

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 34

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 agosto 2014

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014 (della Regione Campania)

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Definizione delle unioni di Comuni quali enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza - Disciplina - Norme concernenti l'ordinamento dell'unione dei Comuni, in particolare, il consiglio, lo statuto e l'organizzazione - Ricorso della Regione Campania - Denunciata previsione di una disciplina delle unioni dei Comuni come enti locali diversi da quelli elencati all'art. 114 Cost. e al di fuori dei poteri che la Costituzione riserva allo Stato - Violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul proprio territorio - Compressione delle competenze amministrative regionali.**

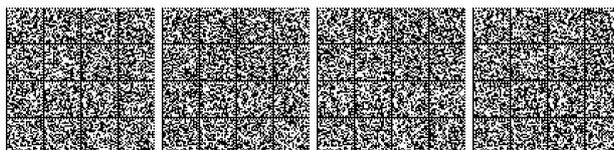
- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 4, 105 e 106.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 118.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione della istituzione delle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria - Previsione che il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima - Ricorso della Regione Campania - Denunciata individuazione da parte del legislatore statale di enti territoriali di area vasta assoggettati ad un regime differenziato rispetto a quello delle altre Province in difetto di competenza legislativa esclusiva in materia - Violazione del principio di rigidità costituzionale a fronte dell'anticipazione di un titolo competenziale non sussistente nel testo costituzionale - Violazione della competenza legislativa residuale regionale - Contrasto con i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di chiamata in sussidiarietà - Violazione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e di imparzialità - Ingiustificata disparità di trattamento a danno delle Province sopprimende - Lesione delle prerogative regionali a fronte dell'esclusione della previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni all'interno del procedimento di istituzione delle Città metropolitane - Denunciata violazione della norma costituzionale che richiede, per la istituzione delle Province, un particolare procedimento con la partecipazione in ruolo consultivo della Regione.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 5, 6 e da 12 a 18.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 133 e 138.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione dell'articolazione del territorio del Comune capoluogo della Città metropolitana in più Comuni - Procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni - Previsione e disciplina del referendum consultivo obbligatorio delle popolazioni interessate - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del dettato costituzionale secondo cui l'istituzione di nuovi Comuni nel territorio regionale o la modificazioni delle loro circoscrizioni o denominazioni sono rimesse al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate - Invasione della riserva statutaria regionale in materia di regolamentazione del referendum sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 22 e 130.
- Costituzione, artt. 123 e 133.



**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali di cui al comma 85 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 - Previsione che entro l'8 luglio 2014 sono individuate in modo puntuale le funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e le relative competenze - Ricorso della Regione Campania - Denunciata carenza di valutazione, da parte del legislatore statale, in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire - Lesione della riserva di competenza legislativa regionale in materia di conferimento delle funzioni amministrative - Violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 89 e 91.
- Costituzione, artt. 114 e 118.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione che la Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91 dell'art. 1 della medesima legge - Previsione che, decorso il termine senza che la Regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (attuazione dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo) - Ricorso della Regione Campania - Denunciata configurazione di un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo non rispettosa del principio di leale collaborazione - Lesione della riserva di competenza legislativa regionale in materia di conferimento delle funzioni amministrative - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 95.
- Costituzione, artt. 3, 118 e 120.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione che, al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012, il Ministro per gli affari regionali predisponesse appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare, anche attraverso la nomina di commissari, il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti di cui alla legge n. 56 del 2014 e la verifica dei risultati ottenuti - Ricorso della Regione Campania - Denunciato richiamo ad una norma abrogata dalla legge n. 147 del 2013 e dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 236 del 2013 - Violazione del giudicato costituzionale - Denunciata previsione di una disciplina normativa "foriera di incertezza" - Lamentato "irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa".**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 149.
- Costituzione, artt. 97, 117, 118, 123 e 136. .... Pag. 1

N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014 (della Regione Puglia)

**Comuni, Province e città metropolitane - Istituzione *ex novo* delle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria nei territori delle omonime Province - Previsione con legge dello Stato - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato difetto di competenza del legislatore statale in ordine all'istituzione dei predetti enti - Esorbitanza dai titoli di intervento statale costituzionalmente previsti rispetto ad essi - Invasione della competenza legislativa residuale delle Regioni.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 5, primo periodo, 6, primo periodo, e 12.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett.p), e quarto.



**Comuni, Province e città metropolitane - Istituzione *ex novo* delle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria nel territorio delle omonime Province - Disciplina con legge dello Stato degli aspetti ad essa inscindibilmente connessi - Previsioni riguardanti la conferenza statutaria per la redazione della proposta di statuto, il subingresso delle Città metropolitane nelle funzioni delle omonime Province, l'applicabilità dello statuto provinciale in caso di mancata approvazione di quello metropolitano, l'applicazione al personale delle Città metropolitane delle disposizioni vigenti sul rapporto d'ufficio del personale delle Province, il procedimento di articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, nonché il procedimento di modifica territoriale di Province e Città metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato difetto di titoli di competenza che legittimino l'intervento del legislatore statale - Invasione di ambiti di competenza regionale di tipo residuale - Violazione e limitazione sostanziale della competenza legislativa regionale concernente il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 6, secondo periodo, 13, 16, 22 e 48.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 133, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Procedimento per l'adesione di singoli comuni alla Città metropolitana e per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe - Previsione statale secondo cui, in caso di dissenso della Regione dalle proposte dei Comuni, il Governo promuove un'intesa tra gli enti interessati, e, in mancanza di essa, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche dei territori delle Province e delle Città metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata costruzione di un procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali derogatorio rispetto a quello previsto dalla Costituzione.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 6, secondo periodo.
- Costituzione, art. 133, primo comma.

**Comuni, Province e città metropolitane - Organizzazione "a regime" delle Province e delle Città metropolitane - Disciplina statale di profili organizzativi diversi da quelli afferenti agli organi di governo - Previsioni riguardanti, in particolare, la soppressione di enti e agenzie provinciali o subprovinciali, la determinazione nello statuto delle norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le modalità di organizzazione (nonché di esercizio) delle funzioni metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata erronea autoqualificazione di previsioni di dettaglio organizzativo come "principi fondamentali" della materia e come "norme di coordinamento della finanza pubblica" - Insussistenza di un autonomo titolo di legittimazione dello Stato a disciplinare la potestà statutaria di Province e Città metropolitane - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 10, 11, lettere b) e c), e 89, lett. a).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Disposizioni statali riguardanti l'adozione e le modifiche dello statuto metropolitano; la disciplina statutaria dei rapporti tra i Comuni e la Città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali; la possibilità che lo statuto metropolitano e quello provinciale prevedano, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni; la determinazione statutaria di modalità per istituire accordi con i comuni non compresi nel territorio metropolitano; il promovimento e la valorizzazione, da parte delle Regioni, di forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali; la prosecuzione dell'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province fino alla data di effettiva assunzione da parte dell'ente subentrante - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale esclusiva in materia di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Invasione degli ambiti materiali affidati alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 9, 11, 57 e 89.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, e 118, comma secondo.



**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsioni statali contemplanti espressamente l'istituto della "delega di esercizio" di funzioni amministrative tra gli enti territoriali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato contrasto con la previsione costituzionale dell'attribuzione delle funzioni amministrative in titolarità - Incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 11 e 89.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsione statale secondo cui, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, individuano in modo puntuale, mediante accordo in Conferenza unificata, le funzioni oggetto di riordino e le relative competenze - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata allocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative ricadenti in materie diverse da quelle di sua esclusiva competenza - Conseguente invasione di ambiti affidati alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni - Subordinazione della potestà regionale di individuazione delle funzioni all'accordo con altri soggetti - Finalità di uniforme allocazione delle funzioni amministrative agli "enti territoriali di area vasta" in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, nonché con il principio di differenziazione.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 91.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Trasferimento delle funzioni delle Province agli enti subentranti - Disposizione statale secondo cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata finalità di uniforme allocazione di funzioni amministrative agli "enti territoriali di area vasta" in tutte le Regioni - Contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, nonché con il principio di differenziazione - Riferimento della norma anche a funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato - Conseguente invasione della competenza regionale ad allocare le funzioni amministrative nelle materie di legislazione concorrente e di legislazione residuale - In via subordinata: Violazione della riserva di legge statale nella determinazione dei "principi fondamentali" (ove i criteri generali da individuare siano qualificabili come tali).**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 92.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsione statale secondo cui la Regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo con lo Stato sancito in Conferenza unificata riguardo all'individuazione delle funzioni oggetto di riordino - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato riferimento della norma anche a funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato - Conseguente lesione della competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 95.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, comma secondo.



**Comuni, Province e città metropolitane - Unioni di Comuni - Disposizioni statali riguardanti la composizione del consiglio e lo statuto dell'unione, nonché i principi di organizzazione e funzionamento, le soglie demografiche minime e gli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza, sul piano oggettivo e "soggettivo", dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Non riconducibilità della norma ad un (insussistente) titolo di intervento generale dello Stato sugli enti locali, ovvero a titoli di intervento "trasversali" (in particolare, all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica) - Violazione della competenza regionale.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 105, lettere *a*) e *b*) [la prima modificativa del comma 3, la seconda sostitutiva del comma 4 dell'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267], e 106.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *p*), e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Fusioni di Comuni - Disposizioni statali riguardanti il procedimento di fusione - Previsione, in particolare, che i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo e che le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Violazione della potestà legislativa residuale regionale, nonché della esplicita competenza legislativa regionale concernente il procedimento di istituzione di nuovi Comuni e di modifica delle circoscrizioni comunali.**

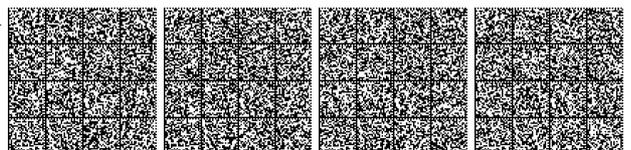
- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 130.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *p*), e quarto, e 133, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Fusioni di Comuni - Disposizioni statali riguardanti l'esercizio della potestà statutaria da parte dei Comuni frutto di fusione - Previsione, in particolare, della possibilità di definire uno statuto provvisorio; della transitoria applicabilità, in mancanza d'esso, dello statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti; della necessità che lo statuto del Comune incorporante assicuri adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle comunità del Comune cessato - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "funzioni fondamentali" dei Comuni - Non riconoscibilità del carattere di "principi fondamentali" alle norme censurate.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 117 (nella parte in cui sostituisce l'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), 124, lettera *c*), e 130, terzo periodo.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *p*), (terzo) e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Fusioni di Comuni - Previsione statale secondo cui i Comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo Comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata riferibilità della norma anche a funzioni ricadenti in materia di competenza residuale regionale - Mancanza rispetto ad esse di titoli di legittimazione dello Stato.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 133.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *p*), e quarto.



**Comuni, Province e città metropolitane - Potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane - Disposizioni statali secondo cui, nei casi di mancato tempestivo esercizio di essa, si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata carenza di presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo straordinario del Governo, e in particolare del presupposto della "unità giuridica" - Carattere indiscriminato dell'intervento (consentito in ogni caso, senza riguardo alle peculiarità delle concrete circostanze).**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 17, 81 e 83.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 120, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsione statale secondo cui, in caso di mancata tempestiva attuazione da parte della Regione dell'accordo in Conferenza unificata relativo all'individuazione delle funzioni oggetto di riordino, si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata finalità di assicurare, con l'intervento surrogatorio, il rispetto del comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, già impugnato dalla ricorrente - Reiterazione delle ragioni di incostituzionalità proposte avverso tale disposizione (invasione di competenze regionali, violazione dei principi di eguaglianza-ragionevolezza e differenziazione) - Carenza di presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo straordinario del Governo.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 95.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 120, comma secondo.....



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014 (della Regione Campania)*

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Definizione delle unioni di Comuni quali enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza - Disciplina - Norme concernenti l'ordinamento dell'unione dei Comuni, in particolare, il consiglio, lo statuto e l'organizzazione - Ricorso della Regione Campania - Denunciata previsione di una disciplina delle unioni dei Comuni come enti locali diversi da quelli elencati all'art. 114 Cost. e al di fuori dei poteri che la Costituzione riserva allo Stato - Violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul proprio territorio - Compressione delle competenze amministrative regionali.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 4, 105 e 106.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 118.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione della istituzione delle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria - Previsione che il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima - Ricorso della Regione Campania - Denunciata individuazione da parte del legislatore statale di enti territoriali di area vasta assoggettati ad un regime differenziato rispetto a quello delle altre Province in difetto di competenza legislativa esclusiva in materia - Violazione del principio di rigidità costituzionale a fronte dell'anticipazione di un titolo competenziale non sussistente nel testo costituzionale - Violazione della competenza legislativa residuale regionale - Contrasto con i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di chiamata in sussidiarietà - Violazione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e di imparzialità - Ingiustificata disparità di trattamento a danno delle Province sopprimende - Lesione delle prerogative regionali a fronte dell'esclusione della previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni all'interno del procedimento di istituzione delle Città metropolitane - Denunciata violazione della norma costituzionale che richiede, per la istituzione delle Province, un particolare procedimento con la partecipazione in ruolo consultivo della Regione.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 5, 6 e da 12 a 18.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 133 e 138.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione dell'articolazione del territorio del Comune capoluogo della Città metropolitana in più Comuni - Procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni - Previsione e disciplina del referendum consultivo obbligatorio delle popolazioni interessate - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del dettato costituzionale secondo cui l'istituzione di nuovi Comuni nel territorio regionale o la modificazioni delle loro circoscrizioni o denominazioni sono rimesse al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate - Invasione della riserva statutaria regionale in materia di regolamentazione del referendum sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 22 e 130.
- Costituzione, artt. 123 e 133.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali di cui al comma 85 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 - Previsione che entro l'8 luglio 2014 sono individuate in modo puntuale le funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e le relative competenze - Ricorso della Regione Campania - Denunciata carenza di valutazione, da parte del legislatore statale, in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire - Lesione della riserva di competenza legislativa regionale in materia di conferimento delle funzioni amministrative - Violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 89 e 91.
- Costituzione, artt. 114 e 118.



**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione che la Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91 dell'art. 1 della medesima legge - Previsione che, decorso il termine senza che la Regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (attuazione dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo) - Ricorso della Regione Campania - Denunciata configurazione di un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo non rispettosa del principio di leale collaborazione - Lesione della riserva di competenza legislativa regionale in materia di conferimento delle funzioni amministrative - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 95.
- Costituzione, artt. 3, 118 e 120.

**Enti locali - Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni - Previsione che, al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012, il Ministro per gli affari regionali predispone appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare, anche attraverso la nomina di commissari, il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti di cui alla legge n. 56 del 2014 e la verifica dei risultati ottenuti - Ricorso della Regione Campania - Denunciato richiamo ad una norma abrogata dalla legge n. 147 del 2013 e dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 236 del 2013 - Violazione del giudicato costituzionale - Denunciata previsione di una disciplina normativa "foriera di incertezza" - Lamentato "irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa".**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 149.
- Costituzione, artt. 97, 117, 118, 123 e 136.

Ricorso della Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 155 del 3 giugno 2014, giusta procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dall'Avv. Maria D'Elia (c.f. DLEMRA53H42F839H), dell'Avvocatura regionale, e dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN-54D19H501A), del libero foro, ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla Via Poli, n. 29 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cda@legalmail.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, 5, 6, da 12 a 18, 22, 89, 91, 95, 105, 106, 130 e 149, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, avente ad oggetto «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale, n. 81 del 7 aprile 2014, per violazione degli articoli 114, 117, commi 2, lett. p), 3, 4 e 6, 118, 120, 123, 133, 136, 138 e 2, 3, 5 e 97 della Costituzione.

#### FATTO

Con l'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 il legislatore statale ha approntato una serie di misure concernenti città metropolitane; province, unioni e fusioni di comuni «al fine di adeguare il loro, ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

In particolare, per quanto qui di interesse, il comma 4 del predetto articolo 1 dispone che le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di propria competenza, e ne lascia la disciplina specifica ai commi da 104 a 141.

A tal proposito, i commi 105 e 106 contengono previsioni di carattere ordinamentale, intervenendo su alcune disposizioni del TUEL. In particolare, il comma 105 apporta alcune modifiche all'art. 32 d.lgs. n. 267/2000, sostituendo il comma 3 con la previsione che il Consiglio dell'unione di comuni sia composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti in modo che siano rappresentati tutti i comuni e le minoranze. Ancora, sostituendo il comma 4 dell'art. 32 citato, la disposizione impugnata prevede che «L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione».



Da ultimo, il comma 105 introduce il comma 5-ter all'art. 32 TUEL, con il quale sancisce che il presidente dell'unione di comuni si avvale di un segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, facendo salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati.

A sua volta, il comma 106 prevede residualmente che, per quanto non previsto dai commi 3, 4 e 5-ter dell'art. 32 del testo unico come modificati dal comma 105, lo statuto dell'unione di comuni deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento, nonché le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale.

Sotto diverso profilo, i commi da 5 a 51 dettano la disciplina delle città metropolitane.

Nel dettaglio, il comma 5 oggi impugnato contiene una previsione di carattere generale, disponendo che «in attesa» (sic!) della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, le città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, «ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117».

Il comma 6 prevede invece, più nello specifico, che il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando per i comuni la facoltà di iniziativa, ai sensi dell'art. 133, primo comma, Cost., per modificare le circoscrizioni provinciali limitrofe e per aderire alla città metropolitana. Il secondo periodo del comma 6 prevede poi che, qualora la regione interessata, entro 30 giorni dalla richiesta, esprima parere contrario, in tutto o in parte, rispetto alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro 90 giorni dall'espressione del parere della regione. Il Consiglio dei ministri, qualora entro il predetto termine non venga raggiunta l'intesa, sentito il Ministro per gli affari regionali e il Ministro dell'Interno, nonché udito il presidente della regione, decide autonomamente circa l'approvazione e la successiva presentazione al parlamento del disegno di legge di modifica del territorio di province e città metropolitane ai sensi dell'art. 133 Cost.

I commi da 12 a 18 prevedono un meccanismo di soppressione/sostituzione delle province in corrispondenza della costituzione delle neoistituite città metropolitane.

In particolare, è previsto che tali enti siano costituiti, salvo per quando previsto per Reggio Calabria dal comma 18, nel territorio delle province omonime alla data di entrata in vigore della legge (comma 12). Lo statuto delle città metropolitane è redatto da una conferenza statutaria, la cui disciplina è contenuta nel comma 13.

Il comma 14 dispone la permanenza in carica, fino al 31 dicembre 2014 e a titolo gratuito, del presidente della provincia e della giunta provinciale in pendenza di mandato alla data di entrata in vigore della legge, con funzioni di ordinaria amministrazione e per l'adozione degli atti improrogabili e urgenti. Il presidente assume altresì le funzioni del consiglio. Ove la provincia sia commissariata, il commissariamento è altresì prorogato sino al 31 dicembre 2014.

Ai sensi del comma 15, entro il 30 settembre devono aver luogo le elezioni del consiglio metropolitano e il suo insediamento, nonché l'insediamento della conferenza metropolitana. Entro il 31 dicembre 2014 il consiglio deve approvare lo statuto.

Il definitivo subentro delle città metropolitane alle province interessate dalla soppressione è sancito dal comma 16, che pone quale termine per il compimento di tale passaggio il 1° gennaio 2015. Tale disposizione prevede altresì che le città metropolitane succedono alle province omonime «in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno». Il predetto comma 16 prevede inoltre che, ove alla predetta data non sia approvato lo statuto metropolitano, si applichi quello provinciale, con particolare riferimento alle disposizioni concernenti presidente, consiglio e giunta provinciali. In caso di mancata approvazione dello statuto metropolitano entro il 30 giugno 2015 si applica la previsione di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003 (comma 17).

Infine, il comma 18 contiene una speciale disciplina per la città metropolitana di Reggio Calabria.

L'art. 1 prevede poi, al comma 22, l'articolazione del territorio del comune capoluogo della città metropolitana in più comuni come condizione necessaria per l'elezione, diretta, del sindaco e del consiglio metropolitano. Tale articolazione deve avvenire su proposta del consiglio comunale del comune capoluogo adottata secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 4, del TUEL, la quale deve essere poi sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini dell'area metropolitana ed approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione di nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art. 133 Cost.

Diversamente, con riferimento alle province, il comma 89 dispone che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85 (ovvero quelle non fondamentali e quelle fondamentali non individuate), in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire «le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello



svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni». Nel secondo periodo la disposizione Censurata valorizza forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, e disciplina lo svolgimento delle funzioni da parte delle province sino al subentro del nuovo ente.

In collegamento con quanto disposto dal predetto comma 89, il successivo comma 91 dispone che «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze»: Il comma 95, peraltro, prevede un potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 8, della legge n. 131/2003 qualora la regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, non abbia provveduto a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91.

In materia di enti comunali, il comma 130, nel disciplinare un particolare procedimento di fusione tra comuni (fusione per incorporazione) interviene a regolare l'iniziativa del *referendum* consultivo obbligatorio delle popolazioni interessate dal procedimento di fusione.

Da ultimo, il comma 149 prevede la predisposizione, da parte del Ministero per gli affari regionali, di programmi e attività di monitoraggio «al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché per accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma di cui alla presente legge».

Le richiamate disposizioni della legge n. 56 del 2014 risultano gravemente lesive delle prerogative della Regione ricorrente, in quanto viziate da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

## DIRITTO

### 1. Premessa

1.1 La legge n. 56/2014, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni di comuni e fusioni di comuni», giunge a conclusione di un percorso assai tortuoso, avviato da almeno un biennio, mediante il quale il legislatore statale ha inteso riformare il sistema delle autonomie locali, con particolare riferimento alla gestione dell'area vasta ed al ridimensionamento del ruolo delle province, con contestuale istituzione delle città metropolitane. Dal dicembre 2011 ad aprile 2014 si sono succeduti innumerevoli interventi, in prevalenza attuati tramite lo strumento della decretazione d'urgenza, che hanno inteso da un lato modificare il sistema elettorale e l'elenco delle funzioni fondamentali delle province, dall'altro diminuirne il numero, istituendo le città metropolitane.

Per fare un brevissimo riepilogo della successione degli interventi, basti ricordare che il primo provvedimento legislativo in materia risale all'art. 23 del d.l. n. 201/2011 che svuotava le province, limitando le funzioni a quelle di «indirizzo e coordinamento» dell'attività dei comuni; ne trasformava gli organi di governo, eliminando la giunta e lasciando solamente Presidente e Consiglio provinciale, eletti in secondo grado. Nel luglio 2012, l'art. 17 del d.l. n. 95/2012 riassegnava alle province le funzioni tradizionalmente di competenza dell'ente di area vasta e contestualmente prevedeva un piano di riordino territoriale, sulla base dei criteri e dei requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 (350.000 abitanti e 2500 Km<sup>q</sup>). All'esito della complessa procedura prevista dal d.l. n. 95/2012, venivano individuate le nuove province nel d.l. 5 novembre 2012, n. 188, che tuttavia non è stato mai convertito in legge dalle Camere.

Tra l'adozione del d.l. n. 201/2011 e quella del d.l. n. 95/2012, il Governo in carica ha presentato alla Camera un disegno di legge che disciplinava le modalità di elezione, di secondo grado, degli organi provinciali. L'esame di tale disegno di legge, presentato il 16 maggio 2012, non si è mai concluso.

La legge di stabilità 2013, n. 228/2012 (all'art. 1, comma 115) si è preoccupata di prorogare il termine per il riordino, inizialmente fissato al 31 dicembre 2012, al 31 dicembre 2013, delle gestioni commissariali avviate in seguito all'entrata in vigore del d.l. 201/2011.

Nel luglio 2013 è giunta la sentenza di Codesta ecc.ma Corte n. 220/2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011; degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'ad. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012; e dell'art. 23, comma 20-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.



In conseguenza di detta pronuncia, il decreto legge n. 93/2013 ha fatto salvi gli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari, nonché degli atti da questi posti in essere.

Infine, la legge di stabilità 2014, all'art. 1, comma 325, ha previsto che le disposizioni relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicassero ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che fossero intervenuti in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014.

Il provvedimento legislativo che si porta oggi all'attenzione di Codesta ecc.ma Corte prende, dunque, le mosse dall'esigenza di provvedere in primo luogo alla situazione di stallo creatasi a seguito della sent. n. 220/2013.

Si tratta dunque di una legge che ha la presunzione di intervenire in modo organico e sistematico sul tema generale dell'ente di area vasta - nelle diverse sfaccettature in cui può declinarsi l'argomento: città metropolitana, provincia o unione e fusione di comuni - ponendosi, peraltro, nell'ottica di una riforma che, ancorché approvata con legge ordinaria, così come chiaramente e giustamente richiesto dalla già citata sent. 220/2013, deve tuttavia qualificarsi come «momentanea», stando a quanto affermato più volte dallo stesso legislatore («In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione (...)). Poiché, tuttavia, è alla normativa vigente che l'ordinamento fa riferimento, tanto sul piano delle norme primarie quanto — e tanto più — sul fronte delle norme di rango costituzionale, è con rispetto a queste ultime che la legge n. 56/2014 presenta vizi di legittimità che vanno a ledere sia l'autonomia e le competenze regionali sia le garanzie costituzionalmente riconosciute agli enti locali. La tutela dei quali, non essendo previsto il loro ricorso diretto, è riconosciuta in capo alle regioni stesse (Cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 298/2009 e n. 131/2003).

1.2 Occorre poi, sempre in via preliminare, svolgere ulteriori osservazioni. In particolare, è opportuno sottolineare come, contestualmente all'approvazione della legge n. 56/2014, ha preso avvio nelle Aule parlamentari la discussione del disegno di legge di revisione costituzionale che dovrebbe andare a modificare sensibilmente il Titolo V della Carta costituzionale, anche e soprattutto con riferimento all'ente provincia, del quale si prevede l'espunzione dal novero degli enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost., con la conseguente eliminazione delle garanzie costituzionali ad oggi riconosciute. La circostanza è rilevante giacché, come già segnalato, con tecnica legislativa tanto deprecabile quanto ormai invalsa, in diversi commi dell'articolo unico di cui si compone la legge n. 56/2014, ci si imbatte nella locuzione «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione (...)», come se, per stessa ammissione del legislatore, la legge *de qua* avesse «innaturalmente» anticipato la riforma costituzionale e fosse pertanto destinata ad essere rivista nel momento in cui la riforma dovesse andare in porto. Ebbene, proprio con riferimento a questa circostanza non può non ricordarsi quanto asserito da Codesta Ecc.ma Corte nella sent. 220/2013 proprio rispetto alla normativa riguardante l'assetto degli enti locali le cui componenti essenziali devono essere, per la loro stessa natura, «disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali».

2. *Illegittimità dell'art. 1, commi 4, 105 e 106 della legge n. 56 del 2014, per contrasto con gli articoli 117, commi 2, lett. p) e 4, e con l'art. 118 Cost.*

In primo luogo, la legge n. 56/2014 risulta viziata da illegittimità costituzionale nella parte in cui, all'art. 1, commi 4, 105 e 106, disciplina le Unioni di comuni come enti locali diversi da quelli elencati all'art. 114 Cost., e al di fuori dei poteri che l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. rimette allo Stato.

Come visto nella parte in «fatto», i commi censurati concernono l'ordinamento delle Unioni di comuni, disciplinandone consiglio, statuto e organizzazione.

Orbene, è del tutto evidente che le disposizioni statali impugnate incidono illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli Enti locali presenti sul proprio territorio.

Il consolidato orientamento giurisprudenziale di Codesta Ecc.ma Corte, infatti, ha da tempo riconosciuto che la disciplina degli enti locali diversi da quelli indicati all'art. 117, comma 2, lett. p) rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., salvo che vi siano esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, è stato costantemente affermato che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (Cfr. Corte cost, sentt. n. 27 e n. 156 del 2010, n. 237 e n. 284 del 2009, n. 159 e n. 289 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 4 del 2004), e sono stati pertanto ritenuti legittimi interventi del legislatore statale volti ad imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio — anche se indirettamente incidenti sull'autonomia regionale di spesa —, a salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, e del perseguimento degli obblighi comunitari (cfr. sentt. n. 237 e n. 284 del 2009).



Altrettanto consolidato, tuttavia, è il principio secondo cui il sopra citato titolo competenziale sia tale da escludere che un intervento statale possa spingersi sino a dettare una disciplina di carattere meramente ordinamentale, potendosi muovere esclusivamente nei limiti di una sola parziale compressione delle competenze regionali.

In tal senso, Codesta Ecc.ma Corte ha infatti espressamente chiarito che «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» (sent. n. 237 del 2009, citata; nello stesso senso, sent. n. 341 del 2009).

Di conseguenza, è del tutto evidente che deve ritenersi riservata alla potestà statale la sola previsione di un limite complessivo di spesa che faccia salva un'ampia discrezionalità degli enti territoriali nell'allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa e nella scelta di eventuali tagli.

Orbene, appare chiaro che previsioni, come quelle impugnate, che attengano esclusivamente all'ordinamento dell'Unione dei Comuni assorbendo la disciplina dell'intera materia, non rispondono a tale duplice condizione, ridonando in una evidente compressione delle competenze legislative e amministrative regionali.

A sostegno di quanto sin qui detto sia consentito ricordare come, con sent. n. 44 del 2014, Codesto Ecc.mo Collegio, nel pronunciarsi circa l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138/2011 - attinente all'istituzione di Unioni di comuni -, ha avuto modo di affermare che una disposizione che attenga esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi esuli dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, ritenendola dunque «estranea alle esigenze di contenimento della spesa corrente».

Né, del resto, ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato potrebbe invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera p), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Codesta Ecc.ma Corte ha da tempo chiarito (da ultimo con la citata sent. n. 44/2014) come il suddetto titolo competenziale debba essere inteso nel senso che il riferimento deve ritenersi tassativamente rivolto agli Enti locali elencati all'art. 114 Cost., così come tassativo è il contesto oggettivo interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle funzioni fondamentali di detti enti.

Di contro, al di fuori dell'ambito materiale come ora circoscritto, la regolamentazione degli Enti locali deve essere di certo ricondotta nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost., e ciò anche al fine di garantire la possibilità che la singola Regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul proprio territorio, provveda all'adozione di previsioni differenziate che tengano in adeguata considerazione le esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione consacrati nell'art. 118, comma 1, Cost.

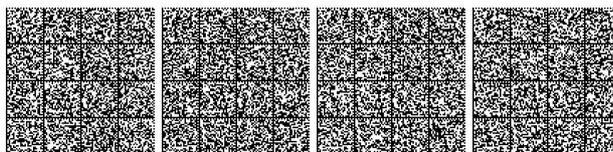
Tali considerazioni trovano peraltro conferma nella citata sentenza n. 44/2014 di Codesto Ecc.mo Collegio, nella quale è precisato che «si deve escludere che, a giustificazione dell'Intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all'unione di Comuni».

Sia inoltre consentito ricordare come tale orientamento sia radicato nella costante giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi in particolare in merito alla disciplina delle comunità montane. È opportuno precisare come alle stesse sia stata attribuita la natura giuridica di ente autonomo, quali proiezione dei Comuni facenti capo ad esse, ovvero quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (Corte cost., sent. n. 244 del 2005, richiamata da ultimo dalla sent. n. 27 del 2010).

In tal senso, Codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni (si vedano, in particolare, le sentt. n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

Il riconoscimento della predetta potestà regionale esclusiva trova, in particolare, fondamento nel fatto che tali comunità devono essere identificate come autonomie sub-regionali meramente strumentali e non già rientranti tra gli enti necessari sulla base di norme costituzionali; alla luce di ciò, pertanto, «rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione» (Corte cost., sent. n. 27 del 2010, citata, e le ivi richiamate sentt. n. 237 del 2009, citata, e n. 229 del 2001).

Orbene, è dunque del tutto evidente che i principi affermati dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte nelle pronunce sopra richiamate trovino immediata applicabilità alla normativa statale della cui legittimità costituzionale si discute. Se la *ratio* della competenza regionale in materia di comunità montane deve essere rinvenuta nel carattere non essenziale e non costituzionalmente indefettibile delle stesse, non può dubitarsi allora come nella suddetta competenza vada, altresì, ricondotta la disciplina delle forme associative di Comuni e, in particolare, delle unioni.



Così correttamente ricostruito il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni in materia, risulta netto il contrasto del citato art. 1, commi 4, 105 e 106 della legge n. 56/2014 con il dettato costituzionale, derivandone di conseguenza la manifesta violazione delle competenze normative regionali.

*3. Illegittimità dell'art. 1, comma 5 e comma 6, della legge n. 56/2014 per contrasto con gli articoli 3, 97, 117, 133 e 138 Cost.*

3.1 La legge 56/2014 all'art. 1, comma 5, istituisce le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria; contestualmente, all'art. 1, comma 6, viene previsto che il loro territorio coincida con quello delle province omonime. La legge statale, dunque, individua, *nominatim*, gli enti territoriali di area vasta (secondo la definizione usata dallo stesso legislatore statale) che vengono assoggettati ad un regime differenziato rispetto a quello delle province, ivi compresa la provincia di Napoli che viene soppressa e sostituita con l'omonima città metropolitana. La disposizione, così concepita, è illegittima sotto diversi profili.

In primo luogo è opportuno rilevare come non sussista alcun chiaro titolo che legittimi un intervento legislativo dello Stato nella materia.

Gli unici dati espressi ricavabili dalla lettura del dettato costituzionale sono quelli attinenti, da un lato, alla competenza statale in ordine all'istituzione delle province (art. 133, comma 1, Cost.), dall'altro alla competenza delle Regioni per l'istituzione dei Comuni (art. 133, comma 2, Cost.). Di converso, non è dato rinvenire alcuna disposizione costituzionale che disciplini la spettanza del potere di istituzione delle città metropolitane.

È, peraltro, evidente come lo stesso non possa certo essere ricondotto alla potestà legislativa statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. Codesta Ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti (*ex plurimis*, sent. n. 43 del 2004).

Se, dunque, rispetto alle città metropolitane, il legislatore statale è certamente competente in ordine alla disciplina del sistema elettorale e degli organi, nonché alla determinazione delle funzioni fondamentali, lo stesso non può dirsi per quanto attiene all'istituzione di detti enti locali.

Pertanto, secondo il principio della competenza legislativa regionale residuale, alla stregua del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, quarto comma, Cost.), può senza dubbio affermarsi che il silenzio in ordine a detta competenza investe senz'altro la Regione dei predetti poteri. Stabilito, dunque, che non rientra in alcun modo nella potestà legislativa esclusiva statale la competenza in ordine all'individuazione del territorio della città metropolitana, non può in alcun modo rilevare l'inciso con cui si apre il comma 5, dell'art. 1 (in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione) che fa riferimento al progetto di legge di revisione costituzionale proposto dal Governo in carica (AS 1429) in base al quale verrebbe attribuita allo Stato la competenza sull'«ordinamento delle città metropolitane» (procedendo, dunque alla necessaria integrazione del vigente testo dell'art. 117, comma secondo, lettera *p*), Cost. Tale inciso, in luogo di costituire titolo autorizzativo per il legislatore statale, appare, invece, in evidente contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e si pone altresì in contrasto con il principio di rigidità costituzionale (art. 138 Cost.), anticipando un titolo competenziale che evidentemente allo stato di vigenza manca nel testo costituzionale.

3.2 Peraltro, anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui Codesta Ecc.ma Corte non voglia ritenere la competenza esercitata dallo Stato come eccedente rispetto alla previsione di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *p*), Cost. e lesiva, dunque, della competenza residuale ex art. 117, comma quarto, Cost., la disposizione *de qua* risulta illegittima anche sotto altro profilo. La evidente natura di legge-provvedimento, oltre a porsi in contrasto con i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di chiamata in sussidiarietà a partire dalla sent. 303/2003, comporta, infatti, che si debba rinvenire nella norma la negazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e che si debba rilevare il contrasto con il principio di imparzialità cui soggiacciono necessariamente le leggi di carattere provvedimentale (art. 97 Cost.). La Regione ricorrente non può, infatti, non osservare come la censurata disciplina si caratterizza, rispetto alle precedenti disposizioni statali in materia, per l'eliminazione di una disciplina di carattere generale sul procedimento di istituzione delle città metropolitane. È evidente, infatti, come l'art. 1, comma 5 si limiti ad individuare 9 province esistenti, decretandone la soppressione e la contestuale sostituzione con le relative città metropolitane. Non appare revocabile in dubbio che tali previsioni, nella parte in cui individuano singolarmente le province da trasformare in città metropolitane, difettano dei requisiti di generalità e astrattezza, connotandosi quindi per il carattere di legge provvedimento. Tuttavia, sotto tale aspetto, le previsioni censurate appaiono sprovviste di qualsivoglia ragionevole giustificazione, con ciò ponendosi in palese contrasto con i già menzionati principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost., nonché con il canone di imparzialità espresso dall'art. 97 Cost.



Peraltro, sia consentito osservare che il principio della ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimità costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potestà legislativa regionale. Secondo l'insegnamento di Codesta Ecc.ma Corte, il sindacato di legittimità costituzionale di una norma non rifugge dal controllo sulla ragionevolezza della stessa in relazione alle finalità perseguite (*cf.* Corte cost., sent. n. 148 del 2009), essendo ben possibile la verifica che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost., sent. n. 326 del 2008) e che gli strumenti normativi rimessi allo scrutinio di legittimità costituzionale appaiano «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost., sent. n. 452 del 2007 e le *ivi* citate sentt. n. 274 e n. 14 del 2004). In definitiva, come ribadito in altra occasione da Codesta Ecc.ma Corte, «l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità» (Corte cost. n. 345 del 2004). Orbene, con riferimento al caso di specie, non è dato rinvenire all'interno della disposizione impugnata alcuna indicazione circa le ragioni che hanno mosso il legislatore statale ad individuare solamente alcune determinate province come destinatarie dell'intervento di trasformazione in città metropolitane. La norma, infatti, non chiarisce quali siano i criteri alla stregua dei quali si è ritenuta necessaria la soppressione dei preesistenti enti provinciali e la loro contestuale sostituzione con le nuove realtà istituzionali. Né, tanto meno, appare possibile affermare se sarà eventualmente possibile costituire in futuro altre città metropolitane, né in che modo e a quali condizioni ciò potrà avvenire. Da tutto quanto appena osservato, appare evidente come la disciplina recata dall'art. 1 comma 5 si palesi, altresì, del tutto irragionevole, laddove realizza un'ingiustificata disparità di trattamento a danno delle Province sopprimende.

3.3 Ai motivi di censura sopraelencati, deve aggiungersi la lesione delle prerogative regionali data dall'esclusione della previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni all'interno del procedimento di istituzione delle città metropolitane.

In tal senso, la ricorrente non può esimersi dal rilevare come l'odierna disciplina si distanzi notevolmente dalle precedenti previsioni normative in materia. Appare, infatti, significativo come lo stesso art. 22 del d.lgs. n. 267/2000 rimettesse proprio alla Regione, su conforme proposta degli enti locali interessati, la delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Ciò, nonostante tale articolo fosse stato adottato nella vigenza del precedente assetto istituzionale delineato dalla vecchia formulazione del Titolo V. Sorprende, pertanto, come la disciplina odierna, introdotta in un contesto di formale e sostanziale equiordinazione di Stato e Regioni, non riconosca a queste ultime alcun coinvolgimento nella creazione delle città metropolitane, in totale spregio del canone di leale collaborazione. Ma la totale pretermissione dell'ente regionale dall'*iter* istitutivo della città metropolitana si palesa ancora più grave laddove si consideri che la disposizione censurata procede alla contestuale soppressione delle province elencate (tra le quali la Provincia di Napoli).

3.4 Con riguardo, infine, alle previsioni di cui all'art. 1, comma 6 e commi da 12 a 18, occorre rilevare che tali disposizioni, nella parte in cui disciplinano un procedimento di soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza della costituzione delle Città metropolitane si pongono in deroga alle previsioni recate dall'art. 133, primo comma, della Costituzione, e sono, pertanto, passibili di censura anche per violazione di questo parametro di legittimità. Sia consentito rammentare che per l'istituzione delle Province l'art. 133, comma 1, Cost. delinea un particolare procedimento, nell'ambito del quale la Regione deve esprimere il proprio parere. Se, dunque, la Costituzione riserva alla Regione un particolare ruolo, sia pure consultivo, all'interno della vicenda genetica della Provincia, risulta indubitabile come tale ruolo debba essere altrettanto osservato e garantito laddove della Provincia si decida la soppressione.

Peraltro, a conferma di ciò, Codesta Ecc.ma Corte, nella sent. 220/2013, ha affermato che «sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali — con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori — fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto» (diritto 12.2). Non è dubbio pertanto che la predetta disposizione costituzionale si applica anche per la soppressione delle Province esistenti ed è norma indefettibile e derogabile soltanto con apposite disposizioni di rango costituzionale.

Particolarmente grave è, poi, dal punto di vista della deroga all'art. 133 Cost., la previsione in base alla quale le modifiche delle circoscrizioni provinciali limitrofe alle città metropolitane possa avvenire solo per l'adesione alle città medesime ma non anche, per l'ipotesi inversa, in uscita dalla costituenda città metropolitana verso le Province contermini.

D'altra parte, la violazione dell'art. 133 rileva anche sotto un altro profilo. E, infatti, anche a voler accogliere la tesi - fantasiosa! - che la competenza statale in tema di istituzione delle città metropolitane deriva da una loro sostanziale equiparazione con le Province, è evidente che alla istituzione delle città metropolitane deve applicarsi la stessa procedura prevista per le province!



4. *Illegittimità dell'art. 1, commi 22 e 130, della legge n. 56 del 2014, per contrasto con gli articoli 123 e 133 Cost.*

Ulteriore profilo di incostituzionalità della disciplina statale deve essere rinvenuto nelle previsioni di cui ai commi 22 e 130 i quali, nel prevedere rispettivamente l'articolazione del territorio del comune capoluogo della città metropolitana in più comuni, e un particolare procedimento di fusione di più comuni (fusione per incorporazione), intervengono a regolare l'iniziativa del *referendum* consultivo obbligatorio delle popolazioni interessate.

Risulta chiaro come le disposizioni suddette collidano con l'art. 133, comma 2, Cost., a norma del quale l'istituzione di nuovi comuni nel territorio regionale, ovvero la modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni sono rimesse al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate.

Come costantemente riconosciuto da Codesta Ecc.ma Corte sul punto, «spetta alla legge regionale dare attuazione all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, individuando le popolazioni interessate alla variazione territoriale; che è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un Comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro Comune preesistente» (Corte cost., sent. n. 47 del 2003).

L'assoluta incompatibilità della disciplina introdotta dai commi 22 e 130 rispetto alla richiamata disposizione costituzionale è sufficiente ad evidenziare la manifesta incostituzionalità del predetto intervento statale.

Ma le norme censurate risultano viziate anche sotto ulteriore profilo, nella parte in cui dispongono che le proposte di nuove articolazioni del territorio siano sottoposte a *referendum* tra tutti i cittadini dell'area interessata, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto.

Le previsioni suddette invadono con ogni evidenza la riserva statutaria regionale in materia di regolamentazione del *referendum* sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali, sancita dall'art. 123, comma 1, Cost. In particolare, dando attuazione a tale attribuzione costituzionale, il legislatore statuario campano, con l'art. 14, comma 2, dello Statuto, ha previsto espressamente che «sono obbligatoriamente sottoposte a *referendum* consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti la istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

In aggiunta, è doveroso rilevare come, con l.r. n. 25/1975, la Regione Campania abbia dato compiuta disciplina alla predetta ipotesi di consultazione popolare, prescrivendo anche un apposito quorum di validità.

È palese, pertanto, che le disposizioni statali censurate, introducendo una nuova ipotesi di *referendum* consultivo e disciplinando le modalità ed i tempi di svolgimento, contrastano manifestamente con la predetta previsione statutaria, violando di conseguenza l'art. 123, comma 1, Cost.

5. *Illegittimità dell'art. 1, commi 89 e 91, della legge n. 56 del 2014, per contrasto con gli articoli 114 e 118 Cost.*

5.1 Come visto nella parte in «Fatto», il comma 89 prevede che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85 (vale a dire le funzioni fondamentali non espressamente individuate e tutte le funzioni non fondamentali conferite alle regioni) in attuazione dell'art. 118, nonché al fine di conseguire le ulteriori finalità previste dal comma medesimo.

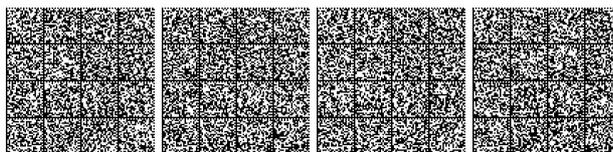
Il comma 91 prevede poi che entro l'8 luglio 2014 siano individuate in modo puntuale le funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e le relative competenze, il tutto con accordo stipulato in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni e organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Tali disposizioni sono manifestamente illegittime, ponendosi in stridente contrasto con gli artt. 114 e 118 Cost.

Preliminarmente e in via generale, è appena il caso di sottolineare come l'intervento legislativo statale denoti una grave carenza di valutazione in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire.

Le impugnate disposizioni renderebbero infatti necessaria la riallocazione di personale e strutture verso i Comuni, nonché di risorse che garantiscano una adeguata copertura finanziaria delle funzioni trasferite, comportando tutta una serie di problemi di natura tecnica che non sembrano esser stati presi in considerazione dall'intervento legislativo (si pensi, ad esempio ai procedimenti di individuazione e trasferimento del personale, all'individuazione dei rapporti attivi e passivi, patrimoniali e contenziosi, oggetto di trasferimento, alla verifica circa le possibili ricadute finanziarie del processo di trasferimento sugli enti subentranti, etc.).

Peraltro, dovendosi escludere che tutte le funzioni provinciali da riallocare, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, possano essere assunte direttamente dalla Regione, è da ritenere che - fino a una futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo degli enti locali regionali — si verificherà, con ogni probabilità, un aumento dei costi, determinato dall'istituzione di nuovi apparati amministrativi sovra-comunali, dal venir meno delle economie di scala su base provinciale e, comunque, dalla necessità di far fronte ad una fase di riorganizzazione certamente complessa e conflittuale.



5.2 Fatta questa premessa generale, appare in primo luogo necessario sottolineare come da una lettura del comma 89 emerga evidentemente l'obbligo, per la Regione, di mantenere in capo alle province le sole funzioni individuate dalla legge statale come fondamentali, dovendo ridistribuire ai Comuni le funzioni residuali già facenti capo ai predetti enti locali.

In tal modo, la disciplina statale impedisce evidentemente che la singola Regione possa ricoprire il proprio ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul proprio territorio, provvedendo all'adozione di previsioni differenziate che tengano in adeguata considerazione le esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione consacrati nell'art. 118, comma 1, Cost.

Tali conclusioni risultano viepiù confermate laddove si consideri la terminologia usata dal legislatore statale. Il comma 89 si esprime infatti in termini di attribuzione di competenze anziché di conferimento, così implicitamente intendendo imporre alla regioni di riallocare funzioni, già provinciali, esclusivamente in capo ai comuni e non anche, per assicurarne l'esercizio unitario, in capo alle province medesime, alle città metropolitane o alla Regione.

Sotto analogo profilo risulta altresì viziato il comma 91. Come già visto, tale disposizione, letta in combinato disposto con quanto previsto dal precedente comma 89, prevede che un accordo Stato-regioni-organizzazioni sindacali individui le funzioni oggetto di riordino che la regione dovrà successivamente allocare con legge in forza del predetto comma 89.

Orbene, tale previsione risulta evidentemente illegittima nella parte in cui riferisce all'accordo non solo l'individuazione delle funzioni da riallocare, bensì anche quella delle competenze da attribuire, in tal modo ledendo la riserva di competenza legislativa regionale in materia di conferimento delle funzioni amministrative.

È infatti evidente che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame richiederebbe che, una volta definito il perimetro delle funzioni fondamentali, l'accordo si limitasse a definire l'ambito delle funzioni oggetto di riordino, lasciando al legislatore regionale la più ampia autonomia nella fase di riorganizzazione delle funzioni non fondamentali, anche in relazione alla loro collocazione. L'accordo non dovrebbe dunque stabilire presso quale soggetto allocare una determinata funzione, trattandosi di scelta che attiene esclusivamente alla competenza della Regione.

Le disposizioni censurate dunque, contrariamente a quanto sancito dal primo comma dell'art. 1 della legge n. 56/2014 secondo cui tale intervento statale si porrebbe come fine l'adeguamento degli enti locali ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, contrastano con i suddetti principi, e risultano gravemente lesiva delle prerogative della Regione Campania.

*6. Illegittimità dell'art 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, per contrasto con gli articoli 118, 120 e 3 Cost.*

Sotto diverso profilo, la disciplina di cui alla legge n. 56/2014 risulta altresì incompatibile con gli artt. 3, 118 e 120, nella parte in cui viene configurata un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni nel caso di mancata attuazione dell'accordo di cui al comma 91.

In particolare, il comma 95 dell'art. 1, dispone che «La regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge (dunque entro l'8 ottobre 2014), provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91. Decorso il termine senza che la regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.»

In primo luogo, è opportuno sottolineare l'insanabile contrasto di tale previsione con l'art. 120 Cost., ai sensi del quale i poteri sostitutivi devono essere esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione. Dall'esame della disciplina censurata, infatti, emerge come l'eventuale ritardo nell'attuazione dell'accordo ex art. 1, comma 91 comporti l'automatica sostituzione del Governo, senza che sia previsto «un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (Corte cost. sent. n. 43/2004), e senza che sia possibile rinvenire all'interno della disciplina censurata alcuna delle fasi procedurali prescritte, a tal fine, dall'art. 8 legge n. 131/2003.

Tale automatismo risulta tanto più illegittimo ove si consideri che il termine previsto dal comma 91 per l'adozione dell'accordo tra organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, Stato e Regioni (ovvero l'8 luglio 2014) ha evidentemente natura ordinatoria e prorogabile, diversamente da quello posto in capo alle Regioni per l'attuazione dell'accordo medesimo.

La scadenza di questo secondo termine consente infatti allo Stato, come visto, l'immediato ed automatico ricorso ai poteri sostitutivi, ed ha dunque carattere perentorio e tassativo.

Orbene, tale illogica scansione temporale comporta con ogni evidenza che non sia garantito, sul piano procedimentale, il passaggio di un congruo lasso di tempo tra la data di effettiva adozione dell'accordo e il termine imposto alle regioni per darvi attuazione, con la conseguenza che l'accordo potrebbe anche essere raggiunto successivamente alla scadenza del termine regionale per l'esecuzione. Al verificarsi di tale irragionevole ipotesi, dunque, le regioni potrebbero risultare inadempienti pur non essendo ad esse imputabile l'eventuale ritardo, con evidente violazione di qualsivoglia principio di ragionevolezza riconducibile all'art. 3 Cost.



In secondo luogo, il comma censurato risulta altresì illegittimo per violazione dell'art. 118, nella parte in cui non prevede che il sopraggiungere della legge regionale di attuazione dell'accordo - e dunque di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali - faccia venir meno il presupposto che legittima l'intervento statale in materia, ovvero l'inerzia regionale.

È infatti noto che l'intervento sostitutivo esercitabile dallo Stato ai sensi dell'art. 120 Cost. debba avere carattere cedevole, perdendo efficacia qualora le regioni, anche tardivamente, si conformino agli obblighi loro spettanti.

Da ultimo, la disposizione di cui al comma 95 risulta in contrasto con gli artt. 118 e 120 altresì nella parte in cui individua come oggetto del potere sostitutivo statale l'attuazione dell'accordo con cui Stato e regioni individuano in modo puntuale le funzioni provinciali oggetto del riordino «e le relative competenze», e non invece il conferimento delle funzioni individuate nell'accordo medesimo con riferimento agli enti territoriali, alle modalità e ai principi indicati dal citato art. 118 Cost.

Per tutto quanto sopra detto, il meccanismo sostitutivo delineato dalla disciplina statale impugnata risulta dunque manifestamente illegittimo per violazione degli artt. 118 e 120, comma 2, Cost., nonché per contrasto con l'essenziale principio di ragionevolezza, sancito dall'art. 3 Cost.

*7. Illegittimità dell'art. 1, comma 149, della legge n. 56 del 2014, per contrasto con gli articoli 97, 117, 118, 123 e 136 Cost.*

Sotto profilo ancora ulteriore, la legge n. 56/2014 risulta altresì viziata da illegittimità costituzionale nell'art. 1, comma 149, per violazione degli articoli 97, 117, 118, 123 e 136 Cost.

In particolare, tale disposizione prevede che, «al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», il Ministro per gli affari regionali predispone appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni. Ebbene, risulta in primo luogo di immediata evidenza l'illegittimità di tale disposizione per violazione degli artt. 97 e 136 Cost. La richiamata disposizione del D.L. n. 95, infatti, è stata abrogata dall'art. 1, comma 562, lett. a), della legge n. 147/2013, ed è stata altresì dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2013. Nondimeno, dalla lettura del comma 149 non sembra potersi trovare altra interpretazione della volontà del legislatore se non quella di richiamare in vita l'art. 9 d.l. n. 95/2012, presupponendone la vigenza.

È appena il caso di notare, tuttavia, come Codesto Ecc.mo Collegio, recentemente esprimendosi in merito, ha chiarito che il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica, e «può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, quando ciò sia disposto in modo espresso» (Corte cost., sent. n. 13/2013).

L'intervento statale di cui si discute produce dunque una disciplina normativa «foriera di incertezza» (Corte cost. n. 364/2010) e che determina un «irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa» (Corte cost. n. 70/2013).

Peraltro, il richiamo alla disposizione abrogata ai fini della sua applicazione determina altresì la violazione del giudicato costituzionale, in virtù della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 95/2012 avvenuta ad opera della sentenza n. 236/2013.

La violazione degli artt. 97 e 136 Cost. ridonda necessariamente nella lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite in materia di organizzazione amministrativa regionale, in contrasto con gli articoli 117, 118 e 123 Cost.

*P.Q.M.*

*La Regione Campania, come sopra rappresentata e difesa, chiede che Codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 commi 4, 5, 6, da 12 a 18, 22, 89, 91, 95, 105, 106, 130 e 149, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, per violazione degli articoli 114, 117, commi 2, lett. p), 3, 4 e 6, 118, 120, 123, 133, 136, 138 e 2, 3, 5 e 97 della Costituzione.*

Roma-Napoli, 6 giugno 2014

*Prof. Avv.: BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO*

*Avv.: MARIA D'ELIA*



## N. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014 (della Regione Puglia)*

**Comuni, Province e città metropolitane - Istituzione *ex novo* delle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria nei territori delle omonime Province - Previsione con legge dello Stato - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato difetto di competenza del legislatore statale in ordine all'istituzione dei predetti enti - Esorbitanza dai titoli di intervento statale costituzionalmente previsti rispetto ad essi - Invasione della competenza legislativa residuale delle Regioni.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 5, primo periodo, 6, primo periodo, e 12.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett.p), e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Istituzione *ex novo* delle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria nel territorio delle omonime Province - Disciplina con legge dello Stato degli aspetti ad essa inscindibilmente connessi - Previsioni riguardanti la conferenza statutaria per la redazione della proposta di statuto, il subingresso delle Città metropolitane nelle funzioni delle omonime Province, l'applicabilità dello statuto provinciale in caso di mancata approvazione di quello metropolitano, l'applicazione al personale delle Città metropolitane delle disposizioni vigenti sul rapporto d'ufficio del personale delle Province, il procedimento di articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, nonché il procedimento di modifica territoriale di Province e Città metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato difetto di titoli di competenza che legittimino l'intervento del legislatore statale - Invasione di ambiti di competenza regionale di tipo residuale - Violazione e limitazione sostanziale della competenza legislativa regionale concernente il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 6, secondo periodo, 13, 16, 22 e 48.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett.p), e quarto, e 133, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Procedimento per l'adesione di singoli comuni alla Città metropolitana e per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe - Previsione statale secondo cui, in caso di dissenso della Regione dalle proposte dei Comuni, il Governo promuove un'intesa tra gli enti interessati, e, in mancanza di essa, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche dei territori delle Province e delle Città metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata costruzione di un procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali derogatorio rispetto a quello previsto dalla Costituzione.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 6, secondo periodo.
- Costituzione, art. 133, primo comma.

**Comuni, Province e città metropolitane - Organizzazione "a regime" delle Province e delle Città metropolitane - Disciplina statale di profili organizzativi diversi da quelli afferenti agli organi di governo - Previsioni riguardanti, in particolare, la soppressione di enti e agenzie provinciali o subprovinciali, la determinazione nello statuto delle norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le modalità di organizzazione (nonché di esercizio) delle funzioni metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata erronea autoqualificazione di previsioni di dettaglio organizzativo come "principi fondamentali" della materia e come "norme di coordinamento della finanza pubblica" - Insussistenza di un autonomo titolo di legittimazione dello Stato a disciplinare la potestà statutaria di Province e Città metropolitane - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 10, 11, lettere b) e c), e 89, lett. a).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Disposizioni statali riguardanti l'adozione e le modifiche dello statuto metropolitano; la disciplina statutaria dei rapporti tra i Comuni e la Città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali; la possibilità che lo statuto metropolitano e quello provinciale prevedano, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni; la determinazione statutaria di modalità per istituire accordi con i comuni non compresi nel territorio metropolitano; il promovimento e la valorizzazione, da parte delle Regioni, di forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali; la prosecuzione dell'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province fino alla data di effettiva assunzione da parte dell'ente subentrante - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale esclusiva in materia di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Invasione degli ambiti materiali affidati alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 9, 11, 57 e 89.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, e 118, comma secondo.



**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsioni statali contemplanti espressamente l'istituto della "delega di esercizio" di funzioni amministrative tra gli enti territoriali - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato contrasto con la previsione costituzionale dell'attribuzione delle funzioni amministrative in titolarità - Incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 11 e 89.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsione statale secondo cui, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, individuano in modo puntuale, mediante accordo in Conferenza unificata, le funzioni oggetto di riordino e le relative competenze - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata allocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative ricadenti in materie diverse da quelle di sua esclusiva competenza - Conseguente invasione di ambiti affidati alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni - Subordinazione della potestà regionale di individuazione delle funzioni all'accordo con altri soggetti - Finalità di uniforme allocazione delle funzioni amministrative agli "enti territoriali di area vasta" in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, nonché con il principio di differenziazione.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 91.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Trasferimento delle funzioni delle Province agli enti subentranti - Disposizione statale secondo cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata finalità di uniforme allocazione di funzioni amministrative agli "enti territoriali di area vasta" in tutte le Regioni - Contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, nonché con il principio di differenziazione - Riferimento della norma anche a funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato - Conseguente invasione della competenza regionale ad allocare le funzioni amministrative nelle materie di legislazione concorrente e di legislazione residuale - In via subordinata: Violazione della riserva di legge statale nella determinazione dei "principi fondamentali" (ove i criteri generali da individuare siano qualificabili come tali).**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 92.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsione statale secondo cui la Regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo con lo Stato sancito in Conferenza unificata riguardo all'individuazione delle funzioni oggetto di riordino - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato riferimento della norma anche a funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato - Conseguente lesione della competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 95.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Unioni di Comuni - Disposizioni statali riguardanti la composizione del consiglio e lo statuto dell'unione, nonché i principi di organizzazione e funzionamento, le soglie demografiche minime e gli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza, sul piano oggettivo e "soggettivo", dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Non riconducibilità della norma ad un (insussistente) titolo di intervento generale dello Stato sugli enti locali, ovvero a titoli di intervento "trasversali" (in particolare, all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica) - Violazione della competenza regionale.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 105, lettere a) e b) [la prima modificativa del comma 3, la seconda sostitutiva del comma 4 dell'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267], e 106.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.



**Comuni, Province e città metropolitane - Fusioni di Comuni - Disposizioni statali riguardanti il procedimento di fusione - Previsione, in particolare, che i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo e che le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Violazione della potestà legislativa residuale regionale, nonché della esplicita competenza legislativa regionale concernente il procedimento di istituzione di nuovi Comuni e di modifica delle circoscrizioni comunali.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 130.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 133, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Fusioni di Comuni - Disposizioni statali riguardanti l'esercizio della potestà statutaria da parte dei Comuni frutto di fusione - Previsione, in particolare, della possibilità di definire uno statuto provvisorio; della transitoria applicabilità, in mancanza d'esso, dello statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti; della necessità che lo statuto del Comune incorporante assicuri adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle comunità del Comune cessato - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "funzioni fondamentali" dei Comuni - Non riconoscibilità del carattere di "principi fondamentali" alle norme censurate.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 117 (nella parte in cui sostituisce l'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), 124, lettera c), e 130, terzo periodo.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), (terzo) e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Fusioni di Comuni - Previsione statale secondo cui i Comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo Comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata riferibilità della norma anche a funzioni ricadenti in materia di competenza residuale regionale - Mancanza rispetto ad esse di titoli di legittimazione dello Stato.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 133.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.

**Comuni, Province e città metropolitane - Potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane - Disposizioni statali secondo cui, nei casi di mancato tempestivo esercizio di essa, si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata carenza di presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo straordinario del Governo, e in particolare del presupposto della "unità giuridica" - Carattere indiscriminato dell'intervento (consentito in ogni caso, senza riguardo alle peculiarità delle concrete circostanze).**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 17, 81 e 83.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 120, comma secondo.

**Comuni, Province e città metropolitane - Funzioni delle Province e delle Città metropolitane - Previsione statale secondo cui, in caso di mancata tempestiva attuazione da parte della Regione dell'accordo in Conferenza unificata relativo all'individuazione delle funzioni oggetto di riordino, si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata finalità di assicurare, con l'intervento surrogatorio, il rispetto del comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, già impugnato dalla ricorrente - Reiterazione delle ragioni di incostituzionalità proposte avverso tale disposizione (invasione di competenze regionali, violazione dei principi di eguaglianza-ragionevolezza e differenziazione) - Carenza di presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo straordinario del Governo.**

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 95.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 120, comma secondo.



nell'interesse della Regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1144 del 4 giugno 2014, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti (pec:marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Antonio Mordini n. 14, come da mandato a margine del presente atto, contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale 7 aprile 2014, n. 81, per violazione degli articoli 3, primo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. p), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 120, secondo comma, e 133, primo e secondo comma, della Costituzione.

1. — La legge oggetto di censura nel quadro costituzionale delle competenze.

1.1. — Il contenuto della legge n. 56 del 2014 può essere suddiviso in alcuni macrosettori, ciascuno dei quali solleva problemi diversi dal punto di vista della sua conformità al diritto costituzionale vigente. I macrosettori possono essere individuati come di seguito.

a) Disposizioni che disciplinano la istituzione delle Città metropolitane, sia nel senso che procedono direttamente alla loro istituzione, sia nel senso che provvedono a dettare una complessa normativa concernente aspetti in vario modo connessi a tale istituzione *ex lege*.

b) Disposizioni che recano una disciplina "a regime" dei profili organizzativi delle Province e delle Città metropolitane. Tra queste, è poi possibile distinguere quelle che disciplinano direttamente gli organi, e più in generale l'assetto organizzativo degli enti, da quelle che invece sono volte ad orientare l'esercizio della potestà statutaria di questi ultimi.

c) Disposizioni che riguardano le funzioni delle Province e delle Città metropolitane. A sua volta tale gruppo di previsioni può essere suddiviso da due ulteriori punti di vista. Anche in questo caso è possibile distinguere, innanzi tutto, le norme che regolano direttamente le funzioni, da quelle che intendono disciplinare il successivo esercizio della potestà statutaria degli enti autonomi in questione. In secondo luogo, è possibile distinguere le norme che concernono le funzioni fondamentali di questi ultimi, da quelle che riguardano le altre funzioni amministrative. Ciascuno di questi sottogruppi apre a considerazioni diverse dal punto di vista della legittimità costituzionale.

d) Disposizioni che, novellando la legislazione già vigente, ed in particolare il d.lgs. n. 267 del 2000, provvedono a disciplinare alcuni importanti aspetti ordinamentali (organizzativi e funzionali) di altri enti locali diversi da quelli fin qui menzionati, e comunque estranei alla elencazioni dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., ossia le unioni di comuni.

e) Disposizioni che riguardano le fusioni di comuni. Anche in questo caso è possibile individuare più sottogruppi: e1): disposizioni che riguardano il procedimento di fusione; e2): disposizioni che riguardano aspetti organizzativi del comune derivante da fusione; e3) disposizioni concernenti l'esercizio delle funzioni — sia amministrative che statutaria — del comune risultante da fusione; e4) disposizioni riguardanti aspetti finanziari e tributari.

f) Disposizioni che prevedono poteri sostitutivi straordinari del Governo nei confronti degli altri enti territoriali ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

1.2. — Ciascuno di questi gruppi di norme presenta diversi profili problematici in relazione al vigente diritto costituzionale. Conviene dunque affrontarli separatamente. In generale, deve però essere sin da subito osservato come il legislatore statale, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non disponga più di una competenza generale concernente l'ordinamento degli enti locali, come risulta chiaramente anche dall'abrogazione, avvenuta in tale circostanza, dell'art. 128 Cost., ai sensi del quale lo Stato poteva, con legge generale, fissare i principi nel cui ambito era destinata a svolgersi l'autonomia locale. Tale competenza, come è noto, è stata sottratta allo Stato, e deve ritenersi spettare a ciascuna Regione, in virtù della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Allo Stato, viceversa, spetta esclusivamente la possibilità di disciplinare aspetti degli enti locali soltanto in base a specifici titoli di intervento, come ad esempio la lett. p) dell'art. 117, secondo comma, Cost., il coordinamento della finanza pubblica o l'ordinamento civile.



Come si vedrà, molte delle norme della legge n. 56 del 2014 devono ritenersi incostituzionali proprio perché sono volte a dettare una disciplina generale degli enti locali cui si riferiscono, al di fuori degli specifici titoli di intervento della potestà legislativa dello Stato e, dunque, in palese violazione degli ambiti di competenza che la Costituzione attribuisce alla potestà legislativa regionale.

1.3 — Considerati i contenuti e gli effetti normativi appena illustrati, la Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Ecc.ma Corte la legge n. 56 del 2014, in riferimento ad alcune sue specifiche disposizioni normative, perché costituzionalmente illegittima e lesiva dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni, per violazione degli articoli 3, primo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. *p*), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 120, secondo comma, e 133, primo e secondo comma, della Costituzione.

L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda sulle seguenti ragioni di diritto.

#### I. — La istituzione delle città metropolitane

I.1. — Le norme che istituiscono le Città metropolitane: illegittimità costituzionale dell'art. 1 commi 5 e primo periodo, 6, primo periodo, e 12, della legge n. 56 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost.

Il primo gruppo specifico di norme della legge n. 56 del 2014 che deve essere preso in considerazione concerne la istituzione delle Città metropolitane.

Al riguardo deve essere notato che il legislatore statale, in tema di Città metropolitane, non ha la competenza concernente la loro istituzione. Ciò è agevolmente desumibile da un esame delle disposizioni costituzionali che disciplinano la competenza legislativa statale e regionale, nonché da quelle che riguardano specificamente le Città metropolitane. Queste ultime sono interessate, in particolare, dagli artt. 114; 117, comma secondo, lett. *p*), e comma sesto; 118, primo, secondo e ultimo comma; 119, primo, secondo e ultimo comma; 120, secondo comma, della Costituzione.

Di tali disposizioni, solo gli artt. 117, secondo comma, lett. *p*), 118, primo e secondo comma, 119, secondo e ultimo comma, fondano un titolo di intervento della legge statale con riguardo alle Città metropolitane. Il primo riguarda le loro funzioni fondamentali, gli organi di governo e la legislazione elettorale, il secondo l'allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, attribuita allo Stato per le materie di propria competenza esclusiva e solo nei limiti dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117, mentre il terzo riguarda l'autonomia finanziaria e il patrimonio delle Città metropolitane.

Come si vede, non c'è alcuna disposizione costituzionale che legittima l'intervento legislativo statale volto alla istituzione delle Città metropolitane. In particolare, non può certo essere interpretata in tal senso la lett. *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. Alla luce della clausola di residualità regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., si tratta dunque di un tema inequivocabilmente affidato alla competenza legislativa regionale. Se e quali Città metropolitane istituire sono scelte che la Costituzione affida alle Regioni, non allo Stato. Ove poi tale scelta venga compiuta dai legislatori competenti, essi evidentemente dovranno adeguarsi alle norme statali dettate in attuazione delle disposizioni costituzionali sopra menzionate.

Le norme della legge n. 56 del 2014 che istituiscono le città metropolitane devono dunque ritenersi incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost.

Le disposizioni della legge in esame direttamente interessate da questo profilo di incostituzionalità sono le seguenti:

il comma 5, primo periodo, ai sensi del quale «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117»;

il comma 6, primo periodo, ai sensi del quale «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima»;



il comma 12, ai sensi del quale «le città metropolitane di cui al comma 5, primo periodo, salvo quanto previsto dal comma 18 per la città metropolitana di Reggio Calabria, e ai commi da 101 a 103 sono costituite alla data di entrata in vigore della presente legge nel territorio delle province omonime».

I.2. — Le norme connesse alla istituzione delle Città metropolitane: illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 6, secondo periodo, 13, 16, 22 e 48 della legge n. 56 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, nonché dell'art. 133, primo e secondo comma, Cost.

Quelle prima citate sono norme di istituzione e sono costituzionalmente illegittime per violazione dei parametri sopra indicati. Nella legge n. 56 del 2014, tuttavia, sono presenti anche numerose altre norme che disciplinano aspetti variamente connessi con la istituzione *ex novo* delle Città metropolitane, riguardando aspetti procedurali, la definizione del loro territorio, il primo esercizio della potestà statutaria, etc. Molte di queste norme sono da ritenere incostituzionali in quanto adottate in assenza di titolo di legittimazione, e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.

In particolare, si tratta delle seguenti norme:

il comma 13, che riguarda l'elezione e la composizione di una conferenza statutaria per la predisposizione di una proposta di statuto della Città metropolitana;

il comma 16, nella parte in cui prevede che le città metropolitane esercitano le funzioni delle disciolte province, e nella parte in cui prevede che nel caso in cui al 1° gennaio 2015 non sia approvato lo statuto della città metropolitana si applichi lo statuto della Provincia;

il comma 22, nella parte in cui prevede quanto segue: «È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto». Tale disposizione regola, sia pure per un caso specifico, il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali, in violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., nonché dell'art. 133, secondo comma, Cost. Ciò per le seguenti ragioni: a) innanzi tutto, perché la legge statale non dispone della competenza a disciplinare il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali, dal momento che tale oggetto non rientra nell'ambito di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., né di quello di alcuna altra disposizione costituzionale che individui titoli di intervento legislativo dello Stato: si tratta dunque di un ambito di competenza regionale di tipo residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., oltretutto espressamente oggetto di una riserva costituzionalmente stabilita a favore della legge regionale dall'art. 133, secondo comma, Cost.; b) in secondo luogo, perché la disciplina posta dalla norma statale contrasta nella sostanza con le previsioni dell'art. 133, secondo comma, Cost., in quanto (b1) prevede che la legge regionale possa intervenire solo a seguito di una proposta del comune capoluogo, mentre la disposizione costituzionale non contempla affatto una simile limitazione della potestà legislativa della Regione, e in quanto (b2) prevede che il *referendum* sulla summenzionata proposta debba necessariamente svolgersi senza dare "autonoma evidenza" nel procedimento alla volontà delle popolazioni direttamente interessate dalla variazione territoriale, come invece è stato chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 47 del 2003);

il comma 48, ai sensi del quale «al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province»: questa disposizione è incostituzionale nella misura in cui si riferisce anche alla disciplina inerente il rapporto d'ufficio, oltre che a quella concernente il rapporto di servizio, da ritenersi di competenza statale in virtù del titolo di intervento "ordinamento civile";

il comma 6, secondo periodo, ai sensi del quale «Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro



il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione». Tale disposizione, oltre ai parametri costituzionali indicati più sopra (art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost.), viola altresì l'art. 133, primo comma, Cost., nella parte in cui costruisce un procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali derogatorio rispetto alla disciplina costituzionale ivi prevista.

II. — Disposizioni che recano una disciplina «a regime» dei profili organizzativi delle province e delle città metropolitane

II.1. — Le norme che disciplinano profili organizzativi diversi da quelli concernenti gli organi di governo: illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, lettere *b*) e *c*), e 89, lett. *a*), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost.

Posto che, come ricordato più sopra, in virtù dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., lo Stato dispone della competenza legislativa esclusiva (per quel che qui interessa) in materia di organi di governo e legislazione elettorale (anche) delle Province e delle Città metropolitane, le norme che disciplinano profili organizzativi diversi da quelli afferenti agli organi di governo devono ritenersi incostituzionali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost.

È incostituzionale per la ragione appena evidenziata la seguente norma:

il comma 89, lett. *a*), che dispone la soppressione di enti e agenzie provinciali o subprovinciali. La norma statale contiene una «doppia» autoqualificazione, come «principi fondamentali della materia» e «norme di coordinamento della finanza pubblica». Si tratta di previsioni erronee, perché la norma ha un evidente carattere di dettaglio organizzativo (e — per inciso — lo Stato ha competenza soltanto circa la organizzazione dei propri uffici e degli enti pubblici nazionali: art. 117, secondo comma, lett. *g*), Cost.); perché la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito che i principi fondamentali della materia devono riguardare, appunto, la singola materia; e perché, infine, si tratta di norme a carattere organizzativo e non di tipo finanziario.

Si noti, inoltre, che la ragione di incostituzionalità di cui qui si discorre vale non solo per quelle norme che disciplinano direttamente i profili organizzativi dell'ente, ma anche per quelle che regolano il modo in cui dovrà essere esercitata la potestà statutaria degli enti autonomi: ai sensi dell'art. 114, secondo comma, Cost., infatti, Province e Città metropolitane approvano propri statuti «secondo i principi fissati dalla Costituzione». Con ciò non si vuol certo dire che gli statuti di autonomia siano svincolati dalla subordinazione alla legge, ma che lo Stato non dispone di una generale competenza a disciplinare la potestà statutaria, spettando viceversa tale potestà alla Regione in virtù della clausola di residualità (art. 117, quarto comma, Cost.). Lo Stato può dunque regolare la potestà statutaria di Province e Città metropolitane solo nell'esercizio delle sue (altre) competenze: per quel che qui rileva, dunque, soprattutto in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , Cost., e quindi con esclusivo riferimento agli organi di governo.

Devono ritenersi incostituzionali per questa ragione le seguenti norme:

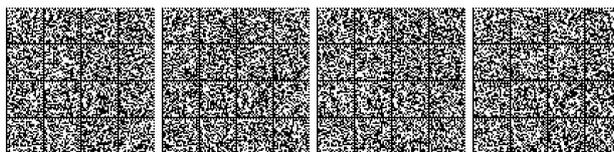
il comma 10, ai sensi del quale «nel rispetto della presente legge lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, fermo restando quanto disposto dai commi 8 e 9». Nella misura in cui il riferimento all'organizzazione dell'ente coinvolge anche profili ulteriori rispetto agli «organi di governo», la disposizione deve ritenersi incostituzionale;

il comma 11, lettere *h*) e *c*), con riferimento alle modalità di organizzazione (ma anche di esercizio) delle funzioni metropolitane.

III. — Disposizioni che riguardano le funzioni delle province e delle città metropolitane

III.1. — Premessa.

Come accennato più sopra, anche in questo caso è possibile distinguere, innanzi tutto, le norme che regolano direttamente le funzioni, da quelle che intendono disciplinare il successivo esercizio della potestà statutaria degli enti autonomi in questione.



In secondo luogo, è possibile distinguere le norme che concernono le funzioni fondamentali di questi ultimi, da quelle che riguardano le altre funzioni amministrative.

Ciascuno di questi sottogruppi apre a considerazioni diverse dal punto di vista della legittimità costituzionale. Come si accennava più sopra, le norme volte ad orientare il futuro esercizio della potestà statutaria da parte degli enti autonomi possono ritenersi costituzionalmente legittime solo a patto che esse si svolgano in ambiti aliunde affidati alla competenza legislativa statale, non disponendo lo Stato di un autonomo titolo di legittimazione a disciplinare, in generale, la potestà statutaria di cui all'art. 114, secondo comma, Cost. Da qui la conclusione che la legge dello Stato, in relazione alle funzioni delle province e delle città metropolitane, potrà intervenire soltanto sulla base dei seguenti titoli:

art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost.: potrà individuare le funzioni fondamentali di questi enti, senza però disciplinarle (Corte cost. n. 22 del 2014);

art. 117, secondo comma, e art. 118, secondo comma, Cost.: potrà allocare e disciplinare le funzioni che ricadono negli ambiti materiali di propria competenza esclusiva;

art. 117, terzo comma, Cost.: potrà porre principi fondamentali sull'esercizio di funzioni che ricadano negli ambiti materiali di competenza concorrente e che vengano attribuite a province e città metropolitane dalla legge regionale.

Le norme statali che disciplinano funzioni degli enti di autonomia qui in discussione che non rientrano in una di queste tre categorie, devono dunque ritenersi evidentemente incostituzionali per violazione, oltre che delle norme costituzionali appena indicate (le quali indicano i limiti oltre i quali la potestà legislativa statale non può svolgersi), anche degli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., da cui si desume chiaramente che tutti gli interventi regolativi di funzioni che esorbitino da quanto sopra esposto spettano alla competenza legislativa regionale.

III.2. — Incostituzionalità dell'art. 1, commi 9, 11, 57, 89, della legge n. 56 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Incorrono nella violazione delle norme costituzionali sopra richiamate le seguenti disposizioni della legge n. 56 del 2014:

il comma 9, ai sensi del quale «la conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente»; se la competenza in materia di funzioni fondamentali implica la sola possibilità di individuarle (sent. n. 22 del 2014), è evidente che tra tali funzioni non può essere ricompresa quella statutaria, individuata e attribuita direttamente dalla Costituzione; la legge statale non può dunque vantare alcun titolo al riguardo;

il comma 11, che prevede che lo Statuto:

«disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali», disponendo inoltre che «mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»;

possa prevedere «anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» disponendo inoltre che «la mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti»;

«regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana».

Queste disposizioni devono ritenersi incostituzionali, per violazione dei parametri sopra evocati, nella parti in cui sono riferite anche a funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza regionale concorrente o residuale ai



sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. È incostituzionale, altresì, la previsione delle «deleghe di esercizio» delle funzioni amministrative contenuta nel comma 11, per contrasto con l'art. 118, primo comma, Cost., il quale impone attribuzioni in titolarità secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che risultano incompatibili con l'istituto della delega di esercizio;

il comma 57, ai sensi del quale «gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»; anche questa disposizione è costituzionalmente illegittima, per violazione dei parametri sopra indicati, nella parte in cui riguarda anche funzioni ricadenti in ambiti affidati alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.);

il comma 89, nella parte in cui prevede che le Regioni attribuiscano funzioni amministrative diverse da quelle «fondamentali» promuovendo la «adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni», e valorizzando «forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali»; si tratta di norme incostituzionali, per le regioni sopra evidenziate, nella parte in cui riguardano anche funzioni ricadenti in ambiti affidati alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.); è incostituzionale, altresì, la previsione delle «deleghe di esercizio», per contrasto con l'art. 118, primo comma, Cost., il quale impone attribuzioni in titolarità secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che risultano incompatibili con l'istituto della delega di esercizio;

il comma 89, nella parte in cui prevede che «le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale»; anche in questo caso, l'illegittimità costituzionale di tale norma è limitata alla parte in cui essa è applicabile anche a funzioni ricadenti in ambiti affidati alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.).

III.3. — I peculiari problemi di costituzionalità dei commi 91, 92 e 95.

III.3.1. — Incostituzionalità dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Il comma 91 prevede che lo Stato e le Regioni, entro tre mesi dalla data in vigore della legge n. 56, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, mediante un accordo in conferenza unificata, individuino «in modo puntuale» le funzioni «oggetto del riordino e le relative competenze».

Tale norma è incostituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, secondo comma, Cost, nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nelle materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha competenza esclusiva. L'allocazione delle funzioni amministrative, infatti, nelle materie di competenza concorrente e residuale regionale, spetta inequivocabilmente alle Regioni in base all'art. 118, secondo comma, Cost. Essa dunque non può essere disciplinata da una norma statale, che non può, inoltre, subordinare la puntuale individuazione e allocazione delle funzioni da parte delle Regioni ad un accordo di queste ultime con altri soggetti.

La norma è incostituzionale anche per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., nonché dell'art. 118, primo comma, Cost., nella misura in cui è volta a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza (che impone invece di distinguere il trattamento giuridico di situazioni differenti), nonché con il principio di differenziazione.

III.3.2. — Incostituzionalità dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, primo e secondo comma, Cost.

Il comma 92, invece, dispone quanto segue: «Entro il medesimo termine di cui al comma 91 e nel rispetto di quanto previsto dal comma 96, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e



dell'economia e delle finanze, sono stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso, nonché quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista. In particolare, sono considerate le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo comunque quanto previsto dal comma 88. Sullo schema di decreto, per quanto attiene alle risorse umane, sono consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dispone anche direttamente in ordine alle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale».

Anche il comma 92 è incostituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nelle materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, per le ragioni più sopra esposte in relazione al comma 91. Il comma 92, inoltre, è incostituzionale per violazione degli artt. 3, primo comma, e 118, primo comma, Cost. — analogamente a quanto accade per il precedente comma 91 — perché è volto a determinare un trattamento uniforme di situazioni anche molto differenti tra loro.

Infine, ove si ritenesse che i criteri alla cui individuazione è preordinato il d.P.C.M. contemplato dalla previsione in esame fossero qualificabili alla stregua di «principi fondamentali», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., il comma 92 viola tale disposizione costituzionale in quanto quest'ultima impone che i suddetti principi fondamentali siano stabiliti, dallo Stato, mediante fonte di rango legislativo, e non certo mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Naturalmente, in tale ipotesi rimarrebbe comunque la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui la disposizione in questione riguarda funzioni ricadenti in ambiti di competenza residuale regionale, in quanto lo Stato non dispone di alcun titolo di intervento legislativo al riguardo.

III.3.3. — Incostituzionalità dell'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost.

Per ragioni analoghe a quelle illustrate più sopra, deve ritenersi incostituzionale anche il comma 95, in base al quale «la regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91». Anche tale disposizione, dunque, è incostituzionale per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, nella parte in cui si riferisce a funzioni ricadenti in materie diverse di quelle di competenza legislativa esclusiva statale.

#### IV. — Disposizioni che riguardano le unioni di comuni

IV.1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 105, lettere *a*) e *b*) , e comma 106, della legge n. 56 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost.

Nella legge n. 56 del 2014 sono inoltre presenti numerose disposizioni che dettano l'assetto organizzativo di un tipo di enti locali diverso da quello elencato nell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , Cost., ossia le unioni di comuni. Deve subito essere evidenziato che, in base al diritto costituzionale vigente, lo Stato non ha una competenza generale in materia di ordinamento degli enti locali, potendo intervenire solo nei limiti di quanto consentito dalla disposizione costituzionale appena citata, quindi solo per disciplinare organi di governo, funzioni fondamentali e legislazione elettorale dei soli enti locali costituzionalmente necessari, cioè Comuni, Province e Città metropolitane, e fatte salve le ulteriori “incursioni” nell'ordinamento degli enti locali che siano legittimate da altri titoli di intervento, come ad esempio (*cf.*: sent. n. 22 del 2014) il coordinamento della finanza pubblica (in questi termini S. Pajno, Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale, in *federalismi.it*, n. 2/2010).

In sintesi, come da tempo ha chiarito questa Ecc.ma Corte nella sua giurisprudenza, si tratta di una competenza indiscutibilmente “delimitata” e perciò non idonea a ricomprendere l'intera materia spettante al legislatore statale prima della legge cost. n. 3 del 2001 e coincidente con il c.d. “ordinamento degli enti locali” (di recente, nella sent. n. 220 del 2013, questa Corte ha parlato di «componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti» espressamente contemplati nella citata norma costituzionale — *cf.*: par. 12.1. del Considerato in diritto). A tacer d'altro, non si



comprenderebbe, altrimenti, il senso e la portata normativa dell'avvenuta abrogazione del vecchio art. 128 Cost. («Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni») ad opera della medesima legge cost. n. 3 del 2001. Da tale considerazione, dunque, discende agevolmente la conclusione della incostituzionalità delle norme qui in discussione.

Infatti, è del tutto evidente che alcune delle norme in tema di unioni di comuni contenute nella legge n. 56 del 2014 hanno una chiara ed univoca vocazione ordinamentale generale, esorbitando dunque, quanto al loro specifico oggetto, dai limiti posti alla competenza statale dall'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost.; del resto, dal punto di vista "soggettivo", esse riguardano enti locali diversi da quelli menzionati dalla citata disciplina costituzionale. È dunque da un duplice punto di vista che tali disposizioni esorbitano dalla competenza legislativa esclusiva statale. D'altra parte, non essendo in alcun modo riconducibili ad altri titoli di intervento in vario senso "trasversali" dello Stato, ed in particolare all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, tali norme violano palesemente la competenza regionale, e sono dunque da ritenersi incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost.

Questo profilo di incostituzionalità riguarda, in particolare, le seguenti disposizioni:

il comma 105, concernente il consiglio dell'unione di comuni (lett. *a*) e il suo statuto (lett. *b*);

il comma 106, concernente i principi di organizzazione e funzionamento, le soglie demografiche minime e gli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni.

V. — Disposizioni che riguardano le fusioni di comuni

V.1. — Premessa.

Come già accennato, anche in questo caso è possibile individuare più sottogruppi:

e1): disposizioni che riguardano il procedimento di fusione;

e2): disposizioni che riguardano aspetti organizzativi del comune derivante da fusione;

e3) disposizioni concernenti l'esercizio delle funzioni del comune risultante da fusione, sia amministrative che statutaria;

e4) disposizioni riguardanti aspetti finanziari e tributari.

Al riguardo, debbono essere lamentati i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

V.2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 130, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, e 133, secondo comma, Cost.

Le disposizioni che riguardano il procedimento di fusione non sono in alcun modo legittimate dalle competenze statali in materia di ordinamento degli enti locali, il quale — lo si ricorda — sono limitate alle funzioni fondamentali, agli organi di governo, e alla legislazione elettorale di comuni città metropolitane e province. Il procedimento di fusione, evidentemente, non rientra in tali ambiti. Esso dunque pertiene senz'altro, e senza residui, alla potestà legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost. Le norme che lo disciplinano, quindi, sono incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost., nonché specificamente dell'art. 133, secondo comma, Cost., che fonda esplicitamente una competenza legislativa regionale al riguardo.

Questa ragione di incostituzionalità riguarda specificamente il comma 130, nella parte in cui prevede che «i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo», e che «le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante *referendum* consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune».

V.3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 117, 124, lett. *c*), 130, terzo periodo, e 133, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma.

Analogamente a quanto osservato più sopra, le disposizioni concernenti le funzioni dei comuni risultanti da fusione sono costituzionalmente legittime solo ove dettate in ambiti di competenza statale, ossia: *a*) materie di competenza esclusiva statale, ed in particolare funzioni fondamentali (art. 117, secondo comma, lett. *p*) ; *b*) principi fondamentali concernenti funzioni amministrative ricadenti nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.



Alla luce di tale considerazione, devono ritenersi incostituzionali, in quanto esorbitanti da tali limiti, le seguenti disposizioni:

comma 117, nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000 («I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi»);

comma 124, lett. c), secondo il quale «in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti»;

comma 130, nella parte in cui stabilisce che «lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

I commi 117, 124 e 130, limitatamente alle parti sopra indicate, sono dunque incostituzionali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., poiché pongono norme che riguardano le funzioni dei comuni risultanti da fusione, che non sono riconducibili alla prima delle disposizioni costituzionali citate, non essendo peraltro qualificabili principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La ragione di illegittimità costituzionale appena evidenziata vale anche per il comma 133, ai sensi del quale «i comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore». Tale disposizione, tuttavia, potrebbe essere ritenuta in grado di esprimere un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In quanto tale deve dunque essere ritenuta costituzionalmente illegittima solo nella parte in cui riguarda anche funzioni ricadenti in materia di competenza residuale regionale.

#### VI. — Disposizioni che prevedono poteri sostitutivi

##### VI.1. — Premessa.

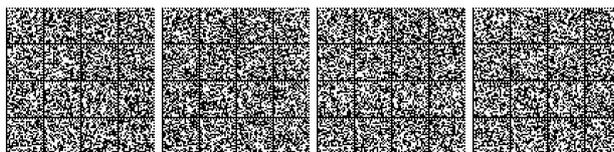
Infine, la legge n. 56 del 2014 contiene alcune disposizioni che prevedono l'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma, Cost. Si tratta di norme che pongono problemi di costituzionalità parzialmente differenti e che debbono essere esaminati disgiuntamente.

VI.2. — Incostituzionalità dell'art. 1, commi 17, 81 e 83, della legge n. 56 del 2014, per violazione dell'art. 114, secondo comma, dell'art. 117, secondo comma, lett. p) e quarto comma, dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Le disposizioni indicate in epigrafe prevedono tutte che il Governo eserciti il potere sostitutivo straordinario nel caso di mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria delle Città metropolitane e delle Province. Queste disposizioni sono incostituzionali per due diverse ragioni.

Innanzitutto, è del tutto evidente che l'unica clausola legittimante l'intervento surrogatorio che potrebbe essere invocata dallo Stato al riguardo è quella dell'«unità giuridica». Si deve però rilevare come il mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria da parte degli enti di autonomia in questione mai può provocare danni tanto gravi agli interessi che l'art. 120, secondo comma, Cost., è volto a tutelare, poiché l'assetto delle Città metropolitane e delle Province è tanto analiticamente disciplinato proprio dalla legge n. 56 del 2014, che l'eventuale mancanza dello statuto di autonomia darebbe solo luogo a qualche inconveniente, ma a nulla di più.

La seconda ragione di incostituzionalità deve essere evidenziata per l'ipotesi in cui si ritenesse infondata la prima. Anche ove si ritenesse che il mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria possa, in talune circostanze, pregiudicare l'unità giuridica della Repubblica, la norma è incostituzionale nella misura in cui consente l'intervento sostitutivo in ogni caso, senza aver riguardo per le peculiarità delle concrete circostanze, che possono essere anche molto diverse l'una rispetto all'altra, anche in considerazione del fatto che la potestà statutaria, ovviamente, si presta ad un esercizio frazionato nel tempo.



VI.3. — Incostituzionalità dell'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, per violazione dell'art. 3, primo comma, dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dell'art. 118, primo e secondo comma, e dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Il comma 95 della legge n. 56 del 2014 così dispone: «La regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91. Decorso il termine senza che la regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131». Più sopra sono state evidenziate le gravi violazioni della Costituzione perpetrate dal meccanismo predisposto dal comma 91. La norma qui in discussione, essendo volta a garantire con un potere sostitutivo straordinario proprio quel meccanismo, è evidentemente gravata dalle stesse ragioni di incostituzionalità, alle quale si deve aggiungere la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., perché essa ipotizza l'esercizio di un potere surrogatorio non solo in assenza di qualunque presupposto legittimante, ma anzi a garanzia di obblighi imposti alla Regione in modo incostituzionale.

VII. — Sintesi delle questioni proposte

In chiusura del presente ricorso, la Regione Puglia ritiene opportuno, per maggiore chiarezza e per agevolare la trattazione della causa, offrire una sintetica ricapitolazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Ecc.ma Corte.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, primo periodo, 6, primo periodo, e 12, della legge n. 56 del 2014, che dettano disposizioni istitutive delle Città metropolitane, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone della competenza legislativa necessaria, potendo solo dettare le norme concernenti le funzioni fondamentali, la legislazione elettorale e gli organi di governo degli enti territoriali in questione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 6, secondo periodo, 13, 16, 22 e 48,, della legge n. 56 del 2014, nella misura in cui pongono norme inscindibilmente connesse alla istituzione delle Città metropolitane, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato, non disponendo della competenza a istituire le Città metropolitane, non dispone neanche della competenza a disciplinare gli aspetti connessi a tale istituzione (nel particolare caso del comma 22, violazione anche dell'art. 133, secondo comma, Cost., in quanto il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali è oggetto di una esplicita riserva a favore della legge regionale, senza che la legge statale possa ritenersi in alcun modo abilitata ad integrare il precetto costituzionale, oltretutto in palese contrasto sostanziale con quest'ultimo sia perché prevede che la legge regionale possa intervenire solo a seguito di una proposta del comune capoluogo, mentre la disposizione costituzionale non contempla affatto una simile limitazione della potestà legislativa della Regione, sia perché prevede che il *referendum* sulla summenzionata proposta debba necessariamente svolgersi senza dare «autonoma evidenza» nel procedimento alla volontà delle popolazioni direttamente interessate dalla variazione territoriale, come invece è stato chiarito dalla giurisprudenza costituzionale - sent. n. 47 del 2003).

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui disciplina il procedimento di modifica dei territori di province e città metropolitane prevedendo che, in caso di dissenso regionale, il Governo debba promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati, e che in caso di mancato raggiungimento di quest'ultima «il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli enti regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione», per violazione:

dell'art. 133, primo comma, Cost., in quanto costruisce un procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali derogatorio rispetto alla disciplina costituzionale ivi prevista.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, lettere *b*) e *c*), e 89, lett. *a*), della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui pongono norme concernenti aspetti organizzativi delle città metropolitane e delle province diversi da quelli concernenti gli «organi di governo», per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone della competenza a disciplinare gli aspetti organizzativi di città metropolitane e province diversi da quelli indicati nella sopra citata lett. *p*), ossia diversi dagli «organi di governo» di tali enti.



5) Incostituzionalità dell'art. 1, commi 9, 11, 57, 89, della legge n. 56 del 2014, nella misura in cui disciplinano funzioni delle province e delle città metropolitane non riconducibili alla competenza dello Stato in materia di funzioni fondamentali o nelle altre materie di competenza esclusiva di quest'ultimo, per violazione:

degli artt. 117, secondo comma, lett. *p*), quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone di alcuna competenza legislativa al riguardo.

6) Incostituzionalità dell'art. 1, commi 11 e 89, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui contemplano espressamente l'istituto della «delega di esercizio», per violazione:

dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale impone attribuzioni delle funzioni amministrative solo in titolarità secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che risultano incompatibili con l'istituto della delega di esercizio.

7) Incostituzionalità dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, che prevede che lo Stato e le Regioni, entro tre mesi dalla data in vigore della legge n. 56, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, mediante un accordo in conferenza unificata, individuino «in modo puntuale» le funzioni «oggetto del riordino e le relative competenze», per violazione:

degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nelle materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha competenza esclusiva, in quanto l'allocazione delle funzioni, nelle materie di competenza concorrente e regionale residuale, spetta alle Regioni in base all'art. 118, secondo comma, Cost., dovendosi altresì escludere che la puntuale individuazione e allocazione delle funzioni da parte delle Regioni possa essere subordinata ad un accordo di queste ultime con altri soggetti.

dell'art. 3, primo comma, Cost., e dell'art. 118, primo comma, Cost., nella misura in cui la previsione è volta a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza (che impone invece di distinguere il trattamento giuridico di situazioni differenti) e con il principio di differenziazione.

8) Incostituzionalità dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, siano stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti, per violazione:

degli artt. 3, primo comma, e 118, primo comma, Cost., nella misura in cui è volta a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza (che impone invece di distinguere il trattamento giuridico di situazioni differenti) e con il principio di differenziazione;

degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nelle materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha competenza esclusiva, in quanto l'allocazione delle funzioni amministrative, nelle materie di competenza concorrente e regionale residuale, spetta alle Regioni in base all'art. 118, secondo comma, Cost.;

nonché, in via subordinata rispetto a tale ultima questione, ove si ritenesse che i criteri alla cui individuazione è preordinato il d.P.C.M. contemplato dalla previsione in esame fossero qualificabili alla stregua di «principi fondamentali» della materia, per violazione:

dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge a funzioni ricadenti nelle materie di competenza concorrente, in quanto tale disposizione costituzionale impone che i principi fondamentali siano stabiliti, dallo Stato, mediante fonte di rango legislativo, e non certo mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si rivolge a funzioni ricadenti in ambiti di competenza legislativa residuale regionale, in quanto lo Stato non dispone di alcun titolo di legittimazione al riguardo.



9) Incostituzionalità dell'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, in base al quale «la regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91», per violazione:

degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si riferisce a funzioni ricadenti in materie diverse di quelle di competenza esclusiva statale, poiché lo Stato non dispone di alcuna competenza legislativa al riguardo

10) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 105, lettere *a*) e *b*), e 106, della legge n. 56 del 2014, che disciplinano l'assetto organizzativo delle unioni di comuni, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost., in quanto, in base al diritto costituzionale vigente, lo Stato non ha una competenza generale in materia di ordinamento degli enti locali, potendo intervenire solo nei limiti di quanto consentito dalla disposizione costituzionale appena citata, quindi solo per disciplinare organi di governo, funzioni fondamentali e legislazione elettorale dei soli enti locali costituzionalmente necessari, cioè comuni, province e città metropolitane, e fatte salve altre «incursioni» nell'ordinamento degli enti locali che siano legittimate da altri titoli di intervento, che nella specie non ricorrono.

11) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 130, della legge n. 56 del 2014, nella parte concernente il procedimento di fusione tra comuni, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost., in quanto le disposizioni che riguardano il procedimento di fusione non sono in alcun modo legittimate dalle competenze statali in materia di ordinamento degli enti locali che sono limitate alle funzioni fondamentali, agli organi di governo, e alla legislazione elettorale di comuni città metropolitane e province, dovendosi dunque ritenere che il procedimento di fusione pertiene senza residui, alla potestà legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost.;

12) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 117, 124 e 130, terzo periodo della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui disciplinano vari aspetti dell'esercizio della potestà statutaria da parte dei comuni frutto di fusione, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone di alcuna competenza in grado di legittimare tali norme, non rientrando la disciplina della potestà statutaria comunale nell'ambito della potestà esclusiva di cui alla sopracitata lett. *p*), né in alcun altro ambito affidato alla legislazione statale.

13) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 133, della legge n. 56 del 2014, ai sensi del quale «i comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore», nella parte in cui riguarda anche funzioni ricadenti in materia di competenza residuale regionale, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , e quarto comma, Cost., in quanto l'unico titolo che lo Stato ha per dettare norme simili è la possibilità di porre principi fondamentali in materie di competenza concorrente, non valendo al riguardo le competenze al medesimo attribuite dalla citata lett. *p*) , e risultando dunque prive di titolo ove riferite a funzioni ricadenti in materie di competenza regionale residuale.

14) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 17, 81 e 83, della legge n. 56 del 2014, che prevedono l'esercizio del potere sostitutivo straordinario in caso di mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria delle province e delle città metropolitane, per violazione:

degli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto il mancato tempestivo esercizio dell'autonomia statutaria da parte degli enti di autonomia in questione mai può provocare danni tanto gravi agli interessi che l'art. 120, secondo comma, Cost., è volto a tutelare, ed in particolare quello dell'unità giuridica, poiché l'assetto delle Città metropolitane e delle Province è tanto analiticamente disciplinato proprio dalla legge n. 56 del 2014, che l'eventuale mancanza dello statuto di autonomia darebbe solo luogo a qualche inconveniente, ma a nulla di più;

degli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., nella misura in cui le norme indicate consentono l'intervento sostitutivo in ogni caso, senza aver riguardo per le peculiarità delle concrete circostanze, che possono



essere anche molto diverse l'una rispetto all'altra, anche in considerazione del fatto che la potestà statutaria, ovviamente, si presta ad un esercizio frazionato nel tempo.

15) Incostituzionalità dell'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui dispone che «la regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91», e che «decorso il termine senza che la regione abbia provveduto, si applica l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131», per violazione:

degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, Cost., 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto la norma, essendo volta a garantire con un potere sostitutivo straordinario il sistema previsto dal precedente comma 91, come si è visto (*cf.*: sopra, n. 7) incostituzionale poiché prevede meccanismi di allocazione di funzioni amministrative ricadenti in materie regionali, nonché poiché volta a determinare effetti uniformi tra tutti i diversi enti di area vasta in contrasto con i principi di eguaglianza-ragionevolezza e differenziazione, è a sua volta gravata dalle medesime incostituzionalità, non essendo inoltre tale potere sostitutivo straordinario giustificato da alcuno dei presupposti legittimanti indicati nella relativa disposizione costituzionale.

*P. Q. M.*

*La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nei limiti e nei termini sopra esposti.*

*Con ossequio.*

Bari-Roma, 4 giugno 2014

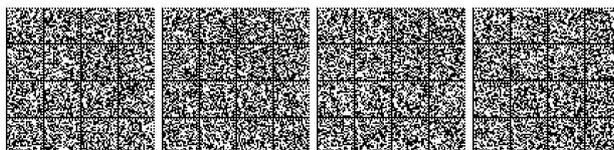
*Avv. Prof.: MARCELLO CECCHETTI*

14C00178

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-034) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**  
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

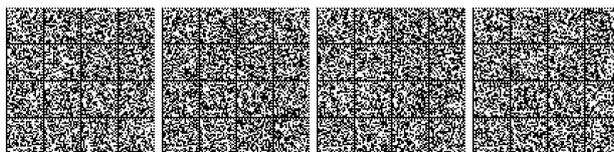
Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 3,00

