

## I COMUNI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUCCESSIVA ALLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO: Premessa – 1. La posizione costituzionale dei Comuni nella giurisprudenza sull'art. 114 Cost. – 2. La materia relativa all'ordinamento degli enti locali – 3. L'autonomia amministrativa dei Comuni (1): la fonte legittimata ad allocare le funzioni amministrative – 4. L'autonomia amministrativa dei Comuni (2): il principio di sussidiarietà – 5. La sostituzione "ordinaria" da parte dello Stato o della Regione nei confronti degli enti locali – 6. L'autonomia normativa dei Comuni – 7. L'autonomia finanziaria (1): i fondi "speciali" istituiti dalla legge statale e i principi fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica" – 8. L'autonomia finanziaria (2): il sistema tributario delineato dall'art. 119 Cost. – 9. La legislazione elettorale – 10. Modifiche del territorio e della denominazione dei Comuni – 11. I Comuni nel processo costituzionale.

### Premessa

Questo lavoro si incentra sullo studio della giurisprudenza costituzionale, successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, in materia di Comuni. Muovendo dall'interpretazione che la Corte fornisce del "nuovo" art. 114 Cost., si è cercato di ricostruire la sfera di autonomia riconosciuta dalla Costituzione a favore di tali enti territoriali, mettendo in rilievo i diversi profili nei quali è dato "scomporre" tale sfera autonomistica, nonché i principali nodi problematici che questi ultimi presentano.

Infine, si è affrontato il tema degli strumenti di tutela di cui i Comuni dispongono per difendere la propria autonomia, prendendo in considerazione le decisioni della Corte che hanno contribuito a tratteggiare la "posizione" dei Comuni stessi nel processo costituzionale.

### 1. La posizione costituzionale dei Comuni nella giurisprudenza sull'art. 114 Cost.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha riformato buona parte del Titolo V della Costituzione, a partire dall'art. 114, norma cardine del sistema delle autonomie territoriali ed indispensabile ai fini della ricostruzione della forma di stato che caratterizza l'ordinamento italiano.

Prima che intervenisse la legge di revisione costituzionale, all'art. 114 Cost. si leggeva che «*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*». L'assenza dello Stato tra gli enti menzionati dalla disposizione costituzionale, nella sua versione originaria, è stata per lo più addebitata al fatto che lo si riteneva ente esponenziale "naturale" della Repubblica, ed in quanto tale se ne affermava la preminenza su tutti gli altri enti di cui all'art. 114 Cost.<sup>1</sup>

Oggi la stessa disposizione suona in modo profondamente diverso. Ai primi due commi, infatti, si legge che «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*» (primo comma). «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*» (secondo comma).

<sup>1</sup> Sulla preminenza dello Stato su tutti gli altri enti territoriali, vedi S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 113 ss.; tale preminenza politica, peraltro, non si ricollegava solo all'art. 114 Cost., ma anche a diverse altre disposizioni del Titolo V, prima fra tutte l'art. 117 Cost., che poneva tra i limiti alla potestà normativa delle Regioni l'interesse nazionale. Sul punto cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Palermo, 2007.

Dal “nuovo” art. 114 Cost. emerge, cioè, una Repubblica non più semplicemente “ripartita”, dal punto di vista territoriale, in Regioni, Province e Comuni, bensì “costituita” dagli enti indicati dalla disposizione stessa: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato<sup>2</sup>. Il significato del verbo “costituire”, in particolare, andrebbe inteso nel senso che «la Repubblica (...) risulterebbe formata per opera ed azione di tutti gli enti enumerati e ne rappresenterebbe la sintesi»<sup>3</sup>.

La disposizione, così interpretata, contribuirebbe a far emergere il principio del “pluralismo istituzionale paritario”, in forza del quale in unico ordinamento convivono una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equiordinati e, dunque, connotati da una pari dignità istituzionale. Ma soprattutto viene meno quel rapporto privilegiato che legava Repubblica e Stato prima della riforma costituzionale del 2001, e che, come si è detto, comportava una preminenza di quest’ultimo nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali<sup>4</sup>.

Quanto detto trova conferma nella giurisprudenza costituzionale<sup>5</sup>.

La Corte, infatti, nella sentenza n. 106 del 2002, ha rilevato che la riforma del Titolo V «ha disegnato di certo un nuovo modo di essere del sistema delle autonomie» e che, nella versione attuale dell’art. 114 Cost., «gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»<sup>6</sup>.

La “derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare” di cui parla la Corte, che caratterizzerebbe non solo lo Stato ma anche gli altri enti territoriali, appare coerente con il quadro appena delineato, perché fornirebbe a tutti gli enti di cui all’art. 114 (escluse – evidentemente – le Città Metropolitane) la legittimazione a concorrere, paritariamente, alla costruzione delle politiche pubbliche, garantendo, al contempo, i diversi interessi territoriali.

La “paritarietà” di cui si discorre, però, è riferibile solo alla posizione costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, le cui sfere di autonomia – normativa, amministrativa e finanziaria – sono garantite dalla Costituzione e i cui poteri sono ancorati ai presupposti che quest’ultima individua. È chiaro, invece, che essa non è riscontrabile sul versante delle funzioni che tali enti sono chiamati a svolgere.

Ancora una volta è la Corte costituzionale, questa volta con la sentenza n. 274 del 2003, a precisare il significato da attribuire, sotto questo profilo, all’art. 114 Cost., il quale «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa»<sup>7</sup>. Questa diversità funzionale si ricollega alla diversa ampiezza della base sulla quale poggia la legittimazione di ciascuno degli enti di cui all’art. 114 Cost.

Lo Stato, pertanto, essendo l’ente rappresentativo degli interessi dell’intera collettività è anche quello cui è attribuita, secondo la Corte, «una posizione peculiare»<sup>8</sup>, al fine di assicurare un «pieno soddisfacimento»<sup>9</sup> dell’istanza unitaria di cui è portatore.

Dalla giurisprudenza costituzionale relativa al “nuovo” art. 114 Cost. emerge, in conclusione, una “equiordinazione” dei Comuni rispetto a tutti gli altri enti indicati dalla disposizione stessa<sup>10</sup>, nel senso che

<sup>2</sup> L’ordine di enumerazione degli enti di cui all’art. 114 Cost., secondo R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 132 ss., si ricollegerebbe al principio di sussidiarietà.

<sup>3</sup> S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 239.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali*, cit.; in senso contrario vedi A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 212-213; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006, 132 ss.

<sup>5</sup> In senso contrario vedi, per tutte, Corte cost. n. 365 del 2007, spec. punto 6 del *Considerato in diritto*. Per una lettura critica della sentenza citata, in particolare per ciò che riguarda la “rediviva” sovranità statale, cfr. O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>6</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>7</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Un discorso a parte va fatto per le Comunità montane. La Corte, nella sentenza n. 244 del 2005, afferma che l’evoluzione della legislazione in materia «si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo» e che «si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali». Al contempo, la Corte rileva «l’autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l’altro, l’espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”)» (punto 4.1 del *Considerato in diritto*).

essi godono della medesima dignità istituzionale attribuita agli altri soggetti costitutivi della Repubblica e che lo Stato non si trova, rispetto ad essi, in una posizione di supremazia gerarchica.

Al contempo, però, si evidenzia la differenziazione di funzioni e poteri di cui ciascuno di questi soggetti è titolare.

## **2. La materia relativa all'“ordinamento degli enti locali”**

Prima di esaminare la giurisprudenza costituzionale relativa ai diversi “tipi” di autonomia di cui godono i Comuni a seguito della riforma del Titolo V, è opportuno soffermarsi brevemente sulle decisioni della Corte concernenti la materia dell'“ordinamento degli enti locali”. Tali pronunce, infatti, assumono particolare rilievo ai fini dell'individuazione del soggetto (Stato o Regioni) legittimato a disciplinare, ai fini che qui interessano, l'ordinamento comunale.

In ordine alla competenza a regolare in via legislativa l'“ordinamento degli enti locali”, però, è necessario tenere distinto il caso delle Regioni ordinarie da quello delle Regioni speciali.

Per quanto riguarda le prime, devono essere prese in considerazione le sentenze nn. 48 e 377 del 2003, nonché la sentenza n. 159 del 2008.

Tra queste, la decisione n. 48 del 2003 – pur riguardando una Regione speciale – può essere considerata la “capostipite” delle pronunce attraverso le quali la Corte consolida il suo orientamento circa la titolarità, in capo allo Stato, della competenza normativa in questione, facendo leva sull'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

La sentenza *de qua* trae origine da un ricorso governativo avverso alcune disposizioni della legge regionale della Sardegna, 1 luglio 2002, n. 10 (relativa alle nuove province istituite dalla legge regionale 12 luglio 2001, n. 9), ed in particolare, avverso l'art. 1, comma 2, ai sensi del quale «le elezioni degli organi delle nuove province hanno luogo nell'ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003», e che «conseguentemente scade di diritto il mandato degli organi delle province preesistenti di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari e si procede al loro rinnovo nella stessa data».

Secondo la Corte costituzionale, trattandosi di una Regione speciale, la disciplina relativa all'ordinamento degli enti locali (compresa la legislazione elettorale) rientra nell'ambito della potestà normativa esclusiva della Regione, attribuitale dallo Statuto. Né è applicabile al caso di specie «la norma – invocata dal Governo ricorrente – dell'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione, che definisce fra l'altro la “legislazione elettorale” relativa alle Province come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato»<sup>11</sup>. Ciò in quanto le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 si applicano alle Regioni speciali, in forza dell'art. 10 della medesima legge costituzionale, solo ove prevedano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle che già caratterizzano queste ultime.

Ad avviso della Consulta, «nel caso specifico dell'ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive»<sup>12</sup>.

Se nulla è cambiato, dunque, queste ultime non sono titolari di alcuna competenza legislativa in materia di “ordinamento degli enti locali”.

Lo stesso concetto ritorna nella sentenza n. 377 del 2003, avente ad oggetto alcune norme statali concernenti il regime di ineleggibilità ed incompatibilità degli amministratori locali, impugnate dalla Regione Campania.

La Corte riconduce le disposizioni oggetto del suo sindacato all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ribadendo che «il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione ha sostanzialmente confermato, sul punto, il previgente sistema, nel quale le regioni ordinarie, a differenza di quelle a statuto speciale, non

---

Se da una parte, quindi, le Comunità montane sono qualificabili come enti locali autonomi, dall'altra, la Consulta ritiene determinante il fatto che non siano espressamente menzionate tra gli enti di cui all'art. 114 Cost., ai fini dell'esclusione delle stesse dall'ambito di applicazione della norma costituzionale (cfr. il punto 5.1 del *Considerato in diritto*; nonché il punto 7 del *Considerato in diritto della sentenza* n. 397 del 2006). In quest'ottica, il principio di equiordinazione degli enti costitutivi della Repubblica non è estensibile ai rapporti che intercorrono tra questi ultimi (inclusi i Comuni) e le Comunità montane.

<sup>11</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

avevano alcuna competenza in materia di ordinamento degli enti locali appartenenti al rispettivo territorio». Né d'altra parte – si prosegue – «si può dire che nella predetta materia non sia compresa anche la relativa legislazione elettorale, giacché – secondo la Corte – “la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di formazione degli organi rappresentativi (...) sono aspetti di questa materia” (sentenza n. 48 del 2003)»<sup>13</sup>.

Infine, la più recente sentenza a venire in rilievo è la n. 159 del 2008<sup>14</sup>, la quale costituisce un'ulteriore conferma dell'orientamento dei giudici costituzionali circa la competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento degli enti locali”.

Nella pronuncia in questione, la Corte si limita ad affermare apoditticamente che «con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, spetta al legislatore statale (...) disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (sentenza n. 377 del 2003)»<sup>15</sup>.

In conclusione, ciò che emerge dalla giurisprudenza costituzionale appena esaminata è che la Corte, nonostante l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., attribuisca espressamente allo Stato una competenza legislativa esclusiva soltanto in riferimento «(alla) legislazione elettorale, (agli) organi di governo e (alle) funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ritiene sussistere una materia “ordinamento degli enti locali” che proprio in forza di questa disposizione costituzionale è ascrivibile alla potestà normativa esclusiva dello Stato<sup>16</sup>.

Vi sono, però, alcune sentenze della Corte che si pongono in parziale contraddizione con questo suo orientamento giurisprudenziale o, in alcuni casi, costituiscono una timida apertura nei confronti di una, seppur limitata, competenza residuale delle Regioni circa taluni profili della materia “ordinamento degli enti locali”.

Nella sentenza n. 17 del 2004, ad esempio, sembrerebbe che i giudici di Palazzo della Consulta – in antitesi con il loro consolidato orientamento – diano per scontata l'esistenza di una competenza legislativa residuale delle Regioni ordinarie in materia di organizzazione degli enti locali.

Nel caso di specie, la Regione Marche e la Regione Basilicata impugnavano – ai fini che qui interessano – una norma della legge finanziaria del 2002 che eleva a cinquemila abitanti il limite dimensionale degli enti locali che, dimostrando «la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, anche al fine di operare un contenimento della spesa», possono «adottare disposizioni regolamentari organizzative, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo (Sindaco e assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di porre in essere anche atti di natura tecnico gestionale».

Ad avviso delle ricorrenti, infatti, la norma *de qua* avrebbe violato «l'art. 117, comma quarto, della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa regionale cd. residuale la materia dell'organizzazione degli enti locali».

La Corte dichiara infondata la questione in quanto la norma contestata costituisce un «intervento legislativo statale riguardante “l'organo esecutivo” comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore che - *pur appartenente in linea di principio alla materia dell'organizzazione degli enti locali*<sup>17</sup> - resta enucleato dalla norma costituzionale ed attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione».

A ben vedere, i giudici costituzionali non negano affatto che sussista una competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione degli enti locali, anzi lo confermano. Escludono, però, che ad essa sia riconducibile la norma impugnata in quanto, riguardando “l'organo esecutivo” comunale, rientra nella disciplina degli “organi di governo” dei Comuni, riservata dalla Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In parziale contraddizione con l'orientamento della Corte esaminato in precedenza sembrerebbero anche tutte quelle sentenze della Corte relative alle Comunità montane, nelle quali la Consulta ribadisce continuamente che a quest'ultime non è applicabile l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto tale norma «fa espresso riferimento soltanto ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e

<sup>13</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> La pronuncia ha ad oggetto alcune disposizioni della legge finanziaria del 2007, le quali «definiscono in modo analitico il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle “società a totale partecipazione di comuni o province” o delle “società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati”, non quotate in borsa».

<sup>15</sup> Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> Sulla giurisprudenza in materia di enti locali, cfr. S. PAJNO, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2010.

<sup>17</sup> Corsivo aggiunto.



l'indicazione deve ritenersi tassativa». Da qui «la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione».

In altri termini, la Corte, da una parte, ha fatto ricorso ad una interpretazione estensiva dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quasi forzandone la lettera, fino a fargli ricomprendere l'intera materia relativa all'ordinamento degli enti locali. Dall'altra, ha optato per un'interpretazione restrittiva dell'ambito soggettivo di applicazione della norma costituzionale, considerando "tassativa" l'indicazione degli enti in essa contenuta. La conseguenza è che viene "ritagliato" un ambito materiale (quello relativo alle Comunità montane) a favore della competenza legislativa residuale delle Regioni ordinarie.

Un altro "lembo" della materia concernente l'ordinamento degli enti locali, poi, viene "strappato" alla competenza normativa esclusiva dello Stato dalla sentenza n. 326 del 2008, nella quale la Corte individua una "sub-materia", l'"organizzazione degli uffici degli enti locali", che riconduce all'art. 117, quarto comma, Cost.

Nella sentenza, infatti, si legge che la questione di costituzionalità sollevata dalle Regioni Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Valle D'Aosta e dalla Regione siciliana riguarda «la lesione, da parte delle disposizioni impugnate, della potestà legislativa regionale in *materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali, fondata sull'art. 117 Cost.*»<sup>18</sup> e, per quanto riguarda le tre Regioni ad autonomia differenziata, «sulle norme degli statuti speciali»<sup>19</sup>. Ma, aggiunge la Corte, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 «si può fare esclusivo riferimento all'art. 117 Cost., in quanto la potestà legislativa da esso conferita assicura una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali»<sup>20</sup>.

Attraverso la tecnica del "ritaglio", dunque, sembrerebbe che i giudici di Palazzo della Consulta, pur non smentendo il proprio orientamento circa la competenza esclusiva dello Stato in materia di enti locali, aprano ad una (limitata) competenza residuale delle Regioni, per i profili organizzativi degli uffici.

A completare il quadro relativo alla disciplina dell'ordinamento degli enti locali delle Regioni ordinarie, diviso tra l'art. 117, secondo comma, lettera p), e l'art. 117, quarto comma, Cost., contribuiscono quelle pronunce della Corte volte ad individuare, caso per caso, cosa rientra o meno nelle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"<sup>21</sup>.

La disciplina relativa ai servizi pubblici locali "di rilievo economico" e "privi di rilievo economico", ad esempio, secondo la Corte non è riferibile «né alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione), giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicitazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale»<sup>22</sup>.

Nella sentenza n. 133 del 2008, invece, la Corte ritiene che la disciplina impugnata dalla Regione, concernente i criteri di distribuzione ed erogazione del "Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione degli enti locali", «oltre a rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera r), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione», trovi altresì fondamento «nella lettera p) dello stesso secondo comma». Il Fondo, infatti, ha la finalità di finanziare «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese».

Esso, ad avviso della Corte, costituisce, quindi, «uno strumento per agevolare lo svolgimento, da parte degli enti territoriali, di quelle "funzioni fondamentali" che la Costituzione afferma costituiscano una loro ineliminabile attribuzione»<sup>23</sup>.

Dalla sentenza in commento, dunque, emerge che: 1) rientra tra le "funzioni fondamentali" dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane l'attività amministrativa concernente «i procedimenti di diretto

<sup>18</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>19</sup> Punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>21</sup> Sul problema della riferibilità della locuzione "funzioni fondamentali" alle sole funzioni amministrative o alle sole funzioni normative degli enti locali (potestà statutaria e regolamentare) o ad entrambe, cfr. O. CHESSA, *Pluralismo partitico e autonomie locali nel regionalismo italiano*, in Id., *Verso il federalismo "interno"*, Torino, Giappichelli, 2009, 33 ss.

<sup>22</sup> Corte cost. sent. n. 272 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> Punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

interesse dei cittadini e delle imprese»; 2) è di competenza esclusiva dello Stato non solo la disciplina delle “funzioni fondamentali”, ma anche quella concernente gli strumenti finalizzati all’esercizio delle funzioni stesse.

Infine, è da segnalare la sentenza n. 307 del 2009, nell’ambito della quale anche la disciplina relativa alla “gestione della rete e (alla) gestione del servizio idrico integrato” viene ricondotta all’art. 117, secondo comma, lettera p). Ad avviso dei giudici costituzionali, infatti, «le competenze comunali in ordine al servizio idrico (...) per l’evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117»<sup>24</sup>.

Tuttavia, soltanto un anno dopo, la Corte – con la sentenza n. 325 – giunge a conclusioni opposte, e a proposito dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica”<sup>25</sup> afferma che «la disciplina concernente le modalità dell’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (...) non può essere ascritta (...) all’ambito delle “funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.)»<sup>26</sup> perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell’ente locale» e, quindi, «non riguarda (...) profili funzionali degli enti locali». Essa va ricondotta, invece, «all’ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, “tutela della concorrenza”, prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato»<sup>27</sup>.

Per quanto concerne, invece, alle Regioni speciali, già dall’esame della sentenza n. 48 del 2003 è emerso che la Corte, tenendo fermo il quadro precedente alla riforma costituzionale del 2001, ha riconosciuto loro la titolarità di una competenza normativa esclusiva in materia di “ordinamento degli enti locali”<sup>28</sup>.

Ma la sentenza citata non è la sola. A consolidare la posizione della Corte sul punto sono seguite le sentenze n. 173<sup>29</sup> e n. 202<sup>30</sup> del 2005, nonché la sentenza n. 132<sup>31</sup> del 2006.

### **3. L’autonomia amministrativa dei Comuni (1): la fonte legittimata ad allocare le funzioni amministrative**

La sfera di autonomia “privilegiata”, che il nuovo Titolo V ha riservato ai Comuni, è indubbiamente quella concernente le funzioni amministrative che essi sono chiamati a svolgere.

L’art. 118 Cost., nella versione attuale, stabilisce un criterio di allocazione delle funzioni amministrative volto a privilegiare il livello di governo comunale. Alla disposizione costituzionale, in altri termini, è sottesa «una “preferenza” generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini»<sup>32</sup>, al fine di valorizzare l’effettiva capacità dei diversi ambiti istituzionali di soddisfare le esigenze presenti nei rispettivi contesti sociali, tenendo conto dei tratti specifici di ogni realtà locale.

Il primo punto da chiarire è chi – o meglio – quale fonte (se la legge statale o la legge regionale) sia legittimata, di volta in volta, ad allocare tali funzioni.

Sin dall’inizio la giurisprudenza della Corte è stata piuttosto chiara al riguardo: «Quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali (...) e le “funzioni proprie” (...), sta di fatto che sarà

<sup>24</sup> Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Da essa ritenuti di «contenuto omologo» rispetto ai “servizi di interesse economico generale” (quale è il servizio idrico integrato), sia sulla base degli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), sia sulla base dello stesso denunciato comma 1 dell’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale attribuisce espressamente ai SPL di rilevanza economica «un significato corrispondente a quello di “servizi di interesse generale in ambito locale” di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria» (punto 6.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>26</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>27</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>28</sup> Tale competenza legislativa esclusiva non è, però, invocabile dalla Provincia autonoma di Trento o di Bolzano. La Corte, infatti, nella già citata sentenza n. 159 del 2008, afferma che «non è ammissibile che la Provincia ricorrente evochi, quale parametro delle censure relative a tutte le disposizioni impugnate che si riferiscono all’ordinamento degli enti locali, l’art. 4, numero 3 dello statuto regionale, che attribuisce competenza legislativa primaria in tema di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» alla sola Regione» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

<sup>29</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

sempre la legge, statale o regionale, *in relazione al riparto delle competenze legislative*<sup>33</sup>, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni», o – come si avrà modo di vedere più avanti – «in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime»<sup>34</sup>.

Dunque, il criterio-guida ai fini dell'individuazione della fonte legittimata ad allocare le funzioni amministrative è costituito – tendenzialmente<sup>35</sup> – dal normale riparto di competenze legislative disegnato dal Titolo V della Costituzione.

La conseguenza è che «per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale non è più competente [in via generale] a determinare “le funzioni” dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro le funzioni “di interesse esclusivamente locale” nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua degli articoli 128 e 118, primo comma, del vecchio testo, ma solo a disciplinare le “funzioni fondamentali” degli enti locali territoriali (articolo 117, secondo comma, lettera p). Per il resto, *il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'articolo 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'articolo 117, terzo comma*»<sup>36</sup>.

Lo Stato, pertanto, è legittimato – in linea di massima, e sulla base di una giurisprudenza della Corte piuttosto ondivaga<sup>37</sup> – ad allocare le funzioni amministrative solo nelle materie affidate alla sua competenza esclusiva. Per quanto riguarda, invece, la disciplina di tali funzioni, sarà il legislatore statale a doversene occupare, sia nei casi in cui venga in rilievo una materia di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sia qualora si tratti di una materia che rientra nella competenza legislativa concorrente, ma solo limitatamente ai principi fondamentali.

La Corte si è pronunciata in diverse occasioni a tal proposito, talvolta in relazione a casi “facili”, talaltra in relazione a casi “difficili”.

Al primo gruppo di decisioni sono ascrivibili quelle che riguardano o materie di competenza esclusiva dello Stato o materie di competenza residuale delle Regioni.

Per quanto riguarda il caso in cui venga in rilievo una competenza legislativa esclusiva dello Stato, è necessario prendere in considerazione le sentenze n. 246 del 2009 e n. 127 del 2010.

La prima ha origine da diversi ricorsi regionali avverso alcune norme del c.d. “Codice dell'ambiente”. La Regione Calabria, tra l'altro, impugna il comma 1 dell'art. 149, il quale «prevede la predisposizione e l'aggiornamento del piano d'ambito da parte dell'autorità d'ambito» cui è trasferito l'esercizio delle competenze spettanti agli enti locali in materia di “gestione delle risorse idriche”, lamentando l'«allocazione all'autorità d'ambito delle funzioni amministrative di pianificazione»<sup>38</sup>.

I giudici di Palazzo della Consulta, però, dichiarano infondata la questione in quanto «l'attività pianificatoria disciplinata dal denunciato art. 149 deve essere ricondotta *alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato*<sup>39</sup>, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore»<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>34</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 3.2 del *Considerato in diritto*; nonché Corte cost. sent. n. 69 del 2004, punto 2 del *Considerato in diritto*; sulla necessità che le funzioni amministrative siano allocate dal legislatore, statale o regionale, cfr. anche Corte cost. sentt. nn. 172 e 255 del 2004.

<sup>35</sup> Fatta eccezione per i casi di chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative e delle corrispondenti funzioni legislative. Sul punto si tornerà più avanti.

<sup>36</sup> Corte cost. sent. n. 16 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*, corsivo aggiunto.

<sup>37</sup> Infatti, dalle sentenze nn. 336 (punto 7 del *Considerato in diritto*) e 384 (punto 5 del *Considerato in diritto*) del 2005 – così come dalla sentenza sopra citata n. 16 del 2004 – sembrerebbe emergere che la regola generale per ciò che concerne l'allocazione delle funzioni amministrative, nelle materie di competenza concorrente, è che quest'ultima spetti alle Regioni, tranne che non si tratti di «funzioni e servizi pubblici che non possono essere interrotti se non a costo di incidere su posizioni soggettive ed interessi rilevanti». In questi casi, infatti, «le funzioni dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina» (384/2005). Invece, nella sentenza n. 378 del 2005, la Corte ritiene legittima una norma statale con la quale si procede all'allocazione di funzioni amministrative nella materia di potestà legislativa concorrente “porti e aeroporti civili”, in quanto è prevista un'intesa con la Regione interessata. Secondo la Corte, dunque, l'utilizzo da parte del legislatore centrale di strumenti che assicurino il rispetto del principio di leale collaborazione gli consente di occuparsi legittimamente dell'allocazione di funzioni amministrative nell'ambito di materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

<sup>38</sup> Punto 13.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>39</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>40</sup> Punto 13.1 del *Considerato in diritto*.

Con la sentenza n. 127 del 2010, invece, la Corte si pronuncia, tra le altre, sulla questione di costituzionalità concernente l'art. 7 della legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11, il quale «enumera le funzioni amministrative dei Comuni nella materia della gestione dei rifiuti urbani». In particolare, «alla lettera c), oltre alla approvazione della realizzazione dei centri di raccolta o al loro adeguamento alle norme vigenti, sono previsti «rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione degli stessi»<sup>41</sup>.

La Corte, dopo aver premesso che «la materia dei rifiuti attiene alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela ambientale», dichiara l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto «nessuna autorizzazione è prevista dalla normativa statale per la gestione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani». Di conseguenza – prosegue – «ai Comuni non compete, in aggiunta all'approvazione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani riguardo alla realizzazione di essi, l'autorizzazione alla gestione (...)»<sup>42</sup>.

Invece, laddove venga in rilievo una materia ascrivibile alla competenza residuale delle Regioni, è chiaro che spetta a queste ultime occuparsi dell'allocazione delle relative funzioni amministrative, individuando il livello di governo più adeguato allo svolgimento delle medesime. Usando le parole della Corte, «il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, con tutta evidenza, non solo una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale, ma anche la perdurante ricerca del migliore possibile modello di organizzazione del settore»<sup>43</sup>.

Infine, occorre prendere in considerazione i casi maggiormente problematici, ovvero quelli concernenti l'individuazione dei soggetti legittimati ad allocare le funzioni amministrative relative ad una delle materie riconducibili all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli spazi che ciascuno di essi ha ai fini della loro disciplina.

Sul punto la Corte si è pronunciata, innanzi tutto, con due sentenze in materia di «condono edilizio»<sup>44</sup>.

Una volta chiarito che «nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di «governo del territorio» e che «la normativa sul condono edilizio (...) certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia», in entrambe le decisioni la Corte afferma che, pertanto, «solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali (...). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - più ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo»<sup>45</sup>.

Con la sentenza n. 336 del 2005, invece, la Corte si trova a decidere su alcune questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni Toscana e Marche, aventi ad oggetto alcune norme del Codice delle comunicazioni elettroniche.

La Consulta, dopo aver ricondotto la disciplina in questione ad una pluralità di materie, di competenza esclusiva statale e di competenza regionale concorrente, esamina «la (...) censura con la quale le ricorrenti lamentano che le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, sulla base delle rispettive competenze, secondo quanto prescritto dall'art. 118 della Costituzione. In particolare, si assume che in materia di competenza concorrente o residuale delle Regioni la disciplina legislativa delle funzioni amministrative dovrebbe spettare alle Regioni stesse»<sup>46</sup>.

La questione, però, viene dichiarata infondata in quanto le norme impugnate «non allocano direttamente funzioni amministrative ad un determinato livello di governo, bensì si limitano a formulare un principio fondamentale di disciplina». Di conseguenza – prosegue la Corte – «rimane ferma (...) la facoltà delle

<sup>41</sup> Punto 1.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>42</sup> Punto 1.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Corte cost. sent. n. 379 del 2004, punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>44</sup> Corte cost. sent. n. 196 del 2004 e sent. n. 49 del 2006.

<sup>45</sup> Corte cost. sent. n. 196 del 2004, punto 20 del *Considerato in diritto*; nonché cfr. Corte cost. sent. n. 49 del 2006, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.



Regioni di allocare le funzioni in esame ad un determinato livello territoriale subregionale, nel rispetto degli artt. 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione»<sup>47</sup>.

Ciò che emerge da queste pronunce in cui vengono in rilievo materie ascrivibili alla competenza legislativa concorrente è che anche nell'allocazione e nella regolamentazione delle funzioni amministrative Stato e Regioni hanno due ruoli diversi ma complementari. Il primo, infatti, si dovrebbe occupare dell'individuazione dei principi fondamentali della disciplina delle stesse, mentre alle altre dovrebbe spettare l'allocazione di tali funzioni e la relativa legislazione di dettaglio.

Con la precisazione, comunque, che «qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità»<sup>48</sup>.

Infine, a completamento del quadro sinora tratteggiato in relazione alla fonte competente ad allocare e a disciplinare le funzioni amministrative, è necessario ricordare che la Costituzione prevede anche che, al fine di «assicurarne l'esercizio unitario» sia necessario che lo Stato avochi a sé tali funzioni «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

In questo caso, la «chiamata in sussidiarietà» – come spiega la Corte nella sentenza n. 303 del 2003 – «non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto»<sup>49</sup>.

In tal modo si aggiunge un «titolo» di legittimazione a disciplinare le funzioni amministrative, a favore dello Stato, rispetto a quelli che discendono dall'ordinario riparto di competenze tracciato nel Titolo V<sup>50</sup>. Lo Stato, dunque, può derogare alla divisione di competenze normative tracciata dalla Costituzione, avocando a sé e, consequenzialmente, disciplinando<sup>51</sup> le funzioni amministrative relative a materie di potestà legislativa concorrente o, addirittura, esclusiva<sup>52</sup> delle Regioni.

#### **4. L'autonomia amministrativa dei Comuni (2): il principio di sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà non interferisce solo con il normale riparto di competenze legislative.

Esso, in particolare ai fini che qui interessano, rileva soprattutto perché consente di mettere in moto un meccanismo ascensionale che ha come principale conseguenza quella di «sottrarre» l'esercizio di determinate funzioni amministrative ai Comuni, riallocandole ad uno dei livelli di governo «superiori».

In altri termini, la sussidiarietà «verticale» – con il conferimento di funzioni amministrative a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato – costituisce una deroga rispetto alla regola di preferenza per la dimensione comunale, espressa dall'art. 118, primo comma, Cost., in ordine all'esercizio delle funzioni medesime<sup>53</sup>.

Così, nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001, la Corte afferma che «il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, «le funzioni amministrative», ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato»<sup>54</sup>. Ciò in quanto «è (...) coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà

<sup>47</sup> Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>48</sup> Corte cost. sent. n. 30 del 2005, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>49</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>50</sup> In dottrina è stato sottolineato il fatto che il principio di sussidiarietà è «criterio di esercizio» e non «regola di attribuzione» della potestà legislativa. Così G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 384; contra O. CHESSA, *La sussidiarietà nel nuovo Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Plus, 2003, 173 ss.

<sup>51</sup> La disciplina delle funzioni amministrative avocate in sussidiarietà dallo Stato, però, può essere dettata solo dalla legge e non anche da fonti ad essa subordinate. La Corte lo ha precisato sempre nella sentenza n. 303 del 2003, al punto 7 del *Considerato in diritto*: «Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità».

<sup>52</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 6 del 2004.

<sup>53</sup> Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2337.

<sup>54</sup> Così Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, nonché Corte cost. sent. n. 69 del 2004, punto 2 del *Considerato in diritto*.

che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere»<sup>55</sup>.

Ma oltre a numerose decisioni della Consulta tese a giustificare l'avocazione di funzioni amministrative da parte dello Stato, sulla base del riscontro di esigenze di esercizio unitario delle stesse, vi sono anche diverse pronunce nelle quali la Corte ritiene che il livello di governo comunale sia il più adeguato allo svolgimento di determinate funzioni amministrative.

Una di queste è la sentenza n. 370 del 2003, con la quale i giudici di Palazzo della Consulta decidono della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge finanziaria del 2002 – impugnate da alcune Regioni ordinarie – ed in particolare, dell'art. 70 che detta la disciplina degli asili nido.

La Corte, innanzi tutto, ricostruisce il percorso evolutivo che ha portato dalla originaria configurazione degli asili nido, quali «servizi aziendali di carattere sanitario ed assistenziale a favore di madri che lavoravano nelle maggiori aziende industriali e commerciali», alla definizione, riconducibile alla norma impugnata, degli asili nido quali «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori».

«Parallelamente a questo processo evolutivo delle finalità del servizio prestato» – prosegue la Corte – «la realizzazione e la gestione degli asili nido è stata essenzialmente affidata ai Comuni, sulla base di un piano annuale predisposto dalle Regioni (...). A questi ultimi, inoltre, sono state attribuite le funzioni amministrative relative agli asili nido prima svolte dall'Opera nazionale per la maternità e l'infanzia (ONMI), in occasione del suo scioglimento»<sup>56</sup>.

Pertanto, la disposizione censurata, nella quale si afferma che gli asili nido rientrano tra «le competenze fondamentali dello Stato», «riferita alle funzioni amministrative (...) contrasta con l'art. 118 della Costituzione e con il principio di sussidiarietà individuato da tale disposizione quale normale criterio di allocazione di tali funzioni, che ne impone la ordinaria spettanza agli enti territoriali minori, anche in considerazione della circostanza che la legislazione vigente in materia di asili nido già le attribuisce ai Comuni e alle Regioni»<sup>57</sup>.

Un'altra decisione della Corte in tal senso è la n. 196 del 2004, in materia di condono edilizio.

Nel caso di specie la Consulta dichiara l'incostituzionalità di una norma introdotta in sede di conversione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, la quale, prevede che il Comune, così come le amministrazioni statali e regionali, debbano trasmettere ogni anno al prefetto l'elenco delle opere da demolire e che il prefetto provveda all'esecuzione delle demolizioni.

Infatti, la disposizione in oggetto – ad avviso dei giudici costituzionali – contrasta con il primo ed il secondo comma dell'art. 118 Cost., «dal momento che non si limita ad agevolare ulteriormente l'esecuzione della demolizione delle opere abusive da parte del Comune o anche, in ipotesi, a sottoporre l'attività comunale a forme di controllo sostitutivo in caso di mancata attività, ma sottrae al Comune la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione della demolizione delle opere abusive, senza che vi siano ragioni che impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale»<sup>58</sup>.

Anche la sentenza n. 219 del 2005 va nella direzione di privilegiare la dimensione comunale ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative. La Corte, infatti, afferma che «le funzioni amministrative relative all'assegnazione di soggetti a lavori socialmente utili ed alla loro stabilizzazione – lungi dal trascendere l'ambito regionale – si collegano al contrario ad esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali»<sup>59</sup>.

Ancora, deve essere presa in considerazione la decisione n. 323 del 2006. La Consulta, nel caso di specie, svolge il proprio sindacato su alcune norme della legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, in materia di protezione civile.

In particolare, l'art. 1, comma 2, viene impugnato dallo Stato in quanto, stabilendo che «all'espletamento delle attività di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le Unioni di Comuni e le altre forme associative di cui alla legge regionale 26 aprile 2001, n. 11, e vi concorre ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica o privata, ivi comprese le organizzazioni di volontariato, che svolgono nel territorio regionale compiti, anche operativi, di interesse della protezione civile», si pone in contrasto con l'art. 118, primo e secondo comma.

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 303 del 2003, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>56</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>57</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>58</sup> Punto 29 del *Considerato in diritto*.

<sup>59</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*.

La questione, però, viene dichiarata infondata, in quanto «la norma impugnata si riferisce solo alle attività del “sistema regionale di protezione civile”» per cui «essa non incide su calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri di competenza statale»<sup>60</sup>.

Nell'ambito del “sistema regionale di protezione civile”, dunque, le funzioni amministrative possono essere espletate dagli enti locali sub-regionali, perché – in linea di massima – non vengono in rilievo quelle esigenze di unitarietà della disciplina sottese, invece, alle ipotesi di catastrofi o calamità naturali di rilievo nazionale.

Un ultimo aspetto al quale è opportuno accennare, a proposito del principio di sussidiarietà, riguarda la sua estensibilità – ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2010 – anche alle Regioni speciali.

Più in generale, il problema, ai fini che qui interessano, potrebbe essere così riassunto: i Comuni delle Regioni speciali godono della stessa sfera di autonomia amministrativa di cui sono titolari i Comuni delle Regioni ordinarie, in forza dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.?

La risposta, per i giudici di Palazzo della Consulta, è negativa.

Infatti, già a partire dalla sentenza n. 236 del 2004, la Corte afferma che dall'art. 11 della l. 5 giugno 2003, n. 131 (“Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”) discende che «per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità»<sup>61</sup>.

Ma la decisione determinante, nel senso di negare pari autonomia agli enti locali delle Regioni Speciali rispetto a quella di cui godono gli enti delle altre Regioni, è la n. 370 del 2006.

La Corte, in questa sentenza, chiarisce che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 configura «un rapporto di preferenza, nel momento della loro “applicazione”, in favore delle disposizioni costituzionali” che prevedono, appunto, forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie», ma anche che la disposizione *de qua* «è caratterizzata da “assoluta specialità”, (...) – il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica – ed ha una finalità essenzialmente transitoria». Pertanto, i giudici costituzionali escludono che «il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale»<sup>62</sup>.

Questa conclusione è imputata dalla Corte a due ordini di ragioni.

Innanzitutto, la «stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale»<sup>63</sup> porta all'esclusione della sua applicabilità nei confronti degli enti territoriali minori.

In secondo luogo, anche «qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale»<sup>64</sup>.

## 5. La sostituzione “ordinaria” da parte dello Stato o della Regione nei confronti degli enti locali

Alla delimitazione della sfera di autonomia amministrativa dei Comuni e degli altri enti locali, infine, contribuisce la giurisprudenza costituzionale concernente i c.d. poteri sostitutivi “ordinari”<sup>65</sup>, «che comportano cioè la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel

<sup>60</sup> Punto 1.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>61</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>62</sup> Punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>63</sup> Punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>64</sup> Punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*. Critico nei confronti delle argomentazioni portate dalla Corte a sostegno del suo orientamento circa la non riferibilità dell'art. 10 agli enti sub-regionali è S. PAJNO, *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2008, in S. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Palermo, :duepunti edizioni, 2010.

<sup>65</sup> La Consulta, nella sentenza n. 43 del 2004, distingue il potere sostitutivo “straordinario” del Governo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., «da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati», dagli «altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari» (punto 3.3. del *Considerato in diritto*). Questi casi, per l'appunto, sono quelli di sostituzione c.d. “ordinaria”.

compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti»<sup>66</sup>. Tali poteri, infatti – come chiarisce la Corte – «concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano»<sup>67</sup>.

In altri termini, i poteri sostitutivi "ordinari", incidendo sul regime dell'autonomia amministrativa degli enti costitutivi della Repubblica, sono ammissibili solo e limitatamente ai casi in cui trovino fondamento nel nuovo art. 118 Cost. e nel principio di sussidiarietà che tale norma esprime.

La stretta connessione tra poteri sostitutivi "ordinari" e sussidiarietà emerge proprio dalle parole della Corte. Infatti, la mancata previsione di tali poteri – si legge nella sentenza n. 43 del 2004 – comporterebbe «l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà».

Dunque, è addirittura la migliore implementazione del principio di sussidiarietà che sembrerebbe rendere necessaria la previsione di ipotesi di sostituzione, dal momento che essa consente l'attribuzione a livelli di governo "più bassi" funzioni che, altrimenti, dovrebbero essere allocate a livelli di governo "più alti"<sup>68</sup>.

Una volta posta in rilievo l'ammissibilità – per non dire la necessità – di poteri sostitutivi diversi da quelli di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la giurisprudenza della Corte risulta utile anche ai fini dell'individuazione dei soggetti abilitati ad operare in sostituzione degli territoriali minori e della fonte legittimata a disciplinare tali poteri sostitutivi.

Per quanto riguarda il primo profilo, dopo una iniziale titubanza dei giudici costituzionali nel riconoscere un potere di sostituzione "ordinaria" in capo – oltre che allo Stato – alle Regioni<sup>69</sup>, la Corte ha riconosciuto la possibilità che «la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi»<sup>70</sup>.

Dunque, anche le Regioni possono prevedere e disciplinare le ipotesi di sostituzione "ordinaria" nei casi in cui essa si renda necessaria, derogando al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni, ma nel rispetto di «condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni»<sup>71</sup>.

Lo statuto del potere sostitutivo ordinario elaborato dalla Corte contempla i seguenti punti.

Innanzitutto, «le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali»<sup>72</sup>.

In secondo luogo, «la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento

<sup>66</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>67</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>68</sup> S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali*, cit., 151 ss., prova a spiegare lo stretto legame che unisce il principio di sussidiarietà ai poteri sostitutivi "ordinari", ricorrendo al concetto di "interconnessione funzionale", nel senso che «le esigenze unitarie sottese alla funzione allocata al livello centrale giustificano la previsione di poteri sostitutivi in relazione alla funzione, alla prima connessa, allocata in periferia» (152).

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 313 del 2003, punto 9 del *Considerato in diritto*. La Corte, infatti, si limita ad affermare «qualora siano in ipotesi da ammettere poteri sostitutivi regionali, nei confronti degli enti locali, ulteriori rispetto a quelli facenti capo al Governo, quali previsti dall'art. 120 della Costituzione», senza riconoscere esplicitamente l'ammissibilità dell'esercizio di tali poteri da parte delle Regioni.

<sup>70</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>71</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>72</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*; cfr., altresì, Corte cost. sent. 313 del 2003; sentt. nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173, 227 del 2004.



sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito»<sup>73</sup>.

Il potere sostitutivo deve essere, poi, esercitato «da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito»<sup>74</sup>.

Infine, la legge deve apprestare «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (...). Dovrà dunque prevedersi 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 (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)»<sup>75</sup>.

Ma detti limiti al potere sostitutivo "ordinario" valgono, come si legge nella sentenza n. 397 del 2006, solo in quanto «ci si trovi di fronte ad "enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita" (sentenza n. 43 del 2004). Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane. Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia»<sup>76</sup>. Quest'ultima non s'impone, viceversa, – prosegue la Corte – «nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V»<sup>77</sup>.

Ciò è diretta conseguenza della posizione che le Comunità montane, come si è avuto modo di vedere<sup>78</sup>, assumono nel sistema delle autonomie territoriali a seguito della revisione costituzionale del 2001. Infatti, così come non sono applicabili a tali enti né l'art. 114, né l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., «allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione»<sup>79</sup>.

In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza della Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo "ordinario" esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.

La Consulta, però, precisa che l'esercizio del potere sostitutivo, in questi casi, soggiace comunque «alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato»<sup>80</sup>.

## 6. L'autonomia normativa

Per quanto concerne la sfera di autonomia normativa di cui godono i Comuni, la giurisprudenza costituzionale più rilevante è quella relativa alla potestà regolamentare di cui sono titolari tali enti (insieme alle Province e alle Città metropolitane) in forza dell'art. 117, sesto comma, Cost.

<sup>73</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*; cfr., altresì, Corte cost. sentt. nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173, 227 del 2004.

<sup>74</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*; cfr., altresì, Corte cost. sent. 313 del 2003; sentt. nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173, 227 del 2004. Dal novero degli "organi di governo" della Regione, però, deve essere esclusa la figura del difensore civico regionale il quale, «indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa». Si tratta, quindi, «di un organo (...) preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perchè non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni» (così Corte cost. sent. n. 112 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*; cfr., altresì, Corte cost. sent. n. 173 del 2004 e n. 167 del 2005). Sul punto, in dottrina, cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali*, cit., 158 ss.

<sup>75</sup> Corte cost. sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*; cfr., altresì, Corte cost. sent. 313 del 2003; sentt. nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173, 227 del 2004.

<sup>76</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>77</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>78</sup> Vedi *supra*, paragrafo 1.

<sup>79</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>80</sup> Punto 8 del *Considerato in diritto*.

Tale disposizione tende a valorizzare l'autonomia normativa degli enti sub-regionali con un riconoscimento a livello costituzionale della potestà regolamentare locale<sup>81</sup>, sostanzialmente basato sull'equazione per cui alla titolarità delle funzioni amministrative da parte degli enti territoriali deve corrispondere il potere di regolare tali funzioni<sup>82</sup>, sotto il profilo organizzativo e sotto il profilo delle modalità di svolgimento.

Si tratta, dunque, di una autonomia normativa strumentale all'esercizio delle funzioni amministrative che i Comuni sono chiamati a svolgere.

Nel caso della già citata sentenza n. 17 del 2004, la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale di diverse norme della legge finanziaria del 2002. Tra le questioni sollevate, una, in particolare, aveva ad oggetto una disposizione che elevava a cinquemila abitanti il limite dimensionale degli enti locali che, dimostrando «la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, anche al fine di operare un contenimento della spesa», possono «adottare *disposizioni regolamentari organizzative*, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo (Sindaco e assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di porre in essere anche atti di natura tecnico gestionale»<sup>83</sup>.

La norma era impugnata dalle Regioni ricorrenti per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

I giudici di Palazzo della Consulta, dopo aver dichiarato l'infondatezza della questione in ragione del fatto che si verte in una materia di competenza statale esclusiva, aggiungono che «d'altro canto la norma lascia spazio alla prevista potestà regolamentare dei Comuni in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni loro attribuite»<sup>84</sup>.

Ma la sentenza più rilevante, in materia di potestà regolamentare dei Comuni, è la n. 246 del 2006.

Nel caso di specie, sono oggetto di impugnazione da parte del Governo alcune disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26, e tra queste, l'art. 16, commi 1, 6 e 7.

Il comma 1 di tale disposizione stabilisce che la Giunta regionale «emana, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più regolamenti volti a disciplinare le procedure autorizzative di propria competenza». Ai sensi del successivo comma 6, «gli enti locali esercitano il potere regolamentare in ordine alla organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi della presente legge», mentre il comma 7 prevede che fino a quando tali regolamenti non siano entrati in vigore, anche ai procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali si applichino *i regolamenti regionali* di cui al comma 1, i quali cesseranno di avere efficacia non appena entrino in vigore i regolamenti locali.

Il ricorrente censura le suddette disposizioni in quanto, a suo avviso, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, «il quale attribuendo ai Comuni la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, escluderebbe che la Regione possa dettare norme suppletive»<sup>85</sup>.

La Corte dichiara fondata la questione concernente le norme impuginate, sulla scorta della considerazione che «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, *non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni* o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono (...) adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione».

<sup>81</sup> In ordine alla questione circa la configurabilità dell'art. 117, sesto comma, come vera e propria riserva di competenza a favore della potestà regolamentare degli enti locali, o come regola che esprime una "preferenza tendenziale" per questi ultimi guidata dall'approccio funzionalista della sussidiarietà, ovvero come norma che mantiene ferma la secondarietà dei regolamenti locali rispetto alle fonti legislative, cfr. G. FALCON, *Considerazioni finali*, in *Le Regioni*, 2002, 1039; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, 964 ss.; S. PARISI, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in O. CHESSA – P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 2008, 95 ss.; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e «preferenza» in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, 2008, 133 ss.; P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 955-956; O. CHESSA, *Pluralismo paritario*, cit., 26 ss.

<sup>82</sup> Sul punto cfr. R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e locali*, in *Le Regioni*, 2002, 964.

<sup>83</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>84</sup> Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>85</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

Dunque, una volta che determinate funzioni amministrative siano allocate ad un livello sub-regionale di governo, non è possibile che il soggetto che si è fatto carico di allocarle, trattenga a sé la relativa disciplina regolamentare.

In questo modo la potestà regolamentare dei Comuni e degli altri enti indicati all'art. 117, sesto comma, Cost., viene a costituire un limite "verso il basso" per il potere regolamentare dello Stato e delle Regioni<sup>86</sup>, ma anche per il loro potere legislativo. Infatti, alla luce della sentenza n. 246 del 2006, la potestà regolamentare degli enti locali non può essere soppressa né, verosimilmente, eccessivamente compressa dal legislatore statale o regionale.

Gli unici casi in cui, ad avviso della Corte, può essere legittimamente derogata la competenza "funzionale" dei regolamenti locali sono quelli in cui è dato riscontrare la «sussistenza di "specifiche esigenze unitarie", che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa (...) dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite"»<sup>87</sup>.

In conclusione, se la potestà regolamentare degli enti sub-regionali è strumentale all'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite, e ne segue le sorti, e se l'allocazione delle funzioni amministrative deve sottostare al principio di sussidiarietà, anche il rapporto tra la legge di allocazione delle funzioni amministrative e il regolamento locale verrà influenzato ogni qualvolta venga in rilievo il principio in questione.

Questo significa che i regolamenti locali che disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite saranno titolari di una competenza ragionevolmente derogabile quando, per il sussistere di esigenze unitarie, si impongono scelte differenti<sup>88</sup>.

## **7. L'autonomia finanziaria (1): i fondi "speciali" istituiti dalla legge statale e i principi fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica"**

Numerose pronunce della Corte costituzionale, successive alla revisione del Titolo V, contribuiscono a chiarire il quadro relativo all'autonomia finanziaria degli enti locali e, di conseguenza, dei Comuni.

Tale giurisprudenza è raggruppabile essenzialmente in due "filoni", quello relativo ai limiti che il nuovo art. 119 Cost. pone nei confronti del legislatore statale, al fine di salvaguardare l'autonomia finanziaria degli enti locali, e quello relativo ai limiti che, invece, tale sfera di autonomia può legittimamente subire.

Il primo gruppo di decisioni attiene alla legittimità dei fondi "a destinazione vincolata" istituiti dalla legge statale.

A tal proposito, la Corte, nella sentenza n. 16 del 2004, spiega chiaramente quando l'istituzione di tali fondi non possa essere ritenuta compatibile con il dettato dell'art. 119 Cost., ovvero quando questi ultimi: 1) siano istituiti in materie di competenza regionale residuale o concorrente; 2) siano destinati al finanziamento di "normali" attività e compiti di competenza dei Comuni; 3) non siano "aggiuntivi" rispetto al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite; 4) non abbiano come destinatari determinati Comuni o categorie di Comuni.

«Ove non fossero osservati tali limiti e criteri», spiega la Corte, «il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»<sup>89</sup>.

Così, in diverse occasioni i giudici costituzionali hanno dichiarato l'incostituzionalità di fondi "speciali", perché istituiti dal legislatore statale al di fuori dell'ambito delle sue competenze esclusive (cfr. sentt. n. 423 del 2004; nn. 51 e 77 del 2005; n. 118 del 2006; n. 50 del 2008; n. 168 del 2009).

In particolare, in quest'ultima sentenza si legge che «secondo la giurisprudenza costituzionale (...), il legislatore statale non può emanare norme in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono al sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dal nuovo art. 119 Cost., *i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza dello Stato*. Nel sistema delineato dal nuovo titolo

<sup>86</sup> G. TARLI BARBIERI – P. MILAZZO, *Art. 117, 6° comma*, in in R.BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2296.

<sup>87</sup> Corte cost. sent. n. 372 del 2004, punto 5 del *Considerato in diritto*; cfr., altresì, Corte cost. sent. n. 376 del 2004, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>88</sup> Sul punto, cfr. S. PARISI, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, cit., 113.

<sup>89</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

V della parte seconda della Costituzione *non è, quindi, di norma, consentito allo Stato di prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni*, né istituire Fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali»<sup>90</sup>.

Altre volte, invece, l'illegittimità della normativa statale relativa a un fondo "vincolato" è stata ricondotta, dalla Corte, alla circostanza che quel fondo non fosse istituito «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», secondo quanto stabilito dall'art. 119, quinto comma, Cost.<sup>91</sup>. O, ancora, è stato rilevato che il fondo "speciale" non era destinato a Comuni specifici, bensì instaurava «un sistema generale di finanziamento, cui potenzialmente *tutti indistintamente* i Comuni italiani»<sup>92</sup> avrebbero potuto accedere.

Talvolta, infine, la Corte ha "salvato" la disciplina statale istitutiva di un fondo "a destinazione vincolata", come è accaduto per il "Fondo per l'edilizia a canone speciale". In questo caso i giudici di Palazzo della Consulta hanno ritenuto che la norma che lo prevedeva integrasse «uno di quegli "interventi speciali" cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost. e cioè interventi che (...), essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (...), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»<sup>93</sup>.

Passando all'altro "filone" giurisprudenziale della Corte, relativo ai vincoli che incontra l'autonomia finanziaria degli enti locali, un primo gruppo di decisioni – il più numeroso – concerne la necessità di rispettare il c.d. "Patto di stabilità interno", il quale si traduce in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, da parte dello Stato, per ragioni di "coordinamento della finanza pubblica".

Nella sentenza n. 36 del 2004, i giudici costituzionali chiariscono, innanzi tutto, in cosa consista il "Patto di stabilità": esso concerne «il concorso delle Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea» e comporta «l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo». Il Patto di stabilità, dunque, si è tradotto «in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti (...), successivamente in un limite massimo alla crescita del disavanzo (...) o ancora in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso»<sup>94</sup>.

Tanto premesso, «non è contestabile – ad avviso della Consulta – il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in *limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato. È ben vero che, stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario, ed infatti esso è indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo»<sup>95</sup>.

Gli stessi principi vengono ribaditi, poi, nelle successive sentenze nn. 353 e 390 del 2004; n. 169 del 2007; n. 284 del 2009.

Nella sentenza n. 297 del 2009, invece, la Corte chiarisce le condizioni che devono sussistere affinché una disciplina legislativa statale sia ascrivibile al "coordinamento della finanza pubblica" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così, riprendendo la propria pregressa giurisprudenza in tema di individuazione dei principi di contenimento della spesa pubblica, il Giudice delle leggi chiarisce che le «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della

<sup>90</sup> Punto 4.1 del *Considerato in diritto*. Corsivo aggiunto.

<sup>91</sup> Così Corte cost. sentt. n. 370 del 2003; n. 16 del 2004.

<sup>92</sup> Corte cost. sent. n. 219 del 2005, punto 7 del *Considerato in diritto*, corsivo aggiunto.

<sup>93</sup> Corte cost. sent. n. 451 del 2006, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>94</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>95</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*. Corsivo aggiunto.



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»<sup>96</sup>. In altri termini, conclude la Corte, «la legge statale può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”<sup>97</sup>, e non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l’autonomia finanziaria di spesa garantita dall’art. 119 Cost.»<sup>98</sup>.

Ma l’introduzione da parte dello Stato di un limite complessivo alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali e comunitari, secondo la giurisprudenza della Corte, non può comportare che lo Stato entri nelle scelte finanziarie, del tutto discrezionali, delle Regioni.

Ciò viene chiarito nella sentenza n. 275 del 2007, nella quale si legge che «nei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (...) non possono rientrare (...) limiti al potere discrezionale delle Regioni di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti. Questo potere di scelta, in ultima analisi, include anche quello di decidere se avvalersi in tutto o in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato»<sup>99</sup>.

Tale limite del “coordinamento della finanza pubblica”, peraltro, si impone anche all’autonomia finanziaria degli enti delle Regioni speciali «in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica»<sup>100</sup>.

Infine, esso vale anche in riferimento all’autonomia finanziaria delle Comunità montane. A tal proposito, nella sentenza n. 237 del 2009, la Corte afferma che «non è di ostacolo all’adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all’ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. In proposito, la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell’organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al quarto comma dell’art. 117 Cost. (citata sentenza n. 159 del 2008 e sentenze n. 188 del 2007; n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003)»<sup>101</sup>.

In linea di continuità con quanto detto finora si pone l’art. 7, commi da 7 a 9, della legge n. 131 del 2003, che, a seguito della riforma del Titolo V, valorizza il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di verificare «il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea».

In tale contesto, volto a salvaguardare l’equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserisce anche il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti dal comma 7 del citato art. 7.

In definitiva, il controllo di gestione che è chiamata a svolgere la Corte dei Conti viene a configurarsi come “strumentale” al raggiungimento degli obiettivi indicati nel Patto di stabilità.

Ma oltre al controllo di gestione, la Corte – nella sentenza n. 64 del 2005 – ritiene ammissibile ed in linea con le esigenze di contenimento della spesa pubblica imposte dal Patto di stabilità, il controllo della Corte dei Conti sui provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche. Infatti, seppure «è vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento (...) questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall’altro, dell’attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti»<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> Punto 2.3.3 del *Considerato in diritto*. Così anche Corte cost. sentt. nn. 289 e 120 del 2008; nn. 412 e 169 del 2007; n. 88 del 2006.

<sup>97</sup> Cfr. anche la già citata sentenza n. 36 del 2004.

<sup>98</sup> Punto 2.3.3 del *Considerato in diritto*. Così anche Corte cost. sentt. n. 120 del 2008; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004.

<sup>99</sup> La Corte aggiunge, poi, che «tale principio, per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, esplica la sua efficacia anche nella materia della finanza locale», per cui deve ritenersi consentito alle Regioni speciali «di porre limiti ulteriori alla spesa pubblica degli enti locali, anche attraverso la previsione di un tetto massimo più basso di quello nazionale».

<sup>100</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>101</sup> Punto 23.5 del *Considerato in diritto*. Così anche Corte cost. sent. n. 27 del 2010, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>102</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

Tale attività, nel caso di specie, consiste nell'assoggettamento di «una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale»<sup>103</sup>, venendo così incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno.

Con la decisione n. 179 del 2007, poi, i giudici costituzionali ritengono non illegittima la normativa statale che prevede che gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettano alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

Ad avviso della Corte, infatti, «le norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.»<sup>104</sup>

La sentenza n. 57 del 2010, invece, trae origine da un ricorso regionale avverso alcune disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

In particolare, l'art. 67, comma 8, del decreto in questione – ma non specificamente impugnato dalla ricorrente – stabilisce che le amministrazioni pubbliche «hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno».

L'art. 67, comma 10, aggiunge che «la Corte dei conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente».

In ordine a tale previsione legislativa, oggetto di impugnazione da parte della Regione, la Corte costituzionale precisa che essa «non introduce un nuovo controllo di merito (...) ma prevede una procedura che ha finalità meramente conoscitiva: le informazioni richieste alle pubbliche amministrazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti esclusivamente ai fini del "referto" sul costo del lavoro».

Di conseguenza, la questione di costituzionalità viene dichiarata infondata: «Questa Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni "obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata" (...). La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità (...), di disporre delle necessarie informazioni».

## **8. L'autonomia finanziaria (2): il sistema tributario delineato dall'art. 119 Cost.**

La decisione della Corte più rilevante dal punto di vista della ricostruzione del sistema tributario delle autonomie locali è, senza dubbio, la n. 37 del 2004, avente ad oggetto alcune norme della legge finanziaria del 2002, in tema di addizionale comunale e provinciale all'IRPEF e di compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IRPEF.

La prima parte del "considerato in diritto" della decisione citata, infatti, è tutta incentrata sull'interpretazione da attribuire all'art. 119 Cost., in ordine al sistema finanziario e tributario degli enti locali.

La Corte, innanzi tutto, rileva come tale disposizione ponga, «in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma)». Le risorse derivanti da tali fondo e dal fondo perequativo istituito dalla legge

<sup>103</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>104</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

dello Stato «consentono - vale a dire devono consentire - agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)».

Ma, aggiungono i giudici costituzionali, «l’attuazione di questo disegno costituzionale richiede (...) come necessaria premessa l’intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

Tanto premesso, la Corte torna all’attuale sistema che, invece, è caratterizzato «dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte “derivata”, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte».

La conseguenza, ad avviso della Consulta, è che ad oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli enti locali. Tali tributi, infatti, «non possono ritenersi frutto della autonoma potestà impositiva di tali enti e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato».

Peraltro, «anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina (...) sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all’autonomia degli enti territoriali».

In particolare, poi, per quanto riguarda i *tributi locali* – prosegue la Corte – «stante la riserva di legge che copre tutto l’ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell’imposizione, e data l’assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l’ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi». Dall’altro lato, «il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)».

Dunque, poiché ad avviso della Consulta non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, la conseguenza è che è preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali. Per converso, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Con il limite «discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119»<sup>105</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le Regioni ad autonomia speciale ed il relativo sistema tributario, viene in rilievo la sentenza n. 102 del 2008 della Corte, che trae origine da due ricorsi governativi, di cui uno avverso numerose disposizioni della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2.

Tale ricorso ha ad oggetto tra le altre, una norma che istituisce l’imposta regionale di soggiorno, da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile, che i Comuni hanno la facoltà di applicare, nell’ambito del proprio territorio a decorrere dall’anno 2008.

L’Avvocatura dello Stato denuncia il contrasto della disposizione censurata con diversi parametri costituzionali, tra i quali «lo statuto della Regione Sardegna, perché la Regione avrebbe violato il divieto per le Regioni di istituire imposte comunali, costituente un principio del sistema tributario dello Stato; ovvero, alternativamente, con l’art. 119 Cost., in relazione all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché

<sup>105</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

la Regione non può stabilire un'imposta comunale senza lasciare ai Comuni nessun margine di autonomia»<sup>106</sup>.

La Corte, preliminarmente, affronta il problema del titolo di legittimazione in forza del quale la Regione Sardegna ha dettato la normativa impugnata dal Governo.

Al fine di individuare la disciplina costituzionale applicabile nel caso di specie, i giudici costituzionali devono innanzi tutto accertare se i limiti, in materia tributaria, cui deve sottostare il legislatore regionale in forza degli artt. 117 e 119 Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, siano o meno più stringenti rispetto a quelli fissati dallo Statuto speciale. «Occorre, cioè, verificare se l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» – che (...) è l'unica specifica condizione richiesta dallo statuto per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri della Regione Sardegna – si differenzi complessivamente, in termini di maggiore autonomia, dall'osservanza dei «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario»»<sup>107</sup>.

A tal proposito, la Corte rileva che «l'armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che la Regione, nell'istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari». Invece, i «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario», «in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono – salvi i pochi casi di cui si è sopra detto – l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca»<sup>108</sup>.

Dunque, mentre è fatto divieto alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali, un simile divieto non è, invece, desumibile dallo Statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato.

Poste queste premesse, la Corte ritiene che la norma impugnata debba essere scrutinata facendo leva sulle norme dello Statuto speciale che vengono in rilievo nel caso di specie, alla luce delle quali la questione di costituzionalità relativa all'imposta di soggiorno appare infondata.

«In base allo statuto di autonomia è, infatti, attribuita alla Regione la potestà legislativa di disciplinare tributi propri, sempre che sia assicurata l'«armonia» di tali tributi con i principi del sistema tributario dello Stato. Nell'ambito di detta potestà la Regione può discrezionalmente modulare l'autonomia tributaria dei Comuni e, quindi, può anche limitarsi a rimettere ad essi la sola decisione di istituire o no i suddetti tributi. Del resto, la piena discrezionalità della Regione nel fissare la misura di autonomia – più o meno ampia – che intende riservare al potere regolamentare tributario degli enti sub-regionali giustifica che nella specie sia stata lasciata all'autonomia dei Comuni la sola scelta se istituire o no un'imposta interamente disciplinata dalla legge regionale, senza giungere ad attribuire loro l'ulteriore potere di determinare l'aliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge stessa».

## 9. La legislazione elettorale

Nel paragrafo 2 è stato affrontato il tema della materia dell'«ordinamento degli enti locali», e si è avuto modo di vedere come la Corte ritenga che, attraverso l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essa sia ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Alle Regioni ordinarie, invece, rimarrebbero solo «le briciole», ovvero «ritagli» della materia riconducibili all'art. 117, quarto comma, Cost.

Nell'ambito dell'«ordinamento degli enti locali» rientra, come chiarito dalle già esaminate sentenze nn. 48 e 377 del 2003, anche la «legislazione elettorale» relativa a questi ultimi, dal momento che – come ha affermato la Corte – «la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di formazione degli organi rappresentativi (...) sono aspetti di questa materia».

Ciò che in questa sede bisogna aggiungere è che rientra nella «legislazione elettorale» degli enti locali anche la disciplina relativa alle cause di incompatibilità e di ineleggibilità degli amministratori locali.

<sup>106</sup> Punto 9.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>107</sup> Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>108</sup> Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.



Nella sentenza n. 377 del 2003, ad esempio, la Corte – come si è già detto – si pronuncia su di una disposizione della legge finanziaria del 2002 che ha abrogato una norma che stabiliva che “la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale non è incompatibile con lo svolgimento di funzioni di amministrazione di società di capitale a partecipazione mista, costituite, in conformità alla deliberazione CIPE del 21 marzo 1997, come soggetti responsabili dell’attuazione degli interventi previsti dal comma 203 dell’articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662”.

Secondo la Consulta, «la questione di legittimità costituzionale (...) riguarda una disposizione che, pur avendo contenuto abrogativo, si inserisce certamente nel quadro della disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori locali, poiché comporta il ripristino di una causa di incompatibilità, relativa alle elezioni degli enti locali. La predetta disposizione, infatti, non viene ad incidere, come erroneamente sostiene la Regione ricorrente, “nelle materie relative allo sviluppo economico del territorio”, ma piuttosto sul regime dell’elettorato passivo nelle elezioni amministrative, rientrando così nell’ambito della legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane, che l’art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione attribuisce alla competenza statale esclusiva».

Ancora, nella sentenza n. 29 del 2006, oggetto del sindacato dei giudici costituzionali è una norma della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, che prevede l’ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei Comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime.

Secondo l’Avvocatura dello Stato tale norma «invaderebbe la competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»<sup>109</sup>.

La Corte ritiene illegittima la norma impugnata in quanto «disciplinando un caso di ineleggibilità a cariche elettive in enti locali territoriali, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “organi di governo” di Comuni, Province e Città metropolitane, prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione»<sup>110</sup>.

La disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori degli enti locali, dunque, rientrano nell’ambito della competenza statale esclusiva, ma con un limite.

La Corte, infatti, nella sentenza n. 201 del 2003, si è trovata a dover decidere su di una norma regionale che regolava l’incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e tutta una serie di cariche di rilievo nell’amministrazione degli enti locali.

Il Giudice delle leggi, nel caso di specie, rileva che «modificando la distribuzione delle competenze normative in tema di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale vigente prima dell’entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (...), l’attuale art. 122, primo comma, della Costituzione ha sottratto la materia alla legislazione dello Stato e l’ha attribuita a quella delle Regioni». Conseguentemente, «per ragioni di congruenza sistematica, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane) prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ha da essere intesa *con esclusione della disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali (oltre che provinciali e delle Città metropolitane)*»<sup>111</sup>.

## 10. Modifiche del territorio e della denominazione dei Comuni

In ultimo, un cenno meritano anche le sentenze della Corte costituzionale relative alle variazioni territoriali o della denominazione dei Comuni, ex artt. 132, secondo comma, e 133 Cost.

Con la decisione n. 47 del 2003, il Giudice delle leggi si pronuncia in ordine alla legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge regionale della Lombardia 7 settembre 1992, n. 28 (Norme sulle circoscrizioni comunali). Tale norma, nel disciplinare l’effettuazione del *referendum* per la consultazione delle popolazioni interessate ai fini della istituzione di nuovi Comuni e di mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, prevede che «al *referendum* indetto per l’istituzione di nuovo Comune o per il mutamento di

<sup>109</sup> Punto 18 del *Considerato in diritto*.

<sup>110</sup> Punto 19 del *Considerato in diritto*.

<sup>111</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto*. Corsivo aggiunto.

circoscrizione comunale partecipano *soltanto gli elettori della frazione che abbia chiesto di essere eretta in Comune autonomo*, o di quella frazione o borgata o porzione di territorio che verrebbe trasferita dall'uno all'altro Comune»<sup>112</sup>.

Secondo il Tar Lombardia la disposizione impugnata violerebbe l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che impone di sentire, ai fini delle modificazioni territoriali dei Comuni, le "popolazioni interessate", fra le quali dovrebbe ritenersi compresa anche la popolazione residente nella parte del territorio comunale *diversa* da quella su cui si intende costituire il nuovo Comune.

La Corte accoglie la questione di costituzionalità sollevata.

I giudici di Palazzo della Consulta, infatti, affermano che «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; che, anzi, la volontà espressa nel *referendum* da tali popolazioni direttamente interessate "deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione" (...); che, in linea di principio, anche le popolazioni della restante parte del Comune che subisce la decurtazione territoriale possono essere interessate alla variazione, così che il legislatore regionale, nello stabilire i criteri per individuare l'ambito della consultazione, non può escludere tali ulteriori popolazioni se non sulla base di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta»<sup>113</sup>.

La disposizione impugnata adotta, invece – ad avviso della Corte – «una regola che porta ad escludere *a priori* dall'ambito della consultazione - come è avvenuto nella specie - le popolazioni diverse da quelle residenti nei territori oggetto della variazione, indipendentemente da qualsiasi altro criterio di individuazione dell'interesse e da ogni valutazione in concreto circa la sussistenza di tale interesse»<sup>114</sup>.

Infine, i giudici costituzionali precisano che le uniche condizioni in presenza delle quali è possibile giustificare la limitazione del *referendum* alla sola popolazione direttamente interessata alla variazione territoriale «debbono essere definite dal legislatore regionale, così che se ne possa apprezzare la ragionevolezza, e comunque la loro esistenza deve essere verificata in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al *referendum*, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale»<sup>115</sup>.

Di conseguenza, non spetta né al Tar né alla Corte procedere alla verifica di tali condizioni.

A quest'ultima spetta, piuttosto, la verifica della congruità costituzionale dei criteri legislativamente stabiliti per tale determinazione, oltre che la verifica della conformità del procedimento legislativo, sfociato nella istituzione del nuovo Comune, ai requisiti costituzionalmente previsti.

Un'altra sentenza a venire in rilievo in tema di modifiche del territorio, questa volta per le conseguenze che esse comportano sul versante patrimoniale degli enti coinvolti, è la n. 32 del 2009.

Essa, alla stregua della precedente, trae origine da un ricorso del Tar – del Veneto, in questo caso – il quale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11, con il quale è stato istituito Comune di Cavallino-Treporti per scorporo dal Comune di Venezia. Secondo il Tar, la norma impugnata non avrebbe fissato criteri idonei a ripartire in modo razionale il patrimonio del Comune di Venezia, rimettendo tale compito all'esclusivo esercizio del potere discrezionale della Provincia. Da qui la presunta violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Ma per i giudici di Palazzo della Consulta la questione non è fondata. A loro avviso, la circostanza che «la disciplina legislativa delle conseguenze patrimoniali della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata sommaria, malgrado i diversi evidenti interessi in gioco e la stessa incidenza di procedure del genere sul regime proprietario di diverse categorie di beni mobili ed immobili», sarebbe indice del fatto che «sia il legislatore statale che quello regionale hanno considerato relativamente agevole il riparto patrimoniale fra i diversi Comuni interessati derivanti da un processo di scorporo»<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>113</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>114</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>115</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>116</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto*.

I due legislatori – evidentemente – hanno assunto «come naturale principio, talvolta implicito, il riparto dei beni mobili ed immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti, nonché in base alla collocazione fisica dei beni immobili, e lasciando all'Amministrazione incaricata o delegata al riparto, definire gli aspetti più dettagliati della vicenda o comunque i profili peculiari che ciascun caso potesse presentare rispetto alla generalità degli altri (seppure sotto il controllo giurisdizionale)»<sup>117</sup>.

La norma impugnata, dal canto suo, enuncia espressamente – seppure in modo sintetico – il «criterio secondo cui il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive» del Comune di Venezia, chiarendo in tal modo che la successione abbraccia ogni componente del suo patrimonio.

Tale criterio si cumula, quanto alla determinazione delle quote di spettanza del nuovo ente, «con l'adozione dei parametri costituiti dalla popolazione e dal territorio interessati al procedimento, di cui la legislazione vigente reca larga traccia»<sup>118</sup>.

Alla luce di tali premesse, secondo la Corte, spetta alla Provincia delegata, sulla base di questi criteri legislativi, procedere alla definizione in dettaglio delle modalità con cui essi vanno applicati e attribuire concretamente al nuovo Comune il patrimonio che gli spetta.

Sempre in relazione alle modifiche del territorio, occorre menzionare le decisioni con cui la Corte si è pronunciata sulla previsione di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost., il quale prevede che «*si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra*».

Con sentenza n. 334 del 2004, i giudici costituzionali hanno dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, nella parte in cui prescrive che le richieste di *referendum* per il distacco da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione di una o più Province o di uno o più Comuni debbano essere corredate delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, di tanti Consigli di Province o di Comuni che rappresentino almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni investite dal procedimento di distacco-aggregazione.

Tale norma era diretta, per la stessa definizione contenuta nella rubrica del titolo III della legge medesima, a consentire lo svolgimento dei procedimenti di fusione o di creazione di nuove Regioni previsti dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione, nonché di distacco-aggregazione di Province o Comuni disposto dal secondo comma del medesimo art. 132. Tuttavia, ad avviso della Corte, «l'onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa si palesa eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001»<sup>119</sup>.

A ciò il Giudice delle leggi ha aggiunto che, poiché il *referendum* previsto dall'art. 132 Cost. mira a verificare se la maggioranza delle popolazioni dell'ente o degli enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione, «deve coerentemente discenderne che la legittimazione a promuovere la consultazione referendaria spetta soltanto ad essi e non anche ad altri enti esponenziali di popolazioni diverse», le quali, semmai «trovano congrua tutela nelle fasi successive a quella della mera presentazione della richiesta di *referendum*»<sup>120</sup>. Al contrario, nel caso dell'art. 133, secondo comma, Cost., che prevede l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, l'espressione «popolazioni interessate», «è stata intesa (...) come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta»<sup>121</sup>.

Sempre con riguardo al procedimento relativo al distacco dei Comuni e delle Province da una Regione ed alla successiva aggregazione ad un'altra, occorre prendere in considerazione la recentissima sentenza n. 246 del 2010, nella quale la Corte costituzionale si pronuncia su di uno specifico passaggio del procedimento di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost., ovvero quello consistente nell'acquisizione del parere dei Consigli delle Regioni coinvolte.

<sup>117</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>118</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>119</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>120</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>121</sup> Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

Quest'ultimo, in particolare, «ha la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione – e, pertanto, non solo di quelli di cui sono portatori gli abitanti dei Comuni oggetto del distacco e della conseguente aggregazione, il cui momento di valorizzazione è specificamente fornito dalla consultazione referendaria – e la loro organica valutazione: in tal senso è stata, infatti, affermata la “sicura incidenza che [i pareri dei Consigli regionali] avranno [...] ai fini della eventuale approvazione della legge di modifica territoriale»<sup>122</sup>.

Tuttavia, poco dopo, la Corte esclude che tale “sicura incidenza” dei pareri «possa concretizzarsi nell'esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedurali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare». Pertanto, «richiedere (...) che gli organi parlamentari “rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali ess(i) si siano eventualmente determinat(i) in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate”, o che abbiano oneri motivazionali, equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto dalla disposizione che si assume violata»<sup>123</sup>.

In altri termini, la Consulta ritiene che il parere espresso dai Consigli delle Regioni coinvolte debba essere acquisito ma che – di fatto – non si debba in alcun modo assicurare che esso venga effettivamente preso in considerazione dal Parlamento, pena l'aggravamento del procedimento di modifica territoriale in violazione della norma costituzionale che lo disciplina. Il parere dei Consigli regionali, così, diventa un'arma “spuntata” che, se da una parte consente «la complessiva emersione di tutti gli interessi locali» coinvolti nel procedimento di modifica territoriale, dall'altra, non può adeguatamente garantire che di questi interessi il Parlamento tenga conto.

Infine, la Corte ha avuto modo di chiarire che l'art. 132, secondo comma, Cost., è applicabile anche alle Regioni ad autonomia differenziata.

Con la sentenza n. 66 del 2007, infatti, la Consulta si pronuncia a seguito di un ricorso – per conflitto di attribuzione – della Regione Valle d'Aosta, in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla Regione ricorrente. I tre atti oggetto di impugnazione sono l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di *referendum*; la deliberazione del Consiglio dei ministri, con cui è stata approvata l'indizione del *referendum*; il decreto del Presidente della Repubblica, con cui il *referendum* è stato indetto.

L'argomentazione fondamentale della ricorrente, a sostegno delle proprie doglianze, ruota intorno alla affermata inapplicabilità del secondo comma dell'art. 132 Cost. alla Regione, poiché il suo territorio non sarebbe modificabile, se non mediante la procedura di revisione statutaria, di cui all'art. 50 dello Statuto.

La Corte, invece, afferma che «tale ricostruzione interpretativa risulta erronea, dal momento che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. *si riferisce pacificamente a tutte le Regioni* (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento)»<sup>124</sup>.

Infine, va menzionata la sentenza n. 237 del 2004, in tema di modifiche delle denominazioni dei Comuni.

Nella decisione appena citata la Corte, dapprima, ribadisce il principio secondo cui «l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di “istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”, prescrive di sentire “le popolazioni interessate”, comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante *referendum*»<sup>125</sup>.

Quindi, pur nella consapevolezza che «tale principio non è mai stato oggetto di applicazione giurisprudenziale in tema di mutamento della denominazione di un Comune», giunge ad affermare che, però, «il tenore testuale dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione non consente di escludere questa ipotesi da quelle, unitariamente contemplate dalla norma costituzionale, in cui è obbligatorio il ricorso al *referendum*. Ipotesi nella quale la volontà della popolazione ha motivo di esprimersi riguardo ad un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale»<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>123</sup> Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>124</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>125</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>126</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.



## 11. I Comuni nel processo costituzionale

Fin qui si è discusso della posizione costituzionale dei Comuni, nonché dei diversi profili concernenti l'autonomia che la Costituzione garantisce loro. Non rimane, dunque, che interrogarsi su quali strumenti dispongono per tutelare detta sfera di autonomia.

A tal fine, è necessario – ancora una volta – guardare alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

A partire dalla sentenza n. 533 del 2002, la Corte nega, con specifico riferimento ai Comuni, che essi siano legittimati ad intervenire nell'ambito dei giudizi di costituzionalità in via principale, dal momento che «è orientamento costante nella giurisprudenza di questa Corte (...) che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione»<sup>127</sup>.

La chiusura della Corte nei confronti dell'intervento dei Comuni nel giudizio in via d'azione viene, poi, ribadita nelle successive sentenze n. 307 del 2003; n. 196 del 2004; n. 336 del 2005.

Allo stesso modo i giudici di Palazzo della Consulta negano la legittimazione ad agire del Comune sia nel giudizio in via principale sia nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

La sentenza n. 303 del 2003 è piuttosto chiara in tal senso. Al punto 33 del considerato in diritto si legge, infatti, che avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 «ha proposto ricorso, “per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione”, anche il Comune di Vercelli. Il ricorrente ritiene che la propria legittimazione ad impugnare discenda dal fatto che la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione ha attribuito direttamente ai Comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione»<sup>128</sup>.

La Corte, poche righe dopo, dichiara inammissibile il ricorso presentato dal Comune, ai fini dell'instaurazione di un giudizio in via diretta, sulla base della lettera dell'art. 127 Cost: «con formulazione dal tenore inequivoco, la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è (...) affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali»<sup>129</sup>.

E ugualmente nega che il ricorso possa valere come atto introduttivo di un conflitto di attribuzione, dal momento che «nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87»<sup>130</sup>.

I Comuni, dunque, ad avviso della Corte non godono della legittimazione a ricorrere o ad intervenire, in particolare nei giudizi in via diretta, e ciò in quanto non sono titolari di una potestà legislativa, a differenza dello Stato e delle Regioni.

Ma la giurisprudenza costituzionale, se da un lato nega che i Comuni possano agire in prima persona a tutela delle proprie attribuzioni, dall'altro riconosce alle Regioni la legittimazione ad impugnare una norma di legge statale ogni qualvolta determini una lesione della sfera di autonomia comunale, che ridondi in una lesione della propria sfera di competenze.

La prima pronuncia in tal senso è proprio la citata 533 del 2002, relativa ad una norma di legge della Provincia autonoma di Trento impugnata, oltre che dal Governo, anche dalla Regione Veneto.

La Corte dichiara infondata l'eccezione sollevata dalla Provincia autonoma, secondo cui «la ricorrente si limiterebbe a denunciare l'inosservanza da parte della legge provinciale di un principio della legislazione statale e la violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria di Comuni e consorzi di Comuni, senza lamentare una lesione delle proprie competenze legislative, quindi senza avere un interesse al ricorso»<sup>131</sup>.

Il Giudice delle leggi, infatti, rileva che – ad avviso della ricorrente – in forza della norma impugnata «la Provincia autonoma di Bolzano si approprierebbe di risorse che spetterebbero ai Comuni presenti nel territorio veneto»<sup>132</sup> e in relazione a tale effetto la Regione deduce la lesione della propria autonomia finanziaria e la violazione del limite territoriale.

In generale, nella giurisprudenza successiva relativa alla legittimazione delle Regioni ad agire in giudizio a tutela degli enti locali e, ai fini che qui interessano, dei Comuni, la Corte ribadisce più volte come spesso la

<sup>127</sup> Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>128</sup> Punto 33 del *Considerato in diritto*.

<sup>129</sup> Punto 33 del *Considerato in diritto*.

<sup>130</sup> Punto 33 del *Considerato in diritto*; così anche Corte cost. sent. n. 130 del 2009, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>131</sup> Punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>132</sup> Punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali in determinate materie, quale quella urbanistica (sentenza n. 196 del 2004) o quella in tema di finanza locale e regionale (sentenze n. 417 del 2005; nn. 95 e 169 del 2007; n. 9 del 2008), consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali.

Di conseguenza, in questi casi, le Regioni sarebbero legittimate ad agire in giudizio anche a tutela degli enti locali.

Infine, nella sentenza n. 298 del 2009, i giudici costituzionali chiariscono una volta per tutte che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», in quanto suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni in forza della «stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali». Questo intreccio di attribuzioni, dunque, consente di ritenere che «la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali», a prescindere «dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie»<sup>133</sup>.

In conclusione, le Regioni possono agire a tutela della sfera di competenza degli enti locali, qualora la legge statale dovesse invaderla, *sempre* a condizione che tale illegittima “interferenza” si risolva in un *vulnus* degli spazi di autonomia riservati dalla Costituzione alle Regioni. Con l’importante precisazione, però, che le attribuzioni regionali conseguentemente violate non devono essere necessariamente di tipo legislativo, ben potendo venire in rilievo la lesione di attribuzioni di altra natura, ad esempio amministrativa o finanziaria.

In altri termini, rimane fermo – ai fini dell’ammissibilità della questione – il requisito della c.d. “ridondanza”, ma si verifica un’apertura della Corte circa la tipologia delle competenze regionali che in ultima istanza si assumono violate.

---

<sup>133</sup> Punto 7.2 del *Considerato in diritto*.