme dal precetto ed in contrasto con i principi espressi dalla Costituzione sul punto. Ad oggi, infatti, risulta incontrovertibile, essendosi ormai consolidato il regime di riparto di competenze scaturito dalla riforma del 2001, che all'eventuale inerzia delle Regioni possa avviarsi ancora con il meccanismo giuridico insito nella cedevolezza delle norme statali a termini dell'articolo 10, comma primo, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» c.d. «legge Scelba». In base a tale disposizione, certamente risalente nel tempo, ma di straordinaria modernità ermeneutica ed operativa e comunque tuttora vigente, le leggi statali che modificano i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente abrogano le norme regionali contrastanti con esse, senza incidere sulla competenza legislativa costituzionalmente assegnata alle Regioni, che quindi possono esercitarla appieno, adeguando il proprio ordinamento alle norme statali di principio.



In ogni caso, a suffragio della ritenuta incongruenza della disposizione interloquuta e della evidente ultroneità della stessa nel contesto costituzionale vigente, non si può non richiamare l'istituto dell'intervento sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma della Costituzione, come già disciplinato nella clausola di cedevolezza di cui all'articolo 84 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 «Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», di immediata applicabilità, in coerenza con l'ordinamento e con i principi costituzionali.

Se, pertanto, il sistema giuridico vigente dispone già di efficaci strumenti di adeguamento regionale, per di più rispettosi delle competenze costituzionalmente assegnate e riconosciute, l'introduzione di una misura gravemente sanzionatoria quale quella indicata nella disposizione censurata, è certamente eccessiva ed irrimediabilmente lesiva di quelle prerogative di autonomia garantite alla Regione dall'articolo 5 della Costituzione che contempla, esattamente al contrario, l'adeguamento dei principi e metodi statali alle esigenze delle autonomie locali e del decentramento.

Il comma 4 dell'articolo 3, in sintesi, per conseguire celermente un risultato finanziariamente apprezzabile, sposta un profilo afferente l'assetto istituzionale, concernente il rispetto delle relazioni e della reciproca competenza legislativa, sull'asse delle relazioni economiche tra Stato e Regioni, imponendo, con un meccanismo radicalmente afflittivo, un effetto che comunemente si sarebbe realizzato attraverso un comportamento normativo autonomo regionale, nel rispetto del dettato costituzionale.

La disposizione, quindi, nell'ammettere un intervento statale, di impatto talmente poderoso, in un ambito riservato alla competenza legislativa regionale, viola il modello di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni sancito all'art. 117 Cost. ed attribuisce surrettiziamente allo Stato potestà legislative avulse dal sistema costituzionale vigente, perché esorbitante i limiti che gli sono propri.

Inoltre, anche volendo ammettere, per *extrema ratio*, la sussistenza di preminenti esigenze di solidarietà nazionale così incombenti da giustificare l'esercizio unitario di una funzione «economica» parallela a quella legislativa, in deroga al normale riparto di competenze stabilito dall'articolo 117 Cost., in ogni caso tale modalità, proprio perché sminuente una prerogativa costituzionalmente garantita, dovrebbe essere soggetta al rispetto del principio di leale collaborazione, quale correttivo indefettibile dello sbilanciamento istituzionale determinato dall'interesse all'esercizio unitario che, si rammenta, di per sé non può costituire autonomo parametro di legittimità della norma.

La necessità dell'unitarietà non può infatti essere invocata come criterio aprioristico ed apodittico di invasione in ambiti di competenza regionale, ma deve essere concretamente parametrata alla reale esigenza di concentrare in capo allo Stato funzioni che in ambito regionale non possono essere adeguatamente esercitate.

Per tutto quanto sopra argomentato, si ribadisce l'incidenza lesiva dell'articolo 3, comma 4 impugnato, su materie riconducibili alla competenza legislativa regionale, concorrente e riservata, nonché la mancanza di concertazione fra Stato e Regioni sul punto e, quindi, la violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente istanza di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione per violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione.

Profili di illegittimità costituzionale dell'articolo 5-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, come convertito dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli articoli 5 e 119 della Costituzione.

La norma si presenta di singolare complessità strutturale non utilmente sintetizzabile e, pertanto, viene quasi integralmente riproposta nel corso della trattazione.

Il primo comma dell'articolo 5-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 in esame, come convertito dalla legge n.148/2011, infatti, prevede che la spesa — in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle «regioni dell'obiettivo convergenza (...) e del Piano per il Sud» a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione — di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6-*sexies* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) — possa eccedere «i limiti di cui all'articolo 1, commi 126 e 127, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, nel rispetto, comunque, delle condizioni e dei limiti finanziari stabiliti ai sensi del comma 2 del presente articolo».

Inoltre, il comma 2 della medesima disposizione impugnata statuisce che i maggiori oneri derivanti dalla deroga ai tetti di spesa fissati dalla c.d. legge di stabilità 2011 a favore delle «regioni dell'obiettivo convergenza (...) e del Piano per il Sud», dovranno essere compensati attraverso l'attribuzione allo Stato ed alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri che saranno stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale.

Lo scopo dell'intervento normativo, apparentemente indirizzato a predisporre strumenti di sviluppo territoriale corredati dalle necessarie modalità di perequazione finanziaria, si risolve, in sostanza, nell'introduzione di misure



speciali, dichiaratamente di favore e per ciò stesso sperequative, destinate ad alcune Regioni, e solo a quelle, peraltro identificabili attraverso la locuzione di riferimento, che già versano in grave difficoltà finanziaria ed istituzionale, con contestuale previsione di un ripianamento in sanatoria dei disavanzi di tali Regioni, benché qualificabili meno «virtuose», mediante un rigido meccanismo di finanziamento indiretto a destinazione vincolata.

Cercando di rendere più chiaramente intellegibile l'architettura legislativa, risulta che tale modalità di finanziamento indiretto consisterebbe, di diritto e di fatto, nella possibilità, accordata alle «regioni dell'obiettivo convergenza (...) e del Piano per il Sud» di eccedere, in termini di competenza e di cassa, i limiti di spesa posti dalla c.d. legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.

Siffatta impostazione, che il groviglio sintattico e concettuale palesato nella strutturazione della disposizione non riesce del tutto a celare, si pone in evidente ed insanabile contrasto con l'articolo 119 della Costituzione, che sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente in relazione alle funzioni di cui è tributario. E tale inderogabile principio vale, *a fortiori*, per quelle Regioni, come l'odierna ricorrente, che lungi dall'essere tra le possibili destinatarie del finanziamento indiretto con vincolo di destinazione, proprio perché «virtuose», sono tenute comunque a contribuire a quei maggiori oneri derivanti dalla deroga ai tetti di spesa fissati dalla c.d. legge di stabilità 2011.

L'articolo 119 della Costituzione, in effetti, riconosce agli enti che compongono la Repubblica, e tra questi certamente alle Regioni, autonomia finanziaria di entrata e di spesa e disegna il sistema di finanziamento delle funzioni loro attribuite, limitando drasticamente la possibilità che lo Stato possa disporre fondi di finanziamento a favore delle autonomie regionali e locali. La norma della Carta fondamentale, infatti, legittima formalmente soltanto due tipologie di fondi statali.

Alla prima di dette tipologie sono riconducibili: il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, di cui al comma terzo dell'art. 119 Cost., utilizzabile per le amministrazioni con minore capacità fiscale per abitante e cumulabile alle entrate ed ai tributi propri delle amministrazioni medesime, unitamente alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio di pertinenza ai sensi dell'art. 119, comma secondo. Tutti tali cespiti finanziari sono ordinariamente destinati a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti Locali ai sensi del comma quarto dell'art. 119 medesimo.

L'altra tipologia consiste nelle «risorse aggiuntive» e negli «interventi speciali» previsti in favore di determinate Regioni, Province, città metropolitane, Comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, comma quinto.

In relazione a quanto sopra evidenziato, sembra corretto concludere che l'intervento legislativo specificamente impugnato non possa essere annoverato, non possedendone le caratteristiche, né tra i fondi perequativi, né tra quegli speciali stanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119, come richiamati. Conseguentemente, non trovando collocazione nella norma della Carta fondamentale, l'art. 5-bis di cui si tratta dovrebbe considerarsi incompatibile con l'art. 119 della Costituzione, così come innovata per effetto della già evocata riforma.

In altri termini, il presente patrocinio reputa che l'ingiustificato privilegio — accordato ad alcune regioni che già beneficiano dell'attingimento a fondi comunitari — di superare i limiti di spesa imposti dal sistema finanziario interno a tutela della stabilità economica, snaturi e sradichi il nesso istituzionalmente e giuridicamente inscindibile tra attribuzione delle risorse ed esercizio delle funzioni, rischiando di tradursi in un'elargizione *ad hoc* perseguita con discutibili modalità oblique, che codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di vagliare, censurando l'introduzione nell'ordinamento di qualsiasi «strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (*cf.* Corte cost., sentenza 16 gennaio 2004, n. 16).

Infine, a completamento delle considerazioni che precedono, si sottopone all'attenzione di codesta ecc.ma Corte l'ulteriore profilo di illegittimità della norma impugnata, desumibile dall'irrazionale preferenza riconosciuta alle sole «regioni dell'obiettivo convergenza (...) e del Piano per il Sud», che si concreta in meccanismi forieri di un'ingiustificata e perciò iniqua diseguaglianza, che mina nella sostanza la stessa unità ed indivisibilità dello Stato sancita all'articolo 5 della Costituzione. La previsione oggetto di impugnazione, per i considerevoli contenuti discriminatori che presenta, è in insanabile contrasto con il principio di responsabilità finanziaria, che, allo scopo di impedire il protrarsi di situazioni di sperpero e non corretto impiego delle risorse provenienti dalla fiscalità generale, preclude allo Stato la possibilità di attribuire risorse aggiuntive ai soggetti istituzionali che abbiano oltrepassato i limiti finanziari consentiti, ovvero che non abbiano utilizzato le disponibilità economiche loro attribuite secondo le regole di buona amministrazione.



La condizione di privilegio riservata, dalla disposizione in esame, ad alcune regioni in ordine all'obbligo di rispetto dei limiti di spesa, non si fonda, infatti, su valutazioni oggettive afferenti determinate carenze infrastrutturali o immateriali che, in termini generali, potrebbero legittimare l'intervento legislativo di favore, rendendo accettabili eventuali misure perequative necessarie a sostegno dell'unità nazionale. Al contrario, la norma, basandosi su di una irragionevole, apodittica quanto ingiustificata presunzione di inferiorità infrastrutturale presupposta in alcune regioni, quasi si trattasse di un fenomeno endemico, esacerba il dislivello giuridico e finanziario, alterando le corrette relazioni istituzionali e così rendendo del tutto illegittimo quell'obbligo di ripianamento, posto a carico delle restanti Regioni, e, conseguentemente, si traduce in un altrettanto illegittimo depauperamento finanziario ed istituzionale. Va da sé che le risorse destinate alla perequazione provengono necessariamente dai fondi altrimenti destinati all'esercizio delle funzioni di competenza.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, si insiste nella ritenuta illegittimità costituzionale dell'articolo 5-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito dalla legge n.148/2011, con conseguente istanza di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione per violazione degli articoli 5 e 119 della Costituzione.

Profili di illegittimità costituzionale dell'articolo 14, lett. a), b), c), d) ed e) del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con legge n. 148 del 2011, per violazione degli articoli 117, 119 e 123 della Costituzione.

Anche l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 reca disposizioni che si pongono in palese violazione dell'autonomia statutaria della Regione sancita dall'articolo 123 della Costituzione, nonché dell'autonomia legislativa e finanziaria riconosciute dagli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Come già rilevato in riferimento all'art.5-bis, occorre innanzitutto porre attenzione alla tecnica utilizzata per la redazione della specifica norma.

Certamente consapevole del rischio di illegittimità costituzionale evidentemente sotteso alle disposizioni in esame, il legislatore nazionale, per ovviarvi, ricorre al meccanismo delle c.d. «misure premiali» e rinvia alle norme disciplinanti il patto di stabilità interno, nella parte in cui il riferimento è fatto alle regioni appartenenti alla categoria degli enti più virtuosi.

Giova, al riguardo, richiamare in toto il primo alinea dell'articolo 14 secondo cui:

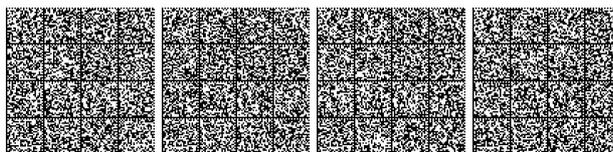
«1. Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20, debbono adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri (...).»

Ebbene, ritenuto di non indugiare sui contenuti autoqualificatori della disposizione assiomaticamente rientrante nell'alveo del «coordinamento della finanza pubblica» che, comunque, rappresenta un dato assolutamente irrilevante (*cf.* Corte cost. sentenza n. 182/2011; sentenza n. 237/2009), poiché il legislatore statale è tenuto a rispettare nella sostanza i limiti costituzionalmente imposti a tutela dell'autonomia regionale, non vi è dubbio che la disposizione disvela il tentativo del legislatore statale di estendere l'ambito giustificativo del «coordinamento della finanza pubblica» — sia pure attraverso il ricorso alle c.d. «misure premiali» — oltre qualsiasi ragionevole limite, fino al punto di comprimere l'autonomia statutaria regionale, al di là del mero ossequio, chiaramente formalistico, espresso nella disposizione.

In altri termini, lo scrivente patrocinio ribadisce che l'ambito legislativo sotteso alla materia «coordinamento della finanza pubblica» non può essere dilatato al punto da ricoprire qualsiasi previsione legislativa dello Stato centrale, soprattutto quando detti interventi manifestano ripercussioni tanto gravose sul piano della finanza pubblica quanto lesive sul piano istituzionale.

Per quanto attiene la valutazione afferente le circostanze legittimanti la sussistenza, in capo allo Stato, dell'anzidetta potestà di coordinamento, ed i conseguenti limiti di esercizio della stessa, si richiama il consolidato indirizzo interpretativo emergente dalle pronunce di codesta ecc.ma Corte al riguardo, laddove è chiarito che il riferimento alle esigenze di «coordinamento della finanza pubblica» deve comunque «(...) rispettare il riparto concorrente della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, (...)» e quindi «(...) permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale. In caso contrario, la disposizione statale non potrà essere ritenuta di principio (*cf.* Corte cost., sentenza n.159 del 2008), quale che ne sia l'eventuale autoqualificazione operata dal legislatore nazionale (*cf.* Corte cost., sentenza n.237 del 2009)». (così, testualmente, Corte cost. sentenza n. 182 del 2011).

Orbene, appare di palmare evidenza come la norma in esame, nel determinare in maniera analitica le singole e minute voci di spesa su cui la Regione dovrebbe intervenire per essere inclusa nel novero delle amministrazioni «virtuose», viola i parametri enucleati da codesta ecc. ma Corte sull'argomento e quindi si pone necessariamente in contrasto, sia con l'articolo 117, comma 3, Cost., che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, consente allo



Stato la sola legislazione di principio, sia con l'articolo 119 Cost. che, nel contesto ermeneutico risultante dalla copiosa e consolidata giurisprudenza di legittimità costituzionale, preclude allo Stato la possibilità di legiferare nel dettaglio, individuando le singole voci di spesa da limitare, seppure con interventi teleologicamente orientati al rispetto dei vincoli comunitari di politica economica e monetaria, poiché altrimenti verrebbe lesa l'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, che implica la facoltà riconosciuta a ciascuna regione di scegliere le modalità di contenimento della spesa (*cf. ex plurimis*, Corte cost. le sentenze n. 36 del 2004; n. 390 del 2004; n. 417 del 2005; n. 449 del 2005; n. 88 del 2006; n. 297 del 2009; n. 182 del 2011 cit.).

Quanto sopra evidenziato in termini generali non esaurisce, tuttavia, la trattazione degli ulteriori profili di illegittimità costituzionale che si rinvencono nelle singole disposizioni di cui la norma impugnata si compone e che vengono congiuntamente considerati in ragione del nesso argomentativo che li collega.

In particolare, al comma 1 dell'art.14: la lettera *a)* determina il numero massimo di consiglieri regionali in relazione al numero di abitanti della Regione; la lettera *b)* prevede un numero massimo di assessori regionali in relazione al numero dei componenti del Consiglio regionale; la lettera *c)* prevede la riduzione degli emolumenti ed utilità in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento; la lettera *d)* prevede che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori in Consiglio regionale; la lettera *e)* dispone l'istituzione dal 1° gennaio 2012 di un collegio di Revisori dei Conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente.

Nonostante il legislatore statale, come già rilevato, abbia apparentemente posto la dovuta attenzione all'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni, la precisazione riportata nella nonna, secondo la quale l'adeguamento degli ordinamenti regionali deve avvenire «nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa» si configura meramente formalistica e le disposizioni sopraindicate sono tutte censurabili in quanto indebitamente interferenti proprio con quell'autonomia.

In dettaglio, con riferimento alle disposizioni contenute nelle lettere *a)* e *b)*, relative alla determinazione del numero di consiglieri ed assessori, pare sufficiente riportare quanto disposto dall'articolo 123, primo comma della Costituzione, secondo il quale «ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Appare difficilmente opinabile l'assunto che riconduce alla determinazione della forma di governo regionale anche la definizione dei rapporti intercorrenti tra gli organi fondamentali della Regione, come determinati dall'articolo 121 della Costituzione, ovvero Consiglio regionale, Giunta e suo Presidente.

Codesta ecc.ma Corte ha già avuto occasione di affermare che «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'articolo 123 alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia» (*cf. Corte cost., sentenza n. 188/2007*).

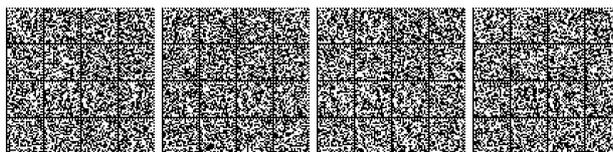
Se, dunque, i poteri e le relazioni tra Consiglio regionale, Giunta e suo Presidente costituiscono materia riservata agli statuti regionali, al medesimo ambito vanno ricondotte necessariamente le ulteriori specificazioni dispositive, tra le quali particolare rilevanza assume il numero dei componenti gli organi fondamentali regionali.

Sul punto si richiama quanto precisato da codesto ecc.mo Collegio nella recentissima sentenza n. 188 del 2011, laddove si legge che: «l'art. 123 Cost. prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale»; e che «nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione».

Non pare, pertanto, potersi dubitare che la determinazione del numero dei consiglieri regionali si riflette sul sistema di governo regionale, riservato agli statuti, e ciò non può non valere anche con riguardo al numero degli assessori regionali.

Si sostiene l'indiscutibile sussistenza della riserva statutaria di cui si tratta e di cui lo stesso legislatore statale sembra consapevole, laddove, con la disposizione censurata, sembra postulare di potersi sottrarre al vaglio di legittimità costituzionale strutturando formalmente la norma in termini di facoltà e non di obbligo, nel senso che l'adeguamento previsto parrebbe rimesso all'autodeterminazione di ciascuna Regione, in conformità all'anzidetta riserva statutaria.

Tuttavia, in realtà così non può essere, considerato che, creando una connessione inscindibile tra l'atteso adeguamento degli ordinamenti regionali e le note «misure premiali» —che consentono l'accesso ai benefici destinati alle amministrazioni c.d. «virtuose», o quantomeno precludono l'applicazione delle misure sanzionatorie —, l'esigenza primaria, data dalla necessità di non subire aggravamenti finanziari determinati dal mancato adeguamento, si traduce,



per le Regioni, nella necessità di adempiere ad un autentico obbligo generato, peraltro, da un'imposizione statale incompatibile con l'esercizio dell'autonomia statutaria.

Parimenti lesiva delle competenze regionali si configura la disposizione di cui all'articolo 14, comma 1 lett. e), che impone alle Regioni l'istituzione di un Collegio di Revisori dei Conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente.

Si ritiene che l'ascrivibilità all'autonomia organizzativa regionale anche dei contenuti della disposizione *de qua* non abbisogni di particolari argomentazioni. Non v'è dubbio, infatti, che la previsione di un nuovo organo di controllo nel contesto dell'organizzazione regionale spetti solo ed esclusivamente alla Regione stessa, nell'ambito dell'accresciuto spazio normativo riconosciutole dal Titolo V della Costituzione, come novellato. Tale assunto non pare seriamente contestabile neppure qualora l'intervento di cui si tratta venga inteso come strumento indispensabile ad incrementare anche qualitativamente le modalità di controllo gestionale dell'ente Regione allo scopo di razionalizzare le modalità di contenimento della spesa pubblica e di riduzione degli sprechi.

Come codesta ecc.ma Corte ha più volte riconosciuto, infatti, la materia dell'organizzazione amministrativa regionale è attribuita alla competenza residuale delle Regioni prevista dall'articolo 117, quarto comma della Costituzione, da esercitare nel rispetto dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento fissati negli statuti (*cf.* Corte cost., sentenza n. 188/2007 cit.).

Infine, per quanto si riferisce alle disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali, la norma appare censurabile per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Si richiama, in proposito la pronuncia di codesto ecc.mo Collegio che, nella sentenza n. 157 del 2007, ha ribadito come la già menzionata legge n. 62 del 1953 abbia rimesso la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti ed attualmente, per quanto riguarda la ricorrente, la legge regionale del Veneto 30 gennaio 1997, n. 5 determina appunto il trattamento indennitario dei consiglieri regionali.

Le lettere c) e d), al comma 1 dell'articolo 14, riducendo gli emolumenti e le utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del parlamento, e prevedendo che il trattamento economico degli stessi sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale, pone un precetto specifico e puntuale che si pone in palese contrasto sia con l'articolo 119 della Costituzione che garantisce l'autonomia finanziaria regionale, sia con l'articolo 117, terzo comma della stessa, che, si ribadisce una volta di più, impone che lo Stato, in materia legislativa concorrente qual è il coordinamento della finanza pubblica, si limiti a fissare nonne di principio.

Come costantemente affermato da codesta Ecc.ma Corte, infatti, «la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve in un'indebita invasione dell'aera riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (*cf.* Corte cost., sent. n. 157 del 2007 cit.).

Infine, a conferma della forzatura, rispetto ai limiti costituzionali, tentata dallo Stato con gli interventi normativi censurati *supra*, appare pertinente riportare quanto espresso nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 approvato dalla I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato in data 24 agosto 2011.

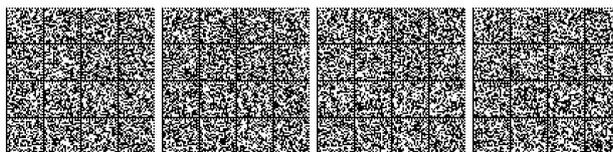
La I Commissione aveva infatti espresso parere non ostativo sul disegno di legge, a condizione che, «salvo contrasto insanabile con norme costituzionali» fossero riformulati alcuni articoli, tra cui il comma 1 dell'articolo 14.

La richiesta di riformulazione si fondava sul rilievo, peraltro del tutto ignorato in sede di conversione del decreto, che la disposizione «pone la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché delle relative indennità, quali elementi necessari per il conseguimento delle misure premiali relative alla nuova configurazione del patto di stabilità. La norma appare lesiva dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni, con particolare riguardo all'articolo 123, primo comma, della Costituzione, che attribuisce a ciascuna regione, attraverso il proprio statuto, la facoltà di determinare la forma di governo e i relativi principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Profili di illegittimità dell'articolo 16, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, per violazione degli articoli 97, 114, 117, e 118 della Costituzione.

L'articolo in esame impone ai comuni con popolazione fino a mille abitanti di esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative, mediante un'unione di comuni dettagliatamente disciplinata nei commi specificati.

La complessa norma, secondo quanto espressamente indicato nella rubrica e nel relativo comma 1 è finalizzata, secondo il noto meccanismo di autoqualificazione ripetutamente utilizzato dal legislatore statale nella manovra in esame, a conseguire due differenti scopi così riassumibili.



In primo luogo è perseguita la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica allo scopo di assicurare il conseguimento degli obiettivi di coordinamento di finanza pubblica, nonché il contenimento delle spese degli enti locali;

In secondo luogo, l'intervento è dichiaratamente finalizzato alla razionalizzazione delle modalità di organizzazione delle funzioni comunali per migliorare l'esercizio delle funzioni amministrative e l'offerta dei servizi pubblici. Tali obiettivi dovrebbero essere conseguiti attraverso nuove ed obbligatorie forme associative tra comuni, c.d. «unioni municipali», peraltro limitate a quelle amministrazioni con densità abitativa inferiore a mille abitanti. Per i comuni appartenenti alla fascia con densità di popolazione immediatamente superiore viene inoltre regolamentato dettagliatamente l'assetto ordinamentale della nuova unione, ivi compresa la disciplina transitoria dal previgente regime a quello innovativo, introdotto con le disposizioni censurate.

Quanto sopra premesso, a cornice generale del complesso di disposizioni che la norma impugnata presenta, si ritiene di analizzare partitamente dette disposizioni, apoditticamente ricondotte dal legislatore statale nell'alveo dell'articolo 117 della Costituzione, e più precisamente nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Preliminarmente si osserva come, qualora il testo legislativo in esame trovasse appropriata collocazione tra gli strumenti necessari a perseguire la riduzione dei costi ed inserito tra le azioni indispensabili al raggiungimento dei noti e difficili obiettivi di finanza pubblica, le puntuali disposizioni in esso contenute dovrebbero appartenere alla categoria delle c.d. «norme di coordinamento della finanza pubblica» ed automaticamente ascrivere all'omonima materia di competenza concorrente ai sensi del comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione.

Ancora una volta si ribadisce, conformemente alle pronunce formulate al riguardo da codesta ecc.ma Corte, che in tale materia la disciplina di principio dei vincoli finanziari, vale a dire il contesto normativo rimesso alla competenza legislativa dello Stato, si configura compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti come le Regioni ed i Comuni solo allorquando stabilisca tassativamente ed esclusivamente un limite complessivo di intervento — avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente — lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa. (cfr: Corte cost., sentenza n. 417 del 2005).

Infatti appare ormai consolidato l'orientamento del giudice delle leggi secondo il quale «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (cfr: in tal senso Corte cost., sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009 e n. 326 del 2010).»

Per converso, le disposizioni suindicate integrano, invece, una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta alla nozione di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica. Ed invero si tratta di imposizioni di carattere imperativo e puntuale a cui soggiacciono in via diretta le amministrazioni comunali ed in via riflessa le Regioni, alle quali non è lasciata alcuna autonomia opzionale in aperta violazione dell'articolo 114 della Costituzione, secondo comma, per il quale «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.».

La censura che precede, nel senso della violazione del precitato principio costituzionale di equiordinazione, posto a tutela delle autonomie locali e delle Regioni, deve essere riproposta in relazione al comma 7 dell'articolo 16, che impone *ex lege* la cessazione delle precedenti forme associative previste nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. Testo unico degli enti locali), sostituite da quelle indicate nella riforma.

Non può, pertanto, non suscitare considerevoli perplessità la dichiarata finalità del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che accompagna l'intervento impugnato dall'odierna ricorrente, quasi si trattasse di un'egida di così ampia valenza protettiva da giustificare intromissioni così lesive nel tessuto delle garanzie costituzionali.

In proposito, infatti, nelle disposizioni in commento, per un verso risulta assente la necessaria indicazione del risparmio di spesa conseguente, mentre, per altro verso, l'effetto dirompente della norma risulta più di carattere ordinamentale che finanziario, particolarmente laddove vengono disciplinati compiutamente gli organi della nuova forma associativa, eccezion fatta, ovviamente, per il comma 15 afferente le indennità spettanti ai consiglieri nonché gli emolumenti degli amministratori.

Per affrontare correttamente la questione incentrata sulla legittimità della norma impugnata, appare utile soffermarsi sull'inquadramento costituzionale della manovra legislativa posta in essere, specificamente per quanto attiene la collocazione della razionalizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici di spettanza comunale, che si dubita costituisca un profilo riconducibile *de plano* alla lettera p) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione.



Ed invero la locuzione «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», contemplata alla lettera *p*) della norma predetta, si riferisce espressamente alle funzioni individuate dallo stesso legislatore statale, anche se in via provvisoria, nell'articolo 21, comma 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.» e successivamente confermate nell'articolo 3, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 rubricato «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.» Si rammenta, in proposito, che entrambe le disposizioni citate si riferiscono alle sole funzioni fondamentali di competenza delle amministrazioni comunali.

Per converso le disposizioni in commento si riferiscono alla totalità delle funzioni amministrative ed ai servizi pubblici locali, ivi comprese anche quelle non qualificabili come fondamentali e, pertanto, non appartenenti all'ambito necessariamente assoggettato alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *p*) della Costituzione.

Tuttavia, a sostegno della ritenuta ipotesi di un inammissibile esercizio, da parte dello Stato, della potestà legislativa in *subiecta materia*, in violazione di quanto consentito a termini dell'art.117, comma secondo, lettera *p*), si rinviengono ulteriori argomenti in relazione agli «organi di governo» contemplati dalla norma in esame.

Invero, l'indicazione contenuta negli articoli 114 e 117, comma secondo, lettera *p*) della Carta fondamentale, laddove è fatto riferimento a Comuni, Province, città metropolitane, presenta carattere tassativo, nel senso che si dubita che le garanzie costituzionali espresse dalle norme citate possano estendersi ad eventuali forme associative, comunque composte. A suffragio dell'assunto, si richiamano le pronunce di codesta ecc.ma Corte a proposito delle Comunità montane.

Infatti, per un verso è stato esplicitamente escluso che tali enti, seppure integranti peculiari unioni di Comuni, appartengano all'anzidetto contesto costituzionale (*cf.*: Corte cost. sentenza n.397 del 2006); per altro verso, richiamando quanto affermato nella sentenza n. 244 del 2005, è stata inequivocabilmente individuata la natura giuridica delle Comunità montane che rappresentano un caso speciale di unione di Comuni, in quanto «create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e “funzioni comunali” (*cf.*: Corte cost. sentenza n. 229 del 2001) e che tale qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche dai Comuni), come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge n. 131 del 2003).»

Se, dunque, alle Comunità montane è stata riconosciuta, pur non essendo enti costituzionalmente garantiti, specifica autonomia statutaria e regolamentare, non si vede per quale ragione analoga autonomia non dovrebbe essere riconosciuta alle nuove figure di unioni di comuni, anche per quanto concerne l'individuazione dei propri organi di governo.

Invece, l'art. 16, nelle disposizioni contenute ai commi da 10 a 14, disciplina appunto gli organi di governo dell'unione municipale dei comuni, che, per quanto forma istituzionale destinata all'esercizio associato di funzioni di Comuni, è ente diverso ed autonomo dalle amministrazioni di cui si compone. Conseguentemente, per quanto sopra esposto, non essendo tali unioni municipali giuridicamente assimilabili ai Comuni, men che meno secondo meccanismi di interpretazione estensiva inconciliabili con la tassatività del dettato costituzionale, le stesse sono da ritenersi escluse dall'ambito di riferimento proprio degli artt. 114 e 117, comma secondo, lettera *p*) della Costituzione e, per ciò stesso, non sono imputabili alla titolarità legislativa statale.

Orbene, se da quanto *supra* argomentato appare di tutta evidenza come la potestà legislativa esclusiva dello Stato non possa legittimamente estendersi oltre i limiti rigorosamente segnati dai campi di disciplina espressamente menzionati nella lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117 Cost., non pare temerario affermare, al riguardo, la sussistenza di una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio di riparto stabilito nel nuovo articolo 117 della Costituzione, che, elencando solo le materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, consente di far rifinire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente incluse nell'uno o nell'altro ambito. (*cf.*, in tal senso, Corte cost., sentenza n. 261 del 2011).

Se i principi affermati da codesta ecc.ma Corte, con riferimento al fenomeno dell'associazionismo proprio delle Comunità montane, sono vevoli anche in relazione alle forme associazionistiche espresse dalla disciplina oggetto delle censure dell'odierna ricorrente, non può non lamentarsi la lesione delle prerogative riconosciute alle Regioni in materia, atteso che l'«associazionismo comunale», non essendo riconducibile alla lettera *p*) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione né al comma terzo del medesimo articolo, deve essere di sicura competenza legislativa esclusiva regionale.

Nell'annosa questione afferente l'eccessiva frammentazione istituzionale connessa all'evidente inadeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali di alcuni Comuni italiani, alla quale in più riprese si è cercato di ovviare sia con l'introduzione nell'ordinamento di incentivi alla fusione, sia con l'imposizione di limiti demografici all'istituzione



di nuovi Comuni, la Regione ha sempre svolto un ruolo fondamentale, particolarmente per quanto attiene il profilo organizzativo afferente la gestione degli incentivi di tipo economico.

Infatti è sempre stata la Regione il soggetto deputato a regolamentare le modalità concessorie di questi ultimi incentivi, destinati a favorire l'esercizio associato delle funzioni, nonché ad individuare i livelli ottimali di dimensionamento demografico da definire in concerto con gli enti locali, come previsto, ad esempio nell'articolo 3 del decreto legislativo n. 112 del 1998, nonché all'articolo 33 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Tuttavia si rinviene una differenza sostanziale tra le disposizioni da ultimo menzionate e quelle in commento, atteso che solo nelle prime e non nelle seconde si riscontra il riconoscimento espresso della titolarità legislativa regionale e si riafferma la piena libertà dei Comuni circa la determinazione volta a modificare il proprio assetto funzionale, poiché gli stessi esercitano «le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale».

Ribadita la non divisibilità, per tutto quanto sopra esposto, della posizione interpretativa che pretende di ricondurre il complesso normativo in esame all'alveo della competenza legislativa di esclusiva spettanza statale a termini dell'art.117, comma secondo, lettera p), a sostegno della lesione della ritenuta competenza residuale sussistente in tema di associazionismo, si richiama anche quanto recentemente disposto con l'art.14, commi da 27 a 31 del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, con la legge 30 luglio 2010, n. 122, che aveva introdotto una disciplina concernente l'associazionismo comunale di improbabile armonizzazione con quella di cui ora si discute.

Tale norma, infatti, si configura aderente al dettato costituzionale, specialmente operando le doverose distinzioni che il riparto di competenze attualmente vigente impone e prevede che le Regioni, nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art.117 Cost. possano individuare con propria legge la dimensione, ottimale ed omogenea all'interno dell'area geografica, per l'esercizio di funzioni comunali in forma associata, con facoltà di stabilire limiti demografici diversi da quelli determinati dallo Stato. Ma se la disposizione richiamata ha riconosciuto la competenza normativa regionale in fattispecie per le quali l'intervento statale era limitato alla previsione dell'associazionismo quale forma di esercizio delle sole funzioni fondamentali, non si vede per quale ragione tale competenza dovrebbe essere venuta meno con riferimento all'associazionismo quale forma di esercizio di tutte le funzioni amministrative, incluse quelle non fondamentali.

Infine, si reputa di evidenziare un ulteriore profilo critico, certamente di non secondaria rilevanza. Proprio la titolarità legislativa regionale in materia di associazionismo, riconosciuta nel già citato comma 30 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, viene a distanza di poco più di un anno integralmente disconosciuta dalle disposizioni in commento. Tale successione di leggi in tempi così ravvicinati e con modalità redazionali e contenuti così inconciliabili, genera un'insostenibile incertezza normativa, oltre a pregiudicare sensibilmente la concreta operatività delle amministrazioni comunali anche per quanto concerne l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa tutelato dall'art. 97 della Costituzione.

Si segnala, per completezza, che, proprio in attuazione della normativa delineata dal decreto-legge n. 78 del 2010, la Regione del Veneto, con il progetto di legge di iniziativa della Giunta regionale n. 196 del 2011, ha legittimamente avviato il proprio *iter* legislativo di riordino.

Ma v'è di più. Le norme in esame si configurano lesive delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni in tema di associazionismo comunale non soltanto per quanto concerne l'esercizio della potestà legislativa, ma anche per quanto concerne l'esercizio della potestà amministrativa, ai sensi dell'art.118 Cost.. Infatti, il contenuto di dettaglio espresso, con imposizione autoritativa, nelle disposizioni censurate, anche relativamente a funzioni diverse da quelle di esclusiva spettanza statale, nella misura in cui si riferisce a funzioni amministrative di competenza regionale, non può non generare un'evidente violazione anche al riparto di competenze amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione.

Il modello di unione di Comuni delineato ed imposto dallo Stato, connotato da genericità ed indifferenziazione, non può definirsi aprioristicamente idoneo a garantire quelle esigenze di efficienza organizzativa che rappresenta l'indispensabile portato dell'allocazione ottimale delle funzioni, in ossequio a quei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che dovrebbero connotare il sistema di amministrazione locale. In tal senso, il conferimento, fatto agli Enti locali con legge regionale, di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, costituisce appunto la declinazione in concreto, nell'ambito territoriale proprio, degli anzidetti principi, allo scopo di razionalizzare, secondo criteri oggettivi e consapevoli, l'esercizio delle funzioni amministrative. Correlativamente, analoga valutazione in ordine alle caratteristiche peculiari delle singole funzioni suscettibili di diversa allocazione, compete allo Stato nelle materie di propria esclusiva attribuzione. Qualora, invece, l'esercizio delle funzioni amministrative di spettanza regionale subisca indebite compressioni per effetto di interventi normativi statali autoritativi e generalizzati,



non può non ritenersi sussistente la violazione dell'articolo 118 della Costituzione, nei termini sopra descritti, e cioè in riferimento alle prerogative regionali circa l'esercizio di funzioni amministrative.

In via meramente incidentale, si rammenta che l'imposizione all'adozione di una determinata forma organizzativa di tipo associativo appare altresì lesiva dell'articolo 117, comma sesto della Costituzione, che riconosce ai Comuni autonoma potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ed a tale ambito deve necessariamente essere ricondotta la scelta metodologica concretantesi nell'esercizio delle funzioni secondo forme associative.

Del resto, la libertà di organizzazione riconosciuta dal legislatore statale ai Comuni è indiscutibile ed è testimoniata dalla pluralità di disposizioni in materia di associazionismo comunale tuttora vigenti e presenti nell'ordinamento, secondo cui i comuni esercitano «le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.» e tale violazione può essere legittimamente prospettata anche dalla Regione, come chiarito da codesta ecc.ma Corte nelle decisioni n. 196 del 2004 e n. 417 del 2005.

Da ultimo, si reputa di affrontare separatamente la norma contenuta al comma 28 dell'articolo 16, che specifica la pluralità di poteri attribuiti al Prefetto allo scopo di vigilare in ordine al veloce conseguimento degli obiettivi individuati.

Innanzitutto si impone a tale Autorità di accertare l'avvenuta attuazione, da parte di tutti gli enti locali interessati, di quanto stabilito all'articolo 2, comma 186, lettera e) della legge n. 191 del 2009 e all'articolo 14, comma 32 della legge 31 maggio 2010, n. 78, cui consegue, nelle ipotesi di acclarato inadempimento, l'esercizio del potere sostitutivo statale.

In sostanza la disposizione prevede che, al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione amministrativa ed organizzativa, nonché di riduzione delle spese effettuate dagli enti locali, il Prefetto debba accertare che gli enti territoriali interessati abbiano proceduto alla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani, e si siano conformati al divieto imposto ai comuni con popolazione inferiore a trenta mila abitanti di costituire società. L'accertamento evidenziante l'inadempienza dell'Ente locale determina l'attivazione dell'intervento sostitutivo statale.

Per le modalità dell'esercizio del potere sostitutivo la disposizione rinvia all'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.» che attua appunto l'articolo 120 della Costituzione.

In proposito, ed in via preliminare, la difesa regionale rileva che il potere sostitutivo di cui si tratta pare esulare dall'ambito proprio dell'articolo 120 della Costituzione che consente al Governo di legittimamente sostituirsi agli organi dei Comuni solo nelle ipotesi tassativamente ivi elencate, ovvero per: *b*) mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; *b*) pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; *c*) tutela dell'unità giuridica ed economica con particolare riguardo alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e tali fattispecie sono certamente tipizzate e tassative.

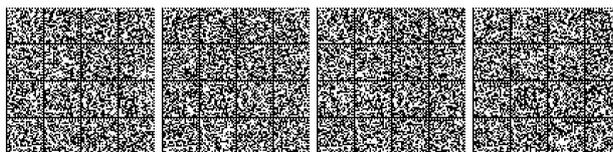
Orbene è palese ed incontrovertibile come nessuna delle ipotesi sopra riportate possa attagliarsi ad un contesto come quello oggetto della norma censurata, nella quale, per esplicita affermazione del medesimo legislatore statale, gli unici obiettivi posti a fondamento dell'intervento sono quelli della semplificazione e della riduzione delle spese.

Né si reputa condivisibile la posizione interpretativa che vorrebbe ricondurre il potere sostitutivo *de quo* ad una ritenuta preminente esigenza di garanzia dell'unità economica, intesa come il complesso della macroeconomia nazionale, costituito da moneta, risparmio e mercati finanziari, ai sensi dell'art.117, comma secondo, lettera e) della Costituzione, atteso che la finalità di contenimento della spesa pubblica è perseguibile dallo Stato con mere previsioni normative di principio, nell'alveo del più volte menzionato sistema di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma terzo della Costituzione, e non può quindi legittimare il potere sostitutivo statale in argomento.

Ad avviso del patrocinio regionale, la circostanza che tale potere sostitutivo si configuri come straordinario, e come tale è appunto definito in alcune decisioni di codesta ecc.ma Corte, e collocato in posizione aggiuntiva rispetto alle altre ipotesi di potere sostitutivo c.d. ordinario, non può consentire alcuna violazione del riparto di competenze tutelato e garantito dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Se, infatti, il potere sostitutivo straordinario si pone quale presidio ad esigenze avvertite come fondamentali, di eguaglianza, sicurezza e legalità la cui tutela appare necessaria al fine di garantire unità e coerenza dell'ordinamento, mentre quello ordinario è correlato necessariamente all'esercizio della potestà legislativa statale ed alla potestà afferente l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sottese alla disposizione censurata, non sono in alcun caso perseguibili anche mediante il ricorso ad un intervento sostitutivo straordinario, ma al più a quello ordinario, nei termini sopra riportati.

In altre parole, al di fuori delle ipotesi prospettate, si profila la violazione tanto dell'art. 117 quanto dell'art. 118 della Costituzione.



Questo perché, in sostanza, il mero principio di coordinamento della finanza pubblica, integrato rispettivamente da un obbligo di soppressione dei consorzi di funzioni e da un divieto di costituzione di società, è strumentale all'esercizio di una funzione amministrativa che, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, può rientrare anche in ambiti di competenza regionale. Non pare contestabile che il Comune possa aver deciso di costituire un consorzio per l'esercizio di funzioni amministrative di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, conferite ai Comuni ai sensi del successivo art. 118.

In tale fattispecie l'esercizio di un potere sostitutivo statale che sfociasse nella nomina di un commissario *ad acta* con il compito di sopprimere il consorzio produrrebbe effetti sulle modalità di esercizio di una funzione amministrativa di attribuzione non statale, ma regionale.

Analoghe considerazioni di carattere concretamente gestionale possono essere elaborate in riferimento alla disciplina relativa all'eventuale partecipazione societaria, circoscritta all'ambito dei servizi pubblici, per quanto tale contesto presenti certamente connotati di maggiore complessità, che non tollerano sterili generalizzazioni.

D'altro canto, è pacificamente ammessa la legittimità di una legge regionale che «intervenedo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (*cf.*: Corte cost., sentenza n. 43 del 2004).

Ne discende che il potere sostitutivo statale non può e non deve riguardare amministrazioni che esercitano funzioni amministrative di competenza regionale ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Al riguardo, nella decisione n. 303 del 2003, codesta ecc.ma Corte ha affermato che «Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.»

P. Q. M.

Chiede che codesta ecc. ma Corte costituzionale, accogliendo il presente ricorso, voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, 5-bis, 14, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e), 16, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante: «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», pubblicato nel testo coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Si allega:

1) copia conforme all'originale della deliberazione della Giunta regionale del Veneto 8 novembre 2011 n. 1790, di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Venezia - Roma, addì 14 novembre 2011

avv. ZANON - avv. PALUMBO - avv. MANZI

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 7 giugno 1993, n. 183 «Norme in materia di utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione per la trasmissione degli atti relativi a procedimenti giurisdizionali», dichiaro conforme all'originale il suesteso atto trasmesso a mezzo fax.

Avv. ZANON

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 7 giugno 1993, n. 183 «Norme in materia di utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione per la trasmissione degli atti relativi a procedimenti giurisdizionali», sottoscrivo il suesteso atto *ut supra* dichiarato conforme all'originale e trasmesso a mezzo fax.

Avv. MANZI



N. 146

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 23 novembre 2011
(della Regione Liguria)*

Istruzione - Istruzione e formazione professionale - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Durata non superiore a sei mesi - Beneficiari esclusivi neodiplomati o neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio - Lamentata interferenza nella materia della formazione esterna all'azienda di competenza esclusiva regionale, mancanza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 11.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione di poteri regolamentari e amministrativi statali nonché del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Lamentata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza in ambiti settoriali di competenza legislativa e amministrativa regionale, introduzione di figure organizzative asimmetriche e diseguali, contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, mancata previsione di procedure collaborative - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di associazionismo tra enti locali e della potestà regolamentare regionale, abuso della potestà di decretazione d'urgenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, violazione dei principi di sussidiarietà, non discriminazione, ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, commi primo e secondo, 77, commi primo e secondo, 97, 117, commi primo, secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, primo comma, e 133, comma secondo; carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Ricorso della Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore Claudio Burlando, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale dell'11 novembre 2011, n. 1332 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. Barbara Baroli dell'Avvocatura regionale, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova dall'avv. prof. Franco Mastragostino di Bologna, e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di quest'ultimo in via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, in quanto convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 16 settembre 2011, con riferimento alle seguenti disposizioni:

articolo 11;

articolo 16,

per violazione:

degli articoli 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118 e 133 della Costituzione;

dei principi di non discriminazione e ragionevolezza e di leale collaborazione;

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

F A T T O

Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 ha introdotto Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Esso è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011. La presente impugnazione si rivolge dunque a talune disposizioni del decreto-legge, in quanto esse sono state convertite dalla citata legge e nella forma che con essa hanno assunto.



Naturalmente la Regione Liguria è ben consapevole delle gravi ragioni, legate alla situazione della finanza pubblica, che hanno fornito la motivazione per le diverse disposizioni del decreto. Ritiene però che anche le misure restrittive debbano muoversi nel quadro delle regole costituzionali dei rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali, e che anzi il rispetto di tali regole sia necessario sempre, ma lo sia ancor più quando la loro applicazione comporta sacrifici per le comunità territoriali coinvolte e per le persone che di esse fanno parte.

Ciò premesso, la ricorrente Regione Liguria ritiene che le disposizioni sopra indicate siano lesive della sua autonomia regionale costituzionalmente garantita, nonché in parte dell'autonomia garantita agli enti locali della regione, e che dunque esse risultino costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni;

D I R I T T O

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 11 recante «Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocinii». Violazione dell'art.117, quarto comma Cost. e del principio di leale collaborazione.

Dopo aver precisato che «i tirocinii formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali, in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime», l'art. 11 dispone che «fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocinii formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore e sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio». Viene, poi, precisato che in assenza di specifiche regolamentazioni regionali, trovano applicazione le disposizioni contenute nell'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 ed il relativo regolamento di attuazione.

Con tale norma viene dettata una disciplina statale dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari omogenea ed uniforme per tutto il territorio nazionale. Senonché, si tratta di una materia di sicura competenza residuale regionale, qual è quella della «istruzione e formazione professionale» nel cui ambito la disciplina del tirocinio formativo e di orientamento pacificamente rientra.

Il legislatore statale ha ritenuto di potersi «ritagliare» un importante spazio della materia, in virtù del titolo competenziale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost. «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» che, infatti, è evocato nella stessa rubrica dell'art. 11.

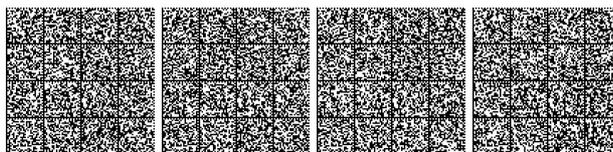
Tale qualificazione, tuttavia, è ingannevole. Infatti, la legge statale, ben lungi dal fissare prestazioni da garantire, ne fissa invece limitazioni, impedendo alle regioni di garantire le prestazioni in termini più estesi. Si tratta dunque di «limiti prestazionali» e non della determinazione di «livelli minimi essenziali».

La non riconducibilità della norma alla indicata competenza statale ne comporta l'illegittimità, per difetto di competenza.

A parte ciò, tali limitazioni, per quanto bene intenzionate, appaiono anche irragionevoli nella loro uniformità per tutto il territorio nazionale, che è invece caratterizzato da una varietà di esigenze e situazioni che richiedono risposte diversificate, quali solo la competenza regionale può assicurare.

Ma, anche se l'indicato titolo di competenza potesse giustificare un intervento statale, va comunque rilevato che tale intervento non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale, ma semmai nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale.

È fuor di dubbio, infatti, che laddove si rinvenga un «intreccio» tra le competenze regionali, la condizione di legittimità dell'intervento statale è data dalla «previsione di adeguate procedure di coinvolgimento delle regioni nella specificazione delle prestazioni», come la stessa Corte ha più volte indicato. In altri termini, quando vi è l'intreccio delle competenze, derivante dalla sovrapposizione di interessi statali e regionali convergenti, l'ente «minore» deve comunque essere consultato, in misura graduata in base al livello di incisione della sua competenza ed al rilievo dell'interesse di cui è portatore, in virtù del principio di leale collaborazione (in tal senso sent. 88/2003; 387/2007; 134/2006, che ha sanzionato l'illegittima riduzione della partecipazione regionale al livello del semplice parere, anziché della necessaria intesa). E non par dubbio che, nello specifico, la Regione Liguria abbia interessi rilevanti nella materia della formazione.



Nessuna procedura di coinvolgimento è contenuta nella disposizione in esame, che si limita a dettare una disciplina uniforme dell'istituto, senza prevedere fasi successive di specificazione ed attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni entro cui coinvolgere le regioni, con la conseguenza che deve esserne dichiarata l'illegittimità per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, recante «Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali».

Si premette che la Regione Liguria impugna l'art. 16 in nome proprio, ma anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie, formulata ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che modifica l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e quale portatrice dei loro interessi istituzionali (cfr: delibera n. 128 del 3 novembre 2011, allegato doc. 2).

1. Illegittimità dell'art. 16 per violazione dell'art. 77, commi primo e secondo, Cost.

L'intero art. 16, qui impugnato, appare in primo luogo costituzionalmente illegittimo per difetto del requisito dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» richiesti dall'art. 77, commi primo e secondo, della Costituzione.

Si tratta, invero, di norme ordinali che incidono profondamente sullo *status* istituzionale dei comuni. Infatti, i commi da 1 a 16 impongono ai comuni fino a 1.000 abitanti la gestione associata ed altre modalità vincolate per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e la gestione di tutti i servizi, definendo altresì minutamente l'istituzione e la composizione degli organi di una nuova forma di associazione obbligatoria denominata Unione; mentre i commi da 17 a 21 innovano nella composizione e nell'articolazione degli organi dei comuni in genere, incidendo sulla loro autonomia organizzativa e sul loro attuale funzionamento, e dispongono in materia di retribuzione dei componenti degli organi di governo degli enti territoriali.

Lo stesso decreto-legge stabilisce che la disciplina varata non è di immediata applicazione, laddove al comma 9 pospone la sua operatività «a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo». Appare dunque di tutta evidenza che l'applicazione delle disposizioni in questione non è destinata a compiersi, e nemmeno ad iniziare, nell'immediato. È altrettanto evidente che entro quel termine — ed anzi molto prima — avrebbe potuto attivarsi e compiersi l'ordinario procedimento legislativo, e che dunque non vi era ragione alcuna per la quale il Governo dovesse sostituirsi al naturale titolare della funzione legislativa.

Né si potrebbe replicare che l'urgenza, se non era di queste disposizioni, era invece di altre contenute nello stesso decreto: perché questo, anziché giustificare, aggrava il *vulnus* inferto alle regole sulle competenze costituzionali, avendo con ciò il Governo costretto il Parlamento a deliberare senza ragione nel breve termine che la conversione del decreto-legge, e la reale urgenza economica del paese, richiedevano.

A rendere ancor più evidente il già evidente difetto di urgenza delle disposizioni introdotte vale ulteriormente la considerazione che esse non solo sono destinate ad attuarsi in un momento lontano nel tempo, ma neppure appaiono connesse a risparmi di spesa che si possano considerare certi e rilevanti.

Infatti, i contenuti delle norme censurate non sembrano rispondere adeguatamente alla finalità del «contenimento delle spese degli enti territoriali», perseguita in nome del risanamento della finanza pubblica, non essendo, tra l'altro, nemmeno quantificati i supposti risparmi di spesa. Sicché, mentre gli effetti di innovazione ordinamentale contenuti in queste norme sono di grandissima rilevanza, anche sotto il profilo costituzionale, gli effetti concreti che queste possono determinare sul contenimento della spesa appaiono incerti e, comunque, solo eventuali: mancano, infatti, di quella precisione ed evidenza che ne potrebbe giustificare l'emanazione per decreto-legge. Sotto il profilo economico e di contenimento della spesa manca ogni quantificazione anche nella Relazione della Ragioneria Generale che ha accompagnato il provvedimento di urgenza.

All'opposto, sarebbero stati da tenere in considerazione, anche ai fini della copertura delle spese, gli oneri amministrativi a carico delle amministrazioni coinvolte, che deriverebbero dall'applicazione di queste norme come conseguenza dei mutamenti di organizzazione, di strutture operative, di semplici ma non irrilevanti costi di ristrutturazione degli uffici e del materiale amministrativo. Si tratta di costi certi, che rendono solo benintenzionata, ma non certo efficace, quella disposizione che legislatore ha inserito in chiusura alla nuova disciplina (comma 30) secondo cui «dall'applicazione di ciascuna delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Si tratta di una clausola la cui presenza non fa che introdurre un ulteriore elemento di irrazionalità nella disciplina, perché le spese sono davvero certe, ove si consideri che anche semplici adempimenti burocratici, come il cambiamento dell'intestazione della carta ufficiale, dei timbri o degli indirizzi elettronici dovrà inevitabilmente comportare una qualche spesa a carico del bilancio pubblico.



Che il difetto dei requisiti di necessità ed urgenza generi vizio di legittimità costituzionale è fuori di dubbio.

Già con la «storica» sent. n. 29/1995, codesta Corte ha fermamente ribadito la sindacabilità della sussistenza dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza del decreto-legge, i quali costituiscono «un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto», di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge [...] quanto un vizio in procedendo della legge di conversione, avendo quest'ultima [...] valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, «convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione», vizio che rimane censurabile quand'anche il decreto è già stato convertito in legge, come la stessa Corte ha ribadito nelle ben note sent. nn. 171/2007 e 128/2008.

È vero che la Corte ha affermato anche che la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può dar luogo ad un vizio di legittimità dell'atto «solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento» (sent. n. 398/1998, n. 3 del considerato in diritto). Ma un decreto-legge che pospone l'operatività delle proprie misure ad una data indefinita, ma che comunque in nessun caso può cadere prima di un anno dalla sua entrata in vigore appare del tutto incompatibile con quella «immediata applicazione» che la legge n. 400/1988, in attuazione dell'art. 77 Cost., pone come vincolo al potere governativo di decretazione d'urgenza.

Denunciato il vizio, che ad avviso della ricorrente regione inficia l'intera disciplina dell'art. 16, occorre ora affrontare, per i dubbi che potrebbero essere sollevati in proposito, il tema della legittimazione della regione a farlo valere.

Infatti, come codesta Ecc.ma Corte ha più volte avuto modo di affermare, «le regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non “quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze” regionali (in particolare le sentenze n. 398 del 1998; fra le molte analoghe anche le sentenze n. 383 e n. 50 del 2005)», perché può essere fatto valere il contrasto «con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale (tra le molte, sentenze n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287 del 2004)» (la citazione è tratta dalla sent. n. 116/2006). L'unico interesse che le regioni sono legittimate a far valere è, infatti, «quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione» (sent. n. 216/2008).

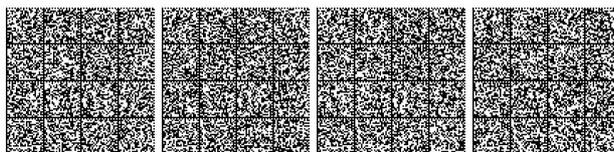
Benché questa consolidata giurisprudenza abbia finora impedito alle regioni di poter far valere i vizi «formali» degli atti legislativi, la Corte non ha mai dichiarato questa preclusione nei confronti del soggetto regione in quanto tale, ma in relazione alla particolare (e particolarmente restrittiva) definizione dell'interesse ad agire. Come sottolinea la sentenza da ultimo citata, perché tale interesse sia ritenuto ammissibile è richiesto che «l'iniziativa assunta dalle regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria», in quanto la sussistenza dell'interesse ad agire può essere postulata «soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice».

Tuttavia, l'«utilità propria, diretta e immediata» non può essere fatta coincidere con la difesa della specifica attribuzione legislativa assegnata alla regione, dal momento che la violazione di questa costituirebbe un *vulnus* al riparto costituzionale delle competenze denunciabile per sé stesso, senza che venga in rilievo la specifica forma dell'atto legislativo che ne è responsabile.

Le «prerogative costituzionali» delle regioni debbono pertanto estendersi, ad avviso della regione, anche al loro *status* costituzionale e al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali. E lo stesso deve dirsi anche per i comuni, quali enti che primariamente «costituiscono» la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, che ugualmente la violazione della regola del procedimento legislativo ordinario ha privato della possibilità di far valere la propria voce.

Inoltre, la questione della legittimità di anticipare, con misure di urgenza, interventi di natura ordinamentale, che dovrebbero, invece, essere affrontati nel quadro di un riordino organico del sistema dei livelli territoriali di governo, si pone ormai in termini acuti, oltre che dal punto di vista del «buon governo» del sistema repubblicano, anche nell'assetto delle relazioni costituzionali che intercorrono tra Stato e regioni, le quali, per costante affermazione della Corte costituzionale, devono ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Ed è evidente che, nello stesso arco temporale fissato dal comma 9 dell'art. 16, si sarebbe potuto giungere ad un testo meditato e condiviso di riforma, dagli effetti assai più vasti e benefici, sia sotto il profilo della funzionalità dell'Amministrazione nel suo complesso, che del contenimento dei costi finanziari. È quanto denuncia il documento approvato il 24 giugno 2010, dalla Conferenza delle regioni, il quale, in relazione alla successione di decreti-legge e di altri provvedimenti che si sono accavallati nel corso di quest'ultimo anno, osservava che: «Oltre alla preoccupazione di



una disarticolazione del quadro istituzionale, se non corroborato da un quadro strutturale organico di riforme, è anche abbastanza preoccupante che provvedimenti di riforma strutturale, come il disegno di legge c.d. Calderoli (C 3118) e il disegno di legge in materia di semplificazione e carta dei doveri della P.A. (C. 3209), attualmente all'esame del Parlamento, risultino progressivamente svuotati mediante l'anticipazione di singole parti in essi contenute nella manovra appena approvata dal Governo. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 14, commi da 25 a 31 (contenenti disposizioni in materia di funzioni fondamentali dei comuni). Senza considerare quanto incida, o possa incidere, questa manovra, sulla stessa legge n. 42/2009 e, soprattutto, sulla sua concreta attuazione. Questo approccio metodologico, anche solo da un punto di vista tecnico, potrebbe mettere a rischio la realizzabilità concreta dei disegni complessivi di riforma, e sconfessa il metodo che sinora ha caratterizzato le relazioni istituzionali tra i diversi livelli di Governo, improntate al principio di leale collaborazione; un metodo che si regge su precise fondamenta normative (d.lgs. n. 281/1997), tuttora in vigore ed espressione di principi costantemente ribaditi dalla Corte costituzionale».

Le regioni, alla pari dei rappresentanti delle associazioni degli enti locali, sono state coinvolte in defatiganti procedure di negoziazione, che avrebbero dovuto portare ad un riassetto chiaro ed equilibrato, come da tutti auspicato, dei poteri locali e delle relazioni, anche finanziarie, tra Stato, regioni e autonomie territoriali.

È evidente che esse sono del tutto inutili se poi al Governo è consentito di procedere unilateralmente a modificare tratti fondamentali del quadro istituzionale con caotici e unilaterali provvedimenti ordinamentali (dalla legge finanziaria di fine anno, legge n. 191/2009 e dal decreto-legge ad essa collegato, convertito con legge n. 42/2010, al successivo inserimento di molta parte delle residue disposizioni nella c.d. Manovra estiva 2010, ovvero nel d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, fino alle c.d. Manovre estive 2011, ossia il d.l. n. 98/2011 convertito con legge n. 111/2011 e il d.l. n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011) e soprattutto con quelli emanati in forma di decreti-legge, che, come si è più sopra evidenziato, sono del tutto ingiustificabili, sia per quanto riguarda l'urgenza del provvedere, sia per l'effettiva congruità delle misure rispetto al fine dichiarato.

Ora, ad avviso della regione ricorrente deve essere affermato che ciò viene a ledere non soltanto un generico quadro di buoni rapporti tra Stato e regioni, ma anche tutti quei vincoli procedurali che le stesse leggi di delega normalmente prevedono per dare attuazione al principio di leale collaborazione.

Per questi motivi, la ricorrente regione ritiene di essere legittimata a far valere, in relazione alle disposizioni ordinamentali di cui all'art. 16, la violazione dell'art. 77 Cost., per quanto riguarda la carenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, nonché per violazione degli artt. 114 (ruolo costituzionale delle regioni) e 118, comma 1, (come espressione del più generale principio di sussidiarietà), ed infine dell'art. 5 Cost., come implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione.

2. Illegittimità costituzionale dei commi da 1 a 16 per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di non discriminazione, ragionevolezza e di buon andamento, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 16, nei commi da 1 a 16, prevede che:

a decorrere dalla data fissata dal comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti debbano esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti tramite una Unione, disciplinata dall'art. 32 del TUEL e dalle norme puntuali, e ampiamente innovative, contenute nei citati commi dell'art. 16;

di queste Unioni potranno far parte anche comuni superiori a 1.000 abitanti, che possono esercitare attraverso di esse le funzioni fondamentali o, a loro scelta, tutte le funzioni o servizi loro attribuiti;

a queste Unioni spetta «per conto dei comuni che ne sono membri, la programmazione finanziaria e la gestione contabile con riferimento alle funzioni esercitate per mezzo dell'Unione», disponendosi poi che «i comuni concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Unione» soltanto «mediante l'adozione di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'Unione» (comma 4);

L'Unione succede, a tutti gli effetti, nei rapporti giuridici in essere che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, nonché nei relativi rapporti finanziari derivanti dal bilancio; dal momento dell'istituzione dell'Unione, per tutti i comuni (compresi quelli con popolazione superiore che svolgano, mediante l'Unione, tutte le loro funzioni) decadono le giunte, ed unici organi sono il sindaco e il consiglio, a cui residuano «esclusivamente i poteri di indirizzo»;

L'Unione è dotata di propri organi ed, in particolare, di un consiglio composto dai sindaci e da un certo numero dei consiglieri dei comuni membri, i quali eleggono il presidente che, a sua volta, nomina la giunta (in seguito il legislatore statale potrà prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto di questi organi: commi 10 e 11).



I commi 12, 13, 14, 15 inoltre disciplinano minutamente composizione, funzioni, durata in carica ed emolumenti degli organi delle Unioni; i comuni inferiori a 1.000 abitanti possono derogare all'obbligo di esercitare, tramite l'Unione, tutte le loro funzioni e i loro servizi, solo se adottano altra forma associativa, quale la convenzione di cui all'art. 30 TUEL, fermo restando che anche in questo caso devono gestire tutte le funzioni e i servizi ad essi attribuiti tramite la convenzione.

Ad avviso della ricorrente regione, l'intera disciplina sopra sintetizzata, risulta viziata da illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost. nonché per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui agli art. 3 e 97 Cost.

Convieni qui in primo luogo riassumere le disposizioni costituzionali che riguardano i comuni, e le competenze che in relazione ad essi spettano allo Stato e alle regioni.

Non occorre ricordare che secondo l'art. 114, primo comma, della Costituzione i comuni, insieme alle province, alle città metropolitane, alle regioni ed allo Stato costituiscono la Repubblica. Inoltre, ai sensi del secondo comma, essi «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Secondo l'art. 118, comma primo, ai comuni spettano le funzioni amministrative, nel quadro del principio di sussidiarietà, e secondo il comma terzo essi hanno funzioni proprie, oltre a quelle conferite ad essi dalla regione e dallo Stato.

Secondo l'art. 117, comma secondo, lettera *p*), spetta alla legge statale definire le funzioni fondamentali dei comuni, ed inoltre spetta ad essa la competenza in materia di legislazione elettorale e organi di governo.

Invece, spetta alle regioni, ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, «istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», sentite le popolazioni interessate. E pure alla competenza regionale spetta, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., la disciplina di ogni altro aspetti delle istituzioni comunali, in quanto non si tratti di aspetti riservati alla loro stessa autonomia.

Questo quadro di garanzie costituzionali delle autonomie locali e questo riparto di competenze va ovviamente tenuto presente anche nell'affrontare il problema, che certo la regione non ignora (avendo intrapreso essa stessa, sempre in accordo con gli enti locali, rilevanti iniziative istituzionali rivolte a risolverlo) della insufficiente dimensione di molti dei comuni italiani.

Si tratta di un problema complesso, che non può essere risolto in modo sbrigativo e per via traversa, come fa la disciplina qui impugnata (si conferma qui la già lamentata drammatica inadeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza), mediante lo svuotamento istituzionale dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, privandoli delle funzioni, strutture e risorse finanziarie e disponendo la loro pratica sostituzione con un ente nuovo, l'Unione, nella quale finisce per «sciogliersi» ogni comune la cui popolazione non superi la soglia indicata: un ente che ovviamente non compare nella tipologia costituzionale degli enti costituiti della Repubblica e privo di legittimazione democratica diretta, come è stato rilevato, nel corso dei lavori preparatori, sia dalla Commissione affari costituzionali del Senato, che dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali che, nel parere reso sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 138/2011, suggeriva «l'opportunità di sopprimere l'articolo 16».

In effetti, altro è promuovere entità associative attraverso le quali i comuni associati possano meglio esercitare alcune delle proprie funzioni, fermo restando il nucleo centrale della loro consistenza funzionale e strutturale di comuni, altro è ridurre i comuni a mere strutture di rappresentanza, da aggregare in altro ente che — senza essere esso stesso «Comune», con le proprie caratteristiche di immediata espressione della democrazia al livello locale — dei comuni originari assorbe pressoché integralmente le funzioni, le strutture e le risorse.

Quanto alle funzioni, infatti, la disposizione qui censurata priva i comuni interessati di tutte le funzioni amministrative e di gestione dei servizi pubblici. Quanto all'organizzazione, se è vero che la legge di conversione ha evitato la drastica soppressione dello stesso consiglio comunale accanto a quella mantenuta della Giunta, è anche vero che tali consigli comunali restano come semplici organi d'indirizzo ai quali «competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'Unione» (comma 9). Gli stessi sindaci dei comuni diventano semplici rappresentanti nel consiglio dell'Unione, mentre le funzioni di Sindaco vengono assunte, a termini del comma 12, dal presidente dell'Unione. Paradossalmente, privati delle funzioni di vertice del comune, i sindaci si caratterizzano ormai soprattutto per l'esercizio delle funzioni relative ai servizi statali di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Insomma, è palese che il disegno proprio delle disposizioni dell'art. 16, nei commi da 1 a 16, è di sostituire nella sostanza i comuni di piccola dimensione con le Unioni. Questo disegno, tuttavia, contrasta con le garanzie che la Costituzione offre a tutti i comuni, e costituisce un aggiramento delle apposite procedure e competenze che essa stabilisce per la creazione di nuovi comuni e per il mutamento delle circoscrizioni comunali.



In altre parole, le disposizioni impugnate costituiscono non solo superamento dei poteri statali previsti dall'art. 117, comma secondo, ma anche e prima di tutto violazione dell'art. 133 Cost.

Solo in apparenza il legislatore statale dispone di organi e funzioni degli enti locali, perché, in realtà, quello che ne viene alterata è la stessa mappa dell'autonomia comunale, che è costituzionalmente garantita dalle peculiari procedure appositamente apprestate dall'art. 133. Infatti, i comuni sotto i 1.000 abitanti vengono svuotati di ogni loro attribuzione e delle risorse umane e strumentali, e persino della titolarità dei rapporti giuridici relativi alle funzioni amministrative, tutte trasferite all'Unione. Ciò significa che dei vecchi comuni resta solo l'involucro; di fatto, essi sono svuotati e ridotti a poco più che circoscrizioni elettorali dell'Unione di cui fanno parte.

Come codesta Corte ha osservato nella sent. n. 2/2004 a proposito degli statuti regionali, le disposizioni costituzionali vanno interpretate rispettandone lo spirito, oltre che la lettera: se questo fondamentale principio vale per gli statuti regionali, vale di certo anche per il legislatore ordinario. Mal si concilia con lo «spirito» dell'art. 133 Cost. una legge che lasci delle circoscrizioni comunali soltanto le indicazioni segnaletiche, perché l'esercizio delle funzioni amministrative è stato, d'imperio, traslocato altrove.

Come sopra accennato, non si vuole certo negare che un riassetto delle autonomie locali sia necessario, ma non lo si può operare con strumenti impropri e improvvisati nella fretta, paralizzando, oltretutto, il lavoro di elaborazione condivisa che da tempo si stava sviluppando nelle sedi istituzionali disponibili.

Il complesso normativo costituito dall'art. 16, commi da 1 a 16, non è dunque compatibile con i principi costituzionali sopra esposti: né con il riconoscimento, che è espressamente fatto, della natura costitutiva dei comuni nella costruzione della Repubblica, né con i principi di autonomia statutaria, organizzativo-regolamentare e finanziaria, né con i principi più specifici dell'art. 118 Cost., per quanto riguarda le funzioni fondamentali e le funzioni proprie dei comuni, che — come insegna codesta Corte (sent. n. 43/2004) — sono «definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale». Lo stesso principio di sussidiarietà subisce una violazione, in quanto la «differenziazione» dei comuni e delle loro funzioni non può essere disgiunta da una considerazione, in concreto, della capacità amministrativa e di gestione che distingue gli enti minori in ogni diversa realtà del Paese, e non può ridursi alla privazione delle funzioni dei comuni minori.

Inoltre, risulta violata la Carta europea delle autonomie locali, ratificata dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439. Il contrasto è evidente, in particolare, con l'art. 3, che nel definire il Concetto di autonomia locale non solo precisa che «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (comma 1), ma sottolinea anche che «tale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

Dunque, il trasferimento coattivo delle funzioni, strutture e risorse relative a tutte le funzioni amministrative e di gestione dei pubblici servizi dei comuni minori ad amministrazioni di secondo grado viola anche gli impegni liberamente assunti dall'Italia nel quadro europeo, e con ciò l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

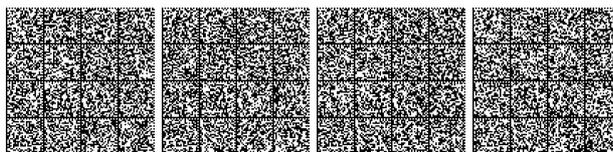
Si noti, tra l'altro, che in concreto molto spesso i comuni con popolazione non superiore a 1.000 abitanti non sono contigui, sicché essi debbono partecipare ad Unioni che comprendono comuni che affidano all'Unione solo alcune delle proprie funzioni, mantenendo per il resto (ed ovviamente) la pienezza della propria natura di comuni: sicché la situazione istituzionale risulta anche fortemente asimmetrica e diseguale, con il solo comune minore che perde nella sostanza la propria natura di vero comune, a favore di una Unione che per tutti gli altri comuni rimane un'organizzazione settoriale.

In altre parole la stessa Unione non ha la stessa natura per tutti i comuni componenti, dato che per la maggior parte essa resta una organizzazione funzionale di servizio, mentre per il comune fino a 1.000 abitanti essa in realtà subentra nel ruolo di vero comune.

Ad avviso della regione sotto questo profilo risultano violati, oltre che l'art. 114, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto soluzione discriminatrice, priva di ragionevolezza ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

Oltre alle regole costituzionali in materia di autonomia comunale, le disposizioni impugnate violano le competenze residuali delle regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Infatti, come confermato da codesta Corte costituzionale nella sent. n. 456/2005 (ivi il riferimento specifico era alla disciplina delle Comunità montane), nello stabilire la competenza statale, l'art. 117, secondo comma, lettera p), «fa espresso riferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa». Dunque, la potestà legislativa dello Stato si ferma all'ordinamento degli enti locali, e non si estende alle loro forme associative (*cf.* anche la sent. n. 27/2010), né a quel «caso speciale di unioni di comuni» (*cf.* Corte cost. n. 456/2005) quali



sono, appunto, le comunità montane, enti non dotati di «autonomia costituzionalmente garantita» (sent. n. 397/2006). In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni confermato l'incompetenza del legislatore statale ad intervenire in un ambito, quello delle forme associative, riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale (sentenze nn. 244 e 456 del 2005, n. 387 del 2006, n. 237/2009, n. 27/2010 e n. 326/2010).

Di conseguenza, l'intera disciplina della speciale Unione prevista dai commi da 1 a 16, a maggiore ragione per il suo carattere dettagliato e minuzioso, appare costituzionalmente illegittima per lesione della competenze residuale delle regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Da ultimo, e in subordine, va censurata la specifica incostituzionalità di talune disposizioni dell'art. 16 che prevedono poteri regolativi e amministrativi statali nella applicazione della normativa impugnata.

Così il comma 4 dispone, tra l'altro, che «con regolamento» da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione».

Ad avviso della ricorrente regione, si tratta di un potere che in nessun modo è riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di individuazione della funzioni fondamentali, o ad alcuna altra materia di competenza statale. Si tratta invece della disciplina dei rapporti tra i comuni e l'entità associativa, rapporti che — per la parte che non ricade nella stessa autonomia comunale — compete alla regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Di conseguenza, non vi è potere regolamentare statale, a termini dell'art. 117, comma sesto, Cost.

In ulteriore subordine, ove dovesse ammettersi una competenza statale, risulta violato il principio di leale collaborazione, non essendo prevista né l'intesa con la regione interessata né l'intesa con la Conferenza unificata.

Ugualmente, risulta illegittimo il comma 16, per violazione del principio di leale collaborazione, per avere il legislatore statale completamente pretermesso le regioni nella valutazione — demandata in via esclusiva al Ministro degli interni — in ordine al conseguimento, da parte dei comuni già coinvolti in forme associative di cui all'art. 30 del T.U.E.L., dei «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni». È eclatante la circostanza che gli effetti delle leggi regionali sull'associazionismo vengano a dipendere da una valutazione unilaterale e centralizzata del Ministero degli interni, senza alcun coinvolgimento delle regioni stesse, in violazione dell'art. 117, comma 4. È evidente, altresì, la violazione dell'art. 114, in quanto detta disposizione introduce un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni, in violazione dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali dall'attuale testo dell'art. 114, come modificato dalla riforma del titolo V.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito nella legge n. 148 del 2011, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

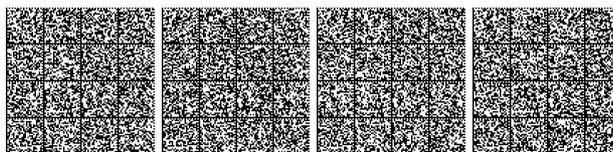
Padova-Bologna-Roma, addì 14 novembre 2011

Avv. BAROLI - Prof. avv. FALCON - Prof. avv. MASTRAGOSTINO - Avv. MANZI

Allegati:

- 1) Deliberazione della Giunta regionale dell'11 novembre 2011, n. 1332, che autorizza l'instaurazione del presente giudizio;
- 2) Deliberazione del Consiglio delle autonomie locali del 3 novembre 2011, n. 128.

11C0761



N. 147

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011
(della Regione Umbria)*

Iniziativa economica privata - Finanza regionale - Adeguamento degli ordinamenti regionali al principio della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione quale principio fondamentale per lo sviluppo economico e attuativo della piena tutela della concorrenza tra le imprese - Soppressione delle normative statali incompatibili, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi - Previsione di potere regolamentare statale, in carenza di qualunque delimitazione - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Previsione di un regime per l'esclusione di singole attività economiche, azionabile solo dallo Stato - Ritenuta genericità dei criteri di adeguamento, impossibilità giuridica di attuazione attraverso il meccanismo della abrogazione e necessità di bilanciamento dei valori contrapposti, incertezza sulla disciplina vigente, mancata previsione di intesa, mancanza di collegamento con lo stato della finanza regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale, violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, certezza del diritto, legalità sostanziale, leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, commi 2, 3, 4, 10 e 11.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto.

Enti locali - Servizi pubblici locali - Gestione e affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 e alla normativa europea - Previsione di una soglia di valore fissata dal legislatore nazionale, al di sopra della quale è in ogni caso esclusa la possibilità per gli enti locali di ricorrere alla modalità organizzativa della gestione *in house* - Previsione di restrizioni e penalizzazioni per le società titolari di affidamenti diretti - Previsione che le società *in house* siano assoggettate al patto di stabilità interno secondo modalità definite con atto ministeriale - Lamentata reintroduzione di una limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali in ordine alla gestione dei servizi pubblici elusiva della *ratio* del referendum e degli effetti vincolanti dello stesso, incidenza sulla materia dei servizi pubblici locali di spettanza residuale regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione in materia di servizi pubblici locali e di ordinamento degli enti locali, violazione del vincolo referendario.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, commi 8, 12, 13, 14, 32 e 33.
- Costituzione, artt. 75 e 117, commi terzo, quarto e sesto.

Istruzione - Istruzione e formazione professionale - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Durata non superiore a sei mesi - Beneficiari esclusivi neodiplomati o neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio - Lamentata interferenza nella materia della formazione esterna all'azienda di competenza esclusiva regionale, mancanza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 11.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Regioni (in genere) - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le Regioni di adeguamento entro i termini stabiliti - Elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011 - Lamentata interferenza nell'ambito della potestà statutaria e della autonomia finanziaria e organizzativa regionale, lamentata introduzione di norme di dettaglio in luogo di obiettivi di finanza pubblica, imposizione di un obbligo di modifica statutaria di cui la Regione non dispone compiutamente, imposizione alla Corte dei conti di poteri regolamentari in contrasto con la sua funzione, carenza dei presupposti della



decretazione d'urgenza - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della potestà statutaria regionale, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, esorbitanza dello Stato dall'ambito della potestà legislativa esclusiva, violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della funzione di controllo della Corte dei conti, abuso della potestà di decretazione d'urgenza.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 77, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119 e 123.

Enti locali - Unioni di comuni - Comuni fino a 1000 abitanti - Esercizio necessario di tutte le funzioni, incluse quelle delegate o attribuite dalle Regioni, attraverso la forma associativa dell'Unione dotata di propri organi e potestà statutaria, e titolare di rapporti giuridici e di risorse - Previsione di poteri regolamentari e amministrativi statali nonché del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione - Lamentata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, lamentata soppressione e fusione dei piccoli Comuni senza l'osservanza delle procedure costituzionali e creazione di nuovi enti territoriali in violazione del quadro costituzionale, interferenza in ambiti settoriali di competenza legislativa e amministrativa regionale, contrasto con la Carta europea delle autonomie locali, mancata previsione di procedure collaborative - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle prerogative delle autonomie locali, esorbitanza dello Stato dal proprio ambito di competenza in materia di enti locali, violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di associazionismo tra enti locali, abuso della potestà di decretazione d'urgenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, violazione dei principi di sussidiarietà, non discriminazione, ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, commi primo e secondo, 97, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo, secondo, lett. p), e quarto, 118 e 133, comma secondo; carta europea delle autonomie locali, ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Ricorso della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore Catuscia Marini, autorizzata con deliberazione della Giunta regionale del 14 novembre 2011, n. 1332 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. Paola Manuali dell'Avvocatura regionale, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. prof. Franco Mastragostino di Bologna e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, in quanto convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. del 16 settembre 2011, con riferimento alle seguenti disposizioni:

articolo 3, commi 2, 3, 4., 10 e 11; articolo 4, commi 8 e 12, 13, 14, 32 33; articolo 11; articolo 14, comma 1; articolo 16,

per violazione:

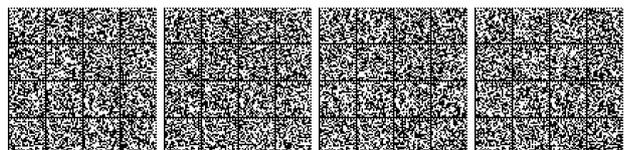
- degli articoli 3, 5, 75, 77, 97, 100, 103, 114, 117, 118, 119, 121, 123 e 133 della Costituzione;
- dei principi di legalità sostanziale, di non discriminazione e di ragionevolezza, di certezza del diritto e di leale collaborazione;

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Il decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 ha introdotto ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Esso è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011. La presente impugnazione si rivolge dunque a talune disposizioni del decreto-legge, in quanto esse sono state convertite dalla citata legge e nella forma che con essa hanno assunto.

Naturalmente la Regione Umbria è ben consapevole delle gravi ragioni, legate alla situazione della finanza pubblica, che hanno fornito la motivazione per le diverse disposizioni del decreto. Ritiene però che anche le misure restrittive debbano muoversi nel quadro delle regole costituzionali dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, e che anzi il rispetto di tali regole sia necessario sempre, ma lo sia ancor più quando la loro applicazione comporta sacrifici per le comunità territoriali coinvolte e per le persone che di esse fanno parte.



Ciò premesso, la ricorrente Regione Umbria ritiene che le disposizioni sopra indicate siano lesive della sua autonomia regionale costituzionalmente garantita, nonché in parte dell'autonomia garantita agli enti locali della Regione, e che dunque esse risultino costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'articolo 3, recante Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, in relazione ai commi 2, 3, 4, 10 e 11.

L'art. 3 è dedicato, come ricorda la sua intitolazione, al tentativo di semplificare il regime giuridico al quale sono sottoposte le attività economiche, nel quadro però della necessaria salvaguardia dei valori pubblici concorrenti e spesso contrapposti.

Esso si apre enunciando, al comma 1, un principio, e prescrivendo che l'ordinamento di tutti gli enti territoriali, dai Comuni allo Stato, vi si adegui.

Il principio consiste nella statuizione secondo la quale "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica".

Il comma 1, ora illustrato, non forma oggetto della presente impugnazione.

Esso pone un ovvio principio di libertà e non meno ovvie regole che lo limitano, ponendo "eccezioni" che in realtà consistono nel riferimento a valori ampi ed indeterminati, che non restringono affatto l'ambito dei possibili divieti, e si traducono in un richiamo ad un principio di ragionevolezza. Si può affermare senza paura di sbagliare che tutti i divieti oggi esistenti potrebbero giustificarsi in base ad una o più delle categorie enunciate.

Il problema che si pone, come si dirà, consiste invece nella circostanza che per la stessa ragione esso non è in grado né di funzionare da norma parametro della possibile abrogazione di particolari regimi amministrativi, né di fungere da significativa indicazione dei contenuti di una possibile normazione attuativa.

Il comma secondo dell'art. 3 stabilisce che "il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese".

Esso costituisce dunque una qualificazione giuridica del comma 1. Esso forma oggetto della presente impugnazione per la circostanza che le qualificazioni che esso assegna ad avviso della ricorrente Regione sono o del tutto prive di significato, o comunque erranee.

Che il comma 1 costituisca "principio fondamentale per lo sviluppo economico" potrà essere affermato in senso generico, ma tradotto in termini di qualificazione giuridica risulta privo di ogni significato. Infatti, lo sviluppo economico non è materia di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni, e in quanto considerato come materia è semmai materia residuale regionale. Non vi è dunque alcuno specifico potere statale di dettare principi fondamentali.

Né si vede quale possa essere il significato concreto della enunciazione secondo la quale il comma 1 "attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese".

Esso stabilisce - come già l'art. 41 Cost. - il principio della libera iniziativa economica, e lo tempera - sempre come l'art. 41 Cost. - con la necessaria tutela di altri valori competitivi, gli stessi che l'art. 41 sintetizza nella tutela della utilità sociale e della sicurezza, libertà e dignità umana, prescrivendo che anche a tal fine vi siano "i programmi e i controlli opportuni".

Esso dunque descrive i criteri del bilanciamento tra la libertà di impresa e le sue limitazioni, e non tutela la concorrenza più di quanto la tuteli qualunque altra regola alla quale tutte le imprese siano soggette.

Da sempre le Regioni sono competenti, nelle proprie materie e secondo le regole di ciascuna, a porre limiti all'attività di impresa per la tutela dei valori enunciati al comma 1. Il comma 2 sarebbe dunque del tutto illegittimo ove con tale enunciazione volesse affermare la competenza esclusiva statale in materia.



Ma che ciò non sia, risulta dallo stesso comma 1, che impegna le stesse Regioni ad adeguare il proprio ordinamento al principio in esso enunciato, così direttamente riconoscendo la competenza del legislatore regionale.

Il nucleo centrale della presente impugnazione ha comunque ad oggetto i meccanismi giuridici che, secondo il comma 3 dovrebbero garantire l'operatività del comma 1.

A termini del comma 3, primo periodo, "sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1" - cioè decorso il termine di un anno - "le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi".

Così disponendo il comma 3, pur utilizzando il termine atecnico della soppressione introduce indubbiamente un meccanismo abrogativo, che tuttavia non è in grado di funzionare, per le ragioni già sopra esposte. Infatti, nessun divieto o limitazione posta dalla legge è puramente capriccioso, e tutti hanno necessariamente un fondamento in termini di tutela della sicurezza, libertà, dignità umana, o sono destinati ad evitare un contrasto con l'utilità sociale, o sono stati ritenuti indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale.

Il problema è piuttosto quello di trovare un corretto bilanciamento tra le diverse esigenze, ma ciò non può avvenire attraverso un meccanismo abrogativo che si limiti a confrontare un astratto principio di libertà con i limiti che proteggono i valori contrapposti, ma deve essere operato in concreto, norma per norma, attraverso la specifica fissazione normativa di un nuovo equilibrio.

Di difficile comprensione è poi la previsione della sostituzione delle disposizioni "soppresse" con i meccanismi della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi: si tratta infatti di meccanismi (previsti dalla legislazione sul procedimento amministrativo) che, quando ne ricorrono i presupposti, sono già autoapplicativi e prevalenti sulle discipline di settore: mentre se non ne ricorrono i presupposti non si vede come essi potrebbero essere applicati.

La disposizione risulta dunque illegittima per violazione del principio di ragionevolezza, dedotto dall'art. 3 Cost., del principio di buon andamento, di cui all'art. 97, primo comma, Cost., nonché del principio di certezza del diritto, palesemente violato dalla assoluta incertezza sulla disciplina vigente che deriverebbe dalla applicazione del comma 3.

Conviene precisare che la Regione ritiene di essere legittimata a far valere il vizio enunciato anche se il comma 3 si riferisce apparentemente alle sole disposizioni normative statali. Infatti, la legittimazione e lo stesso interesse della Regione verrebbero meno se si potesse intendere che il comma 3 è destinato ad operare soltanto negli ambiti in cui non può intervenire la legislazione regionale, cioè negli ambiti materiali statali chiaramente ed oggettivamente distinti dagli ambiti di legislazione regionale.

Senonché, proprio i principi enunciati al comma 2 lasciano invece pensare che la disposizione intenda operare anche negli ambiti in cui è legittimata ad intervenire la legislazione regionale: di qui la legittimazione e l'interesse al ricorso, dal momento che l'abrogazione delle disposizioni statali e la sostituzione dei meccanismi vigenti con i meccanismi della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi verrebbe ad incidere sulla applicazione della legislazione regionale.

Le considerazioni sopra svolte circa l'impossibilità di una applicazione diretta del comma 1 nella direzione di un sensato giudizio di abrogazione delle singole discipline vigenti nei diversi settori inducono ad affermare che la vera funzione del comma 3 sta nel fungere da premessa al "vero" meccanismo attuativo previsto dall'art. 3: il potere regolamentare statale previsto dal secondo e terzo periodo.

Dispone infatti ancora il comma 3 che "nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa" (secondo periodo) e che "entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1" (terzo periodo).

La previsione di un meccanismo di integrazione normativa che settore per settore e norma per norma provveda a compiere *ex novo* la valutazione necessaria per stabilire un nuovo equilibrio tra il principio della libertà di impresa e la tutela costituzionalmente dovuta dei valori antagonisti si spiega facilmente, alla luce della illustrata impossibilità giuridica di una attuazione del comma 1 attraverso il meccanismo della abrogazione implicita.

Ma per la stessa ragione la previsione di regolamenti di semplificazione e di delegificazione si rivela costituzionalmente illegittima, in primo luogo per violazione del principio di legalità sostanziale. Sono infatti del tutto generici, ed in pratica dunque assolutamente assenti, quei criteri, indicazioni e vincoli di contenuto che devono costituire la cornice legislativa al cui interno può esplicitarsi: sicché la disciplina regolamentare finisce per essere meramente potestativa da parte del potere esecutivo.



Inoltre, l'assenza di qualunque delimitazione di materia del potere regolamentare così creato finisce per estenderne l'ambito sia alle materie di potestà concorrente che alle materie di potestà residuale regionale, con specifica violazione dell'art. 117, sesto comma.

In subordine, ove in denegata ipotesi per ragioni di sussidiarietà dovesse essere ammessa la legittimità del potere regolamentare così attribuito, la sua disciplina procedimentale rimarrebbe illegittima per la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza Stato Regioni per i profili di connessione o interferenza con le materie regionali.

Il comma 4 dell'art. 3 dispone che "l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111".

Ad avviso della ricorrente Regione, anche tale disposizione è illegittima, sotto un duplice profilo.

In primo luogo, essendo (come sopra esposto) i criteri ai quali le Regioni dovrebbero adeguarsi del tutto generici ed indefiniti, così come risulta impossibile un giudizio di abrogazione di specifiche disciplina, allo stesso modo risulta indeterminato il dovere di adeguamento, ed ulteriormente privo di parametri il giudizio sull'avvenuto o non avvenuto adeguamento. Di qui la complessiva incertezza ed irrazionalità della disciplina, e la sottoposizione della potestà legislativa regionale a limiti diversi da quelli previsti dalla Costituzione.

In secondo luogo, se anche i criteri ai quali adeguarsi fossero definiti, non vi è alcun collegamento razionale tra le discipline regionali in questione e lo stato della finanza regionale, sicché è del tutto incongruo che la Regione possa venire finanziariamente penalizzata per presunti mancati adeguamenti ai principi statali nell'esercizio della potestà legislativa.

I commi 8 e 9 — che non formano oggetto della presente impugnazione — prevedono la diretta abrogazione di una serie di restrizioni all'esercizio di attività economiche.

È invece impugnato il comma 10, secondo il quale "le restrizioni diverse da quelle elencate nel comma 9 precedente possono essere revocate con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente".

Tale potere regolamentare risulta illegittimo per le stesse ragioni già illustrate in relazione al comma 3, secondo e terzo periodo: violazione del principio di legalità sostanziale, per assenza di qualunque criterio al cui interno il potere regolamentare possa dirsi meramente esecutivo, violazione dell'art. 117, sesto comma, in quanto il regolamento possa estendersi ad oggetti ed ambiti di competenza regionale; in subordine, violazione del principio di leale collaborazione, non prevedendosi per le materie di competenza regionale l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

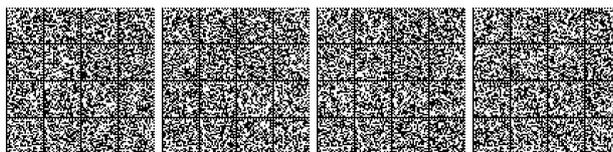
Il comma 11 dispone che "singole attività economiche possono essere escluse, in tutto o in parte, dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8", e che "in tal caso, la suddetta esclusione, riferita alle limitazioni previste dal comma 9, può essere concessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, qualora: a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana; b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa.

Anche tale disposizione appare costituzionalmente illegittima in primo luogo in quanto consente solo allo Stato, e non anche alle Regioni, di far valere, per le materie di propria competenza, le ragioni di interesse pubblico che ostano al venir meno della limitazione in questione.

In secondo luogo, ove per ragioni di uniformità e sussidiarietà dovesse apparire legittima la esclusiva competenza statale, sembra evidente che gli interessi rappresentati dalle Regioni nelle materie di propria competenza dovrebbero pur sempre trovare espressione nella necessità dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni: intesa di cui non vi è traccia nella disposizione impugnata. Di qui l'illegittimità per violazione del principio di leale collaborazione.

II. *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, recante "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea" e segnatamente, dei commi 8,12,13,32,33 e 14, per violazione degli arti. 75 e 117, quarto comma Cost.*

All'art. 4 sono introdotte innovazioni legislative che incidono sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, in una materia già oggetto di pronuncia referendaria abrogativa di disposizioni in buona parte del tutto analoghe a quelle oggi reintrodotte (art 23 bis). Tali disposizioni intervengono in una materia - quella dei servizi pubblici locali - che in quanto tale spetta pur sempre alla competenza legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art 117, quarto comma Cost.



Ad avviso della ricorrente Regione, le disposizioni statali qui impugnate non sono giustificate da ragioni di tutela della concorrenza, ma, soprattutto, violano la volontà, manifestata attraverso il *referendum*, di riduzione/eliminazione dei vincoli, aggiuntivi rispetto ai vincoli del diritto comunitario, discrezionalmente introdotti dal legislatore statale con l'art 23 bis, in ordine alle forme di gestione dei servizi pubblici locali.

Alle Regioni spetta, inoltre, la legittimazione ad impugnare le leggi statali in via diretta non solo a tutela della propria legislazione, ma anche con il riferimento alla prospettata lesione, da parte della legge nazionale, della autonomia propria degli enti territoriali.

L'art. 4 ripropone disposizioni precedentemente contenute nell'art. 23 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009 n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, abrogate con efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 13 (*G.U.* 20 luglio 2011, n. 167) e disposizioni del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, recante “Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23 bis comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”, la cui efficacia è venuta meno a seguito di tale abrogazione.

In sede di ammissibilità della richiesta di *referendum* per l'abrogazione dell'art. 23 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i., nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 di codesta Ecc.ma Corte, è stato evidenziato che tale abrogazione non ha “ad oggetto una legge a contenuto comunitariamente vincolato (e, quindi, costituzionalmente vincolato, in applicazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)” e che “in particolare, l'eventuale abrogazione referendaria non comporterebbe alcun inadempimento degli obblighi comunitari”, in quanto “la sentenza n. 325 del 2010, ha espressamente escluso che l'art. 23-bis costituisca applicazione necessitata del diritto dell'Unione europea” (*cf.* Corte cost. n. 24/2011).

Del resto, le disposizioni ivi previste recanti regole concorrenziali (come quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici) risultano più rigorose di quelle minime, richieste dal diritto dell'Unione europea, non essendo, peraltro, imposte dall'ordinamento comunitario, ma integrando solo “una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare” il primo comma dell'art.117 Cost.” (*cf.* Corte cost. n. 325/2010).

L'esito del *referendum* abrogativo ha determinato una riduzione dei vincoli discrezionalmente introdotti dal legislatore statale con l'art. 23-bis nelle forme di gestione dei servizi pubblici locali, in particolare rendendo meno restrittivo il modello in house e più flessibile il modello misto, favorendo così, entro i limiti dettati dalla formativa e dalla giurisprudenza comunitaria, il riespandersi del potere di scelta degli locali, il cui ruolo in materia di organizzazione e assetto dei servizi pubblici locali incisivamente evidenziato, a livello comunitario, dagli articoli 14 e 106 del Trattato funzionamento dell'Unione europea e dall'allegato Protocollo 26 che, con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale, sottolinea che i valori comuni dell'Unione europea comprendono, in particolare, “il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale, più vicini possibile alle esigenze degli utenti”, riconoscendo, nel contempo, “la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse”.

Invero, in sede di adozione dell'art. 4, il legislatore statale ha inteso riproporre — salvo prevedere la sola esclusione del servizio idrico integrato dalla relativa disciplina (comma 34) —, in modo quasi completo ed in forma pressoché testuale, il contenuto dispositivo restrittivo di molteplici norme già contenute nell'art. 23 bis e nel relativo regolamento di attuazione, di cui al d.P.R. n. 168/2010, in materia di gestioni in house, di partecipazione di soggetti privati per la costituzione di società miste, di regime transitorio degli affidamenti a società a partecipazione mista pubblica e privata e a società a partecipazione pubblica (anche quotate in borsa) e di limiti alla capacità di azione delle società titolari di affidamenti diretti, ponendosi così in netto e radicale contrasto con i limiti che il potere legislativo incontra, in seguito alla abrogazione referendaria, nell'intervenire nella materia oggetto di *referendum*, con particolare riferimento al “divieto di far rivivere la normativa abrogata” dal *referendum* medesimo (Corte cost. n. 33/1993, 32/1993, e ord. n. 9/1997).

Del resto, codesta Ecc.ma Corte, richiamando la “peculiare natura del *referendum* quale atto fonte dell'ordinamento”, ha osservato che, a “differenza del legislatore, che può correggere o addirittura risolvere quanto ha in precedenza statuito, il *referendum* manifesta una volontà definitiva e irripetibile” (Corte cost. n. 468/1990). Tale principio è stato sviluppato nella sentenza n. 32/1993, ove la Corte ha circoscritto la possibilità, per il legislatore, di “correggere, modificare o integrare la disciplina residua” entro i “limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare”, nonché, soprattutto, nell'ord. n. 9/1997, che ha sancito la “possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza, da parte del legislatore, di tali limiti”. Sicché, pare corretto ritenere che “la



limitazione alla potestà legislativa delle Camere possa circoscriversi al divieto di approvazione di una nuova legge che reintroduca i principi ispiratori della disciplina abrogata ed i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, in analogia con quanto indicato nella sentenza n. 68/1978” (cfr. S.Bartole, R.Bin, Commentario breve alla Costituzione, sub art. 75, CEDAM, 2008, pag. 687).

I commi che si intendono impugnare dell’art. 4 e che verranno di seguito declinati violano i suddetti principi, proprio in quanto ripristinano, in maniera sia formale che sostanziale, la normativa abrogata per effetto del *referendum*.

Procedendo all’esame puntuale di tali disposizioni, si evidenzia che:

- il comma 8 ripropone il comma 2, lett.a), l’art. 23-*bis* del d.l. 112/2008 e s.m.i., escludendo l’affidamento diretto in house dalle forme ordinarie di conferimento della gestione dei servizi pubblici, se superiore ai limiti dettati dal successivo comma 13;

- il comma 12 ripropone il comma 2, lett.b) dell’art. 23-*bis* e l’art. 3, comma 4 del d.P.R. n. 168/2011, prevedendo che l’affidamento del servizio a società a partecipazione mista pubblica costituita con procedura avente ad oggetto, allo stesso tempo, la selezione del socio privato, cui devono essere attribuiti specifici compiti operativi e una partecipazione non inferiore al 40 per cento, e l’affidamento del servizio, con ciò imponendo limiti che escludono altre fattispecie di partenariato istituzionale pubblico privato presenti a livello comunitario (ad esempio, le società miste con partecipazione privata inferiore al 40%);

- il comma 13 introduce un limite di valore, non presente a livello comunitario, per l’affidamento in house. Il servizio può essere affidato a società a capitale interamente pubblico in possesso dei requisiti comunitari, ma a condizione che il valore economico del medesimo sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900 mila euro annui;

- il comma 32 disciplina il regime transitorio degli affidamenti, riproponendo, in termini sostanzialmente analoghi, limitazioni e scadenze al regime degli affidamenti in atto, già fissate dall’abrogato art. 23-*bis* e va, quindi, impugnato, in quanto consequenziale ai commi 8 e 12. Nel merito, la disposizione prevede che:

a) la gestione affidata a società in house non conformi ai requisiti richiesti dal comma 13 (limite di 900 mila euro e requisiti comunitari), nonché ad altre società non aventi i requisiti richiesti dal medesimo comma 32, cessa improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante, alla data del 31 marzo 2012 (31 dicembre 2011 nella versione dell’art. 23-*bis*);

b) la gestione affidata a società a partecipazione mista, il cui socio privato è stato selezionato con procedure competitive, che non hanno riguardato l’attribuzione di specifici compiti operativi, cessa, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante, alla data del 30 giugno 2012, riproponendo sostanzialmente il comma 8, lett. b) dell’art. 23-*bis*, ma prolungandone la scadenza di sei mesi;

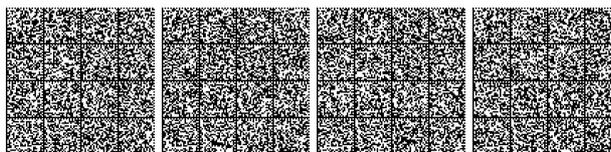
c) le gestioni delle società a partecipazione pubblica assentite alla data dell’1 ottobre 2003 e già quotate in borsa a tale data e le società da queste controllate ai sensi dell’art. 2359 c.c. — qualora la partecipazione pubblica non si riduca progressivamente ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e ad una quota non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2013 - cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015, riproponendo sostanzialmente il comma 8, lett. d), dell’art. 23-*bis*;

- il comma 33 ripropone formalmente e sostanzialmente il comma 9 dell’art. 23 bis, confermando il divieto, per le società titolari di affidamenti diretti (tra queste anche quelle in house), di acquisire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, nonché di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite società ad esse riferite, né partecipando a gare;

- infine, il comma 14 - che, per comodità espositiva, si tratta a parte, in quanto censurato anche sotto altro profilo - assoggetta le società in house affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, secondo modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme del federalismo, in sede di attuazione dell’art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e s.m.i., con la precisazione che “gli enti locali vigilano sull’osservanza, da parte dei soggetti indicati al periodo precedente, al cui capitale partecipano, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno”.

Prendendo le mosse dalla disciplina dei sistemi di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (commi 8, 12 e 13), si evidenzia che essi rappresentano, appunto, la riproposizione della disciplina abrogata dal *referendum* e, per tale motivo, costituiscono una netta violazione dell’art. 75 Cost.

Nei suoi termini effettivi e concreti, infatti, il *referendum* ha inteso abrogare l’applicazione di norme che, rendendo estremamente limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compreso il servizio idrico, escludevano di fatto la gestione in house, comunque consentita a livello comunitario nel rispetto dei (soli) requisiti (comunitari) del controllo analogo e dell’attività



prevalente. Invero, le peculiari condizioni “oggettive” che, nell’impianto normativo delineato dal previgente art. 23-bis, condizionavano la possibilità, per gli enti locali, di ricorrere all’autoproduzione dei servizi (in house providing), hanno ceduto il passo ad una soglia di valore (900.000 euro annui), arbitrariamente fissata dal legislatore nazionale (peraltro, in assenza di qualsivoglia forma di previa concertazione con gli enti territoriali), al di sopra della quale è, in ogni caso, esclusa la possibilità per gli enti stessi di ricorrere alla modalità organizzativa dell’in house.

Ebbene, al di là del fatto che l’introduzione della suddetta soglia di valore costituisca formalmente una innovazione, occorre considerare che, in realtà, detta previsione rappresenta, comunque, una forte limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali, suscettibile di incidere sull’autonomia loro riconosciuta in subiecta materia, invero ancor più restrittiva di quella precedentemente fissata dal comma 3 dell’art. 23-bis, con ciò sostanzialmente riproducendo lo stesso schema limitativo che caratterizzava la disciplina recata dall’art. 23-bis e che il *referendum* ha inteso eliminare in toto.

Sotto il medesimo profilo (violazione art. 75 Cost.), si rileva che tali nuove disposizioni (commi 8, 12 e 13) contenute nell’art. 4 violano la *ratio* del *referendum*, in quanto contrastano con l’intento, sotteso al quesito referendario, di rendere perfettamente equivalenti le diverse modalità di affidamento (gara, società mista, in house providing) contemplate dalla normativa e ciò, in ossequio alle indicazioni comunitarie. Ancora una volta, invece, il legislatore nazionale indica come alternative ed equivalenti le sole modalità di esternalizzazione (gara e società mista), mentre qualifica come eccezionale l’autoproduzione, introducendo, nel palese intento di aggirare il divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, l’innovativo limite di valore (comma 13), di cui sopra si è detto. Il quale limite deve, quindi, essere censurato sia — al pari del sistema complessivo degli affidamenti — sotto il profilo della violazione dell’art. 75, in quanto contrastante con lo spirito referendario, sia perché arbitrario, con riferimento alla omessa concertazione con gli enti territoriali, ed illogico, in quanto riferito indifferentemente alla generalità dei servizi pubblici locali, a prescindere dalle specificità che caratterizzano le varie tipologie di servizi (invero, la manutenzione delle strade ha caratteristiche diverse dall’illuminazione votiva).

Coerentemente con l’impugnazione dei commi 8, 12 e 13, si censura anche il successivo comma 32, laddove prevede un periodo transitorio degli affidamenti ancora una volta marcatamente caratterizzato dalla penalizzazione delle forme di autoproduzione dei servizi. A ben vedere, detta disposizione perderebbe, comunque, di significato qualora fosse dichiarata l’illegittimità costituzionale dei precedenti commi 8, 12 e 13, con conseguente ripristino della perfetta equiparazione delle varie modalità di affidamento dei servizi pubblici locali ed è per queste ragioni di intima connessione con il sistema degli affidamenti che tale norma va compresa nello stesso quadro impugnatorio.

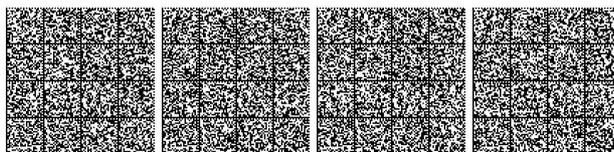
Quanto al successivo comma 33, che costituisce la pedissequa trasposizione dell’abrogato comma 9 dell’art. 23-bis, si rileva che esso restringe eccessivamente la capacità di azione delle società titolari di affidamenti diretti. Infatti, preclude del tutto alle società in house e miste, titolari di affidamenti conseguiti senza gara, la possibilità di conseguire nuove commesse (da enti pubblici o privati), privandole completamente della capacità imprenditoriale loro spettante. Invero, detta disposizione impedisce alle società in house la facoltà, pacificamente riconosciuta loro dal diritto comunitario e, peraltro, ribadita da codesta Ecc.ma Corte, di eseguire una parte, seppur marginale, della propria attività a favore di altri mercati (da attività “prevalente” ad esclusiva). Al riguardo, vale la pena di sottolineare che la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha osservato che tale restrizione rischia di limitare drasticamente il numero degli operatori ammissibili alle procedure di gara, favorendo così l’aggiudicazione al precedente affidatario, spesso l’unico partecipante alla gara (AS 864 del 26 agosto 2011). Sul punto, si segnala la proposta formulata dall’Autorità di “attenuare le condizioni che consentono agli affidatari diretti di partecipare ad altre gare, consentendo loro di farlo nel caso in cui (i) i soggetti in questione siano nella fase finale (inferiore ai due anni) del proprio affidamenti e (ii) sia già stata bandita la gara per il riaffidamento del servizio o, almeno, sia stata adottata la decisione di procedere al nuovo affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica, per il servizio erogato dall’affidatario diretto”.

Da ultimo e sotto altro profilo si censura il comma 14 per violazione dell’art. 117, commi terzo e sesto, Cost.

Tale ultima disposizione riveste carattere innovativo essendo già stata espunta dall’art. 23-bis in un momento anteriore al *referendum* e, precisamente, in sede di scrutinio della legittimità costituzionale del medesimo art. 23-bis, effettuato con la sent. n. 325/2010.

La disposizione in parola prevede l’assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno “secondo le modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme per il federalismo, in sede di attuazione dell’art. 18, comma 2 bis, del d.l. n. 112/2008”.

Ebbene, il cit. comma 14 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per le stesse ragioni per le quali codesta Ecc.ma Corte, con la più volte cit. sent. n. 325/2010, ha ritenuto incostituzionale il riferimento al patto di stabilità, a suo tempo previsto dal comma 10, lett. a) dell’art. 23 bis, sul presupposto che “l’ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sent. nn. 284 e 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l’art. 117, sesto comma, cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare” (cfr. ivi, punto 12.6 del diritto).



A ben vedere, la censure evidenziate risultano viepiù confermate dalla circostanza secondo cui il procedimento di approvazione del decreto attuativo dell'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112/2008, richiamato dalla disposizione in esame, contempla esclusivamente una fase consultiva non vincolante innanzi alla Conferenza unificata e non prevede alcun coinvolgimento diretto delle Regioni, escludendole ancora una volta.

III. *Illegittimità costituzionale dell'art. 11 recante "Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini, Violazione dell'art.117, quarto comma cost. e del principio di leale collaborazione.*

Dopo aver precisato che "i tirocinii formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali, in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime", l'art. 11 dispone che "fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocinii formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio". Viene, poi, precisato che in assenza di specifiche regolamentazioni regionali, trovano applicazione le disposizioni contenute nell'art. 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 ed il relativo regolamento di attuazione. Con tale norma viene dettata una disciplina statale dei tirocinii formativi e di orientamento non curricolari omogenea ed uniforme per tutto il territorio nazionale. Sennonché, si tratta di una materia di sicura competenza residuale regionale, qual è quella della "istruzione e formazione professionale" nel cui ambito la disciplina del tirocinio formativo e di orientamento pacificamente rientra.

Il legislatore statale ha ritenuto di potersi "ritagliare" un importante spazio della materia, in virtù del titolo competenziale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) cost. "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che, infatti, è evocato nella stessa rubrica dell'art. 11.

Tale qualificazione, tuttavia, è ingannevole. Infatti, la legge statale, ben lungi dal fissare prestazioni da garantire, ne fissa invece limitazioni, impedendo alle Regioni di garantire le prestazioni in termini più estesi. Si tratta dunque di "limiti prestazionali" e non della determinazione di "livelli minimi essenziali".

La non riconducibilità della norma alla indicata competenza statale ne comporta l'illegittimità, per difetto di competenza.

A parte ciò, tali limitazioni, per quanto bene intenzionate, appaiono anche irragionevoli nella loro uniformità per tutto il territorio nazionale, che è invece caratterizzato da una varietà di esigenze e situazioni che richiedono risposte diversificate, quali solo la competenza regionale può assicurare.

Ma, anche se l'indicato titolo di competenza potesse giustificare un intervento statale, va comunque rilevato che tale intervento non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale, ma semmai nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale.

È fuori di dubbio, infatti, che laddove si rinvenga un "intreccio" tra livelli essenziali delle prestazioni e competenze regionali, la condizione di legittimità dell'intervento statale è data dalla "previsione di adeguate procedure di coinvolgimento delle Regioni nella specificazione delle prestazioni", come la stessa Corte ha più volte indicato. In altri termini, quando vi è l'intreccio delle competenze, derivante dalla sovrapposizione di interessi statali e regionali convergenti, l'ente "minore" deve comunque essere consultato, in misura graduata in base al livello di incisione della sua competenza ed al rilievo dell'interesse di cui è portatore, in virtù del principio di leale collaborazione (in tal senso sent. 88/2003; 387/2007; 134/2006, che ha sanzionato l'illegittima riduzione della partecipazione regionale al livello del semplice parere, anziché della necessaria intesa).

Nessuna procedura di coinvolgimento è contenuta nella disposizione in esame, che si limita a dettare una disciplina uniforme dell'istituto, senza prevedere fasi successive di specificazione ed attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni entro cui coinvolgere le Regioni, con la conseguenza che deve esserne dichiarata l'illegittimità per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost e del principio di leale collaborazione.

IV. *Illegittimità costituzionale dell'art. 14, recante "Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali", in relazione al comma 1.*

1. *Illegittimità costituzionale in quanto le norme limitano l'autonomia statutaria e legislativa, sottoponendone l'esercizio a sanzione negativa. Violazione degli artt.123 e 117, comma secondo, Cost.*

L'art. 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali) al comma 1 introduce una serie di "obblighi di adeguamento" a cui le Regioni devono ottemperare per non essere escluse dall'applicazione dell'art. 20, c. 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.



Questa norma si riferisce alle Regioni “virtuose” che, avendo conseguito gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità, non sono tenute a concorrere, a partire dal 2013, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso i pesanti “tagli” fissati dal comma 5 dello stesso articolo e dall’articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Gli obblighi posti dall’art. 14 consistono in una serie di misure che avrebbero l’obiettivo di ridurre i “costi della politica” regionale. Essi si concretizzano, per la parte che forma oggetto del presente ricorso, in una riduzione del numero sia dei consiglieri regionali che dei componenti della Giunta regionale.

Precisamente, si tratta delle seguenti disposizioni:

“a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;

b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all’unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Può considerarsi pacifico che la Costituzione non attribuisce al legislatore statale poteri legislativi tali da incidere direttamente sulla materia, che dalla Costituzione è gelosamente riservata agli Statuti regionali. È ben noto, infatti, che l’art. 123, discostandosi dalla precedente formulazione, assoggetta gli Statuti regionali - oltre che alle specifiche disposizioni dettate in tema di forma di governo - al solo criterio della “armonia con la Costituzione”, ad esclusione di qualunque vincolo disposto dalla legge ordinaria statale. Conformemente, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha sancito che “la composizione dell’organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sentenza n. 3 del 2006)” (così la sent.n. 188/2011 di codesta Corte). È dunque escluso che la legge statale possa imporre alle Regioni un obbligo di adeguamento, in quanto il potere statutario è vincolato ad essere “in armonia” con la Costituzione, ma non è più soggetto alla legislazione ordinaria dello Stato.

È probabilmente per tale ragione che il legislatore ha inserito nella rubrica dell’articolo l’autoqualificazione delle misure introdotte come “misure premiali”. Si tratterebbe, dunque, non di un qualcosa a cui la Regione sia costretta, ma di qualche cosa che la Regione può volontariamente fare per ottenere un premio, cioè uno specifico vantaggio.

Tuttavia non è certo questo il significato né il modo di funzionamento della norma, e l’erronea autoqualificazione, mentre rivela la consapevolezza di non disporre dei necessari poteri, non può occultare la reale natura dell’intervento statale.

È infatti giurisprudenza costante della Corte costituzionale che le qualificazioni di una norma, che siano contenute nel testo o nella rubrica, non hanno alcun valore condizionante, dovendosi, invece, tenere conto della natura oggettiva della norma, che spetta alla Corte stessa di valutare: diversamente, la rigidità e lo stesso significato del riparto costituzionale delle attribuzioni verrebbe meno, potendo il legislatore statale disporre a piacere.

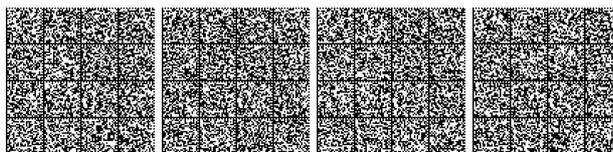
Occorre, dunque, valutare se il dovere di modificare la composizione degli organi statutari, al fine di mantenere (in realtà di poter mantenere, ricorrendo tutte le altre condizioni) la qualifica di Regione virtuosa, sia da considerarsi come una norma giuridica a carattere effettivamente “premiante” o meno.

La risposta negativa sembra evidente, ma converrà comunque debitamente argomentarla.

Sotto un profilo di teoria generale, le norme “premiali” non presentano una struttura diversa da quelle “normali”: è prescritto un comportamento, assistendo questa prescrizione con una sanzione “positiva” (il “premio”) anziché con una “negativa” (la pena).

Nelle relazioni con le Regioni, lo Stato è talvolta ricorso al meccanismo delle norme “premiali” o “promozionali” (si veda ad es. il caso del contributo finanziario introdotto per promuovere il coordinamento preventivo dei programmi relativi all’eutrofizzazione delle acque marine e lacustri, nel caso deciso dalla sent. n. 800/1988).

La distinzione tra il premio e la pena non può essere solo lessicale, ma deve guardare alla sostanza della situazione giuridica che la sanzione realizza. Per decidere se una disposizione di legge sia una normale prescrizione con sanzione negativa o una norma premiante è necessario badare alla situazione giuridica in cui la norma opera e come questa viene



cambiata dalla sanzione comminata (si veda in questo senso la sent. n. 283/2009, a proposito di una legge della Regione Puglia): solo così si può cogliere se la norma in questione ha natura “promozionale” o “coattiva” (si veda in tal senso, a proposito di una norma a favore delle c.d. “quote rosa”, la sent. n. 4/2010). Ad esempio, prescrivere che “chiunque riveli l’identità dei suoi collaboratori sarà mantenuto in vita”, non è diverso da minacciare i renitenti con la pena di morte.

In altre parole, una norma potrà dirsi premiale quando la sua osservanza comporta il prodursi di una nuova situazione favorevole, prima inesistente; e sarà al contrario “penale” (in senso generico) o affittiva, quando la sua inosservanza comporti il prodursi di una nuova situazione sfavorevole, prima inesistente.

Nel caso della disposizione qui impugnata, è palese che il rispetto degli obiettivi posti dallo Stato non comporta per la Regione l’acquisizione di un “di più”, ma semplicemente il mantenimento di uno status che evita alla Regione stessa di subire ulteriori sanzioni negative di tipo finanziario. Se poi si colloca questo effetto nell’attuale contesto della finanza regionale, è evidente che quello che alla Regione inadempiente si minaccia è a tutti gli effetti una sanzione negativa, quantificabile in termini di tagli di bilancio.

Dunque, nonostante il titolo edulcorato, la Regione è posta davanti ad un obbligo di modificare il proprio Statuto, obbligo fornito di una evidente sanzione negativa, con violazione della autonomia statutaria garantita dall’art. 123 Cost., nonché dell’art. 117, comma 2, in cui sono descritti i limiti della potestà legislativa dello Stato.

Ed è evidente che in questi termini la disposizione impugnata limita indebitamente l’ambito della potestà statutaria definito dalla Costituzione.

Né l’illegittima intromissione si può giustificare a titolo di coordinamento della finanza pubblica, essendo evidente che non esiste alcuna connessione necessaria tra il numero dei consiglieri e degli assessori ed un determinato risultato complessivo della gestione finanziaria. Al contrario, il riferimento al coordinamento finanziario evidenzia un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, come di seguito esposto.

2. *Violazione dell’autonomia finanziaria regionale garantita dall’art 119 Cost.*

Infatti, una ulteriore ragione di illegittimità della norma *de qua* deriva dalla natura stessa degli obiettivi assegnati da essa alle Regioni, e dei corrispondenti vincoli imposti.

La disciplina del patto di stabilità introdotta dall’art. 20 del decreto-legge 98/2011, come convertito dalla legge 111/2011, fissa delle modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte delle singole Regioni, che possono essere concordate tra lo Stato e le Regioni stesse attraverso una procedura negoziata. In questo ambito si prevede che le Regioni siano responsabili dei risultati conseguiti, e si fissano i criteri con cui valutare le loro prestazioni. Le Regioni verranno suddivise in quattro classi di virtuosità, sulla base di una serie considerevole di “parametri di virtuosità” definiti in termini “performativi”, ossia fissando obiettivi di finanza pubblica, che lasciano la singola Regione pienamente responsabile di trovare gli strumenti per conseguirli.

La norma ora impugnata introduce, invece, un criterio nuovo e del tutto eterogeneo, di tipo “esigenziale”. Anche se la Regione sarà stata capace di individuare gli strumenti adatti a raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, non sarà inserita tra gli enti virtuosi, se non avrà rispettato l’obbligo di adeguamento ad un criterio numerico (relativo al numero dei consiglieri e di componenti dell’esecutivo), fissato in ragione proporzionale con la popolazione dell’ente. In questo modo, ad essere apprezzato non sarà il risultato conseguito usando opportunamente la propria autonomia finanziaria, ma l’aver applicato un criterio che vincola la Regione in modo tassativo, senza consentirle alternative equivalenti per il risultato.

Appare, perciò, lesa l’autonomia finanziaria, garantita alla Regione dall’art. 119 cost. Alla Regione è tolta la possibilità di scegliere attraverso quale via raggiungere gli obiettivi fissati, perché le si impone, in nome del coordinamento della finanza pubblica, di operare in un modo rigidamente vincolato. Non adempiere a questo requisito esigenziale impedisce di accedere alla qualifica perseguita, malgrado si siano conseguiti tutti i risultati finanziari richiesti dagli altri requisiti, con conseguenze negative che hanno un evidente carattere sanzionatorio.

3. In ogni modo, illegittimità costituzionale delle disposizioni, in quanto disposizioni di dettaglio. Violazione dell’art. 117 comma terzo.

Se pure fosse giustificato il riferimento della disciplina alla materia del coordinamento della finanza pubblica, essa rimarrebbe ugualmente illegittima in quanto fondata su regole di dettaglio, in violazione dell’art. 117, terzo comma, cost. Infatti, con riferimento a tale profilo, pare evidente, sulla scorta della stessa giurisprudenza costituzionale, che la disposizione in esame ha carattere di estremo dettaglio, che non si limita ad indicare alle Regioni obiettivi, standard, tetti da raggiungere con mezzi e modalità individuabili dalla stessa Regione, nell’ambito della sfera di discrezionalità/autonomia alla medesima costituzionalmente garantita, ma fissa direttamente ed obbligatoriamente tagli e riduzioni degli organici del Consiglio, sulla base di parametri (consistenza popolazione), che erano stati superati dalla stessa riforma costituzionale del 1999, allorché era stata demandata alla competenza statutaria delle Regioni (“nuovo” art. 123, comma 1, Cost.) il compito di determinare il numero, ritenuto ottimale e rappresentativo, dei componenti del



Consiglio regionale. Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, si rinviene un orientamento consolidato (Corte Cost nn. 159/2008, 36/2004, 390/2004, 449/2005, 95/2007) secondo cui costituiscono principi fondamentali le disposizioni che si limitano a prescrivere obiettivi da realizzare, lasciando alle Regioni la scelta del modo attraverso cui perseguirli. Mentre, di contro, è da escludere la possibilità di simile qualificazione, nel caso di disposizioni che impongono misure analitiche, di dettaglio e vincoli puntuali. Pertanto, nella misura in cui la disposizione in esame non si limita a stabilire un obiettivo, ma indica direttamente i mezzi ed anche il dettaglio minuto della relativa applicazione, non lasciando alternativa alcuna, è evidente che la stessa fuoriesce dalla qualificazione in termini di norma di "principio".

Sotto altro profilo, occorre considerare che, pur non essendo sempre chiara la *ratio* distinguendo fra norma di dettaglio e norma di principio, emerge dalla giurisprudenza della Corte e, specialmente, dalla dottrina, la considerazione secondo cui la norma di principio può spingersi nel dettaglio soltanto qualora si possa dimostrare che la disposizione enunciata è l'unica modalità possibile di perseguimento dell'obiettivo atteso. È evidente che detta regola non vale affatto a giustificare la pervasività dell'intervento posto con l'art. 14, considerato che l'obiettivo perseguito dalla manovra è sostanzialmente quello del contenimento dei costi della politica delle Regioni; obiettivo, in verità, che può essere perseguito mediante una pluralità di azione diverse.

Per queste ragioni, ai precedenti motivi di impugnazione, si aggiunge anche la violazione dell'art. 117, comma 3, laddove, in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", detta norma costituzionale assegna allo Stato potestà legislativa concorrente, e perciò limitata alla sola "determinazione dei principi fondamentali".

4. *In subordine. Ulteriore illegittimità costituzionale della disposizione, in quanto sanziona la Regione per una circostanza della quale essa stessa non dispone compiutamente.*

Una ulteriore ragione di illegittimità degli obblighi di adeguamento che le disposizioni impugnate impongono alle Regioni, risulta dalla circostanza che la richiesta riduzione del numero massimo dei consiglieri (e degli assessori) regionali potrà con certezza essere "operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" solo se lo Statuto non abbisogna a tal fine di una revisione, ponendo indicazioni numeriche diverse.

Ove invece il numero dei consiglieri sia determinato dallo Statuto, lo stesso Ente Regione non può essere considerato del tutto libero di apportare al suo Statuto le modifiche richieste. La Regione, in quanto ente, non è in grado né di determinare compiutamente i tempi della approvazione, né la stessa approvazione delle modifiche richieste.

Infatti, come prescrive la Costituzione, la legge di revisione statutaria è potenzialmente sottoposta a ben tre altre "autorità", oltre a quella dell'Assemblea legislativa: al controllo preventivo del Governo, all'eventuale giudizio preventivo della Corte costituzionale, all'eventuale *referendum* approvativo. Quindi, l'art. 14 pone a carico dell'Ente Regione un obbligo giuridico sanzionato che, però, può essere impedito da soggetti che stanno fuori del novero delle istituzioni regionali politicamente responsabili.

Né si dica che i primi due eventi conseguono alla illegittimità delle norme eventualmente adottate: perché il giudizio - iniziato per ragioni di legittimità - potrà bene concludersi con la reiezione del ricorso, ma intanto i tempi di approvazione delle modifiche saranno completamente saltati.

Ancor più evidente appare la possibilità che la modifica statutaria venga sottoposta a *referendum*, con la conseguente impossibilità di predire il risultato.

L'irragionevolezza è palese: la riduzione del numero dei consiglieri regionali potrà anche essere "adottata" entro il termine di sei mesi (pure non previsto dalla Costituzione) attraverso una delibera dell'Assemblea legislativa, ma che essa sia "efficace dalla prima legislatura regionale, successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto", è un fatto che dipende dalla volontà di altri soggetti (Governo, Corte costituzionale, corpo elettorale).

È chiaro, peraltro, che la minaccia delle gravi conseguenze che la norma impugnata ricollega al mancato adempimento degli obblighi previsti, si tradurrebbe in una forte pressione sul corpo elettorale, affinché non eserciti la sua facoltà di promuovere il *referendum* conformativo. L'irragionevolezza di questa norma determina sotto questo profilo anche una ulteriore violazione dell'autonomia statutaria della Regione, alterando il ruolo che il corpo elettorale svolge nell'adozione e nella modifica dello Statuto in base all'art. 123, c. 6, della cost. Lo Statuto è anche un atto politico della comunità/popolo regionale, atto di cui, dunque, la Regione "ente" non dispone completamente.

5. *Illegittimità costituzionale dell'obbligo di istituzione Collegio dei revisori e dei poteri regolamentari affidati alla Corte dei Conti. Violazione degli articoli 100, comma secondo, 103, comma secondo, 117, commi terzo e sesto, 121 della Costituzione.*

La disposizione contenuta nella lettera e) prevede l'obbligatoria istituzione, in ogni Regione, a decorrere dal 1 gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente, il quale, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti".



Alla stessa Corte dei conti è demandata l'individuazione dei criteri per la determinazione della specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali, richiesta per l'iscrizione nell'elenco, dal quale debbono essere estratti i componenti (oltre a tale qualificazione, per l'iscrizione sono richiesti anche i requisiti previsti dai principi contabili internazionali e la qualifica di revisori legali).

Ad avviso della ricorrente Regione tali disposizioni sono costituzionalmente illegittime: si dispone l'istituzione di un nuovo organo necessario delle Regioni, in contrasto con il dettato costituzionale e all'autonomia statutaria regionale, con in più la singolare — ma anche illegittima — attribuzione di poteri normativi alla Corte dei conti circa l'individuazione dei componenti. Ora, l'art. 121 cost. individua direttamente gli organi necessari delle Regioni (Presidente, Giunta e Consiglio); mentre, di converso, l'istituzione degli organi non necessari (ossia eventuali) è rimessa allo Statuto o alla legge regionale, ferma restando l'intangibilità delle competenze affidate dalla Costituzione agli organi necessari. Pertanto, il legislatore statale ordinario difetta di qualsivoglia competenza in ordine alla stessa previsione/imposizione del nuovo organo quale componente necessaria dell'organizzazione regionale.

Ed in effetti lo Statuto della Regione Umbria già prevede, all'art. 78, comma 2, già prevede che il controllo sulla gestione finanziaria della Regione sia esercitato da un Collegio dei revisori dei conti, per la cui disciplina si rinvia alla legge regionale: che in effetti è intervenuta con la legge regionale n. 22 del 2005.

Dunque, la previsione statale verrebbe a sostituirsi alle regole che la Regione, nella sua autonomia, ha già dettato allo stesso scopo, senza che vi sia alcun titolo che legittimi un intervento così pervasivo. Non si tratta dunque di un "principio" di coordinamento di finanza pubblica, ma di una norma organizzativa dettagliata che impone addirittura la specifica composizione/qualificazione professionale del nuovo organo e dei suoi componenti, esorbitando dai limiti della competenza legislativa statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.

Specificamente ed ulteriormente illegittimo, inoltre, appare l'affidamento alla Corte dei conti di poteri regolamentari il cui esercizio non solo interferisce con l'autonomia legislativa regionale, ma snatura la funzione stessa della Corte dei conti quale organo di controllo e giurisdizionale, per definizione esterno rispetto all'organizzazione degli enti in relazione ai quali essa svolge la sua azione, in violazione degli artt. 100 e 103 cost. Né lo Stato, privo esso stesso della potestà regolamentare nelle materie concorrenti, può demandarla all'organo di controllo, in violazione dell'art. 117, commi terzo e sesto.

6. Ulteriore specifica illegittimità costituzionale della disposizione secondo cui le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Accanto a quelle sopra lamentate, una specifica ragione di illegittimità costituzionale colpisce la disposizione secondo la quale "le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero".

Infatti, se pure in denegata ipotesi vi fosse un potere del legislatore statale di determinare il numero dei consiglieri in modo indiretto, impropriamente sanzionando la Regione sul piano dei vincoli giuridici ed economici per il mancato adeguamento, tale potere non potrebbe esercitarsi che secondo un principio di razionalità ed in condizioni di uguaglianza per tutte le Regioni che si trovassero nelle medesime condizioni.

A tale elementare principio contraddice la regola secondo la quale una Regione non sarebbe neppure libera di determinare un numero di consiglieri regionali che la stessa legge statale mostra di giudicare congruo, per la sola ragione che con precedente scelta la Regione stessa aveva determinato un numero inferiore. Si tratta, in definitiva, di violazione del principio di uguaglianza tra enti, che hanno, sotto tutti i profili rilevanti, le medesime caratteristiche oggettive.

7. Illegittimità costituzionale per difetto di urgenza. Violazione dell'art. 77 Cost.

Benché si sia qui preferito dare la priorità alle censure che riguardano il merito dispositivo della norma impugnata, per completezza va aggiunto che, ad avviso della ricorrente Regione, essa è costituzionalmente illegittima anche sotto il diverso profilo della carenza dei presupposti del decreto-legge.

Essa pone un termine assai stringente per la "adozione" o per la "operatività" della modifica statutaria (6 mesi), senza alcuna esigenza di urgenza, visto che la norma stessa dispone che le nuove misure saranno "efficaci" solo con la prossima legislatura regionale, quindi non prima di maggio 2015. Risulta perciò violato anche l'art. 77 Cost., che sottopone la decretazione d'urgenza a precisi requisiti di urgenza, oltre che di straordinarietà e necessità.

Stabilire un termine "urgente" di sei mesi per l'approvazione di disposizioni destinate ad operare non prima di quattro anni dall'entrata in vigore del provvedimento, sembra un caso molto chiaro di violazione delle condizioni poste dall'art. 77 Cost.



Sui presupposti a cui la giurisprudenza costituzionale subordina la legittimazione della Regione ad agire per la violazione delle norme costituzionali relative alle “forme” degli atti legislativi, si rinvia alle motivazioni sviluppate in seguito in relazione all’art. 16, che qui vengono richiamate in toto.

V. Illegittimità costituzionale dell’art. 16, recante “Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell’esercizio delle funzioni comunali”.

Si premette che la Regione Umbria impugna l’art. 16 in nome proprio, ma anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie, formulata ai sensi dell’art. 9, c. 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che modifica l’art. 32, c. 2, della l. 11 marzo 1953 n. 87, e quale portatrice dei loro interessi istituzionali (*cf.*: deliberazione del Consiglio delle autonomie locali dell’11 novembre 2011, n. 301, allegato doc. 2).

1. Illegittimità dell’art. 16 per violazione dell’art. 77, commi primo e secondo, Cost.

L’intero art. 16, qui impugnato, appare in primo luogo costituzionalmente illegittimo per difetto del requisito dei “casi straordinari di necessità e d’urgenza” richiesti dall’art. 77, commi primo e secondo, della Costituzione.

Si tratta, invero, di norme ordinamentali che incidono profondamente sullo status istituzionale dei Comuni. Infatti, i commi da 1 a 16 impongono ai Comuni fino a 1000 abitanti la gestione associata ed altre modalità vincolate per l’esercizio di tutte le funzioni amministrative e la gestione di tutti i servizi, definendo altresì minutamente l’istituzione e la composizione degli organi di una nuova forma di associazione obbligatoria denominata Unione; mentre i commi da 17 a 21 innovano nella composizione e nell’articolazione degli organi dei Comuni in genere, incidendo sulla loro autonomia organizzativa e sul loro attuale funzionamento, e dispongono in materia di retribuzione dei componenti degli organi di governo degli enti territoriali. Lo stesso decreto-legge stabilisce che la disciplina varata non è di immediata applicazione, laddove al comma 9 pospone la sua operatività “a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del Comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo”. Appare dunque di tutta evidenza che l’applicazione delle disposizioni in questione non è destinata a compiersi, e nemmeno ad iniziare, nell’immediato.

È altrettanto evidente che entro quel termine — ed anzi molto prima — avrebbe potuto attivarsi e compiersi l’ordinario procedimento legislativo, e che dunque non vi era ragione alcuna per la quale il Governo dovesse sostituirsi al naturale titolare della funzione legislativa.

Né si potrebbe replicare che l’urgenza, se non era di queste disposizioni, era invece di altre contenute nello stesso decreto: perché questo, anziché giustificare, aggrava il vulnus inferto alle regole sulle competenze costituzionali, avendo con ciò il Governo costretto il Parlamento a deliberare senza ragione nel breve termine che la conversione del decreto-legge, e la reale urgenza economica del paese, richiedevano.

A rendere ancor più evidente il già evidente difetto di urgenza delle disposizioni introdotte vale ulteriormente la considerazione che esse non solo sono destinate ad attuarsi in un momento lontano nel tempo, ma neppure appaiono connesse a risparmi di spesa che si possano considerare certi e rilevanti.

Infatti, i contenuti delle norme censurate non sembrano rispondere adeguatamente alla finalità del “contenimento delle spese degli enti territoriali”, perseguita in nome del risanamento della finanza pubblica, non essendo, tra l’altro, nemmeno quantificati i supposti risparmi di spesa. Sicché, mentre gli effetti di innovazione ordinamentale contenuti in queste norme sono di grandissima rilevanza, anche sotto il profilo costituzionale, gli effetti concreti che queste possono determinare sul contenimento della spesa appaiono incerti e, comunque, solo eventuali: mancano, infatti, di quella precisione ed evidenza che ne potrebbe giustificare l’emanazione per decreto-legge. Sotto il profilo economico e di contenimento della spesa manca ogni quantificazione anche nella relazione della Ragioneria Generale che ha accompagnato il provvedimento di urgenza.

All’opposto, sarebbero stati da tenere in considerazione, anche ai fini della copertura delle spese, gli oneri amministrativi a carico delle Amministrazioni coinvolte, che deriverebbero dall’applicazione di queste norme come conseguenza dei mutamenti di organizzazione, di strutture operative, di semplici ma non irrilevanti costi di ristrutturazione degli uffici e del materiale amministrativo. Si tratta di costi certi, che rendono solo benintenzionata, ma non certo efficace, quella disposizione che il legislatore ha inserito in chiusura alla nuova disciplina (comma 30) secondo cui “dall’applicazione di ciascuna delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Si tratta di una clausola la cui presenza non fa che introdurre un ulteriore elemento di irrazionalità nella disciplina, perché le spese sono davvero certe, ove si consideri che anche semplici adempimenti burocratici, come il cambiamento dell’intestazione della carta ufficiale, dei timbri o degli indirizzi elettronici dovrà inevitabilmente comportare una qualche spesa a carico del bilancio pubblico.

Che il difetto dei requisiti di necessità ed urgenza generi vizio di legittimità costituzionale è fuori di dubbio.



Già con la “storica” sent. n. 29/1995, codesta Corte ha fermamente ribadito la sindacabilità della sussistenza dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza del decreto-legge, i quali costituiscono “un requisito di validità costituzionale dell’adozione del predetto atto”, di modo che l’eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge [...] quanto un vizio in procedendo della legge di conversione, avendo quest’ultima [...] valutato erroneamente l’esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione” - vizio che rimane censurabile quand’anche il decreto è già stato convertito in legge, come la stessa Corte ha ribadito nelle ben note sent. nn. 171/2007 e 128/2008.

È vero che la Corte ha affermato anche che la mancanza dei presupposti della decretazione d’urgenza può dar luogo ad un vizio di legittimità dell’atto “solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento” (sent. 398/1998, n. 3 del considerato in diritto). Ma un decreto-legge che pospone l’operatività delle proprie misure ad una data indefinita, ma che comunque in nessun caso può cadere prima di un anno dalla sua entrata in vigore appare del tutto incompatibile con quella “immediata applicazione” che la legge 400/1988, in attuazione dell’art. 77 Cost., pone come vincolo al potere governativo di decretazione d’urgenza.

Denunciato il vizio, che ad avviso della ricorrente Regione inficia l’intera disciplina dell’art. 16, occorre ora affrontare, per i dubbi che potrebbero essere sollevati in proposito, il tema della legittimazione della Regione a farlo valere.

Infatti, come codesta Ecc.ma Corte ha più volte avuto modo di affermare, “le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non «quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze» regionali (in particolare le sentenze n. 398 del 1998; fra le molte analoghe anche le sentenze n. 383 e n. 50 del 2005)”, perché può essere fatto valere il contrasto “con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale (tra le molte, sentenze n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287 del 2004).” (la citazione è tratta dalla sent.n. 116/2006). L’unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere è, infatti, “quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione” (sent. n. 216/2008).

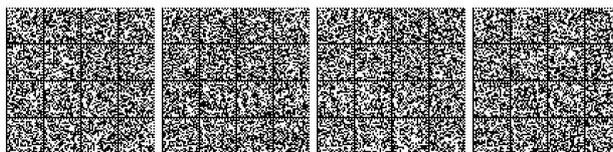
Benché questa consolidata giurisprudenza abbia finora impedito alle Regioni di poter far valere i vizi “formali” degli atti legislativi, la Corte non ha mai dichiarato questa preclusione nei confronti del soggetto Regione in quanto tale, ma in relazione alla particolare (e particolarmente restrittiva) definizione dell’interesse ad agire. Come sottolinea la sentenza da ultimo citata, perché tale interesse sia ritenuto ammissibile è richiesto che “l’iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l’utilità propria”, in quanto la sussistenza dell’interesse ad agire può essere postulata “soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell’attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice”.

Tuttavia, l’“utilità propria, diretta e immediata” non può essere fatta coincidere con la difesa della specifica attribuzione legislativa assegnata alla Regione, dal momento che la violazione di questa costituirebbe un vulnus al riparto costituzionale delle competenze denunciabile per sé stesso, senza che venga in rilievo la specifica forma dell’atto legislativo che ne è responsabile.

Le “prerogative costituzionali” delle Regioni debbono pertanto estendersi, ad avviso della Regione, anche al loro status costituzionale e al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali. E lo stesso deve dirsi anche per i Comuni, quali enti che primariamente “costituiscono” la Repubblica ai sensi dell’art. 114 della Costituzione, che ugualmente la violazione della regola del procedimento legislativo ordinario ha privato della possibilità di far valere la propria voce.

Inoltre, la questione della legittimità di anticipare, con misure di urgenza, interventi di natura ordinamentale, che dovrebbero, invece, essere affrontati nel quadro di un riordino organico del sistema dei livelli territoriali di governo, si pone ormai in termini acuti, oltre che dal punto di vista del “buon governo” del sistema repubblicano, anche nell’assetto delle relazioni costituzionali che intercorrono tra Stato e Regioni, le quali, per costante affermazione della Corte costituzionale, devono ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Ed è evidente che, nello stesso arco temporale fissato dal comma 9 dell’art. 16, si sarebbe potuto giungere ad un testo meditato e condiviso di riforma, dagli effetti assai più vasti e benefici, sia sotto il profilo della funzionalità dell’Amministrazione nel suo complesso, che del contenimento dei costi finanziari. È quanto denuncia il documento approvato il 24 giugno 2010, dalla Conferenza delle Regioni, il quale, in relazione alla successione di decreti legge e di altri provvedimenti che si sono accavallati nel corso di quest’ultimo anno, osservava che: “Oltre alla preoccupazione di



una disarticolazione del quadro istituzionale, se non corroborato da un quadro strutturale organico di riforme, è anche abbastanza preoccupante che provvedimenti di riforma strutturale, come il disegno di legge c.d. Calderoli (C 3118) e il disegno di legge in materia di semplificazione e carta dei doveri della P.A. (C. 3209), attualmente all'esame del Parlamento, risultino progressivamente svuotati mediante l'anticipazione di singole parti in essi contenute nella manovra appena approvata dal Governo. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 14, commi da 25 a 31 (contenenti disposizioni in materia di funzioni fondamentali dei comuni). Senza considerare quanto incida, o possa incidere, questa manovra, sulla stessa legge n. 42/2009 e, soprattutto, sulla sua concreta attuazione. Questo approccio metodologico, anche solo da un punto di vista tecnico, potrebbe mettere a rischio la realizzabilità concreta dei disegni complessivi di riforma, e sconfessa il metodo che sinora ha caratterizzato le relazioni istituzionali tra i diversi livelli di Governo, improntate al principio di leale collaborazione; un metodo che si regge su precise fondamenta normative (d.lgs. n. 281/1997), tuttora in vigore ed espressione di principi costantemente ribaditi dalla Corte Costituzionale."

Le Regioni, alla pari dei rappresentanti delle Associazioni degli enti locali, sono state coinvolte in defatiganti procedure di negoziazione, che avrebbero dovuto portare ad un riassetto chiaro ed equilibrato, come da tutti auspicato, dei poteri locali e delle relazioni, anche finanziarie, tra Stato, Regioni e autonomie territoriali.

È evidente che esse sono del tutto inutili se poi al Governo è consentito di procedere unilateralmente a modificare tratti fondamentali del quadro istituzionale con caotici e unilaterali provvedimenti ordinamentali (dalla legge finanziaria di fine anno, l. 191/2009 e dal decreto legge ad essa collegato, convertito con l. 42/2010, al successivo inserimento di molta parte delle residue disposizioni nella c.d. Manovra estiva 2010, ovvero nel D.L. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, fino alle c.d. Manovre estive 2011, ossia il D.L. 98/2011 convertito con legge 111/2011 e il D.L. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011) e soprattutto con quelli emanati in forma di decreti-legge, che, come si è più sopra evidenziato, sono del tutto ingiustificabili, sia per quanto riguarda l'urgenza del provvedere, sia per l'effettiva congruità delle misure rispetto al fine dichiarato.

Ora, ad avviso della Regione ricorrente deve essere affermato che ciò viene a ledere non soltanto un generico quadro di buoni rapporti tra Stato e Regioni, ma anche tutti quei vincoli procedurali che le stesse leggi di delega normalmente prevedono per dare attuazione al principio di leale collaborazione.

Per questi motivi, la ricorrente Regione ritiene di essere legittimata a far valere, in relazione alle disposizioni ordinamentali di cui all'art. 16, la violazione dell'art. 77 Cost., per quanto riguarda la carenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, nonché per violazione degli artt. 114 (ruolo costituzionale delle Regioni) e 118, comma 1, (come espressione del più generale principio di sussidiarietà), ed infine dell'art. 5 Cost., come implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione.

2. Illegittimità costituzionale dei commi da 1 a 16 per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lett. p), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di non discriminazione, ragionevolezza e di buon andamento, di cui agli art. 3 e 97 Cost.

L'art. 16, nei commi da 1 a 16, prevede che:

- a decorrere dalla data fissata dal comma 9, i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti debbano esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti tramite una Unione, disciplinata dall'art. 32 del TUEL e dalle norme puntuali, e ampiamente innovative, contenute nei citati commi dell'art. 16;

- di queste Unioni potranno far parte anche Comuni superiori a 1000 abitanti, che possono esercitare attraverso di esse le funzioni fondamentali o, a loro scelta, tutte le funzioni o servizi loro attribuiti;

- a queste Unioni spetta "per conto dei Comuni che ne sono membri, la programmazione finanziaria e la gestione contabile con riferimento alle funzioni esercitate per mezzo dell'Unione", disponendosi poi che "i Comuni concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Unione" soltanto "mediante l'adozione di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'Unione" (comma 4);

- l'Unione succede, a tutti gli effetti, nei rapporti giuridici in essere che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, nonché nei relativi rapporti finanziari derivanti dal bilancio; dal momento dell'istituzione dell'Unione, per tutti i Comuni (compresi quelli con popolazione superiore che svolgano, mediante l'Unione, tutte le loro funzioni) decadono le Giunte, ed unici organi sono il Sindaco e il Consiglio, a cui residuano "esclusivamente i poteri di indirizzo";

- l'Unione è dotata di propri organi ed, in particolare, di un Consiglio composto dai Sindaci e da un certo numero dei Consiglieri dei Comuni membri, i quali eleggono il Presidente che, a sua volta, nomina la Giunta (in seguito il legislatore statale potrà prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto di questi organi: commi 10 e 11). I commi 12, 13, 14, 15 inoltre disciplinano minutamente composizione, funzioni, durata in carica ed emolumenti degli organi delle Unioni; i Comuni inferiori a 1000 abitanti possono derogare all'obbligo di esercitare, tramite l'Unione,



tutte le loro funzioni e i loro servizi, solo se adottano altra forma associativa, quale la convenzione di cui all'art.30 TUEL, fermo restando che anche in questo caso devono gestire tutte le funzioni e i servizi ad essi attribuiti tramite la convenzione.

Ad avviso della ricorrente Regione, l'intera disciplina sopra sintetizzata, risulta viziata da illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, cost. nonché per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui agli art. 3 e 97 Cost.

Convieni qui in primo luogo riassumere le disposizioni costituzionali che riguardano i Comuni, e le competenze che in relazione ad essi spettano allo Stato e alle Regioni. Non occorre ricordare che secondo l'art. 114, primo comma, della Costituzione i Comuni, insieme alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato costituiscono la Repubblica. Inoltre, ai sensi del secondo comma, essi "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Secondo l'art. 118, comma primo, ai Comuni spettano le funzioni amministrative, nel quadro del principio di sussidiarietà, e secondo il comma terzo essi hanno funzioni proprie, oltre a quelle conferite ad essi dalla Regione e dallo Stato.

Secondo l'art. 117, comma secondo, lett. *p*), spetta alla legge statale definire le funzioni fondamentali dei Comuni, ed inoltre spetta ad essa la competenza in materia di legislazione elettorale e organi di governo.

Invece, spetta alle Regioni, ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, "istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni", sentite le popolazioni interessate. E pure alla competenza regionale spetta, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., la disciplina di ogni altro aspetto delle istituzioni comunali, in quanto non si tratti di aspetti riservati alla loro stessa autonomia.

Questo quadro di garanzie costituzionali delle autonomie locali e questo riparto di competenze va ovviamente tenuto presente anche nell'affrontare il problema - che certo la Regione non ignora (avendo intrapreso essa stessa, sempre in accordo con gli enti locali, rilevanti iniziative istituzionali rivolte a risolverlo) della insufficiente dimensione di molti dei Comuni italiani.

Si tratta di un problema complesso, che non può essere risolto in modo sbrigativo e per via traversa - come fa la disciplina qui impugnata (si conferma qui la già lamentata drammatica inadeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza), mediante lo svuotamento istituzionale dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, privandoli delle funzioni, strutture e risorse finanziarie e disponendo la loro pratica sostituzione con un ente nuovo, l'Unione, nella quale finisce per "sciogliersi" ogni comune la cui popolazione non superi la soglia indicata: un ente che ovviamente non compare nella tipologia costituzionale degli enti costituiti della Repubblica e privo di legittimazione democratica diretta, come è stato rilevato, nel corso dei lavori preparatori, sia dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, che dalla Commissione parlamentare per le Questioni Regionali che, nel parere reso sul disegno di legge di conversione del D.L. 138/2011, suggeriva "l'opportunità di sopprimere l'articolo 16".

In effetti, altro è promuovere entità associative attraverso le quali i Comuni associati possano meglio esercitare alcune delle proprie funzioni, fermo restando il nucleo centrale della loro consistenza funzionale e strutturale di Comuni, altro è ridurre i Comuni a mere strutture di rappresentanza, da aggregare in altro ente che — senza essere esso stesso "Comune", con le proprie caratteristiche di immediata espressione della democrazia al livello locale — dei Comuni originari assorbe pressoché integralmente le funzioni, le strutture e le risorse.

Quanto alle funzioni, infatti, la disposizione qui censurata priva i Comuni interessati di tutte le funzioni amministrative e di gestione dei servizi pubblici. Quanto all'organizzazione, se è vero che la legge di conversione ha evitato la drastica soppressione dello stesso consiglio comunale accanto a quella mantenuta della Giunta, è anche vero che tali consigli comunali restano come semplici organi d'indirizzo ai quali "competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'Unione" (comma 9). Gli stessi sindaci dei Comuni diventano semplici rappresentanti nel consiglio dell'Unione, mentre le funzioni di Sindaco vengono assunte, a termini del comma 12, dal presidente dell'Unione. Paradossalmente, privati delle funzioni di vertice del Comune, i Sindaci si caratterizzano ormai soprattutto per l'esercizio delle funzioni relative ai servizi statali di cui all'art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000.

Insomma, è palese che il disegno proprio delle disposizioni dell'art. 16, nei commi da 1 a 16, è di sostituire nella sostanza i Comuni di piccola dimensione con le Unioni. Questo disegno, tuttavia, contrasta con le garanzie che la Costituzione offre a tutti i Comuni, e costituisce un aggiramento delle apposite procedure e competenze che essa stabilisce per la creazione di nuovi comuni e per il mutamento delle circoscrizioni comunali.

In altre parole, le disposizioni impuginate costituiscono non solo superamento dei poteri statali previsti dall'art. 117, comma secondo, ma anche e prima di tutto violazione dell'art. 133 Cost.



Solo in apparenza il legislatore statale dispone di organi e funzioni degli enti locali, perché, in realtà, quello che ne viene alterata è la stessa mappa dell'autonomia comunale, che è costituzionalmente garantita dalle peculiari procedure appositamente apprestate dall'art. 133. Infatti, i Comuni sotto i 1000 abitanti vengono svuotati di ogni loro attribuzione e delle risorse umane e strumentali, e persino della titolarità dei rapporti giuridici relativi alle funzioni amministrative, tutte trasferite all'Unione. Ciò significa che dei vecchi comuni resta solo l'involucro; di fatto, essi sono svuotati e ridotti a poco più che circoscrizioni elettorali dell'Unione di cui fanno parte.

Come codesta Corte ha osservato nella sent. n. 2/2004 a proposito degli Statuti regionali, le disposizioni costituzionali vanno interpretate rispettandone lo spirito, oltre che la lettera: se questo fondamentale principio vale per gli Statuti regionali, vale di certo anche per il legislatore ordinario. Mal si concilia con lo "spirito" dell'art. 133 Cost. una legge che lasci delle circoscrizioni comunali soltanto le indicazioni segnaletiche, perché l'esercizio delle funzioni amministrative è stato, d'imperio, traslocato altrove.

Come sopra accennato, non si vuole certo negare che un riassetto delle autonomie locali sia necessario, ma non si può operare con strumenti impropri e improvvisati nella fretta, paralizzando, oltretutto, il lavoro di elaborazione condivisa che da tempo si stava sviluppando nelle sedi istituzionali disponibili.

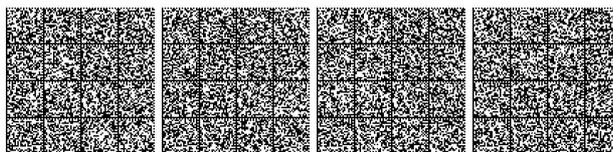
Il complesso normativo costituito dall'art. 16, commi da 1 a 16, non è dunque compatibile con i principi costituzionali sopra esposti: né con il riconoscimento, che è espressamente fatto, della natura costitutiva dei Comuni nella costruzione della Repubblica, né con i principi di autonomia statutaria, organizzativo-regolamentare e finanziaria, né con i principi più specifici dell'art. 118 Cost., per quanto riguarda le funzioni fondamentali e le funzioni proprie dei Comuni, che — come insegna codesta Corte (sent. n. 43/2004) — sono "definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale". Lo stesso principio di sussidiarietà subisce una violazione, in quanto la "differenziazione" dei Comuni e delle loro funzioni non può essere disgiunta da una considerazione, in concreto, della capacità amministrativa e di gestione che distingue gli enti minori in ogni diversa realtà del Paese, e non può ridursi alla privazione delle funzioni dei Comuni minori.

Inoltre, risulta violata la Carta europea delle autonomie locali, ratificata dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439. Il contrasto è evidente, in particolare, con l'art. 3, che nel definire il Concetto di autonomia locale non solo precisa che "per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici" (comma 1), ma sottolinea anche che "tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti".

Dunque, il trasferimento coattivo delle funzioni, strutture e risorse relative a tutte le funzioni amministrative e di gestione dei pubblici servizi dei Comuni minori ad amministrazioni di secondo grado viola anche gli impegni liberamente assunti dall'Italia nel quadro europeo, e con ciò l'art. 117, primo comma, della Costituzione. Si noti, tra l'altro, che in concreto molto spesso i comuni con popolazione non superiore a 1000 abitanti non sono contigui, sicché essi debbono partecipare ad Unioni che comprendono Comuni che affidano all'Unione solo alcune delle proprie funzioni, mantenendo per il resto (ed ovviamente) la pienezza della propria natura di Comuni: sicché la situazione istituzionale risulta anche fortemente asimmetrica e diseguale, con il solo comune minore che perde nella sostanza la propria natura di vero Comune, a favore di una Unione che per tutti gli altri comuni rimane un'organizzazione settoriale. In altre parole la stessa Unione non ha la stessa natura per tutti i comuni componenti, dato che per la maggior parte essa resta una organizzazione funzionale di servizio, mentre per il Comune fino a 1000 abitanti essa in realtà subentra nel ruolo di vero Comune.

Ad avviso della Regione sotto questo profilo risultano violati, oltre che l'art. 114, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto soluzione discriminatrice, priva di ragionevolezza ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

Oltre alle regole costituzionali in materia di autonomia comunale, le disposizioni impugnate violano le competenze residue delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali.



Infatti, come confermato da codesta Corte costituzionale nella sent. n. 456/2005 (ivi il riferimento specifico era alla disciplina delle Comunità montane), nello stabilire la competenza statale, l'art. 117, secondo comma, lettera p), "fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa". Dunque, la potestà legislativa dello Stato si ferma all'ordinamento degli enti locali, e non si estende alle loro forme associative (cfr: anche la sent.n. 27/2010), né a quel "caso speciale di Unioni di Comuni" (cfr: Corte cost. n. 456/2005) quali sono, appunto, le Comunità montane, enti non dotati di "autonomia costituzionalmente garantita" (sent. n. 397/2006). In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni confermato l'incompetenza del legislatore statale ad intervenire in un ambito, quello delle forme associative, riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale (sentenze nn. 244 e 456 del 2005, n. 387 del 2006, n. 237/2009, n. 27/2010 e n. 326/2010).

Di conseguenza, l'intera disciplina della speciale Unione prevista dai commi da 1 a 16, a maggiore ragione per il suo carattere dettagliato e minuzioso, appare costituzionalmente illegittima per lesione della competenze residue delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Si noti che la Regione Umbria ha già esercitato tale competenza con la legge regionale n. 18 del 2003, recante tra l'altro Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse.

Da ultimo, e in subordine, va censurata la specifica incostituzionalità di talune disposizioni dell'art. 16 che prevedono poteri regolativi e amministrativi statali nella applicazione della normativa impugnata.

Così il comma 4 dispone, tra l'altro, che "con regolamento" da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 "su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione".

Ad avviso della ricorrente Regione, si tratta di un potere che in nessun modo è riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di individuazione della funzioni fondamentali, o ad alcuna altra materia di competenza statale. Si tratta invece della disciplina dei rapporti tra i Comuni e l'entità associativa, rapporti che - per la parte che non ricade nella stessa autonomia comunale - compete alla Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Di conseguenza, non vi è potere regolamentare statale, a termini dell'art. 117, comma sesto, Cost.

In ulteriore subordine, ove dovesse ammettersi una competenza statale, risulta violato il principio di leale collaborazione, non essendo prevista né l'intesa con la Regione interessata né l'intesa con la Conferenza unificata.

Ugualmente, risulta illegittimo il comma 16, per violazione del principio di leale collaborazione, per avere il legislatore statale completamente pretermesso le Regioni nella valutazione - demandata in via esclusiva al Ministro degli Interni - in ordine al conseguimento, da parte dei Comuni già coinvolti in forme associative di cui all'art. 30 del T.U.E.L., dei "significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni". È eclatante la circostanza che gli effetti delle leggi regionali sull'associazionismo vengano a dipendere da una valutazione unilaterale e centralizzata del Ministero degli Interni, senza alcun coinvolgimento delle Regioni stesse, in violazione dell'art. 117, comma 4. È evidente, altresì, la violazione dell'art. 114, in quanto detta disposizione introduce un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni, in violazione dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali dall'attuale testo dell'art. 114, come modifica dalla riforma del titolo V.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, come convertito nella legge n. 148 del 2011, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Bologna-Roma, 14 novembre 2011

*L'Avv. Manuali – Il Prof. Avv. Falcon –
Il Prof. avv. Mastragostino – L'Avv. Manzi*

Allegati:

- 1) Deliberazione della Giunta regionale del 14 novembre 2011, n. 1332.
- 2) Deliberazione del Consiglio delle autonomie locali dell'11 novembre 2011, n. 301.



N. 271

Ordinanza del 9 giugno 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto P.T.L.V. s.r.l. contro Provincia di Caserta

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5194 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da: P.T.L.V. S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Sarro, con il quale è elettivamente domiciliata in Napoli al Viale Gramsci n. 19;

Contro Provincia di Caserta, rappresentata e difesa dagli avv.ti Franco Corvino ed Umberto Gentile, con domicilio eletto in Napoli alla Via Melisurgo n. 4 presso lo studio dell'Avv. Andrea Abbamonte;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo:

a) del provvedimento della Provincia di Caserta prot. n. 0076935 dell'8 luglio 2010, con il quale è stata disposta la cancellazione della società ricorrente dal registro provinciale delle ditte che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi delle procedure semplificate;

b) della nota della Provincia di Caserta prot. n. 0092317 del 9 settembre 2010, con la quale, in esecuzione dell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3072/2010, è stata disposta l'effettuazione di un nuovo sopralluogo presso l'impianto gestito dalla società ricorrente;

c) di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e conseguente, se ed in quanto lesivo degli interessi della società ricorrente;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

d) degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo;

e) provvedimento della Provincia di Caserta prot. n. 0014161 del 10 febbraio 2011, con il quale è stata disposta la cancellazione della società ricorrente dal registro provinciale delle ditte che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi delle procedure semplificate;

f) di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, se ed in quanto lesivo degli interessi della società ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Caserta;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

- la società ricorrente, iscritta nel registro provinciale di Caserta delle ditte che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi delle procedure semplificate di cui agli artt. 214-216 del d.lgs. n. 152/2006, impugna gli atti in epigrafe emarginati, con i quali le è stata inibita la prosecuzione dell'attività di recupero a causa della riscontrata commissione di irregolarità nel trattamento dei rifiuti e nella tenuta del sito a ciò destinato;



- a fondamento dell'impugnazione, corredata da istanza cautelare, sono stati dedotti profili di violazione della normativa ambientale e della legge sul procedimento amministrativo, di violazione ed elusione di pronuncia giurisdizionale, oltre a profili di eccesso di potere sotto svariate angolature;

Rilevato che:

- in base all'art. 135, co. 1, lett. e), in relazione all'art. 14, co. 1, del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. n. 104 del 2010, è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, la cognizione delle controversie di cui all'art. 133, co. 1, lett. p), in materia di giurisdizione esclusiva con riferimento a «... le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti ...»;

- l'art. 16 del codice del processo amministrativo prevede che “la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari” (co. 1) e “il difetto di competenza è rilevato, anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente” (co. 2);

- l'art. 15, co. 5, dello stesso codice prevede che “quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'articolo 16, comma 2, richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente”;

Ritenuto che:

- l'art. 132, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo risulta in contrasto con l'art. 76 cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di “razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale” (co. 2, lett. e); né l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di “assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo ...” (co. 2, lett. a), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, co. 1 e 2;

- l'art. 135, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (cfr. Corte cost., 22/4/1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.a.r. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra Tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

- l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.a.r. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con il principio del giudice naturale posto dall'art. 25, co. 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine “naturale” accanto a quello “precostituito” nell'art. 25, co. 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale (“giudice naturale precostituito”), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente



avevano abbandonato il termine “naturale” in favore del termine “precostituito”, deponga a favore delle tesi che negano l’identificazione tra i due termini; pertanto la formula “giudice naturale precostituito” non rappresenterebbe un’endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie; nel caso della competenza territoriale, l’individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell’esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l’organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore; ciò appare ancor più evidente allorché, come nella specie, si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale; l’allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall’efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. del Lazio; ciò incide, tra l’altro, anche sull’accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l’azione o per resistere innanzi al T.a.r. del Lazio;

- l’art. 15, co. 5, e l’art. 16, co. 1, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull’istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l’art. 24, co. 1, e con l’art. 111, co. 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l’effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l’oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto, la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto:

- la controversia in esame riguarda la materia dei rifiuti;
- le norme richiamate inibiscono la decisione dell’impugnativa e dell’istanza cautelare, imponendo la rilevazione d’ufficio dell’incompetenza territoriale;

Riservata ogni altra decisione all’esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell’incidente di costituzionalità;

P. Q. M.

Dichiara rilevanti per la decisione dell’impugnativa e dell’incidente cautelare proposti con il ricorso n. 5194/2010 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 135, co. 1, lett. e), dell’art. 16, co. 1, e dell’art. 15, co. 5, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 25, 24 e 111 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011.

Il Presidente: GUIDA

L’Estensore: DELL’OLIO



N. 272

Ordinanza del 9 giugno 2011 emessa dal tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Fallimento Es.A.Co. S.r.l. e Recuperi Picascia S.r.l. contro Provincia di Napoli

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5763 del 2010, proposto da: Fallimento Es.A.Co. S.r.l. e Recuperi Picascia S.r.l., rappresentati e difesi rispettivamente dall'avv. Silvia Savarese e dall'avv. Attilio Tirelli, ed elettivamente domiciliati in Napoli alla via Toledo n. 106 presso lo studio del primo difensore;

Contro Provincia di Napoli, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Di Falco e Giuseppe Cristiano, con domicilio eletto in Napoli alla piazza Matteotti n. 1;

Per l'annullamento della determinazione dirigenziale della Provincia di Napoli n. 8165 del 4 agosto 2010, con la quale è stata disposta la cancellazione della Es.A.Co. S.r.l. dal registro provinciale delle ditte che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi delle procedure semplificate, nonché di ogni atto presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Napoli;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti difensori come specificato nel verbale;

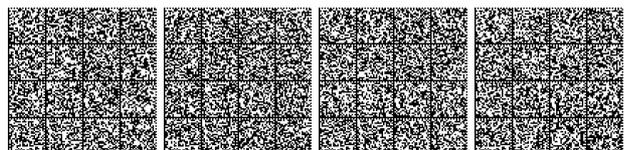
Premesso che:

parte ricorrente impugna la determinazione in epigrafe emarginata, con la quale la Provincia di Napoli ha inibito alla Es.A.Co. S.r.l., attualmente in stato di fallimento, la prosecuzione dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi espletata ai sensi delle procedure semplificate di cui agli articoli 214-216 del decreto legislativo n. 152/2006, a causa del riscontrato mancato possesso dei requisiti soggettivi e tecnici previsti dal suddetto decreto legislativo e dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998 e successive modificazioni ed integrazioni;

a fondamento dell'impugnazione, corredata da istanza cautelare, sono stati dedotti profili di violazione della normativa ambientale e della legge sul procedimento amministrativo, oltre a profili di eccesso di potere sotto svariate angolature;

Rilevato che:

in base all'art. 135, comma 1, lettera e), in relazione all'art. 14, comma 1, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo n. 104 del 2010, è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma., la cognizione delle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lettera p), in materia di giurisdizione esclusiva con riferimento a «... le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti ...»;



l'art. 16 del codice del processo amministrativo prevede che «la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelati» (comma 1) e «il difetto di competenza è rilevato, anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente» (comma 2);

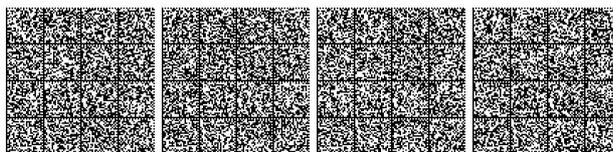
l'art. 15, comma 5, dello stesso codice prevede che «quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'art. 16, comma 2, richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente»;

Ritenuto che:

l'art. 132, comma 1, lettera *e*), del codice del processo amministrativo risulta in contrasto con l'art. 76 Cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale» (comma 2, lettera *e*); né l'ampliamento della competenza del Tribunale, amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo ...» (comma 2, lettera *a*), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati. dal citato art. 44, commi 1 e 2;

l'art. 135, comma 1, lettera *e*), del codice del processo amministrativo appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia discrezionalità nell'operare riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (*cf.* Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una, presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.A.R. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel tribunale tornano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.A.R. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *e*), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con principio del giudice naturale posto dall'art. 25, comma 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine «naturale» accanto a quello «precostituito» nell'art. 25, comma 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale («giudice naturale precostituito»), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine «naturale» in favore del termine «precostituito», deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini; pertanto la formula «giudice naturale precostituito» non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate



controversie; nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore; ciò appare ancor più evidente allorché, come nella specie, si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale; l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa, dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.A.R. del Lazio; ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione o per resistere innanzi al T.A.R. del Lazio;

l'art. 15, comma 5, e l'art. 16, comma 1, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l'art. 24, comma 1, e con l'art. 111, comma 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto, la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto:

la controversia in esame riguarda la materia dei rifiuti;

le norme richiamate inibiscono la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, imponendo la rilevazione d'ufficio dell'incompetenza territoriale;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

P. Q. M.

Dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 5763/2010 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera e), dell'art. 16, comma 1, e dell'art. 15, comma 5, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 25, 24 e 111 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011.

Il Presidente: GUIDA

L'estensore: DELL'OLIO



N. 273

Ordinanza del 17 giugno 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Ecologia di Iavazzi Francesco s.a.s. contro Provincia di Caserta.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2519 del 2011, proposto da: Ecologia di Iavazzi Francesco S.a.s., rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Adinolfi, con domicilio eletto in Napoli, via Po, n. 1 al Parco Parva Domus presso lo studio dell'avv. Stefano Sorgente;

Contro Provincia di Caserta, rappresentata e difesa dall'avv. Davide Cortellessa, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ivan Sportiello in Napoli, via Michelangelo da Caravaggio Parco Millefiori, n. 70/B;

Per l'annullamento del provvedimento di sospensione dal registro provinciale delle imprese che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi e contestuale ordine di conferire i rifiuti presenti nell'impianto presso altro impianto autorizzato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Caserta;

Viste le produzioni delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 il dott. Fabio Donadono e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che la Ecologia di Iavazzi Francesco S.a.s. propone l'impugnativa in epigrafe contro il provvedimento prot. n. 47204 del 19 aprile 2011 con il quale la Provincia di Caserta ha determinato la sospensione della ricorrente dal Registro provinciale delle imprese che effettuano attività di recupero rifiuti non pericolosi ai sensi degli artt. 214 e 216 del d. lgs. n. 152 del 2006, disponendo il conferimento dei rifiuti presenti presso l'impianto in Zona ASI località Ceraso nel comune di Marcianise;

Rilevato che la società ricorrente deduce al riguardo:

- violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 per mancata comunicazione di avvio del procedimento;

- violazione dell'art. 216 del d. lgs. n. 152 del 2006, in quanto la sospensione dal registro sarebbe prevista soltanto per l'iscrizione all'albo nazionale di gestori ambientali ex art. 212, laddove per il registro di cui all'art. 216 sarebbe invece contemplato il divieto di prosecuzione dell'attività qualora non siano rispettate le prescrizioni dell'amministrazione;

- eccesso di potere per commistione di procedure amministrative, in quanto la Provincia avrebbe utilizzato atti relativi all'istruttoria del distinto procedimento in corso relativo alla richiesta di autorizzazione per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti avanzata alla Regione ex art. 208 del d. lgs.

- violazione e falsa applicazione dell'art. 242 del d. lgs. n. 152 del 2006, in quanto l'amministrazione non avrebbe tenuto conto dell'indagine preliminare del gennaio 2009 sul sito in questione, né avrebbe considerato che la ricorrente avrebbe proceduto alla bonifica del sito medesimo;



Considerato che:

- la controversia risulta attinente alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti in base all'art. 133, lett. *p*), del codice del processo amministrativo approvato con d. lgs. n. 104 del 2010 (CPA), per cui la cognizione è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, ai sensi dell'art. 135, co. 1, lett. *e*) CPA, in relazione all'art. 14, co. 1;

- l'art. 16 CPA prevede che "la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari" (co. 1) e "il difetto di competenza è rilevato, anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente" (co. 2);

- l'art. 15 CPA, nel prevedere che il difetto di competenza sia rilevato anche l'ufficio dal giudice di primo grado (1° comma), dispone che "quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'articolo 16, comma 2, richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente" (5° comma);

Ritenuto che:

- l'art. 132, co. 1, lett. *e*), del codice del processo amministrativo, nella parte riguardante le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, risulta in contrasto con l'art. 76 cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di "razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale" (co. 2, lett. *e*); né l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di "assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo ..." (co. 2, lett. *a*), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, co. 1 e 2;

- l'art. 135, co. 1, lett. *e*), del codice del processo amministrativo, nella parte riguardante le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi, regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (*cf.* Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; e neppure la ragion d'essere delle disposizioni impugnate risulta riconducibile alla straordinarietà delle situazioni di emergenza e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte (*cf.* Corte cost., 26 giugno 2007, 237), posto che l'art. 133 lett. *p*) riguarda due distinte tipologie di vertenza, non necessariamente coincidenti, la prima riferita agli atti commissariali adottati in situazioni emergenziali ex art. 5 legge n. 225 del 1992, la seconda alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti anche in un regime normativo ordinario, estraneo a situazioni emergenziali;

- né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità, del T.a.r. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i Tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, con violazione anche dell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

- in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con l'articolazione regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado (art. 125 Cost.) appare altresì la circostanza che si verifichi la concentrazione



presso un singolo tribunale amministrativo di tutte le controversie in materia di rifiuti, laddove tale materia è per contro caratterizzata da una dimensione tipicamente regionale e locale sia sotto il profilo oggettivo degli interessi e delle attività considerate (*cf.* art. 199 e ss. d. lgs. n. 152 del 2006); infatti, nella materia in esame, si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale;

- l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.a.r. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con il principio del giudice naturale posto dall'art. 25, co. 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine "naturale" accanto a quello "precostituito" nell'art. 25, co. 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale ("giudice naturale precostituito"), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine "naturale" in favore del termine "precostituito", deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini; pertanto la formula "giudice naturale precostituito" non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel principio di neutralità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie; nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore;

- l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa della sua sede ordinaria e naturale, comporta anche un disagio e oneri aggiuntivi per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. del Lazio o da alcuna altra giustificazione; ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione o per resistere innanzi al T.a.r. del Lazio; il che appare in contrasto anche con l'art. 24, co. 1, Cost;

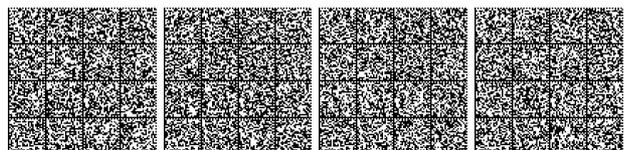
- l'art. 15, co. 5, e l'art. 16, co. 1, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l'art. 24, co. 1, e con l'art. 111, co. 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto:

- le norme richiamate inibiscono la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, imponendo al giudice adito la rilevazione d'ufficio e la declaratoria dell'incompetenza territoriale;

- con separata ordinanza decisa contestualmente, è stata temporaneamente accolta la domanda cautelare fino alla ripresa del giudizio dopo l'incidente di legittimità costituzionale sollevato con la presente ordinanza; infatti, proprio al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, non può escludersi una forma limitata di controllo diffuso che consenta la concessione del provvedimento di sospensione dell'atto impugnato nelle more del giudizio rimesso alla Corte costituzionale (*cf.* Cons. St., ad. plen., 20 dicembre 1999, n. 2), posto che tale misura meramente interinale non esaurisce il potere decisionale del giudice in sede cautelare e quindi non determina il difetto di rilevanza della questione di costituzionalità (*cf.* Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236);

Riservata ogni altra decisione, anche sotto il profilo cautelare, all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 cost. e 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 2519/2011 non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), nella parte riguardante le controversie comunque attinenti complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, dell'art. 16, co. 1, e dell'art. 15, co. 5, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 125, 25, 24 e 111 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni della presente ordinanza.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011.

Il Presidente: GUIDA

L'estensore: DONADONO

11C0809

N. 274

Ordinanza del 27 luglio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Ecologia di Iavazzi Francesco S.r.l. contro Regione Campania ed altri

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111.

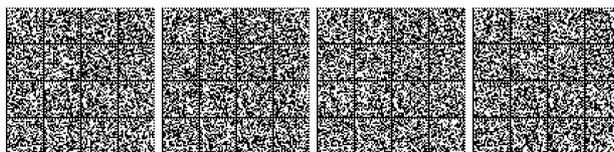
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3672 del 2011, proposto da: Ecologia di Iavazzi Francesco S.a.s., rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Adinolfi, con domicilio eletto presso avv. Stefano Sorgente in Napoli, via Po, n. 1, Parco Parva Domus;

Contro:

Regione Campania, rappresentata e difesa dagli avv. Raffaele Chianese e Maria Luigia Schiano di Colella Lavina, con domicilio eletto in Napoli, via S. Lucia, n. 81 presso la sede dell'ente;

Provincia di Caserta, ARPAC, A.S.L. di Caserta, Comune di Marcianise, non costituiti;



Per l'annullamento del decreto n. 108 del 19 maggio 2011, concernente il diniego dell'autorizzazione per un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006; della conferenza di servizi in data 7 aprile 2011; del parere ARPAC prot. n. 604 del 2 febbraio 2009; dell'atto prot. n. 440965 del 6 giugno 2011 recante diniego di autotutela;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

Viste le produzioni delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2011 il dott. Fabio Donadono e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che la Ecologia di Iavazzi Francesco S.a.s. propone l'impugnativa in epigrafe contro il decreto dirigenziale n. 108 del 19 maggio 2011 con il quale la Regione Campania ha negato l'autorizzazione per un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, a seguito dell'accertata presenza sul sito di rifiuti interrati non rimossi;

Rilevato che la società ricorrente deduce al riguardo:

violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, per mancata comunicazione del preavviso di rigetto della richiesta presentata dalla stessa ricorrente;

violazione degli artt. 208 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto la Regione non avrebbe considerato l'indagine preliminare del gennaio 2009, l'effettuazione di interventi di bonifica del sito e le successive indagini geognostiche del marzo 2009; né sarebbero state stabilite le condizioni e prescrizioni per garantire l'esercizio dell'attività;

Considerato che:

la controversia risulta attinente alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti in base all'art. 133, lett. *p*), del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. n. 104 del 2010 (CPA), per cui la cognizione è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, ai sensi dell'art. 135, co. 1, lett. *e*) CPA, in relazione all'art. 14, co. 1;

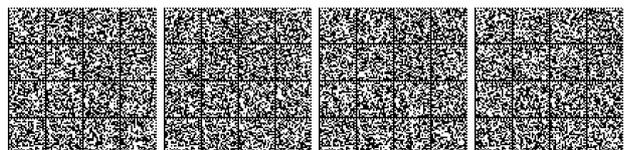
- l'art. 16 CPA prevede che "la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari" (co. 1) e "il difetto di competenza è rilevato, anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente" (co. 2);

- l'art. 15 CPA, nel prevedere che il difetto di competenza sia rilevato anche d'ufficio dal giudice di primo grado (1° comma), dispone che "quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'articolo 16, comma 2, richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente" (5° comma);

Ritenuto che:

- l'art. 132, co. 1, lett. *e*), del codice del processo amministrativo, nella parte riguardante le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, risulta in contrasto con l'art. 76 Cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di "razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale" (co. 2, lett. *e*); né l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di "assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo ..." (co. 2, lett. *a*), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, co. 1 e 2;

- l'art. 135, co. 1, lett. *e*), del codice del processo amministrativo, nella parte riguardante le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia



discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di Osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (cfr: Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; e neppure la ragion d'essere delle disposizioni impugnate risulta riconducibile alla straordinarietà delle situazioni di emergenza e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte (cfr: Corte cost., 26 giugno 2007, 237), posto che l'art. 133 lett. p) riguarda due distinte tipologie di vertenza, non necessariamente coincidenti, la prima riferita agli atti commissariali adottati in situazioni emergenziali ex art. 5 legge n. 225 del 1992, la seconda alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti anche in un regime normativo ordinario, estraneo a situazioni emergenziali;

- né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.a.r. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i Tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, con violazione anche dell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

- in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con l'articolazione regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado (art. 125 Cost.) appare altresì la circostanza che si verifichi la concentrazione presso un singolo tribunale amministrativo di tutte le controversie in materia di rifiuti, laddove tale materia è per contro caratterizzata da una dimensione tipicamente regionale e locale sia sotto il profilo soggettivo delle parti coinvolte, sia sotto il profilo oggettivo degli interessi e delle attività considerate (cfr: art. 199 e ss. d. lgs. n. 152 del 2006); infatti, nella materia in esame, si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale;

- l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.a.r. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con il principio del giudice naturale posto dall'art. 25, co. 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine "naturale" accanto a quello "precostituito" nell'art. 25, co. 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale ("giudice naturale precostituito"), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine "naturale" in favore del termine "precostituito", deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini; pertanto la formula "giudice naturale precostituito" non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie; nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore;

- l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta anche un disagio e oneri aggiuntivi per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. del Lazio o da alcuna altra giustificazione; ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare, l'azione o per resistere innanzi al T.a.r. del Lazio; il che appare in contrasto anche con l'art. 24, co. 1, Cost.;

- l'art. 15, co. 5, e l'art. 16, co. 1, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l'art. 24, co. 1, e con l'art. 111, co. 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario



per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto le norme richiamate inibiscono la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, imponendo al giudice adito la rilevazione d'ufficio e la declaratoria dell'incompetenza territoriale;

Riservata ogni altra decisione, anche sotto il profilo cautelare, all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

P. Q. M.

Gli artt. 134 Cost. e 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 3672/2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), nella parte riguardante le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, dell'art. 16, co. 1, e dell'art. 15, co. 5, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 125, 25, 24 e 111 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni della presente ordinanza.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2011.

Il Presidente: GUIDA

L'estensore: DONADONO

11C0810

N. 275

Ordinanza emessa dal Tribunale di Siracusa - Sez. distaccata di Augusta nel procedimento relativo a M.M.

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Gestante minorenni - Richiesta di interruzione della gravidanza nei primi novanta giorni - Rilascio dell'autorizzazione da parte del giudice tutelare senza che ne siano informati (entrambi) i genitori - Possibilità quando sussistano seri motivi che semplicemente "sconsigliano" la consultazione di questi ultimi o di uno di essi - Violazione del diritto e dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, nonché del ruolo sussidiario dello Stato rispetto ad essi - Contrasto con la tutela da interferenze esterne riconosciuta alla famiglia come "società naturale" - Inosservanza dei limiti alla possibilità di attribuire la potestà sui figli a persone diverse dai genitori - Compressione della tutela del diritto soggettivo del genitore.

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 12 (limitatamente all'inciso "o sconsigliano").
- Costituzione, artt. 24, 29 e 30.



IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel procedimento n. 176/2011 V.G. riguardante richiesta di autorizzazione alla I.V.G. ex art. 12 legge n. 194/1978,

IN FATTO E DIRITTO

In data 12 ottobre 2011 il Consultorio familiare del distretto di Augusta avanzava al giudice tutelare richiesta di autorizzare la minore M. M. n. 17.12.1994, a decidere l'interruzione della gravidanza. Il Consultorio rappresentava che: la minore si era presentata per richiedere l'interruzione volontaria della gravidanza, riferendo di non sentirsi pronta alla maternità per la giovane età; durante il colloquio con gli operatori la minore aveva mostrato preoccupazione per la reazione che il padre avrebbe potuto avere alla notizia della sua gravidanza, atteso il suo carattere «rigido»; la madre della ragazza, sentita dagli operatori, aveva dichiarato di appoggiarne la decisione, rispettando anche la volontà di non informare il padre, che per il carattere rigido e tradizionalista non avrebbe approvato la decisione della figlia; durante il colloquio la ragazza era apparsa immatura e eccessivamente dipendente dalla figura materna; pertanto, attese le difficoltà economiche della famiglia, l'immatùrità della giovane e la sua determinazione ad interrompere la gravidanza, si chiedeva il rilascio della suddetta autorizzazione.

Sentita dal giudice tutelare, la minore ribadiva la volontà di interrompere la gravidanza e di non volerne informare il padre, che definiva «tradizionalista», precisando comunque che costui non era mai stato violento né con lei né con il resto della famiglia.

Come è noto, a norma dell'art. 12 della legge n. 194/1978, «la richiesta di interruzione della gravidanza secondo le procedure della presente legge è fatta personalmente dalla donna.

Se la donna è di età inferiore ai diciotto anni, per l'interruzione della gravidanza è richiesto l'assenso di chi esercita sulla donna stessa la potestà o la tutela. Tuttavia, nei primi novanta giorni, quando vi siano seri motivi che impediscano o sconsiglino la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela, oppure queste, interpellate, rifiutino il loro assenso o esprimano pareri tra loro difformi, il consultorio o la struttura socio-sanitaria, o il medico di fiducia, espleta i compiti e le procedure di cui all'art. 5 e rimette entro sette giorni dalla richiesta una relazione, corredata del proprio parere, al giudice tutelare del luogo in cui esso opera. Il giudice tutelare, entro cinque giorni, sentita la donna e tenuto conto della sua volontà, delle ragioni che adduce e della relazione trasmessagli, può autorizzare la donna, con atto non soggetto a reclamo, a decidere la interruzione della gravidanza».

Nella specie, atteso che nel corso del procedimento, sulla base delle allegazioni della minore stessa e della madre circa il carattere «rigido» e tradizionalista dell'uomo, risultano seri motivi che certamente non impediscono, ma semmai «sconsigliano» di informare il padre della minore, appare applicabile la disposizione dettata dal suindicato articolo, nella parte in cui consente al giudice tutelare di autorizzare la minore a decidere l'interruzione della gravidanza senza che ne siano informati i genitori.

Ad avviso di questo giudice, l'art. 12 della legge n. 194/1978, nel consentire al giudice tutelare di autorizzare la minore a decidere l'interruzione della gravidanza senza che ne siano informati i genitori, qualora sussistano «seri motivi», non solo che «impediscono», ma che anche semplicemente «sconsigliano» la consultazione di questi ultimi o di uno di essi, si pone in contrasto con gli articoli 24, 29 e 30 della Costituzione.

È da ritenere che il diritto e dovere, sancito dall'art. 30 della Costituzione, del genitore di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio, comprenda anche quello di correre in ausilio alla minore, che si trovi di fronte alla grave scelta di ricorrere alla interruzione volontaria della gravidanza. L'intervento della pubblica autorità, ai sensi del secondo comma dell'art. 30 della Costituzione, è ammesso solo in via sussidiaria, laddove i genitori risultino incapaci di assolvere ai compiti loro affidati.

La norma impugnata, precludendo al genitore di essere informato e di manifestare il suo avviso, ove sussistano «seri motivi» non solo che «impediscono», ma che anche semplicemente «sconsigliano» la sua consultazione, appare, ad avviso di questo giudice, in contrasto sia con l'art. 29 della Costituzione, che riconosce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, e la tutela nei confronti di qualsiasi interferenza esterna, specialmente di quella statale, sia con l'art. 30, comma 2 Cost., che permette l'attribuzione della potestà a persone diverse dai genitori esclusivamente nei casi di incapacità degli stessi.

La locuzione «seri motivi» richiamata nell'art. 12 appare estremamente generica e suscettibile delle più discordanti valutazioni proprio per, l'assoluta mancanza di un obiettivo criterio di riscontro.



Vi è da evidenziare che, stando al tenore letterale della norma impugnata, non è prevista la possibilità per il giudice tutelare di consultare il genitore non informato, per acquisirne l'assenso o il dissenso, ove lo ritenga opportuno.

In ogni caso, anche ammettendo che il giudice tutelare possa disporre l'audizione del genitore non informato, non si può ritenere che tale possibilità — che comunque sarebbe rimessa esclusivamente al prudente apprezzamento del giudice, a seguito di un'attività istruttoria che, per forza di cose, è estremamente sommaria, e si basa principalmente sulle dichiarazioni della minore stessa, in quanto l'art. 12 della legge citata impone che il provvedimento di autorizzazione venga emesso entro cinque giorni dalla richiesta — assicuri sufficiente tutela al diritto soggettivo del genitore, tutela che non può essere il risultato di una benevola concessione dell'autorità giudiziaria, ma che deve godere di una garanzia incondizionata e non solo eventuale. Incidendosi, dunque, su un diritto soggettivo del genitore, costituzionalmente garantito, lo si priverebbe peraltro della tutela prevista dall'art. 24 Cost.

Inoltre è da dire che l'audizione del genitore, in assenza di motivi che la impediscano, si pone come strumento necessario per una adeguata istruttoria sulla situazione della minore, sul suo nucleo familiare, nonché sulle motivazioni che l'hanno condotta alla decisione.

In particolare, l'audizione del genitore può fornire elementi utili al fine di escludere eventuali indebiti condizionamenti, e consentire di verificare che la volontà della minore si sia liberamente formata, e quindi in ultima analisi a tutela della stessa libertà di autodeterminazione della donna.

Non ignora questo giudice che, in passato, analoga questione è già stata più volte affrontata dalla Corte costituzionale; in particolare è stata dichiarata infondata con le pronunce n. 109/1981, 47/1982, 14/1989, assumendosi che la deroga alla previsione di una qualche presenza o consultazione del genitore nel sistema dei procedimenti avanti l'organo anzidetto, o analoghi altri, sarebbe pur sempre legittima, perché giustificata dall'intento, nettamente perseguito dal legislatore, di prevenire, prima ancora che reprimere penalmente, l'aborto clandestino.

Vi è tuttavia da dire che a distanza di oltre venti anni dalla ultima delle pronunce suindicate, il contesto socio culturale, in cui nata è la legge n. 194 e che giustificava la norma impugnata, è profondamente cambiato.

Da un lato, l'evoluzione del costume ha fatto sì che ormai una gravidanza fuori da quelli che — un tempo — erano i canoni sociali (fuori dal matrimonio, e in età minore) non è più avvertita quale grave fonte di discredito, tale da indurre la minore alle pratiche dell'aborto clandestino, pur di non informarne neanche i genitori; dall'altro, si osserva che il fenomeno dell'aborto clandestino (lungi dallo scomparire, purtroppo) è comunque un fenomeno ormai circoscritto a tristi realtà di forte illegalità collegate allo sfruttamento della prostituzione e dell'immigrazione clandestina, e alla tratta di esseri umani, laddove si evita il ricorso alle procedure di legge non certo per impedirne la conoscenza ai genitori, ma per impedire che emergano tali situazioni di turpe illegalità.

Quanto alla rilevanza della questione sollevata, è evidente che la stessa è in *re ipsa*, sulla base delle argomentazioni sopra svolte, atteso che ove l'inciso di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale non sussistesse, questo giudice allo stato dovrebbe rigettare la richiesta.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194, limitatamente all'inciso «o sconsigliato» in relazione agli articoli 29, 30 e 24 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;

2) sospende il procedimento in corso;

3) dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;

4) ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Augusta, 17 ottobre 2011

Il giudice: DI GESU



N. 276

Ordinanza emessa dal Tribunale di Macerata sull'istanza proposta da M.M.

Patrocinio a spese dello Stato - Cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea sottoposto a limitazioni della libertà personale - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio per mancata produzione delle certificazioni previste - Effetti della revoca - Decorrenza dalla scadenza del termine di cui all'art. 94, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002 (venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al beneficio) - Disparità di trattamento rispetto al soggetto non detenuto per il quale nella ipotesi analoga la esclusione dal beneficio opera *ab origine*.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 114.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

In data 8 luglio 2011 M.M., cittadino extracomunitario detenuto agli arresti domiciliari, avanzava istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Nella istanza non vi era la certificazione della autorità consolare prevista dell'art. 79 c. II, né autocertificazione ex art. 94 c. II TU Spese di Giustizia.

L'istante veniva egualmente ammesso al beneficio richiesto, anche alla luce dell'art. 94 c. III TU Spese di Giustizia, con decreto 11 luglio 2011.

Nei termini di cui all'art. 94 c. III peraltro il M. non faceva pervenire nulla, talchè, ex art. 112 TU Spese di Giustizia, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato veniva revocato, con provvedimento 11 agosto 2011.

In data 8 novembre 2011 peraltro era pervenuta istanza di liquidazione della parcella da parte del difensore.

L'art. 114 TU Spese di Giustizia prevede che la «Revoca del decreto di ammissione, disposta ai sensi delle lettere a), b) e c) del comma 1, dell'art. 112, ha effetto, rispettivamente, dalla scadenza del termine fissato per la comunicazione di variazione delle condizioni reddituali, dalla data in cui la comunicazione di variazione è pervenuta all'ufficio del giudice che procede, dalla scadenza del termine di cui all'art. 94, comma 3».

La revoca pertanto ha efficacia, secondo tale disposto, dal 28 luglio 2011.

Nel caso di specie nel periodo ricompreso tra l'8 luglio 2011 ed il 28 luglio 2011 il difensore ha svolto le attività delle quali chiede la liquidazione.

DIRITTO

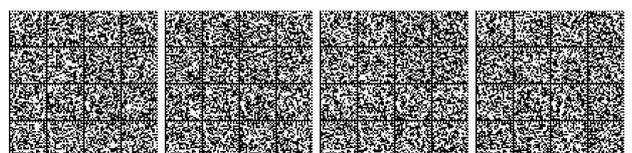
Ritiene questo giudice la possibile contrarietà della disciplina normativa di cui sopra per contrarietà con l'art. 3 della Costituzione.

Appare, infatti, ad avviso di questo giudice contrastante con il principio di eguaglianza e criteri di logica che:

ove soggetto non detenuto non presenti in allegato alla richiesta di ammissione al gratuito patrocinio la dichiarazione della autorità consolare o la equipollente autocertificazione lo stesso venga escluso ab origine da ogni beneficio ai sensi dell'art. 79 c. II - 94 c. II TU Spese di Giustizia (in tal senso condivisibilmente Cass. 21999/2009 che, pur escludendo che la mera mancata presentazione della autorità consolare sia causa di inammissibilità della istanza, ritiene peraltro necessaria quantomeno la autodichiarazione sul punto dell'interessato);

ove soggetto sottoposto a limitazioni della libertà personale non presenti tali dichiarazioni nel termine di 20 giorni concessogli dall'art. 94 c. III lo stesso possa comunque fruire del beneficio per il periodo di 20 giorni dalla data di presentazione dell'istanza.

Se, infatti, è pienamente comprensibile che al soggetto ristretto, e pertanto presuntivamente con particolari difficoltà, venga concesso un termine per la integrazione escluso per chi a da tali difficoltà non è gravato, non si ravvisa motivo perché, ove l'interessato in detto termine non si attivi – chiedendo al consolato la attestazione o producendo autocertificazione sul punto – possa comunque godere del beneficio, sia pur per un lasso temporale determinato e ristretto.



Tale disciplina è pertanto sospetta di irragionevole disparità di trattamento tra soggetti liberi (costretti a presentare certificazione o dichiarazione in ordine a eventuali redditi esteri ab origine a pena di inammissibilità) e detenuti (non solo non costretti all'incombente ab origine ma che – in caso di mancata presentazione – possono godere del patrocinio per 20 giorni).

Si ritiene, pertanto, sospetto di incostituzionalità l'art. 114 TU Spese di Giustizia là ove prevede la dizione «... e c) ... dalla scadenza del termine di cui all'art. 94, comma 3.», ove in tale termine nulla abbia fatto pervenire l'interessato.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 legge 11 marzo 1955 n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 114 TU Spese di Giustizia là ove prevede la dizione «... e c) ... dalla scadenza del termine di cui all'art. 94, comma 3.», in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il presente procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23 della legge n. 87/53.

Macerata, 26 settembre 2011

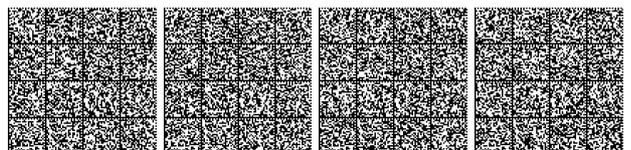
Il giudice: MANZONI

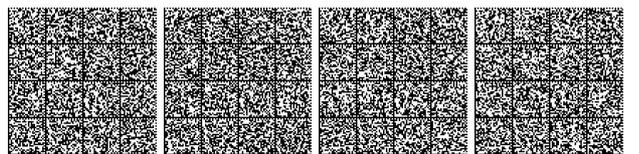
11C0812

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-001) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.







€ 5,00

