

## **Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di enti locali e finanza pubblica (gennaio - ottobre 2016)**

Stefano Rossa e Jessica Rampone[\[1\]](#)

### **Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali e finanza pubblica (gennaio-ottobre 2016).**

Stefano Rossa

**Sommario: 1. Introduzione. 2. Le sentenze della Corte costituzionale del 2016 sul tema in esame. 3. Conclusioni.**

#### **1. Introduzione.**

Nel corso del 2016, la Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni con sentenze riguardanti il tema del rapporto fra enti locali, bilancio e contabilità pubblica.

L'ordinamento delle autonomie locali ha subito infatti un profondo mutamento a seguito della disciplina della legge n. 56 del 2014[\[2\]](#) - la c.d. legge Delrio - e soltanto a partire dalla fine del 2015 è stato possibile apprezzare i primi effetti della sua attuazione.

Conseguentemente, la giurisprudenza della Corte costituzionale oggetto di questa rassegna segue il solco originariamente tracciato dalla sentenza n. 50 del 2015, con la quale i giudici costituzionali hanno dichiarato infondate le questioni di costituzionalità delle disposizioni della legge n. 56 del 2014[\[3\]](#).

#### **2. Le sentenze della Corte costituzionale del 2016 sul tema in esame.**

Seguendo il criterio cronologico, la prima pronuncia riguardante il rapporto fra enti locali, politiche di bilancio e contabilità pubblica è stata la *sentenza n. 10 del 2016* (red. Carosi)[\[4\]](#). Il TAR Piemonte aveva sollevato questione di legittimità costituzionale a seguito di alcuni ricorsi presentati dalle Province di Novara e di Asti in riferimento ad alcune disposizioni di

talune leggi finanziarie della Regione Piemonte<sup>[5]</sup> le quali avevano previsto lo stanziamento di risorse economiche agli enti locali per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite dalla Regione Piemonte alle Province, per l'asserita violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in quanto esse attribuivano sì l'esercizio delle funzioni amministrative alle Province ma, al contempo, non le dotavano delle risorse finanziarie adeguate per il loro esercizio. Infatti «l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, "in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite" (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997, e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo» (*Considerato in diritto*, p. 6.1.). La sentenza n. 10 del 2016 si pone in continuità con un'altra sentenza della Corte costituzionale, la n. 188 del 2015 sempre in tema di legge di bilancio regionale ed esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali. In entrambe le decisioni la Corte dichiara questo tipo di leggi suscettibili di sindacato di legittimità costituzionale, superando, così, la precedente e risalente contraria interpretazione data con la sentenza n. 7 del 1959. La sent. n. 10 del 2016 supera l'argomentazione contenuta nella sent. n. 188 del 2015 completando il percorso interpretativo intrapreso in quest'ultima decisione: infatti, se «[n]ella sentenza n. 188/2015, il criterio dell'adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni viene ricavato dalla Corte a partire dal principio di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.), letto a sua volta alla luce del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) [...], la cui violazione si riverbera anche in una ingiustificata menomazione dell'autonomia finanziaria delle Province (art. 119 Cost.) [...], [v]iceversa, nella sentenza n. 10/2016, la Corte dichiara innanzitutto la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province, la quale "si riflette inevitabilmente" sul buon andamento della p.a., mente l'art. 3 risulta violato non solo sotto il profilo della ragionevolezza, ma anche sotto quello dell'eguaglianza sostanziale»<sup>[6]</sup>.

La decisione successiva in tema di enti locali e finanza pubblica è stata l'*ordinanza n. 42 del 2016* (red. Zanon). In considerazione dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento alla presunta lesione della propria autonomia finanziaria e organizzativa, del principio di ragionevolezza, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., degli artt. 81, 117 co. 3, 118, 119, ad opera di alcune disposizioni del d.l. n. 66 del 2014 (nella parte in cui imponevano alle Regioni a Statuto speciale riduzioni di spesa e aumentavano gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza) la Corte costituzionale ha dichiarato estinti i processi, in ragione di accordi raggiunti con lo Stato in materia di finanza pubblica<sup>[7]</sup>.

I Giudici delle Leggi hanno affrontato il tema anche con la *sentenza n. 43 del 2016* (red. Lattanzi)<sup>[8]</sup>. Con ricorso in via principale, la Regione Veneto, così come la Provincia autonoma di Trento, aveva promosso questione di legittimità costituzionale avverso alcune disposizioni del d.l. n. 66 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 co. 3, 119 e 120 Cost.,

laddove esse prevedevano il divieto per le amministrazioni pubbliche di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca e stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa, allorché la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi fosse superiore a una determinata percentuale della spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico; inoltre, esse prevedevano la possibilità per le Regioni di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente per conseguire risultati analoghi. In aggiunta a ciò, le norme impugnate vietavano alla Regione l'acquisto, la manutenzione delle autovetture e l'acquisto dei buoni taxi, nella misura superiore al 30 per cento della spesa sostenuta per tali voci nel 2011. La Corte, dopo aver ribadito che il legislatore statale, avvalendosi di una "disciplina di principio", può legittimamente imporre agli enti vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario connesso a obiettivi nazionali ed europei, ha precisato che, tuttavia, «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" [...]» (*Considerato in diritto*, p. 5). Dato che le disposizioni in questione non lasciavano alcun margine di discrezionalità alla Regione, la Corte le ha dichiarate illegittime per violazione degli artt. 117 co. 3 e 119 Cost.. Poiché la Corte aveva «già posto in evidenza la natura necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio, che vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale [...]» (*Considerato in diritto*, p. 9), i giudici hanno anche dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni nella parte in cui esse non prevedevano che la disciplina decorresse transitoriamente per un periodo superiore al singolo anno.

Nel giudizio conclusosi con la *sentenza n. 65 del 2016* (red. Zanon)<sup>[9]</sup>, la Regione Veneto aveva promosso questioni di legittimità costituzionale - per asserita violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, nonché degli artt. 117 co. 3 e 4, 119 e 120 Cost. - in riferimento ad alcune norme del d.l. n. 66 del 2014 e del d.l. n. 133 del 2014 nella parte in cui esse obbligavano a ridurre la spesa per acquisti di beni e di servizi per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, salva l'eventualità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, definendo il relativo *iter* procedimentale e imponendo un taglio lineare per realizzare una complessiva diminuzione di spesa. La Corte costituzionale si è espressa sull'inammissibilità e sull'infondatezza delle questioni sottoposte. In particolare, i Giudici delle Leggi hanno dichiarato l'inammissibilità delle stesse poiché, in merito alle disposizioni impugnate che anticipavano il termine previsto originariamente per il raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale in ordine al riparto degli importi ed agli ambiti di incidenza della riduzione di spesa, la Regione Veneto non aveva dimostrato la violazione del riparto di competenze. Infatti, dato che la riduzione di spesa si basava su un termine temporale adeguato, che non poteva considerarsi irragionevolmente breve, la suddetta riduzione di spesa non risultava essere lesiva né delle competenze regionali, né del principio di leale collaborazione, considerato che «"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", essendo "indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo" [...]» (*Considerato in diritto*, p. 5.2.1.), e che «secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, 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» (*Considerato in diritto*, p. 5.2.2.).

Anche la *sentenza n. 129 del 2016* (red. Cartabia) ha visto la Corte costituzionale pronunciarsi sull'argomento della finanza pubblica in rapporto agli enti locali. Infatti, a seguito del giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale con ordinanza dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio in riferimento alla asserita violazione degli artt. 3, 97, 117 co. 3 e 119 Cost. da parte dell'art. 16 co. 6 del d.l. n. 95 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dello stesso poiché, disponendo (per l'anno 2013) la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni, prevedeva che le quote da imputare ad ogni Comune fossero stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012. A questo proposito, «*l mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.*» (*Considerato in diritto*, p. 2.2). I Giudici delle Leggi, citando anche parte della giurisprudenza cui supra, hanno precisato che una norma che indica «*gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz'altro anche i Comuni. Nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012)*» (*Considerato in diritto*, p. 2.3).

Con la *sentenza n. 143 del 2016* (red. Morelli) la Corte ha invece dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 1 co. 420 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), in quanto esse prevedevano il divieto per le Province delle Regioni ordinarie al ricorso a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate materie<sup>[10]</sup>, alle spese per relazioni pubbliche e attività simili, all'assunzione di dipendenti a tempo determinato (anche nell'ambito delle procedure di mobilità), all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati, per l'asserita violazione degli artt. 3, 81, 114, 117 co. 2 lett. p) e co. 3, 4 e 6, 118 e 119. La Corte ha stabilito che «*divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono [...] riconducibili [...] alla categoria delle "norme di dettaglio", poiché - nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) - si innestano, viceversa, come "principi fondamentali", funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore. La predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento*

*e della organizzazione delle Province. E ciò, dunque, ne postula il “carattere generale” e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma» (Considerato in diritto, p. 5.1.). Parimenti non vi è stata né la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province da parte dell'intervento dello Stato, né violazione del riparto di competenze, dato che le norme della legge in questione rientravano nella materia del coordinamento della finanza pubblica e non nella materia residuale dell'organizzazione dell'ente locale.*

Invece, con la *sentenza n. 151 del 2016* (red. Carosi) i Giudici delle Leggi hanno dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 1 co. 435 e 459 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 5, 117 co. 2, 118 co. 1 e 2, 119 co. 1, 4 e 5 Cost., poiché esse prevedono, da una parte, la riduzione del Fondo di solidarietà comunale e, dall'altra, l'innalzamento della porzione della dotazione del medesimo Fondo da accantonare per essere ridistribuito tra i Comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard. La Corte ha stabilito che non vi fosse violazione del riparto di competenza concorrente dato che gli interventi in esame esprimevano il generale principio del coordinamento della finanza pubblica, considerando che «[c]ome è stato già affermato da questa Corte “llo Stato spetta ... anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.” (sentenza n. 82 del 2015)» (*Considerato in diritto*, p. 3.1). I Giudici hanno, altresì, affermato che è legittima una riduzione di risorse finanziarie, non intaccando il principio di autonomia finanziaria dell'ente, a patto da non rendere insufficiente l'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente medesimo, con la conseguenza che nel caso di specie non vi è stata violazione degli artt. 118 e 119 Cost. poiché la Regione ricorrente non ha dato prova che l'intervento normativo abbia causato una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione.

La Corte costituzionale, con la *sentenza n. 159 del 2016* (red. Coraggio), ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale da alcune Regioni (Campania, Lombardia, Puglia e Veneto) in riferimento all'art. 1 co. 421, 422, 423 e 427 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015). Essa, dando attuazione alla legge n. 56 del 2014, disciplinava il riassetto del personale delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, stabilendo un taglio della dotazione dell'organico tale per cui esso avrebbe comportato l'esigenza di collocare in mobilità parte del personale delle Province contemplando, per di più, l'ipotesi del mancato riassorbimento del personale in sovrannumero. Nonostante questa previsione, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale poiché, richiamando la propria giurisprudenza<sup>[11]</sup>, l'asserita violazione del riparto di competenze era priva di motivazione e che comunque in proposito deve dichiararsi la competenza statale esclusiva ex art. 117 co. 2 lett. p) Cost., anziché la competenza residuale delle Regioni sull'organizzazione amministrativa degli enti locali e/o anziché la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In riferimento alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso dalla Regione

Veneto, in riferimento alla asserita violazione degli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117 co. 3 e 4, 118 e 120 Cost. ad opera dell'art. 1 co. 428 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) che disciplinava procedure di ricollocamento del personale in sovrannumero di Province e Città metropolitane - prevedendo che nel caso in cui il personale interessato ai processi di mobilità non fosse totalmente ricollocato, gli enti di area vasta avrebbero dovuto procedere a definire criteri e tempi di utilizzo di tipologie contrattuali a tempo parziale per il personale non dirigenziale con maggiore anzianità retributiva - la Corte costituzionale, con *sentenza n. 176 del 2016* (red. Sciarra), ha dichiarato alcune questioni inammissibili e le altre non fondate. In particolare, il Giudice delle Leggi ha stabilito l'inammissibilità in riferimento alla asserita violazione degli artt. 3 e 35 Cost., considerato che la Regione ricorrente non ha dimostrato in che modo dalle misure normative in questione potesse derivare una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali. La Corte, invece, ha stabilito la non fondatezza in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 228 e 120 Cost.: le disposizioni impugnate prevedevano infatti una riduzione del personale rientrante nel complessivo progetto di riordino degli enti locali territoriali tracciato dalla legge n. 56 del 2014; in secondo luogo, il processo di ridimensionamento del personale non comportava per forza un pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quindi per i servizi essenziali. Inoltre, non vi è stata né lesione dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, di adeguatezza né tantomeno del riparto di competenze, posto che «nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica [...], alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale» (*Considerato in diritto*, p. 4.2.1).

In riferimento alle questioni di legittimità costituzionali sollevate in via principale dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto relativamente all'asserita violazione degli artt. 3 co. 1, 35, 97 co. 2, 114, 117 co. 2 lett. p), co. 3, 4, 6, 118, 119 co. 1 e 4, e 120 Cost. ad opera dell'art. 1 co. 424 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevedeva che, per gli anni 2015 e 2016, Regioni ed enti locali avrebbero destinato risorse economiche, destinate ad assunzioni a tempo indeterminato, all'immissione dei ruoli dei vincitori di concorsi pubblici già espletati o per la ricollocazione del loro personale dipendente in mobilità, con la *sentenza n. 202 del 2016* (red. Lattanzi) la Corte costituzionale ha dichiarato le questioni sottoposte inammissibili e in parte non fondate. Per i giudici, infatti, il processo di riduzione del personale di Province e Città metropolitane in questione deriva dal generale processo di riordino di questi enti ad opera della legge n. 56 del 2014, riordino sul quale la Corte, con la sentenza n. 50 del 2015, aveva già stabilito la competenza del legislatore statale. Inoltre, secondo i Giudici delle Leggi «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale [...]. Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche» (*Considerato in diritto*, p. 6); il che si traduce nel fatto che «la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto questa Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia [...]» (*ibidem*).

Con la *sentenza n. 205 del 2016* (red. de Pretis) la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate, e in parte inammissibili, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Veneto con due ricorsi. La Regione ricorrente lamentava che i commi 418, 419 e 451 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 - che prevedevano che le Province e le Città metropolitane concorressero alla spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente, versando ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai precedenti risparmi di spesa, ad eccezione delle Province in dissesto finanziario, e che, nel caso di mancato versamento del contributo, l'Agenzia delle Entrate avrebbe provveduto al recupero delle somme - violassero alcune norme costituzionali, fra cui principalmente gli artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119 Cost.. Secondo i giudici costituzionali, oltre al fatto che «qualora venga lamentata [...] la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, [debba essere] fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produca uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (ex multis, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016 [...])» (*Considerato in diritto*, p. 6.1) e che, nel caso *de quo*, la ricorrente non ha dato prova in merito, non vi sarebbe *vulnus* all'autonomia finanziaria di spesa di Province e Città metropolitane. Infatti, la Corte ha precisato che «[l]a riduzione della spesa corrente [in questione] [...] si inserisce [...] nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la [...] legge n. 56 del 2014, "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (comma 51)» (*Considerato in diritto*, p. 6.2). Per questa ragione, «[l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015)» (*ibidem*). Parimenti, sulla base del criterio di ragionevolezza, non è illegittima costituzionalmente l'esclusione dalle discipline in questione delle Province in dissesto, e in conseguenza ai punti precedenti, non vi è nemmeno lesione del principio di leale collaborazione.

Infine, a seguito del giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale con ordinanza dal Consiglio di Stato, Sezione V, in riferimento all'art. 1, co. 3 legge della Regione autonoma Sardegna n. 15 del 2003 - nella parte in cui stabiliva che nelle Province sarde soppresse a seguito di referendum abrogativi del maggio 2012 fossero nominati commissari straordinari con il compito di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni amministrative già svolte dalle Province - per asserita violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna<sup>[12]</sup> - laddove è previsto che solo con legge atipica e rafforzata e non con legge ordinaria fosse possibile modificare funzioni e circoscrizioni provinciali - e degli artt. 1, 48 e 51 Cost. - avendo introdotto una illegittima causa di scioglimento anticipato della Provincia del Medio Campidano e, consequenzialmente, una inammissibile interruzione dell'ordinaria durata del mandato dei suoi organi elettivi -, con *l'ordinanza n. 246 del 2016* (red. Morelli) la Corte costituzionale ne ha dichiarato la manifesta illegittimità. Secondo i Giudici delle Leggi, il Supremo Giudice Amministrativo si è limitato «ad adombrare [...] una sorta di "illegittimità derivata", consequenziale alla "illegittimità costituzionale dell'abrogazione referendaria della legge n. 9 del 2001, istitutiva degli enti provinciali, tra i quali la Provincia del Medio Campidano", ma omette [ha ommesso] poi, del tutto, di prendere in esame e di sottoporre al vaglio di questa Corte, il contesto

normativo [...] e procedimentale [...] direttamente dal quale - e non già dalla norma censurata - discende la soppressione di tutte le province "ordinarie" [...]. In aggiunta, la Corte costituzionale rileva che il giudice a quo non ha tenuto conto che gli organi in carica delle Province erano già stati modificati in organi di «mera gestione provvisoria» da una precedente legge regionale sarda (n. 11 del 2012).

### 3. Conclusioni.

Dalla giurisprudenza sopra esaminata emergono alcuni importanti tratti comuni:

1. lo Stato può dettare una disciplina normativa che incida sulla finanza pubblica locale solo nel caso in cui essa stabilisca principi, e non disposizioni di dettaglio, nel rispetto anche del principio di leale collaborazione fra livelli di governo;
2. la disciplina statale che incide sulla finanza regionale e locale deve consentire in ogni caso l'esercizio effettivo ed integrale delle funzioni amministrative attribuite agli enti locali;
3. la disciplina statale che incide sulla finanza locale si lega, e discende, dalle norme dettate dalla legge n. 56 del 2014, in special modo per quanto riguarda la disciplina di riassetto dell'organico degli enti di area vasta - così rientrando, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato.

Quello che emerge è che il legislatore statale può legittimamente imporre vincoli alle politiche di bilancio al fine di coordinare la finanza pubblica locale in ottemperanza agli obiettivi nazionali e sovranazionali (*id est* europei<sup>[13]</sup>), prevedendo anche il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, questo può essere fatto dettando unicamente una disciplina di principio e non di dettaglio che, al massimo, stabilisca un limite complessivo che permetta agli enti locali libertà e discrezionalità nell'allocazione delle risorse fra i differenti ambiti e obiettivi di spesa<sup>[14]</sup>.

Conseguentemente, la disciplina statale di riduzione delle spese pubbliche è legittimamente in grado di incidere sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Proprio per questa ragione, in considerazione del fatto che a Regioni ed enti locali è imposto un sacrificio finanziario, le norme statali devono rispettare il principio di leale collaborazione, anche prevedendo un loro coinvolgimento o un momento di concertazione, già previsto con legge ordinaria dal c.d. Sistema delle Conferenze<sup>[15]</sup>.

Quindi, la disciplina statale, potendo determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza locale, può anche ridurli. Tuttavia, questa riduzione deve comunque consentire a tutti gli enti territoriali l'esercizio integrale delle funzioni amministrative loro attribuite, garantendo ad essi, anche a quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti<sup>[16]</sup>. Infatti, una legge che non prevede adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative lede l'autonomia territoriale - lesione che si riflette anche sul buon andamento dell'azione amministrativa<sup>[17]</sup>.

Le norme che influiscono sulla finanza locale incidendo sulle spese degli enti si legano a quelle connesse al riassetto dell'organico. La disciplina statale che prevede divieti di spesa e di nuove assunzioni alle Province delle Regioni a Statuto ordinario non deve essere

considerata norma di dettaglio bensì principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, poiché essa realizza(va) la (mancata) decostituzionalizzazione avviata (solamente) sul piano della legge ordinaria dalla legge n. 56 del 2014[18].

La disciplina statale di riassetto e riduzione del personale di Province e Città metropolitane delle Regioni a Statuto ordinario non viola il riparto di competenze poiché rientra nella competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2 lett. p) Cost., e non viola neanche il principio di leale collaborazione fra i livelli di governo, di sussidiarietà e di competenza, dato che le Regioni possono legittimamente riallocare le funzioni non fondamentali a Città metropolitane e a Province, nonché agli altri enti locali una volta terminato il processo di redistribuzione dell'organico attraverso deleghe e convenzioni[19].

Infine, per concludere, la Corte ha nuovamente ribadito e sottolineato che, qualora si sostenga l'illegittimità costituzionale avverso una disposizione per asserita violazione dell'art. 119 co. 4 Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, occorre darne prova[20]: spesso una vera e propria *probatio diabolica*[21].

## **La Corte e le autonomie locali: uno sguardo sulla restante giurisprudenza (gennaio - ottobre 2016).**

Jessica Rampone

*Sommario: 1. Le Province. 1.a. Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Commissariamento delle Province. 1.b. Commissario straordinario. 1.c. Caccia e pesca. 2. Fisco locale. 3. Violazione del diritto internazionale. 4. Unioni di comuni e consorzi. 5. Tutela dell'ambiente. 6. Commercio a livello locale. 7. Trasporto pubblico locale. 8. Istituzione di nuovi enti locali in Regioni a Statuto speciale.*

### **1. Le Province.**

#### **1.a. Commissariamento delle Province.**

#### **Corte costituzionale, ordinanza n. 170 del 2016 (relatore Coraggio).**

*Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Commissariamento delle Province - Estinzione dei processi per rinuncia ai ricorsi.*

*Oggetto del contendere.* Le Regioni Lombardia e Piemonte hanno promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di

stabilità 2014), per violazione degli artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439), 136 della Cost. e VIII disposizione transitoria e finale Cost., nonché in relazione all'art. 15, comma 2, e 21 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

*Le ragioni.* A giudizio dei ricorrenti, le due disposizioni impugnate, relative al «commissariamento delle province» ignorerebbero gli effetti della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, introducendo o protraendo nuovi commissariamenti nella prospettiva dell'attuazione di disposizioni dichiarate incostituzionali. Si asseverano, inoltre, violati i principi di democraticità e di diretta e rappresentanza popolare. Nel ricorso è sostenuto che l'impedimento del regolare svolgimento delle funzioni amministrative affidate alle province, comprometterebbe il «buon andamento» e che le norme sul commissariamento delle province altererebbero il normale funzionamento delle regole sulla composizione degli organi.

### ***Corte costituzionale, ordinanza n. 171 del 2016 (relatore Coraggio).***

*Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Commissariamento delle Province - Estinzione dei processi per rinuncia ai ricorsi.*

*Oggetto del contendere.* Con ricorso proposto in via principale, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), per presunto contrasto con gli artt. 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

*Le ragioni.* Nel ricorso si afferma che l'estensione del regime commissariale delle amministrazioni provinciali comprime, in via diretta, il corretto svolgimento dei compiti amministrativi assegnati all'ente provincia e altera, in via mediata, le competenze degli altri enti locali che, a vario livello, attraverso i principi di sussidiarietà, o attraverso la delega o l'affidamento di funzioni di provenienza regionale, concorrono con la provincia all'esercizio delle funzioni locali. La disciplina contrasterebbe, altresì, con le disposizioni che riconoscono l'autonomia costituzionale all'intero assetto degli enti territoriali, con il disegno costituzionale che governa le autonomie locali e con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa

Con le due ordinanze in esame, ribadendo una regola di diritto consolidata, la Corte ha affermato che la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo. In senso conforme si vedano le ordinanze nn. 119/2016, 35/2016, 93/2015, 79/2015 e 73/2015.

## **1.b. Commissario straordinario.**

### ***Corte costituzionale, ordinanza n. 164 del 2016 (relatore Morelli).***

*Riordino delle province - Formazione del bilancio - Commissariamento - Restituzione degli atti in conseguenza dello ius superveniens.*

*Oggetto del contendere.* Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato, con l'ordinanza 13 dicembre 2013, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province); dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge statale 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) e dell'art. 12, commi 3 e 4, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, «nella parte in cui comportano il commissariamento delle province "storiche" della Sardegna (tra cui Cagliari) oggetto di "cessazione anticipata" dei loro organi elettivi», in asserito contrasto con quanto prescritto dagli artt. 3, prima parte, e 43 dello statuto speciale della Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, così come da ultimo modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), anche in riferimento agli artt. 5 e 114 della Costituzione; e in violazione, altresì, degli artt. 3, 5 e 118, prima parte, Cost., oltre che ancora dello stesso art. 43 del predetto statuto, in ordine ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza;

*Le ragioni.* Secondo il TAR rimettente, incorrerebbe nella violazione dei parametri evocati la scelta del legislatore (sia regionale che nazionale, espressa nelle norme come sopra censurate) di privare di effettiva autonomia, mediante la previsione di un commissariamento di lungo periodo più volte prorogato, gli enti previsti e tutelati dalla carta costituzionale, come le Province, con conseguente svuotamento della loro autonomia e rappresentatività.

Con l'ordinanza in oggetto, la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti al rimettente affinché rivaluti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, in virtù dell'operatività dello *ius superveniens*.

Infatti, la sopravvenuta legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", ha innovato la precedente denunciata disciplina, specificamente, tra l'altro, sui punti di censura (prolungamento "*sine die*" del commissariamento della Provincia di Cagliari e sua finalizzazione anche ad interventi eccedenti la gestione ordinaria), riorganizzando le circoscrizioni provinciali.

L'intervento ha interessato anche la disciplina relativa alla decadenza del commissario straordinario della Provincia di Cagliari, individuandone il termine massimo di permanenza in carica (fino al 31 dicembre 2016) e limitandone le funzioni a quella strettamente necessarie alla gestione ordinaria (art. 24, commi 5 e 6).

Alla luce della nuova previsione legislativa, non paiono più fondati i motivi di doglianza espressi dal rimettente. È infatti venuto meno il modello di un commissariamento di lungo periodo, più volte prorogato, che presumibilmente avrebbe svuotato l'ente locale provinciale

della sua autonomia e rappresentatività. A ben vedere, l'intervento riformatore ha inciso anche sull'attribuzione delle funzioni del commissario. Invero, la previsione di un termine di durata dell'incarico del commissario e la limitazione dei compiti a quelli inerenti unicamente la gestione ordinaria, impedisce di qualificare una peculiare forma di «commissariamento in pianta stabile e con pieni poteri», collidente con la stessa funzione dell'istituto, per sua natura destinato alla gestione ordinaria di situazioni urgenti e non altrimenti fronteggiabili.

### **1.c. Caccia e pesca.**

#### **Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2016 (relatore Lattanzi).**

*La dimensione sub provinciale degli ambiti di caccia si pone in contrasto con la previsione di ambiti territoriali di caccia corrispondenti al territorio delle Province.*

*Oggetto del contendere.* Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso proposto in via principale, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") per supposto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s Cost.

*Le ragioni.* Nel ricorso è denunciata l'inosservanza della dimensione subprovinciale degli ATC e della delimitazione di essi con confini naturali. È ravvisato contrasto con i criteri volti a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica per cui si assevera la violazione della competenza statale esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 11, commi 2 e 3, l. reg. Toscana 12 gennaio 1994 n. 3, nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, l. reg. Toscana 20 marzo 2015 n. 32, in relazione all'art. 14, comma 1, l. 11 febbraio 1992 n. 157, nella parte in cui stabilisce che in Toscana, ai soli fini dell'organizzazione amministrativa, vi sono nove ambiti territoriali di caccia, aventi i medesimi confini delle province, con l'eccezione delle province di Firenze e Prato che formano un unico ambito, e che con il piano faunistico venatorio sono istituiti dei sottoambiti.

La costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, rappresenta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sugli ambiti territoriali di caccia, la cui costituzione manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, si vedano le sentenze nn. 142/2013, 268/2010, 165/2009 e 4/2000).

Questa la premessa per comprendere la *ratio* che muove il legislatore nazionale a ottenere una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e a conferire specifico rilievo alla dimensione della comunità locale, più ristretta e maggiormente coesa sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio.

Ciò posto, il Giudice delle leggi osserva che la previsione, da parte del legislatore toscano, del carattere provinciale dell'ambito territoriale di caccia, al quale si lega l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, non si conforma alla suddetta finalità.

A giudizio della Corte, la ripartizione per Province, le cui dimensioni territoriali implicano più ampie e meno specifiche esigenze di decentramento amministrativo, comportano un affievolimento della sfera di interessi connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente.

## **2. Fisco locale.**

### **Corte costituzionale, ordinanza n. 169 del 2016 (relatore Carosi).**

*Intervento in giudizio. Imposte e tasse. Inammissibilità della questione per carenza di legittimazione a intervenire e manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza.*

*Oggetto del contendere.* Con ordinanze del 25 marzo e del 26 ottobre del 2015, le Commissioni tributarie provinciali di Massa Carrara e di Novara hanno sollevato i giudizi di legittimità costituzionale della «legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU), dell'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), e dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost.

*Le ragioni.* Ad avviso del giudice rimettente, l'IMU, colpendo un reddito virtuale, anche ove l'immobile non possa produrlo, violerebbe il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto dovuta a prescindere dalla percezione di un reddito da parte del proprietario del bene, chiamato ad adempiere all'obbligazione tributaria indipendentemente da disponibilità finanziarie sufficienti a pagare quanto dovuto e quindi costretto a svendere il bene, a ricorrere a forme di finanziamento penalizzanti o a rilasciare l'immobile al Comune. L'imposta contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto impedirebbe il mantenimento della proprietà acquistata a titolo successorio da parte di soggetti privi di reddito che potrebbero destinare l'immobile ad abitazione personale.

La Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge istitutiva dell'imposta municipale propria (IMU), sollevate in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost. La ragione giustificativa sottesa a detta conclusione si concreta nell'omissione del giudice rimettente, il quale non descrive compiutamente la fattispecie al suo esame, mancando di individuare le norme della cui legittimità costituzionale dubita. Per granitica giurisprudenza costituzionale (si vedano le ordinanze nn. 312/2012, 307/2011, 227/2007 e 85/2003), la mancata indicazione della norma censurata - che all'esame dell'intero contesto dell'atto di rimessione non risulta identificabile nemmeno per indicazione implicita - si ripercuote inevitabilmente sulla rilevanza della questione. Infatti, in questo modo non si rende possibile una valutazione sulla necessità di applicazione delle norme stesse.

La Corte ancora rileva come le doglianze sollevate attengano alla censura dell'intero impianto normativo, il quale riguarda l'istituzione e la disciplina dell'imposta, nei suoi aspetti sostanziali e procedurali. La carenza di rilevanza della questione emerge qui dalla eterogeneità oggettiva delle disposizioni censurate nonché dall'insufficiente descrizione della fattispecie concreta. A giudizio della Corte non è dunque possibile

selezionare le norme da applicare nel giudizio *a quo*, cui delimitare lo scrutinio. Sull'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale quando le disposizioni impugnate hanno oggetti eterogenei, si veda la sentenza n. 263/1994.

Sull'affermazione secondo la quale «il giudice a quo è tenuto ad individuare la norma, o la parte di essa, che determina la paventata violazione dei parametri costituzionali invocati», si vedano la sentenza n. 218/2014 e le ordinanze n. 21 del 2003, n. 337 del 2002 e n. 97 del 2000

### **3. Violazione del diritto internazionale.**

#### **Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2016 (relatore Amato).**

*Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti territoriali per violazioni del diritto internazionale.*

*L'esercizio statale di rivalsa non contrasta con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) né con il diritto di difesa (art. 24 Cost.).*

*Oggetto del contendere.* Con ordinanza emessa il 30 dicembre 2015, il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 117, primo comma, 114, 118 e 119, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

*Le ragioni.* Nel ricorso è denunciato il contrasto tra le disposizioni impugnate e il principio di ragionevolezza, in quanto l'ente locale, si sostiene, è sanzionato per comportamenti pregressi, adottati allorché gli stessi non erano previsti come fonte di responsabilità, e perché si disciplina, in modo eguale, attraverso l'uniforme previsione del diritto di rivalsa in capo allo Stato, situazioni che, invece, sono differenti. L'entità dell'importo del risarcimento sarebbe tale da mettere in difficoltà il bilancio del Comune, di dimensioni oggettivamente modeste, e si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che attribuisce agli enti locali competenze costituzionalmente rilevanti. Inoltre, la disciplina sul diritto di rivalsa determinerebbe una sostanziale subordinazione degli enti locali rispetto allo Stato, in contrasto con l'art. 114 Cost. Sarebbe, infine, ostacolata la concreta operatività dell'art. 119, comma 4, Cost., in base al quale gli enti locali devono finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite. La previsione della rivalsa statale sul bilancio comunale violerebbe, inoltre, l'art. 24 Cost., sul duplice rilievo, da un lato, dell'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, dell'inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio.

Il Giudice delle leggi ha ribadito la regola di diritto secondo la quale il termine fissato dall'art. 3 delle norme integrative con riguardo alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza. (si vedano nello stesso senso le sentenze n. 236 e 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; e le ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

La Corte ha poi ritenuto l'art. 16 *bis*, comma 5, non lesivo dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza. L'esercizio del diritto statale di rivalsa, infatti, presuppone che gli enti locali «si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Il fondamento della rivalsa statale nei confronti degli enti locali è ravvisato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in essere in violazione della CEDU. L'avvenuto accertamento della violazione, espresso nella forma della sentenza di condanna da parte della Corte europea, costituisce elemento essenziale della fattispecie delineata dall'art. 16 *bis* ed è anche il momento discriminante ai fini della applicazione della disciplina da esso dettata. Ciò vale ad escludere la denunciata retroattività della disposizione censurata.

Per la Corte non fondata è anche la q.l.c. relativa al contrasto tra l'art.16 *bis*, comma 5, della legge n. 11 del 2005 e l'art. 24 Cost., il qual ultimo enuncia il diritto di difesa.

Il ragionamento della Corte secondo il quale la preclusione al Comune di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea denota l'inconferenza del parametro costituzionale evocato è condivisibile. Infatti, la disposizione censurata, stante il suo inequivoco tenore letterale, è volta a regolare il procedimento attraverso il quale viene esercitato il diritto statale di rivalsa nell'ordinamento interno, non già il diverso procedimento dinanzi alla Corte europea, nell'ambito del quale, ad avviso del rimettente, si sarebbe determinata la compressione del diritto di difesa dell'ente locale.

#### **4. Unioni di comuni e consorzi.**

Corte costituzionale, sentenza n. 160 del 2016 (relatore Cartabia).

*Asserita violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per il mancato impiego dello strumento convenzionale, quale idoneo criterio organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali.*

*Oggetto del contendere.* Con ricorso proposto in via principale, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 609 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché all'art. 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto).

*Le ragioni.* La parte ricorrente osserva che, mentre in precedenza, erano rimesse alle Regioni la determinazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, l'istituzione o la designazione dei relativi enti di governo, nonché la scelta della forma organizzativa di questi ultimi, la disposizione censurata, impone un modello che deve necessariamente includere tutti gli enti locali. Detta previsione esulerebbe dalla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», e violerebbe la competenza legislativa regionale residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di forme associative degli enti

locali; contrasterebbe con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché con l'art. 3, comma 2, dello statuto della Regione Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), in virtù del quale «la Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni», e quindi con l'art. 123 Cost., che garantisce l'autonomia statutaria. Agli enti locali si dovrebbe, infatti, riconoscere ampia discrezionalità nell'organizzazione degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali.

Nel dichiarare non fondata la q.l.c. della legge 23 dicembre 2014, n. 190, la Corte ha in via preliminare osservato come la disposizione *de qua* sia finalizzata al miglioramento dei risultati di gestione dei servizi pubblici locali, in quanto promotrice di processi di aggregazione.

La disposizione censurata viene qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in relazione ad altri, sia pur differenti, istituti di cooperazione tra enti locali, come le Unioni di Comuni (si vedano le sentenze nn. 44 e 22 del 2014). Invero, la previsione della partecipazione obbligatoria degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali è finalizzata al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Ad ogni buon conto, il rischio, paventato dalla Regione Veneto, che alcuni Comuni vogliano sottrarsi alla partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali è specificamente affrontato dalla disposizione oggetto di censura la quale prevede l'esercizio di poteri sostitutivi del Presidente della Regione.

I giudici costituzionali osservano poi come venga, altresì, in rilievo la competenza statale della tutela della concorrenza, nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato. Così opinando, la Corte conferma i suoi precedenti *dicta*, tramite i quali più volte la stessa si è espressa affermando il riconoscimento in capo allo Stato della competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria e a superare situazioni di frammentazione, garantendo la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (si vedano le sentenze nn. 46/2013, 134/2013, 128/2011, 325/201).

Sul punto la Corte ravvisa come la ricorrente non offra argomenti convincenti da indurre a ritenere che la norma non sia rispettosa dei criteri di proporzionalità e adeguatezza, ritenuti essenziali per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale quando viene in rilievo la tutela della concorrenza. (Sulla necessità che le norme statali a tutela della concorrenza rispettino i criteri di proporzionalità e adeguatezza, la cui eventuale mancanza va adeguatamente motivata si vedano le sentenze nn. 443/2007, e 14/2004).

Altro punto affrontato dalla Corte è quello relativo alla presunta violazione dell'autonomia amministrativa degli enti locali. Secondo l'indirizzo ormai consolidato della Corte, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita. Tale principio, a ben vedere, è comunque rispettato attraverso la predisposizione di una serie di forme di partecipazione e non solo mediante la stipulazione di una convenzione senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso. (Sull'autonomia dei Comuni, che non implica una riserva intangibile di funzioni, si veda la sentenza n. 286/1997; sulla conseguente legittimità delle norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad

autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, si veda la sentenza n. 246/2009; sulla necessità, qualora si opti per l'esercizio delle funzioni comunali mediante organismi associativi, di preservare uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, si veda la sentenza n. 50/2013; sulla competenza delle Regioni, qualora istituiscano ambiti o bacini territoriali provinciali per la gestione dei servizi locali, di designare le Province come enti di governo, sopprimendo, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato in precedenza l'esercizio delle stesse funzioni, senza che ciò leda l'autonomia comunale, si veda la sentenza n. 50/2015).

Ultima doglianza della ricorrente attiene l'irragionevolezza e l'oscurità della disposizione censurata. A tal proposito la Corte, sebbene riconosca che il coordinamento tra la disposizione censurata e quella da essa richiamata, ovvero sia l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, non sia enunciato in termini del tutto univoci, ha affermato sia comunque possibile conciliare le disposizioni attraverso una lettura sistematica, rispettosa della *ratio* di entrambe. Anche in questo caso i giudici si conformano alle precedenti pronunce: sull'irragionevolezza delle norme statali dal significato ambiguo, tali da ridondare negativamente sulle prerogative di autonomia delle Regioni, poste in tal modo in una condizione di obiettiva incertezza, si vedano le sentenze nn. 200/2012 e 326/2010.

## **5. Tutela dell'ambiente.**

### **Corte costituzionale, sentenza n. 101 del 2016 (relatore Morelli).**

*Inquinamento, rifiuti, smaltimento, ambiente, ente parco. Relazione tra la competenza statale esclusiva nella materia (trasversale) della tutela dell'ambiente e la materia dei rifiuti urbani.*

*Oggetto del contendere.* Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionali per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma, nonché con l'art. 120 Cost. degli artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015».

*Le ragioni.* Nel ricorso sono denunciati il contrasto con la normativa statale (d.l. n. 78/2010), che prevede l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali e la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Denunciata è altresì la violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per l'introduzione di un vincolo non previsto dal legislatore nazionale per il trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico. Si assume violato anche il principio di uguaglianza e lesa il principio della libera circolazione di beni tra le Regioni. Violati sono anche il principio fondamentale posto dalla legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica che prevede lo svolgimento di gare ad evidenza pubblica e

quello della tutela della concorrenza, che discende finanche da obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

Con la pronuncia in oggetto, in primo luogo, la Corte ribadisce che la rinuncia al ricorso per la sopravvenuta modifica della norma impugnata (nel caso di specie ad opera dell'art. 4, comma 1, lett. a, della legge regionale n. 20 del 2015) comporta, in quanto accettata dalla parte resistente, l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (in senso conforme si vedano le ordinanze nn. 119/2016, 35/2016, 93/2015, 79/2015 e 73/2015).

La decisione nel merito adottata verte sul tema della gestione dei rifiuti e la produzione, il trasporto e la produzione nazionale di energia. Secondo il d.lgs. n. 152 del 2006, i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento vanno ricompresi nella categoria dei rifiuti speciali.

Ciò premesso, siccome la disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della "tutela dell'ambiente" (si vedano le sentenze nn. 180/2015, 149/2015, 58/2015, 70/2014, 69/2011, 373/2010 e 127/2010) questa è di competenza esclusiva statale; per tale motivo non è consentito alla Regione adottare interventi normativi che incidono sulla predetta materia.

Se questi sono i presupposti logico-giuridici, l'art. 14, commi 3 *bis* e 3 *ter*, ultimo periodo, l. reg. Lombardia n. 26/2003, aggiunti dall'art. 6, comma 1, lett. a), l. reg. Lombardia n. 35/2014, deve considerarsi costituzionalmente illegittimo, avendo tale disposizione inserito, nella categoria dei "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale", indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, ledendo così la competenza statale esclusiva nella materia "tutela dell'ambiente".

Diversamente, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lett. e ), e terzo Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, dell'art. 6, comma 1, lett. c ), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lett. s ), della legge regionale n. 22 del 2015. La norma consente alla Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari per espletare le procedure di gara, e per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, di disporre la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni. Alla luce del dettato normativo si evince la conformità della disposizione *de qua* rispetto al contenuto del d.lgs. n. 79 del 1999. Infatti, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione può essere differita entro due anni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale ivi contemplato. Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, quello uscente potrà proseguire la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti.

Si osserva preliminarmente che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa

alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza» (sulla appartenenza della disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, alla materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale si veda la sentenza n. 28/2014). Pur tuttavia, la temporanea proseguibilità della gestione oggetto di concessione scaduta, in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione, non reca alcun effettivo *vulnus* al principio di concorrenza, che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

Analoghe considerazioni sono effettuate con riferimento alla questione di legittimità costituzionale, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, dell'art. 6, comma 1, lett. c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lett. s), della legge regionale n. 22 del 2015.

La Corte ha ancora dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s ), e 120 Cost., anche l'art. 14, commi 3- *ter*, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (aggiunto dall'art. 6, comma 1, lett. a , della legge regionale n. 35 del 2014). La norma, nel determinare il contributo previsto per il trattamento in impianti di recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati di provenienza extraregionale, dispone che tale trattamento si attua previo accordo tra le Regioni interessate.

La previsione dell'accordo, introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale, deve ritenersi lesiva sia della competenza esclusiva statale in materia ambientale, sia della libera circolazione di cose tra le Regioni, per l'ostacolo che ne deriva.

## **6. Commercio a livello locale.**

### **Corte costituzionale, ordinanza n. 223 del 2016 (relatore Prosperetti).**

*Obbligo di somministrazione di alimenti e bevande negli esercizi extra alberghieri e principio di libertà degli scambi intracomunitari. Inammissibilità per decadenza dal diritto a ricorrere.*

*Oggetto del contendere.* Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e) Cost., degli artt. 2, comma 1; 3, comma 1, lettera b); 4, comma 1, lettera b); 5; 7; 9, comma 1, lettera b); 10; 11, comma 1, lettera b), e 12 della legge della Regione Calabria 27 novembre 2015, n. 20, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 7 marzo 1995, n. 4 (Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri)».

*Le ragioni.* La disposizione censurata, comportando una restrizione della libertà di scelta dei propri fornitori da parte dei titolari delle imprese, determinerebbe una distorsione del mercato, a vantaggio delle sole aziende produttrici locali, e ciò si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione Europea e con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Inoltre, si verificherebbe un fenomeno di alterazione della concorrenza così ravvisandosi contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché la tutela della concorrenza è una materia di competenza legislativa esclusiva statale, e con l'art. 41 Cost., poiché la restrizione della libertà di scelta dei propri fornitori da parte dei titolari delle imprese inciderebbe sulla struttura dei costi dell'azienda e, conseguentemente, sul libero esercizio dell'attività economica privata.

Ribadendo una regola di diritto consolidata, la Corte ha affermato che il termine di dieci giorni dalla notificazione prescritto dall'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) deve intendersi perentorio. Conseguente che il suo mancato rispetto deve ritenersi presidiato dalla sanzione della decadenza (si vedano le ordinanze n. 185 del 2014, n. 23 del 2012 e n. 99 del 2000).

### **Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2016 (relatore Cartabia).**

*Artigianato, commercio, industria, fiere e mercati. Definizione e disciplina di una nuova struttura commerciale denominata "parco commerciale".*

*Oggetto del contendere.* Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo", e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., e degli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge regionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

*Le ragioni.* L'introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività commerciale comporterebbe, a parere del ricorrente, la violazione delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza e l'inosservanza degli obblighi internazionali e, in particolar modo, degli obblighi internazionali. In specie viene dato atto del contrasto con la direttiva 2006/123/CE che vieta il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, ai fini del rilascio di autorizzazioni.

La Corte costituzionale ha affermato che, in ambito della regolamentazione normativa riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, essendo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è preclusa la possibilità per il legislatore regionale di prevedere ulteriori requisiti rispetto a quelli ammessi dalle discipline comunitaria e statale (per l'affermazione che la liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e, Cost., si vedano le sentenze nn. 165/2014, 104/2014 e 98/2013).

Tuttavia, a ben vedere, la normativa regionale censurata non ha introdotto requisiti ulteriori per il rilascio dell'autorizzazione, ma si è limitata a stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative, al fine di consentire la raccolta di tutte le informazioni utili per la successiva fase di deliberazione, da parte delle autorità competenti, delle singole autorizzazioni.

Così interpretata, la previsione regionale non introduce alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria, che, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., il legislatore regionale, al pari di quello statale, è tenuto ad osservare (cfr. le sentenze nn. 388 del 1992, 167 del 2009, 152, 247 del 2010, 187 del 2011, 71, 200, 291 del 2012, 98, 139, 178, 219 del 2013, 104, 165 del 2014, 124, 215 del 2015, 21 del 2016).

Altra *quaestio* decisa dal Giudice delle leggi attiene all'ipotesi di cessazione della materia del contendere. Secondo il costante orientamento della Corte, per addivenire ad una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per sopravvenienza legislativa, devono congiuntamente verificarsi due condizioni: che la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate possa ritenersi soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, e che le norme abrogate o modificate non abbiano ricevuto, medio tempore, applicazione (cfr. le sentenze nn. 149/2015, 32/2015 e 165/2014). Pertanto, a seguito dell'approvazione della l. reg. Marche n. 16 del 2015, ricorrendo entrambe le condizioni sopra indicate, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 l.reg. n. 29 del 2014.

## **7. Trasporto pubblico locale.**

### **Corte costituzionale, sentenza n. 211 del 2016 (relatore Prosperetti).**

*La previsione di una forma di cooperazione "debole" tra Stato e Regione si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.*

*Oggetto del contendere.* La Regione Campania ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), per violazione degli artt. 117, quarto comma, 119, quinto comma, 5 e 120 della Cost.

*Le ragioni.* La ricorrente afferma che la riduzione di risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate contrasta con le previsioni del decreto legislativo n. 88 del 2011 e con i principi in materia di federalismo fiscale posti dalla legge n. 42 del 2009, con inevitabile e conseguente effetto sperequativo della summenzionata riduzione. È altresì enunciata la violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura o di quella concorrente in materia di commercio con l'estero e di quelle residuali delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di organizzazione delle funzioni degli enti locali. Connessa è la violazione della potestà regolamentare spettante alle Regioni in materia di "disciplina dell'organizzazione e

dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. Denunciata è poi la prefigurazione dell'intervento unilaterale dello Stato, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa in quanto procedura lesiva del principio di leale collaborazione.

Con la pronuncia in oggetto la Corte affronta l'annosa *quaestio* relativa ai rapporti tra Stato e Regioni nell'ambito del riparto delle reciproche competenze legislative.

La Corte muove dall'assunto che l'intervento di finanziamento previsto dall'art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014, ha una portata e carattere generale. La sua finalità implicita è quella di contribuire ad assicurare le esigenze di convergenza e omogeneità negli «standard» del materiale rotabile su gomma a livello regionale locale, funzionali alla fruizione del servizio in termini di migliore efficienza, economicità, sicurezza e rispetto dell'ambiente, tendenzialmente unitari a livello nazionale.

Tuttavia, tale finanziamento interessa una materia di competenza residuale regionale, quale è il trasporto pubblico locale. Per tale ragione, a giudizio della Corte, è necessario assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Non può ritenersi sufficiente l'instaurazione di una forma di collaborazione “debole” tra lo Stato e la Regione, che si realizza “sentendo” la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché adottando un'intesa con la Conferenza stessa. La decisione *de qua* è in linea con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia (in tal senso, si vedano le sentenze n. 168 del 2008 e n. 147 del 2016)

## **8. Istituzione di nuovi enti locali in Regioni a Statuto speciale.**

Corte costituzionale, ordinanza n. 115 del 2016 (relatore Zanon).

*Creazione di enti intermedi dotati di autonomia politica non previsti in Costituzione. Restituzione degli atti in conseguenza dello ius superveniens.*

*Oggetto del contendere.* Il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), con ordinanza del 28 luglio 2014, in riferimento agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione e all'art. 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

*Le ragioni.* Il remittente, dubita della legittimità costituzionale di numerosi articoli della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2006 per contrasto con gli artt. 5, 114 e 128 Cost., in quanto tali disposizioni non prevederebbero la creazione di mere strutture operative dei Comuni, ma l'istituzione di un nuovo ente dotato di autonomia politica - le “comunità di valle” - alle quali sarebbero state conferite competenze in parte provinciali, in parte comunali o delle unioni di Comuni. Gli organi rappresentativi di tali enti - la

conferenza dei sindaci, con funzioni consultive, e l'assemblea della comunità - sono composti per due quinti da componenti designati dai Comuni e per i restanti tre quinti da componenti eletti direttamente dalla popolazione residente. Tali nuovi enti, diversi da quelli elencati dall'art. 114 Cost., sarebbero per ciò stesso incostituzionali; e la loro istituzione lederebbe inoltre gli artt. 5 e 128 Cost. in quanto l'attribuzione ad essi di compiti che si sovrappongono a quelli dei Comuni o si diversificano da quelli della Provincia, sottrae competenze agli enti territoriali di base. Le disposizioni costituzionali consentirebbero solo la creazione di strutture di raccordo funzionale dei Comuni, così che possa restare inalterato l'assetto delle loro competenze, mentre tale assetto sarebbe violato da un'elezione diretta della parte maggioritaria dell'assemblea delle comunità.

Nella pronuncia in oggetto la Corte, ha disposto la restituzione degli atti al rimettente affinché rivaluti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, in virtù dell'operatività dello *ius superveniens* (cfr. le ordinanze nn. 119/2016, 35/2016, 93/2015, 79/2015 e 73/2015).

Infatti, successivamente all'ordinanza di rimessione è entrata in vigore la legge provinciale n. 12 del 2014, che ha modificato la legge provinciale n. 3 del 2006, innovando in profondità sia l'assetto istituzionale delle comunità, sia l'allocatione delle funzioni amministrative tra Provincia, comunità e Comuni. Alla luce del profondo mutamento del complessivo quadro normativo di riferimento la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente, al quale spetta compiere una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In particolare, si osserva che l'art. 13 della legge provinciale n. 12 del 2014, sostituendo il censurato art. 16 della legge provinciale n. 3 del 2006, non stabilisce più che il Presidente e la maggioranza dell'assemblea delle comunità siano eletti a suffragio universale e diretto dai residenti nel territorio, ma disciplina il «consiglio» - organo che ha sostituito l'«assemblea» - nonché il numero dei suoi componenti, e le cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere. Ed ancora, gli artt. 17 *quinquies* e 17 *sexies* prevedono che il presidente e tutti i membri del consiglio siano eletti dal «corpo per l'elezione degli organi della comunità», composto dai rappresentanti eletti dai consigli comunali, attraverso un sistema di elezione di secondo grado. Lo *ius superveniens* rende superate le questioni sollevate dal remittente, essendo stata abrogata l'ipotesi secondo la quale alcuni organi rappresentativi delle comunità dovevano essere eletti, in larga parte, a suffragio universale e diretto.

---

[1] Dottorandi di ricerca nell'Università del Piemonte Orientale.

[2] In proposito, data la vastità della produzione, a titolo non esaustivo si vedano F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge “Delrio”)*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. XLI-422 e L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 5-419.

[3] Sul punto, *ex multis*, L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2015, 1 maggio 2015; G. M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7/2015, 8 aprile 2015.

[4] In proposito L. Mollica Poeta, *L’integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 2/2016, 11 luglio 2016. Sia consentito al riguardo rimandare a S. Rossa, *Il problematico rapporto fra l’esercizio delle funzioni delle Province e il condizionamento (di bilancio) regionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie - Rivista quadrimestrale di scienze dell’Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte*, n. 1 del 2016.

[5] Art. 1 co. 1 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l’anno 2014), art. 2 co. 1 e 2 e art. 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e Allegato A, unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827 della medesima legge (nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l’esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano).

[6] G. Boggero, *Le Province piemontesi debbono poter disporre di risorse adeguate per l’esercizio delle funzioni loro conferite*, in *Il Piemonte delle Autonomie, - Rivista quadrimestrale di scienze dell’Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte*, n. 1 del 2016: «Le decisioni [in esame] sono particolarmente rilevanti atteso che, insieme con la sentenza 23 luglio 2015, n. 181, sono le prime sentenze che “manipolano” un

bilancio pubblico, sia pure di enti decentrati della Repubblica, mentre, più in generale, vanno annoverate tra le sentenze che, nell'ultimo anno, hanno determinato una tensione sugli equilibri del bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche».

[7] I ricorsi in questione promossi delle tre Province risalgono al luglio/agosto 2014, mentre l'accordo tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano è stato sottoscritto in data 15 ottobre 2014 e quello fra il Governo e la Regione autonoma Valle d'Aosta in data 21 luglio 2015. Quest'ultimo, in particolare, «riguarda la definizione del patto di stabilità interno per il 2014 e 2015 per la regione e gli enti locali del suo territorio e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della regione allo Stato nei rapporti attivi e passivi con Trenitalia S.p.A. per i servizi di trasporto ferroviari locali in ambito regionale, nonché la definizione dei contenziosi pendenti tra Stato e Regione», Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (a cura di), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Stabilità 2016) gennaio 2016 - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Vol. II, Articolo 1, commi 511-999, p. 848.*

[8] Sul punto M. Barbero, *La Corte e i tetti alle consulenze: quando la spending review produce effetti espansivi della spesa. Brevi considerazioni a margine di Corte cost. n. 43/2016*, in *federalismi.it*, n. 17/2016, 7 settembre 2016.

[9] Sul punto M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

[10] Gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione di strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente e la tutela e la valorizzazione dell'ambiente.

[11] Fra le quali le sentenze nn. 43 del 2016, 29 del 2016, 251 del 2015, 153 del 2015, 89 del 2015 e 13 del 2015.

[12] Legge costituzionale n. 3 del 1948.

[13] «[I]l coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è stato costantemente interpretato in stretta connessione con l'armonizzazione dei bilanci pubblici, rispondendo alle imprescindibili esigenze di garantire la raffrontabilità dei conti, al fine di assicurare l'unitarietà del sistema finanziario rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea», G. Rivosecchi (a cura di), *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, settembre 2016, p. 9.

[14] Si confrontino Corte cost. nn. 43 del 2016 e 65 del 2016.

[15] Così Corte cost. n. 129 del 2016.

[16] Sul punto Corte cost. nn. 151 del 2016, 129 del 2016 e 202 del 2016.

[17] Cfr. Corte cost. n. 10 del 2016.

[18] Così Corte cost. nn. 143 del 2016, 202 del 2016 e 205 del 2016. In proposito è necessario sottolineare, come anche già accennato nella parte introduttiva, che l'approccio della Corte costituzionale in tema di enti locali e finanza pubblica è stato inevitabilmente condizionato dalla disciplina dettata dalla legge n. 56 del 2016. Insomma: in un contesto mutato così sostanzialmente la giurisprudenza costituzionale ha dovuto adeguarsi. D'altronde, la stessa Corte ha precisato che le valutazioni sulla legittimità costituzionale devono essere valutate globalmente, prendendo in considerazione la situazione nel complesso. Così anche, in un certo qual modo, anche l'ordinanza della Corte costituzionale n. 246 del 2016.

[19] Corte cost. nn. 159 del 2016 e 176 del 2016.

[20] Corte cost. n. 205 del 2016.

[\[21\]](#) Questo aspetto è messo bene in evidenza confrontando le sentenze nn. 205 e 10 del 2016. Infatti, contrariamente alla sentenza n. 10 del 2016 nella quale venne considerata adeguata la prova fornita con l'esame del valore assoluto dei trasferimenti nei vari capitoli delle apposite unità previsionali di bilancio dei bilanci approvati con legge regionale, nella sentenza n. 205 del 2016 invece venne considerata inadeguata come prova l'aver fornito alcune rappresentazioni grafiche non ufficiali di dati contabili (e referti della Corte dei conti non rilevanti).