

Sentenza: 14 novembre 2006 n. 370

Materia: ordinamento regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti dedotti: art. 123 Cost., in relazione all'art. 10 della l.cost. 3/2001; artt. 8, 9, 26, 47 e 60 del d.p.r. 670/1972 (approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali) nella sua interezza; nonché art. 8, commi 1, lettera c) e 3, della medesima legge provinciale.

Esito: sopravvenuta cessazione del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c); non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, nonché della questione di legittimità costituzionale della legge provinciale nel suo complesso.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Governo impugna la legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali), per violazione dell'art. 123 Cost., nonché l'articolo 8, commi 1, lettera c), e 3 della medesima legge per violazione di vari articoli dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

L'Avvocatura erariale richiama l'art. 123, quarto comma, della Costituzione, come introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con cui si statuisce che in ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

La norma si estenderebbe anche alle Regioni a statuto speciale grazie alla clausola dell'art. 10 della l.cost. 3/2001, in forza della quale sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le norme del nuovo titolo V Cost. si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Ad avviso dell'Avvocatura tali forme di maggiore autonomia si riferirebbero "*naturalmente*" anche agli enti locali; ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale dell'intera legge provinciale sull'assunto che anche le Regioni a statuto speciale siano tenute a istituire l'organismo di raccordo con fonte statutaria e non con fonte legislativa ordinaria.

Gli altri motivi di censura investono due disposizioni dell'art. 8 della legge in questione.

La prima norma (comma 1, lettera c) stabilisce che al Consiglio delle autonomie locali spetta, tra le altre funzioni, anche la formulazione di proposte legislative e che, ove approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, la proposta costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale entro trenta giorni dal ricevimento. La seconda (comma 3) precisa che il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplina modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello statuto di autonomia, all'*iter* di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale.

A parere del ricorrente queste disposizioni contrastano con quelle norme dello statuto speciale (artt. 8, 9, 26, 47 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) che attribuiscono la potestà legislativa esclusivamente al Consiglio regionale e ai consigli provinciali,

violando altresì la norma statutaria (art. 60 del d.p.r. 670/1972) secondo cui la disciplina del diritto di iniziativa legislativa è rimessa, peraltro con esclusivo riferimento all'iniziativa popolare, alla sola legge regionale, e non anche a quella provinciale.

Il ricorrente deduce inoltre che queste medesime disposizioni violino lo stesso art. 123, quarto comma, Cost., alterando la natura dell'organismo di raccordo tramite l'indebita attribuzione allo stesso di funzioni di iniziativa legislativa.

La Provincia autonoma di Trento eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità della legge provinciale nel suo complesso per difetto di motivazione in ordine all'applicabilità dell'art. 10 della l.cost. 3/2001 e per la mancata individuazione della fonte statutaria che avrebbe dovuto istituire l'organismo (lo statuto speciale o la cosiddetta "*legge statutaria*" di cui all'art. 47 dello statuto speciale).

La Provincia considera infondata la questione anche in punto di merito assumendo in primo luogo che le norme contemplate nel nuovo titolo V della Costituzione siano applicabili alle autonomie speciali solo laddove stabiliscano forme di autonomia più ampie per le sole Regioni e Province autonome, e non anche per gli enti locali; ogni altra interpretazione porterebbe a risultati contraddittori, in quanto il supposto obbligo di istituzione del Consiglio delle autonomie locali si risolverebbe per la Regione in una limitazione della sua autonomia, ossia nel necessario coinvolgimento dell'organo consultivo per determinati procedimenti.

In secondo luogo, anche ove si ritenesse applicabile l'art. 123, quarto comma, Cost. alla Provincia di Trento, non potrebbe ravvisarsi alcuna violazione né dello statuto speciale né della legge statutaria, per l'indisponibilità dello statuto (approvato con legge costituzionale) da parte della Provincia, per l'assenza di disposizioni statutarie ostative alla costituzione in via legislativa di un organo di raccordo tra Provincia ed enti locali, e infine per l'estraneità di questa tematica rispetto alla forma di governo provinciale e dunque rispetto al contenuto obbligatorio della legge statutaria.

In definitiva sarebbe dunque legittima l'istituzione e la disciplina del Consiglio delle autonomie locali con legge ordinaria.

La Provincia contesta anche il secondo motivo di ricorso, con cui si assume che i commi 1, lettera c) e 3 dell'art. 8 violino quelle norme statutarie che identificano i soggetti titolari della potestà legislativa e che disciplinano il diritto di iniziativa legislativa.

L'art. 8, comma 1, lettera c), è stato integralmente sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3. Secondo la nuova versione, ove la proposta sia approvata dall'organismo di raccordo a maggioranza dei due terzi dei componenti, la Giunta provinciale valuta la proposta e formula un disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima. Questa modifica determinerebbe la cessazione della materia del contendere, non essendo ravvisabile alcun potere di iniziativa legislativa del Consiglio delle autonomie a fronte di una norma che ammette la libera rielaborazione della proposta da parte della Giunta provinciale riservando alla stessa Giunta la piena discrezionalità anche sull'*an* del disegno di legge.

Quanto al comma 3 dello stesso articolo, la Provincia deduce come anche tale disposizione non conferisca alcun potere di iniziativa legislativa, importando solo la partecipazione dell'organo di raccordo, nei modi prescelti dal Consiglio provinciale, ad un procedimento attivato da altri.

Il riferimento all'art. 60 dello Statuto, come parametro violato da entrambi i commi dell'art. 8, sarebbe comunque inconfidente, poiché le norme impugnate non si occupano di leggi regionali, né dell'iniziativa legislativa popolare.

Secondo la resistente non ha alcun fondamento nemmeno il terzo motivo di ricorso, ossia il lamentato contrasto fra i succitati commi dell'art. 8 e l'art. 123, quarto comma, Cost., che qualificerebbe il Consiglio delle autonomie come "*organo meramente consultivo*". Anche in questo caso si eccepisce da un lato l'inapplicabilità della disposizione costituzionale alla Provincia autonoma, e dall'altro la mancata attribuzione all'organismo di raccordo di un potere di iniziativa legislativa ad opera delle norme censurate.

La Corte esamina in primo luogo la questione di legittimità costituzionale della legge provinciale nel suo complesso, concludendo per l'inapplicabilità al sistema delle autonomie speciali di quanto disposto dall'art. 123, quarto comma, della Costituzione.

Il meccanismo delineato dall'art. 10 della l.cost. 3/2001, implicante l'estensione automatica alle autonomie speciali delle clausole di maggior favore recate dalla riforma del titolo V, presuppone una comparazione fra grandezze omogenee, ossia fra autonomie regionali ordinarie e speciali; al di là del dato testuale (assenza nella norma di un esplicito riferimento agli enti locali), l'utilizzazione di un ulteriore termine di comparazione, ossia la valutazione anche degli interessi propri degli enti locali minori, è preclusa dai possibili effetti non univoci della riforma, ossia dall'eventualità che una medesima disposizione costituzionale introdotta dalla l.cost. 3/2001 sia idonea da un lato ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e dall'altro a restringere gli ambiti dell'autonomia regionale.

A prescindere da questi profili, l'ultimo comma dell'art. 123 non è applicabile alle Regioni a statuto speciale per la sussistenza di una "*incompatibilità strutturale*" fra lo statuto speciale e la norma costituzionale. Quest'ultima prevede una espressa riserva statutaria presupponendo che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della Regione, cosa che non è per le autonomie speciali, rette da statuti approvati con legge costituzionale ai sensi dell'art. 116 della Costituzione. Non è nemmeno sostenibile che il vincolo statutario sia riferito alle leggi statutarie, e dunque a una fonte rientrante nella disponibilità della stessa Regione o Provincia, posto che la legge statutaria, introdotta dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 è una fonte facoltativa che si caratterizza per una serie di diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie (relative all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione), diversità tali da non consentire l'adeguamento automatico previsto dalla norma costituzionale.

Questo tuttavia non significa, precisa la Corte, che le Regioni ad autonomia differenziata e le Province autonome non abbiano la facoltà di inserire nel proprio sistema, nel rispetto dello statuto speciale, forme stabili di raccordo con gli enti locali in ossequio al principio della leale collaborazione.

Anche le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate sono infondate.

La sopravvenuta modifica dell'art. 8, comma 1, lettera c) deve infatti ritenersi soddisfacente rispetto alle censure fatte valere dal ricorrente. A seguito della modifica, la Giunta regionale ha il potere di valutare e rielaborare il contenuto della proposta ai fini della sua inclusione in un apposito disegno di legge; e solo tale disegno ha il valore di formale iniziativa legislativa, configurandosi la precedente attività del Consiglio delle autonomie locali come "*una mera funzione consultiva e propositiva*" non importante vincoli di contenuto.

Infine, l'art. 8, comma 3, si limita ad attribuire al Consiglio delle autonomie locali, nella fase di formazione delle leggi provinciali, un compito partecipativo che per espressa statuizione della norma deve esercitarsi nel rispetto dello statuto speciale, e in primo luogo di quelle norme statutarie che assegnano a determinati soggetti (diversi dal Consiglio delle autonomie) la titolarità della funzione legislativa e degli stessi poteri di iniziativa normativa.

