

**Sentenza:** n. 220 del 19 luglio 2013

**Materia:** enti locali

**Parametri invocati:** - artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania; le regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli Venezia Giulia

**Oggetto:** art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 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;  
artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

**Esito:** - illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 77 Cost.;

- illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 77 Cost.;
- illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale),
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

**Sintesi:**

Le regioni **Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania** e le regioni autonome **Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia**, con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni 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, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 72, 77,

97, 114, 117, 118, 119, 120 e 138 della Costituzione, nonché degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché del principio di leale collaborazione.

Inoltre le regioni **Molise, Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte e Calabria**, e le regioni autonome **Friuli-Venezia Giulia e Sardegna**, ugualmente con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 Cost., degli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997 e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché del principio di leale collaborazione come dedotti dal ricorrente.

La Corte, riservando a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 201 del 2011 e nel d.l. n. 95 del 2012, prende in esame le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del d.l. 201/2011 e quelle relative agli artt. 17 e 18 del d.l. 95/2012, ritenendo che *“in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia”*. Il nucleo principale delle questioni promosse riguarda la normativa recante la cosiddetta riforma delle Province. Si tratta, in particolare, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012.

In primo luogo la Corte respinge la richiesta di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato nei confronti delle censure riguardanti l'asserita violazione dell'art. 77 Cost., in quanto, secondo il ricorrente, quest'ultimo non sarebbe parametro attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni:

La Corte, invece, ribadisce, con giurisprudenza costante, che:

*Le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni»* (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012).

*Se il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettiva della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni»* (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

*Nei casi oggetto dei presenti giudizi, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.*

Definita in via preliminare la legittimazione delle Regioni a sollevare la questione di legittimità davanti alla Consulta, la Corte ricostruisce l'evoluzione della disciplina in materia, sintetizzandola come segue:

- 1) l'articolo 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011 ha, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale);
- 2) l'articolo 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, ha nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (ripristinandone un nucleo essenziale) mentre ha tenuto ferma la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011. L'articolo 18 del d.l. n. 95 del 2012, poi, prevede la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014;
- 3) il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), ma non è stato convertito in legge;
- 4) da ultimo, l'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013) ha sospeso per un anno l'attuazione delle norme sopra indicate. È stato previsto inoltre che: *«Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013».*

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Corte osserva che la questione di legittimità costituzionale promossa per violazione dell'art. 77 Cost. nei confronti dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, precede logicamente le altre e deve essere pertanto esaminata per prima.

Quindi, in primo luogo, la Corte deve valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost..

La decisione della Corte ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del d.l. n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle ricorrenti per violazione dell'art. 77 Cost., nei termini di seguito specificati:

1. l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».
2. La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali.
3. sul piano della legittimità costituzionale ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento.
4. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua intenzione e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».
5. I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.
6. Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Emerge dalle precedenti considerazioni svolte dalla Consulta che esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali.

A margine della questione principale la Corte si pronuncia anche su altre questioni di seguito riassunte:

1. infondatezza delle questioni inerenti il comma 4 dell'articolo 23 del d.l. 201/2011 sollevata dalle Regioni a statuto speciale in quanto dall'interpretazione della disposizione si può escluderne l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale;
2. inammissibilità della questione sollevata nei confronti del comma 21 d.l. 201/2011 per carenza di motivazione;

3. infondatezza della questione relativa al comma 22, d.l. 201/2011, sollevata dalle Regioni a statuto speciale in quanto, anche in questo caso, l'interpretazione della disposizione ne esclude l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale.