



**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORATO DEGLI AFFARI GENERALI, PERSONALE E RIFORMA DELLA REGIONE

Direzione generale degli affari generali e della società dell'informazione  
Servizio studi, riforme e semplificazione

**Ricorsi delle Regioni**  
per legittimità costituzionale  
relativi all'art. 23 del D.L. 201/2011 (**Province**)



## INDICE

- *Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, c.d. salva Italia, art. 23*
- *Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, c.d. salva Italia (con le modifiche apportate dalla legge di conversione n. 22 dicembre 2011, n. 214), art. 23*

***Ricorsi delle Regioni*** per questione di legittimità costituzionale relativi all'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:

- Ricorso della Regione Piemonte n. 18/2012
- Ricorso della Regione Lombardia n. 24/2012
- Ricorso della Regione Veneto n. 29/2012 (estratto)
- Ricorso della Regione Molise n. 32/2012
- Ricorso della Regione Lazio n. 44/2012
- Ricorso della Regione Campania n. 46/2012
- Ricorso della Regione Sardegna n. 47/2012
- Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 50/2012



## **TESTO DEL DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011 , n. 201**

Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici

*(G.U. n. 284 del 6-12-2011 - Suppl. Ordinario n. 251)*

Art. 23

**Riduzione dei costi di funzionamento** delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e **delle Province**

[omissis]

14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 30 aprile 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 30 aprile 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. Con legge dello Stato è stabilito il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono.

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza.



**TESTO DEL DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011 , n. 201**  
**coordinato con la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214**  
*(GU n. 300 del 27-12-2011 - Suppl. Ordinario n.276)*

Art. 23

**Riduzione dei costi di funzionamento** delle Autorita' di Governo,  
del CNEL, delle Autorita' indipendenti e **delle Province**

[omissis]

14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attivita' dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale e' composto da non piu' di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalita' di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia e' eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalita' stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarieta', differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operativita' degli organi della provincia.

20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.

20-bis. Le Regioni a Statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

22. La titolarita' di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione e' a titolo esclusivamente onorifico e non puo' essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennita' o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.





**Ricorsi delle Regioni** per questione di legittimità costituzionale relativi all'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:

- Ricorso della Regione Piemonte n. 18/2012
- Ricorso della Regione Lombardia n. 24/2012
- Ricorso della Regione Veneto n. 29/2012
- Ricorso della Regione Molise n. 32/2012
- Ricorso della Regione Lazio n. 44/2012
- Ricorso della Regione Campania n. 46/2012
- Ricorso della Regione Sardegna n. 47/2012
- Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 50/2012



**RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 23 gennaio 2012, n. 18  
(GU n. 10 del 7-3-2012)**

**Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012 (della Regione Piemonte).**

**Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Identificazione degli organi di governo nel Consiglio provinciale, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni, e nel Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti - Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia rinviate ad una legge dello Stato da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 - Attribuzione allo Stato e alle Regioni del trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni - Attribuzione allo Stato e alle Regioni del trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali - Decorrenza dei nuovi organi - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Inapplicabilità della stessa alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata compromissione dei principi a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, con conseguente compromissione dell'autonomia delle Regioni e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale delle stesse - Lamentata modificazione dell'assetto costituzionale delle istituzioni territoriali attraverso un decreto-legge volto a risanare le finanze pubbliche - Lamentata esorbitanza dello Stato dall'ambito della propria competenza in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane, il cui limite è dato dal rispetto dell'esistenza di tali enti quali enti autonomi con poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione - Conseguente sostanziale abolizione delle Province - Violazione delle competenze residuali e concorrenti delle Regioni, nonché della potestà regolamentare delle stesse - Lesione della autonoma potestà regolamentare delle Province - Imposizione di un modello di conferimento indifferenziato e generale con legge regionale agli enti locali costituente un'indebita compressione delle prerogative regionali anche sotto il profilo dell'autonomia finanziaria - Incidenza sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21.**

**- Costituzione, artt. 5, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 120, in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della stessa Costituzione.**

**Testo del ricorso**

Ricorso della Regione Piemonte (C.F.: 80087670016), in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale Roberto Cota, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 14-3202 del 30 dicembre 2011, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Giovanna Scollo (C.F.: SCLGNN54B54C351Y, fax: 011-4324889, pec: giovanna.scollo@cert.regione.piemonte.it), e Gabriele Pafundi (C.F.: PFNGRL57B09H501K, fax: 06-3212646, pec: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliato presso il secondo in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14;

Contro

il Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, previa sospensione dell'art. 23, commi da 14 a 21, del decreto-legge n. 201/2011 così come convertito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300, S.O. del 27 dicembre 2011, per violazione degli artt. 5, 114, 117, commi 2 lett. p, 4 e 6, 118, 119 e 120 della Cost., anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione.

## Fatto e diritto

L'art. 23 del d.l. n. 201/2011 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito con modificazioni dalla L. n. 214 del 22 dicembre 2011, dal comma 14 al comma 21, contiene norme di sostanziale abolizione delle Province che la Regione Piemonte ritiene lesive delle competenze degli enti locali previsti direttamente dalla Costituzione e, di conseguenza ma anche direttamente, lesive delle attribuzioni legislative regionali, delle stesse prerogative regionali costituzionalmente garantite, e in generale, dell'autonomia regionale.

Il Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, istituito con L.R. n. 30/2006, con risoluzione del 7 dicembre 2011 (doc. n. 1) ha avanzato al Presidente della Giunta Regionale la proposta di impugnare alla Corte costituzionale l'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18 19, 20, 20-bis e 21 del d.l. 211/2011 convertito dalla L. n. 214/2011.

La Regione è legittimata a proporre la presente impugnativa per la lesione diretta subita dalle norme contestate ma anche per la lesione delle prerogative costituzionali delle Province. Più volte si è pronunciata Codesta Ecc.ma Corte (sentenze nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009) nel senso di ammettere censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali istituiti dall'art. 114 della Cost., da cui derivi una compressione dei poteri delle Regioni.

È di tutta evidenza, come si spiegherà in prosieguo, l'esistenza di tale vizio nella presente fattispecie laddove la "compressione" coincide con la "abolizione" stessa delle Province.

Il comma 14 attribuisce alla Province funzioni esclusivamente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale secondo le rispettive competenze.

Il comma 15 definisce organi della Provincia il Presidente ed il Consiglio Provinciale.

Il comma 16 trasforma il Consiglio Provinciale da organo di elezione diretta ad organo ad elezione indiretta composto da 10 componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni.

Il comma 17 stabilisce l'elezione del Presidente da parte del Consiglio rinviando, per le modalità, a successiva legge statale.

Il comma 18 attribuisce allo Stato ed alle Regioni, secondo le rispettive competenze, il trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È previsto l'intervento sostitutivo da parte dello Stato.

Il comma 19 prevede, da parte dello Stato e delle Regioni, il trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Il comma 20 stabilisce la decorrenza dei nuovi organi.

Il comma 20-bis esclude dall'applicazione le Province Autonome di Trento e Bolzano ed assegna alle Regioni a Statuto Speciale 6 mesi per adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dei precedenti commi.

Il comma 21 consente ai Comuni l'istituzione di unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative garantendo l'invarianza della spesa.

Tali commi tutti in stretta connessione tra loro, violano gli articoli 5, 114, 117, commi 2 lett. p) 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Quanto all'art. 5 della Costituzione, ivi si riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali, al principio del più ampio decentramento amministrativo ed all'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

È evidente l'inversione del parametro costituzionale nella norma impugnata, con conseguente grave compromissione, come meglio si specificherà, anche dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa.

Quanto all'art. 114 della Costituzione.

La Costituzione definisce le Province, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, enti costitutivi della Repubblica - Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione.

L'eliminazione della Provincia nel suo organo amministrativo fondamentale, la riduzione del Consiglio Provinciale non più ad organo di governo (nonostante la definizione del comma 15), ma di indirizzo e

coordinamento delle attività dei Comuni, l'attribuzione delle relative funzioni ai Comuni e alle Regioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali, viola apertamente l'art. 114 nella sostanza e nella forma, in quanto una proposta di riordino (che non equivale necessariamente a soppressione) complessivo delle istituzioni territoriali non può essere oggetto di un decreto legge volto a risanare le finanze pubbliche (obiettivo peraltro non raggiunto con la norma impugnata) e di fatto modificativo della Costituzione.

Nessuna autonomia opzionale è lasciata alle Province ed alle stesse Regioni in aperta violazione del secondo comma dell'art. 114. Quanto all'art. 117, commi 2 lett. p) 4 e 6, 118 e 119 Cost. L'art. 117, secondo comma, lett. p) della Cost., attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. L'intervento "demolitorio" attuato con la norma impugnata, travalica la competenza statale il cui limite è dato dal parametro costituzionale appena citato in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 della Costituzione istitutivi, appunto, delle autonomie locali e, per quello che qui ci riguarda, delle Province.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato in merito alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, può essere esercitata nel rispetto della loro "esistenza" quali "enti autonomi con poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione". Le norme impugnate, viceversa, aboliscono le funzioni (ed i relativi organi) fondamentali affidando alle Province "mere funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze". Posto che le funzioni o sono legislative e regolamentari (Regioni), o sono regolamentari e amministrative (Province e Comuni), "l'indirizzo e il coordinamento" del tutto svuotato dalle funzioni proprie attribuite ad altri è un pallido "escamotage" incapace di nascondere la cancellazione delle Province ed il conseguente impatto anche sull'assetto legislativo e regolamentare delle Regioni ledendone la stessa autonomia.

Il Governo viola le competenze residuali e concorrenti delle Regioni, e la stessa potestà regolamentare laddove impone alle medesime di trasferire ai Comuni le funzioni delle Province e di tenere per sé quelle volte ad assicurare l'esercizio unitario. Le Regioni infatti, nell'ambito della propria potestà legislativa e regolamentare, conferiscono o meno funzioni amministrative alle Province (ed ai Comuni), anche attraverso l'istituto della delega. Le Province a loro volta sono titolari anche di funzioni amministrative proprie e di potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 118 e 117, VI c., Cost.).

Eliminare tout-court dette funzioni attribuendole alle Regioni che, a loro volta, (per quanto di loro competenza), le attribuiscono ai Comuni o le tengono per sé, mentre lo Stato tiene per sé quelle che ritiene non di competenza delle Regioni per attribuirle a sua volta ai Comuni, crea un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema della autonomie locali.

La norma statale interviene sostanzialmente e trasversalmente in tutte le materie, incluse quelle di competenza regionale esclusiva o concorrente, con un effetto dirompente sulle conseguenti funzioni amministrative e sul loro esercizio in via diretta, attribuita o delegata. L'esercizio della potestà amministrativa regionale è fortemente inciso dalle norme impugnate in quanto l'amministrazione regionale, che ha già delegato o attribuito alle Province funzioni sue proprie, è costretta a riprendersene per attribuirle (coattivamente) ai Comuni e tenere per sé quelle necessitate dall'unitarietà dell'esercizio.

Non solo viene dunque lesa l'autonoma potestà regolamentare delle Province di cui all'art. 117, comma sesto, Cost., ma viene altresì imposto un modello di conferimento indifferenziato e generale con legge regionale agli enti locali che indubbiamente rappresenta un'indebita compressione delle prerogative regionali anche in relazione all'art. 118 Cost. ed all'art. 119 quanto alla correlata autonomia finanziaria.

Il "collante" atto a giustificare la pervasività dell'intervento statale sarebbe dato, stante il titolo del decreto legge convertito, dall'urgenza di emanare disposizioni per "la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici". Tuttavia la norma impugnata non è idonea a raggiungere tale scopo. Non solo non razionalizza l'esercizio delle funzioni amministrative, ma non produce nessun risparmio di spesa.

Salvo che non si consideri tale quello riferito al costo dell'indennità di carica degli assessori e dei consiglieri oltre il limite ivi previsto in 10 unità. Se così fosse, va da sé che tale insignificante risparmio mal si concilia sull'effetto dirompente della norma, più di natura ordinamentale che finanziaria, i cui costi sono comunque interamente scaricati sulle Regioni.

Tali norme incidono dunque anche sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali.

Violazione del principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Il comma 18, che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, viola il principio di leale collaborazione non rientrando, le fattispecie ivi normate, nell'art. 120 della Costituzione così come applicato nell'art. 8 della L. n.

131/2003. Oltre a ciò la mancanza di concertazione tra Stato e Regioni ed enti locali di per sé viola il principio di leale collaborazione.

Posto che l'unico obiettivo della "manovra" è la riduzione delle spese, posto che è stato dimostrato estraneo tale obiettivo all'intervento gravemente incidente sull'autonomia degli enti locali in discussione, costituzionalmente definita e garantita, posto che nessun risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate e se risparmio vi è, sicuramente è sproporzionato all'intromissione nell'alveo delle garanzie costituzionali, la strada da seguire sarebbe stata quella (indicata dalla stessa Unione delle Province italiane con un ordine del giorno del 7 dicembre 2011) di condividere con le Regioni, Province e Comuni una proposta unitaria di riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

È indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale che le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, e che è ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

La norma impugnata viola quel principio di ragionevolezza che potrebbe fare ravvisare un interesse pubblico prevalente tale da giustificare una così grave limitazione e invasione della sfera di competenza regionale e degli altri enti locali territoriali.

L'uso del decreto legge, unitamente al breve termine concesso alle Regioni per ottemperare a disposizioni a loro volta invasive della loro competenza legislativa concorrente, non è giustificato da un risparmio economico non dimostrato e a scapito delle Regioni e degli enti locali.

È pertanto evidente la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza, mancanza che determina una ancor più pesante vulnerazione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Istanza di sospensione

L'art. 35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003, consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

La norma impugnata impone alle regioni a trasferire al Comune, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni. L'art. 19 impone il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, con intervento sostitutivo dello Stato.

È di tutta evidenza l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'invocata misura di sospensione.

P.Q.M.

La Corte costituzionale dichiara, previa sospensiva all'esecuzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 21, del d.l. n. 201/2011 così come convertito dalla legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 114, 117 commi 2 lett. p), 4 e 6, 118, 119 e 120 della Costituzione anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione.

Si deposita la risoluzione del Consiglio delle Autonomie Locali del 7 dicembre 2011 (doc. n. 1) nonché la delibera della Giunta Regionale n. 14-3202 del 30 dicembre 2011 così come integrata dalla D.G.R. n. 3-3869 del 16 gennaio 2012.

Torino-Roma, addì 17 gennaio 2012

Avv. Scollo - Avv. Pafundi

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*

**RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 14 febbraio 2012, n. 24**  
**(GU n. 11 del 14-3-2012)**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012 (della Regione Lombardia).

**Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Soppressione della Giunta provinciale - Riduzione dei componenti del Consiglio provinciale ad un massimo di dieci - Previsione che gli stessi non siano eletti direttamente, bensì dagli organi elettivi dei Comuni del territorio provinciale, e che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio tra i suoi membri - Rinvio a successiva legge statale della determinazione delle modalità di elezione - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Alterazione mediante decreto-legge del sistema delle autonomie locali risultante dal novellato Titolo V della Costituzione - Irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza dell'intervento legislativo - Difetto di proporzionalità e adeguatezza delle disposizioni censurate rispetto al dichiarato fine di riduzione dei costi del sistema - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio autonomistico e del carattere democratico dell'ente territoriale - Lesione dell'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria costituzionalmente garantita alle Province - Contrasto con la riserva alle Province di funzioni proprie e con la potestà regolamentare provinciale in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni stesse - Violazione della potestà regionale di allocare funzioni amministrative e risorse finanziarie nelle materie di propria pertinenza - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Inosservanza della procedura di revisione costituzionale richiesta dalla trasformazione delle Province - Violazione diretta del divieto di modificare la Costituzione con legge ordinaria.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.**

**- Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma secondo, e 138.**

**Testo del ricorso**

Ricorso della Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, On. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 1X/2953 del 212/2012, giusta procura a margine del presente atto, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN54D19H501A), del Foro di Milano, ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Roma, Via di Porta Pinciana, n. 6 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it);

**Contro**

il Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», pubblicata nel Supplemento ordinario n. 276/L alla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011 - Serie generale, per violazione degli articoli 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 138, della Costituzione.

**Fatto**

Con il decreto-legge n. 201/2011 il Governo ha approntato una serie di misure volte essenzialmente a contenere la spesa pubblica, nell'intento di porre le premesse per la stabilizzazione finanziaria ed al fine di risanare i conti pubblici del Paese, anche in relazione alla difficile situazione di crisi economica internazionale e di instabilità dei mercati e con l'obiettivo di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea. Il decreto-legge n. 201/2011 si presenta come un provvedimento assai articolato, che consta di un totale di 50 articoli, ripartiti in quattro Titoli. Il Titolo I contiene norme per lo sviluppo e l'equità; il Titolo II si occupa del rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale; il Titolo III (a sua volta articolato

nei Capi I-VIII) tratta del consolidamento dei conti pubblici; il Titolo IV contiene, infine, disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

L'art. 23 è ricompreso nel Capo III del Titolo III, rubricato «Riduzioni di spesa. Costi degli apparati», e tratta, nello specifico, della riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province; i commi da 14 a 20-bis, in particolare, ridisegnano l'assetto dell'ente provincia all'interno dell'ordinamento italiano, intervenendo tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo degli organi di governo.

Nel dettaglio, i commi 14, 18 e 19 affrontano la tematica inerente le funzioni provinciali, stabilendo che «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo (l'aggettivo "politico", presente nel testo originario, è stato eliminato in sede di conversione del decreto-legge) e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14). Le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, a norma del comma 18, dovranno essere trasferite, con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze, ai Comuni entro il 31 dicembre 2012, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento da parte delle Regioni, lo Stato provvederà in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, con legge dello Stato. Ai sensi del comma 19, lo Stato e le Regioni dovranno provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni.

I commi 15, 16, 17 e 20 intervengono sugli organi di governo delle Province, individuandoli esclusivamente nel Presidente della provincia e nel Consiglio provinciale, con eliminazione dunque della Giunta regionale (comma 15). Ne viene poi precisata la durata in carica in 5 anni. Il Consiglio provinciale sarà composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia e, in base a quanto statuito nel comma 16, le modalità di elezione, e dunque i criteri di elettorato attivo e passivo, saranno stabilite con legge dello Stato da approvare entro il 31 dicembre 2012; nella stessa legge verrà anche stabilito con quali modalità il Consiglio provinciale provvederà ad eleggere al proprio interno il Presidente (comma 17). Per quelle amministrazioni i cui organi elettivi scadono prima della fine di dicembre 2012, il comma 20 stabilisce che si applichi, fino al 31 marzo 2013, la previsione di cui all'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) (comma 20). Le Regioni a statuto speciale dovranno adeguare i propri Statuti alle previsioni di cui al decreto entro 6 mesi dall'entrata in vigore, con l'eccezione della Province autonome di Trento e Bolzano (comma 20-bis).

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertite con legge n. 214 del 2011, risultano gravemente lesive delle prerogative delle Autonomie locali e della Regione Lombardia, in quanto viziati da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

#### Diritto

1. - Premessa: ruolo e collocazione storico-istituzionale e costituzionale delle Province nell'ordinamento italiano.

#### Premessa.

Il tema della soppressione delle Province, o quanto meno del ridimensionamento del loro ruolo nell'ordinamento italiano, non è certamente nuovo. Tutt'altro. Il destino di ente discusso, perennemente «morituro», ma sempre rimasto in vita, è stato segnato fin dalla nascita della Repubblica, quando la Commissione dei Settantacinque si espresse nel senso del non riconoscimento alla Provincia della natura di ente autonomo, ed immediatamente dopo l'Assemblea in sede plenaria modificò tale orientamento e si espresse nel senso del mantenimento dell'ente nel novero dei soggetti autonomi elencati in quello che diverrà l'art. 114 della Costituzione.

Anche negli anni successivi - e fino ad oggi - la Provincia è stata fatta oggetto di proposte di eliminazione mai concretizzatesi in un iter legislativo compiuto. La «resistenza» dimostrata dall'ente di area vasta ai tentativi esperiti di ridimensionamento o persino di soppressione deve evidentemente trovare una spiegazione che non può essere semplicisticamente ricondotta a dinamiche contingenti o ad una generica predilezione per il mantenimento dello status quo. È piuttosto nel collocamento storico-istituzionale e nel ruolo che la Provincia è andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese che debbono rintracciarsi le motivazioni vere della sua persistente esistenza nell'ordinamento italiano.

Ereditata dal sistema francese, transitata per il tramite della legislazione piemontese nell'ordinamento del Regno d'Italia con la legge sull'unificazione amministrativa del 1865, la Provincia costituisce da sempre il livello di governo intermedio tra i Comuni e lo Stato centrale. Cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato italiano, nella storia unitaria l'ambito territoriale provinciale ha sempre rappresentato, per tale motivo, il riferimento per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuità che non è stata interrotta neppure dall'istituzione delle Regioni, le quali non hanno scalfito la forza attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale.



Sulla falsariga dell'amministrazione statale, si sono così strutturati su base provinciale le Camere di Commercio, le associazioni sindacali, le associazioni sportive e culturali, i partiti politici. Le stesse Regioni adottano ormai il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata. E anche la legislazione statale in materia di organizzazione territoriale dei servizi spinge per l'adozione del livello geografico provinciale. Basti, al riguardo, ricordare, infatti, che già l'art. 2, comma 38, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244) valuta «prioritariamente» le province quale ambito territoriale ottimale ai fini dell'attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche.

«Le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali. Anche se esse esistono in virtù di fatti storici artificiali è peraltro vero che anche il fatto artificiale ha finito col creare delle conseguenze che non sono artificiali» (M.S. Giannini).

Anche in virtù di questo indiscusso ed indiscutibile ruolo nel sistema Paese, all'ente Provincia la Carta del 1948 ha riconosciuto - accanto alla definizione di circoscrizione di decentramento statale e regionale di cui all'art. 129 Cost. - anche la qualifica di ente autonomo, ai pari del Comune e delle Regioni.

Con la esplicitazione del principio dell'autonomia delle collettività locali contenuto all'art. 5, la Costituzione ha riconosciuto a tale principio un ruolo caratterizzante l'ordinamento, attribuendo agli enti territoriali, quanto meno in via di principio, non solamente un ruolo di mero strumento di organizzazione statale. La collocazione di tale principio nella prima parte del testo costituzionale - collocazione che, è bene ricordarlo, è stata decisa solamente nella fase finale dei lavori dell'Assemblea costituente, poiché l'articolo nasceva invece come uno di quelli da porre nella parte dedicata alle autonomie locali - implica che esso fa parte di quei principi fondamentali dell'ordinamento che connotano la forma di Stato e che pertanto la sua eliminazione non sarebbe, secondo alcuni, nella disponibilità neppure del revisore costituzionale.

È nel Titolo V della Carta che l'art. 5 trova la sua piena esplicazione. Gli enti di cui all'art. 114 (anche nel testo originario) sono evidentemente espressione di quella autonomia riconosciuta e tutelata dall'art. 5; a dimostrarlo contribuiva peraltro la presenza della congiunzione «anche» nel testo del soppresso art. 129 Cost.: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Anche, ma non solo.

Il ruolo e la rilevanza costituzionale dell'ente Provincia, già chiaro nel testo costituzionale del 1948, ha assunto evidentemente un significato ancor più pregnante a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Ciò che emerge dall'impianto del Titolo V novellato è un sistema istituzionale su più livelli, «costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente». In questo sistema interistituzionale «a rete», tutti i livelli di governo godono di un'autonomia organizzativa, normativa e politica che non è più solamente prevista nella legge ordinaria, ma viene definitivamente sancita in Costituzione.

Se dunque, prima del 2001 alla Provincia poteva attribuirsi ancora la sola qualifica di «ente costituzionalmente rilevante», oggi la Provincia è senza dubbio «ente costituzionale».

2. - Circa la legittimazione della Regione Lombardia a far valere l'illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, per la lesione della sfera di autonomia e di attribuzioni costituzionalmente riservata alle Province.

In via ulteriormente preliminare, per quanto occorrer possa, la Regione Lombardia intende brevemente soffermarsi sulla piena sussistenza della propria legittimazione ad impugnare il censurato art. 23 del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, anche nella parte in cui tale impugnazione è volta a denunciare la grave lesione dell'autonomia e delle prerogative che la Costituzione attribuisce alle Province lombarde.

In ragione della preclusione agli enti locali di proporre direttamente ricorso alla Corte costituzionale per l'invasione delle proprie competenze, si è tradizionalmente proposto che le Regioni potessero fare portatrici delle doglianze lamentate dagli enti territoriali autonomi presenti nel territorio regionale.

Tale conclusione ha trovato esplicita conferma nella legge n. 131/2003, mediante la quale il legislatore ha provveduto all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle profonde modifiche apportate dalla L. cost. n. 3/2001 al sistema di relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, l'art. 9 di tale legge, nel modificare l'art. 32 della legge n. 87/1953, ha previsto espressamente che la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale di disposizioni statali possa avvenire «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali».

Peraltro, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare come la proposizione di un ricorso da parte di una Regione nell'interesse degli enti locali ricompresi nel territorio della prima non è necessariamente subordinata alla condizione che la lesione delle prerogative di questi ultimi riverberi in un'illegittima invasione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

In tal senso si è pronunciata, in maniera chiara, la sentenza n. 298 del 2009. In tale occasione, infatti, il giudice costituzionale ha ritenuto infondata l'eccezione mediante la quale l'Avvocatura statale affermava che la Regione non fosse legittimata ad agire, facendo la stessa valere un pregiudizio dei Comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale. Nel rigettare la suddetta ricostruzione erariale, Codesta ecc.ma Corte ha osservato: «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche Per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un vulnus delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali».

Orbene, alla luce del quadro normativa e giurisprudenziale sopra richiamato, emerge in maniera evidente come la Regione Lombardia sia pienamente titolare della legittimazione ad agire nel presente giudizio di costituzionalità. Tanto più che, proprio in riferimento a tali ultimi profili di illegittimità della norma impugnata, il presente giudizio è stato instaurato su espressa richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lombardia, formulata alla Giunta regionale con delibera del 23 gennaio 2012, n. 2 che si deposita agli atti.

In realtà, come si vedrà esplicitamente più avanti (sub paragrafo 5), la proposta revisione dell'ordinamento provinciale incide direttamente sulle competenze regionali, giacché costringe la Regione a riorganizzare - per il tramite della propria potestà legislativa - l'esercizio delle funzioni amministrative e la distribuzione delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale: con diretta violazione degli articoli 117, 118 e 119 Cost. Questo vale anche per quanto riguarda la violazione dell'art. 120 Cost. attraverso la illegittima previsione di un anomalo potere sostitutivo nei confronti della Regione, non previsto dalla Costituzione.

Di conseguenza, ogni eventuale eccezione avversa in merito non potrà che essere rigettata in quanto destituita di qualsivoglia fondamento in fatto e in diritto.

3. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 3 Cost., anche in riferimento agli articoli 1, 5 e 138, sotto il profilo della irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza dell'intervento legislativo.

In primo luogo, non è possibile non evidenziare come le norme oggi impugnite siano gravemente viziate da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza e in violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché in riferimento agli articoli 1, 5 e 138 della Costituzione.

Come esposto nella parte in fatto, l'art. 23, che, secondo la sua epigrafe, introduce norme relative alla «Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e Province», opera invero - con i commi dal 14 al 20 qui impugnati - un radicale intervento che incide in profondità sull'assetto istituzionale delle Province, con misure che colpiscono funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle stesse, alterando completamente la fisionomia del sistema delle Autonomie locali.

Si tratta:

a) della soppressione della Giunta provinciale (comma 15);

b) della limitazione ad un massimo di 10 componenti del Consiglio provinciale, oltre al Presidente della Provincia, eletti, i primi dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, il secondo tra i componenti del Consiglio provinciale, in base a modalità la cui definizione è rinviata a successiva legge dello Stato da emanare entro il 31 dicembre 2012 (commi 16 e 17);

c) della limitazione delle funzioni provinciali esclusivamente a quelle «di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14).

In aggiunta a ciò, viene imposto alle Regioni di provvedere (entro il 31 dicembre 2012) al trasferimento ai Comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) delle funzioni provinciali, con previsione, in caso di inadempimento, di esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

A chiudere un siffatto quadro, si rinviene infine, per gli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012, la previsione dell'applicazione del «commissariamento», di cui all'art. 141 del d.lgs. n. 267/00, sino al 31 marzo 2013.

I sintetizzati interventi colpiscono quindi in modo diretto il sistema provinciale, intervenendo sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni delle Province. In particolare, i commi dal 14 al 20, qui impugnati, determinano la drastica riduzione degli amministratori, l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette e il sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

Le impugate disposizioni rendono poi necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i Comuni, sia verso la Regione. Dovranno infine essere definite nuove modalità di elezione degli organi rappresentativi. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire. È tanto più irragionevole perché operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge. Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Si vuole qui richiamare l'attenzione di codesta ecc.ma Corte su taluni macroscopici aspetti di incongruità e irragionevolezza che la normativa impugnata presenta.

3.1. Nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente verrà spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Il dato è talmente macroscopico ed evidente da essere stato evidenziato già nella Relazione tecnica al testo del decreto-legge, la quale ha chiarito, commentando le disposizioni di cui ai commi 1420, che «Considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala)».

Prosegue poi la relazione tecnica: Per quanto attiene i c.d. «costi della politica» che - da dati SIOPE - ammontano a circa 130 milioni di euro lordi, appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i Presidenti e i componenti del Consiglio e che dovrà essere assicurato un supporto di segreteria, come previsto dal comma 19.

Il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame - 65 milioni di euro lordi - è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo».

Il sistema risultante dagli impugnati commi, inoltre, non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia di cui al comma 19). Inoltre, la portata della trasformazione determinata dalle norme impugate non può che implicare un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili: si pensi - per evidenziarne uno tra i più rilevanti e del tutto sottaciuti dal riforma - al profilo, che assumerà toni necessariamente problematici, del trasferimento del personale nei ruoli regionali.

L'insorgenza certa di tali criticità, connessa all'immediata operatività della norme impugate, certamente contraddice frontalmente la ratio ispiratrice dell'art. 23.

3.2. Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste».

Le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della Provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle Province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste. Nessun indicatore obiettivo di performance negativa è stato evidenziato ed utilizzato a giustificazione delle misure oggetto della presente impugnativa.

Orbene, pur tralasciando il tema della rappresentanza democratica in ambito provinciale, nessuno può ragionevolmente revocare in dubbio che un livello amministrativo intermedio fra Regione e comuni sia necessario, almeno in ordine ad alcuni temi che, esemplificativamente, possono essere individuati nei temi del lavoro, dell'ambiente, del territorio, della formazione professionale, della gestione della rete stradale e infrastrutturale, del servizio di trasporto locale, della gestione dei servizi di scuola superiore, dei sistemi idrici, di raccolta dei rifiuti, di assistenza agli enti locali, del coordinamento della forze di sicurezza e protezione civile.

In assenza di chiari dati empirici sui limiti gestionali delle province, si è deciso ora, in via generale, di modificare gli assetti organizzativi provinciali e di riallocare le funzioni ai Comuni o alla Regione,

esponendosi, per i primi, ad evidenti limiti di capacità operativa in area vasta, e per la seconda, ai rischi di «elefantiasi» dell'istituzione regionale che viene così risospinta verso una dimensione più orientata all'amministrazione che al governo.

3.3. In aggiunta a quanto sin qui evidenziato, valgono le ulteriori seguenti considerazioni: con il programmatico obiettivo di riduzione dei costi, si è in realtà posto mano ad una vera e propria trasformazione del sistema elettivo provinciale diretto, sostituendolo con un sistema di «secondo livello», che prevede inoltre la titolarità delle nomine in capo ai Comuni. Un siffatto sistema - ancora profondamente indefinito -, oltre ad evidenziare i gravi contrasti con le norme costituzionali che verranno affrontati infra, è destinato a produrre effetti negativi facilmente prevedibili.

Ed invero non sembrano essere presenti, soprattutto con riferimento ad un tessuto territoriale particolarmente frammentato, come è quello lombardo (all'interno del quale si annoverano 1544 comuni, il numero di comuni più elevato fra le regioni, valore che denota, inoltre, la ridottissima dimensione territoriale e demografica di molti di essi), le capacità tecniche, culturali e di know-how richieste per affrontare correttamente ed in modo efficiente i temi di area vasta.

1.4. Ma vi è di più: se l'obiettivo della riforma posta in essere con l'art. 23 mira ad un disegno complessivo di riforma dello Stato, nel senso della sua configurazione come apparato con costi ridotti, alta efficienza di funzionamento e maggiore prossimità ai cittadini, le sue misure si appalesano del tutto insufficienti ed inadeguate allo scopo, poiché attribuiscono gli effetti di una riforma sistemica ad una modifica che, in realtà, colpisce soltanto le province quali enti autonomi ovvero le province quali enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche le province quali ambiti di articolazione periferica dello Stato.

L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso. Infatti, l'art. 23 non grava in alcun modo sul livello provinciale di decentramento delle funzioni statali (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze per i beni culturali).

Non è possibile inoltre tacere che le norme qui impugnate non introducono nessun elemento di adattamento a contesti territoriali che presentano caratteristiche di profonda differenziazione sul territorio nazionale.

Inoltre, se, come suggerisce il tenore dell'intervento legislativo, si intendeva ripensare il modello di governo della Provincia, si sarebbe potuto attenuare il livello di «politicità» degli organi provinciali intervenendo sulla elezione diretta del Presidente, senza compromettere, in modo così profondo, la rappresentatività democratica della stessa.

A titolo di mera ulteriore esemplificazione, è stata del tutto omessa una qualsivoglia misura volta a regolare, in funzione delle finalità di contenimento dei costi e di riequilibrio della finanza pubblica, la cruciale problematica della disciplina delle partecipazioni societarie delle province.

I gravi e numerosi problemi, di cui si è qui fatto solo un rapido cenno, rendono palese l'incongruità, l'inadeguatezza e la piena insufficienza delle disposizioni di cui ai commi dal 14 al 20, dell'art. 23, qui impugnate, rispetto al conseguimento dell'obiettivo di snellimento, semplificazione e riduzione dei costi del sistema.

Le norme qui indubiate, violando i principi consacrati dagli artt. 1, 5, 138 della Costituzione - sotto il profilo della violazione dell'unità della Repubblica e del principio democratico, del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, nonché del procedimento di revisione della Costituzione - si pongono altresì in grave ed insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza.

Orbene, il principio della ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimità costantemente affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potestà legislativa regionale concorrente.

Secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma il sindacato di legittimità costituzionale di una norma non rifugge dal controllo sulla ragionevolezza della stessa in relazione alle finalità perseguite (cfr. Corte cost., sent. n. 148 del 2009, c.d.i. 4.2), essendo ben possibile la verifica che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost., sent. n. 326 del 2008) e che gli strumenti normativi rimessi allo scrutinio di legittimità costituzionale appaiano «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost., sent. n. 452 del 2007 e le ivi citate sentt. n. 274 e n. 14 del 2004). In definitiva, come ribadito in altra occasione da codesta ecc.ma Corte, «l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità» (Corte cost. n. 345 del 2004).

Alla luce delle suesposte considerazioni e della giurisprudenza costituzionale evidente appare l'incongruenza, l'abnormità e l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate rispetto ai fini enunciati di

riduzione dei costi di funzionamento delle Province. Di talché le disposizioni qui impugnate si pongono in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il sotteso principio costituzionale di ragionevolezza.

4. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 114 Cost. sotto il profilo della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Province, anche in riferimento agli artt. 1 e 5 Cost.

In via preliminare, occorre subito sottolineare quale sia l'impostazione sottesa al novellato Titolo V della Costituzione e quale sia, pertanto, la collocazione costituzionale delle Province. In particolare, secondo quanto sancito dall'art. 114, comma 1, Cost., le Province sono enti territoriali costitutivi della Repubblica, al pari dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato. Il principio di equiordinazione che si deduce dal dettato costituzionale implica il superamento di qualsivoglia impostazione piramidale e la creazione di un sistema policentrico nel cui contesto gli enti territoriali - ivi comprese le Province, dunque - sono soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, ferma naturalmente la differenziazione delle funzioni svolte da ognuno dei soggetti.

L'art. 114, comma 2, completa e specifica il contenuto innovativo del comma 1, affermando che (anche) le Province «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo quanto previsto dalla Costituzione». Mentre, dunque, nel testo costituzionale previgente l'autonomia degli enti locali, pur costituzionalmente garantita, era tuttavia rimessa, per l'individuazione del suo concreto attuarsi, ad una legge generale della Repubblica (art. 128 Cost.), essa è ora garantita direttamente dalla Carta.

La Repubblica, nell'accezione benvenutiana di Stato-comunità, è dunque articolata e costituita, oltre che dalle formazioni sociali riconosciute dall'art. 2 Cost., dalle comunità regionali e locali riconosciute e garantite dall' art. 5 Cost. E tanto l'art. 2 Cost. quanto l'art. 5 implicitamente rinviano al principio cardine contenuto nell'art. 1 Cost., secondo il quale la sovranità appartiene al popolo.

A chiarire in maniere inequivoca il legame tra il principio di sovranità di cui all'art. 1, il principio autonomistico, tutelato all'art. 5 Cost., e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., è intervenuta la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che, nella sent. 106/2002, ha affermato che «Il nuovo Titolo V - con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali - ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

Stante questo quadro di riferimento, l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, lede chiaramente l'autonomia, costituzionalmente garantita, delle Province.

In primo luogo in quanto il legislatore statale ha inteso trasformare l'ente, riducendone le funzioni al solo «indirizzo e coordinamento» (comma 14), disconoscendo così la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incomprimibile, se non mediante procedimento di revisione costituzionale, di poteri e di competenze. In questo senso, il comma 19, stabilendo che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, palesemente si pone in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria delle Province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Il principio autonomistico porta con sé il principio democratico; e pertanto, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di Comuni e Province, lo Stato non può incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale.

5. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province, anche in relazione al necessario intervento legislativo regionale per la riallocazione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale.

5.1. L'impugnato art. 23 risulta, altresì, gravemente illegittimo per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province.

Come si è già avuto modo di osservare nella parte in «Fatto», il comma 14 dell'articolo censurato prevede espressamente che alla Provincia spettano «esclusivamente» le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati dal legislatore statale o regionale di volta in volta competente. A norma del successivo comma 18, lo Stato e le Regioni provvedono secondo le rispettive competenze in relazione alle residue funzioni, ad oggi conferite alle Province, mediante trasferimento ai Comuni ovvero acquisizione da parte delle Regioni ove se ne renda necessario un esercizio unitario.

Dall'esame delle disposizioni appena menzionate, non v'è chi non veda come la limitazione delle funzioni provinciali alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni - per lo più senza alcuna specificazione in ordine all'ampiezza e alla portata delle attività medesime - si traduce nella sostanziale spoliazione a danno delle Province di funzioni che sono conferite alle stesse direttamente dalla Costituzione.

A tal proposito, sia consentito rammentare come l'art. 114 Cost. sancisca chiaramente che le Province - insieme a Comuni, Città metropolitane e Regioni - sono «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tali principi vanno rinvenuti, in primo luogo, nel comma 6 dell'art. 117, a norma del quale viene riconosciuta alle Province la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Ancora, con precipuo riferimento alle competenze di carattere amministrativo, l'art. 118, comma 2, Cost., prevede espressamente che le Province sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. In ultimo, dal punto di vista prettamente finanziario, le Province dispongono di un'autonomia di entrata e di spesa, godendo di risorse - derivanti anche dall'imposizione ed applicazione di tributi ed entrate propri - che devono essere idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 Cost.).

L'analisi delle disposizioni sopra menzionate palesa come le Province appaiano titolari di un fascio di funzioni amministrative proprie (su cui esercitano potestà regolamentare e per le quali godono di risorse finanziarie), la cui indefettibilità è sancita direttamente in Costituzione, pur nella necessità della concreta individuazione da parte della legge. In particolare, come si desume agevolmente dalla formulazione del citato art. 118, comma 2, Cost., alla Provincia spettano funzioni proprie, ossia ontologicamente connaturate all'autonomia costituzionale di tale ente, prima e a prescindere da quelle conferite dal legislatore statale ovvero regionale sulla base delle rispettive competenze.

Ciò, del resto, ha trovato una conferma espressa anche nell'ambito della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte. In particolare, trovandosi a dover giudicare della legittimità di una normativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e, in particolare, delle Province, il giudice costituzionale ha chiaramente riconosciuto la «esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.» (Corte cost., sent. n. 238 del 2007, ripresa dalla successiva sent. n. 286 del 2007).

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, emerge allora nitidamente come la drastica riduzione delle funzioni provinciali e la loro limitazione alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni siano manifestamente incompatibili con le attribuzioni spettante alle Province, così come delineata dalla Costituzione. L'intervento normativo censurato, infatti, impinge illegittimamente nella sfera di autonomia provinciale, in palese violazione delle previsioni di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Anche sotto tale profilo, l'impugnato art. 23 appare palesemente incostituzionale.

Del resto, l'invocazione dell'art. 117, comma 2, lett. p, (ai sensi del quale spetta allo Stato l'individuazione di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) al fine di dare copertura alle norme qui impugnate determinerebbe una vera e propria eterogenesi dei fini della norma stessa, la cui ratio non può che essere rinvenuta nella garanzia dell'assetto autonomistico che la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso vivo ed effettivo.

5.2. Sotto diverso profilo, l'articolo oggetto della presente questione di costituzionalità risulta illegittimo anche in relazione alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, laddove impone a queste ultime la necessaria riallocazione delle funzioni che la vigente legislazione regionale conferisce oggi alle Province. Tale necessaria riallocazione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che gli effetti dell'art. 23 qui impugnato non determinano la soppressione assoluta delle province, le quali, ancorché depotenziate e defunzionalizzate, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento, seppur con una configurazione profondamente alterata. E allora: se le province continuano ad essere esistenti, perché le Regioni non possono autonomamente decidere se attribuire ad esse funzioni regionali?

In tal senso, sia consentito ribadire nuovamente che è lo stesso art. 118 Cost. a riconoscere in capo alle Regioni il potere di conferire l'esercizio delle funzioni di propria competenza agli enti locali ritenuti più idonei ad esercitarle sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Del resto, ad

escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non potrebbe certo invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera p), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti.

Peraltro, è opportuno osservare che, nell'interpretare il rapporto tra le rinnovate potestà legislative regionali risultanti dall'art. 117, come riformato dalla L.cost. n. 3/2001 e l'art. 118 Cost., il giudice costituzionale ha chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p, e le "funzioni proprie" di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge statale o regionale. In relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent, n. 43 del 2004).

Pertanto, alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, non è revocabile in dubbio come la competenza della Regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

Orbene, con riferimento al caso di specie, è evidente come il comma 18 dell'articolo censurato, nel prevedere che entro il 31 dicembre 2012 il legislatore regionale, per quanto di propria spettanza, trasferisce ai Comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, si traduce in un'illegittima invasione delle attribuzioni delle Regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza.

Tale invasione si rivela tanto più grave e manifesta se solo si considera che - come si vedrà meglio infra - la disposizione interessata prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale - per giunta di carattere legislativo - in caso di eventuale mancata riallocazione delle funzioni predette da parte della legge regionale.

Ad ulteriore riprova della manifesta illegittimità delle previsioni censurate, deve osservarsi come le stesse non si preoccupino minimamente di definire cosa debba intendersi per «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attività comunali, senza che, pertanto, possano individuarsi con certezza le funzioni residue oggetto di riallocazione da parte di Stato e Regioni sulla base delle rispettive competenze.

Alla luce di quanto sopra osservato, non pare revocabile in dubbio il grave vulnus arrecato dalle disposizioni impugnate alla sfera di competenze regionali. Anche sotto tale profilo, pertanto, si impone la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 23.

6. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. nella parte in cui introduce una fattispecie di potere sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 23, al suo comma 18, secondo capoverso, prevede che «in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato». Si tratta quindi della previsione di una fattispecie di potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della Regione che, alla data indicata del 31 dicembre 2012, non abbia provveduto al richiesto trasferimento delle funzioni finora svolte dalle Province. Il comma descrive un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione a) che dovrebbe attivarsi in mancanza della legge regionale di riallocazione ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, b) attuato con «legge dello Stato».

Orbene, tali previsioni contrastano con l'art. 120 comma 2 Cost., ponendosi al di fuori dei casi in esso previsti.

La norma costituzionale infatti («Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione») individua, quali ipotesi idonee a giustificare un intervento sostitutivo del Governo:

il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;

il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; il caso in cui l'attività sostitutiva è richiesta dalla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, con una particolare ed espressa previsione del caso in cui l'intervento sia richiesto al fine di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La norma impugnata amplia il numero tassativo dei casi in cui la Costituzione autorizza il governo all'esercizio di attività sostitutiva nei confronti delle Regioni, estendendo illegittimamente la portata della disposizione costituzionale.

In primo luogo va precisato che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha affermato, con riguardo alle clausole dell'unità giuridica e dell'unità economica, che «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004). Tuttavia, nella medesima pronuncia, tratteggiando i caratteri essenziali del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., ha precisato che, se è vero che la norma tende ad assicurare «comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato», certamente gli interventi governativi da essa previsti hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» come risulta, tra l'altro «dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica» (Corte cost. n. 43 del 2004). Orbene, alla stregua delle impugnate disposizioni, un tema dalle evidenti connotazioni costituzionali, che incide sull'architettura del sistema delle autonomie locali, viene disciplinato mediante decreto-legge e attuato ricorrendo alla «minaccia» dell'esercizio di un improprio potere sostitutivo.

Codesta ecc.ma Corte ha richiamato condizioni e limiti dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni (ritenendo peraltro gli stessi validi in senso generale, e quindi anche con riferimento a meccanismi sostitutivi previsti da legge regionale in caso di inadempimento dei comuni nell'esercizio di funzioni amministrative proprie), precisando, tra l'altro, che:

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

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità dell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Ha inoltre ribadito l'inderogabile necessità che la legge appresti «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Come si è visto, dunque, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte in tema di esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni e della connessa nomina di commissario ad acta da parte del Governo, ha sempre ribadito che la disciplina delle ipotesi di surrogazione statale nei confronti degli enti territoriali deve assicurare a questi ultimi idonee garanzie partecipative, in coerenza con il fondamentale principio di leale collaborazione che deve sempre informare i rapporti tra due distinti enti costituzionalmente autonomi (in tal senso, ex multis, Corte cost., sentt. n. 2 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 240 del 2004).

Con riferimento alla disposizione oggetto del presente giudizio di costituzionalità, nessuna garanzia è stata prevista a tutela dell'autonomia regionale costituzionalmente prevista dal momento che, all'attivazione del potere sostitutivo, non viene garantito alcun coinvolgimento della Regione.

L'art. 23, comma 18, inoltre fa riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi, di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ricorrendo a «legge dello Stato». La previsione determina una palese violazione delle norme costituzionali che presiedono al riparto costituzionale delle competenze legislative, prevedendo una legge che disciplina la materia di competenza regionale relativa alle funzioni degli enti locali.

A tal riguardo, si ricorda che, con la sentenza n. 361 del 2010, codesta ecc.ma Corte, nel diverso caso relativo ad un atto, approvato dal Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di Commissario governativo ad acta, «denominato» legge regionale, ma privo dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuto atto legislativo, ha in primo luogo precisato che: «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente



legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Ha inoltre affermato, pur se in via dubitativa e senza esprimersi sulla legittimità di una tale ricostruzione, che una interpretazione dell'art. 120, comma 2, Cost. tesa a «legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali ... tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.» costituisce, in ogni caso, deroga eccezionale «al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni» (Corte cost., n. 361 dei 2010). Deve tuttavia aggiungersi come, con ogni evidenza, la decretazione d'urgenza, sottesa all'esercizio di poteri normativi da parte del Governo, non sembra potersi contemperare con il principio di leale collaborazione, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, imposto dall'art. 120 della Costituzione.

7. - Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 138 Cost., in relazione alla mancata osservanza della procedura di revisione della Costituzione richiesta dalla trasformazione delle Province

Ad ulteriore rafforzamento della palese illegittimità costituzionale delle norme oggetto della presente impugnazione è doveroso richiamare anche la violazione dell'art. 138 Cost.

7.1. L'intervento legislativo in esame si pone in contrasto con uno dei tratti caratterizzanti la nostra Costituzione, ovvero la rigidità della stessa che, secondo l'insegnamento più autorevole e tradizionale, «si traduce nel divieto di modificare la Costituzione se non in date forme e procedure rigorose» (così già M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano 1953, 55).

Ciò significa che ogni eventuale modifica del dettato costituzionale va introdotta esclusivamente attraverso il ricorso a norme di pari forza, vale a dire costituzionale, e dunque alla relativa procedura per esse prevista dall'art. 138 Cost.

Ed invece le previsioni norme dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 sono norme che, svuotando alcuni organi, il ruolo e le funzioni delle Province, comprimono al massimo (di fatto lo «eliminano») un ente che i Costituenti riconobbero funzionale all'attuazione dei principi di autonomia e pluralismo della Repubblica (artt. 1, 5, 114), la cui dimensione costituzionale ha trovato conferma nel nuovo art. 114 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La tutela degli enti territoriali ha trovato ampio spazio nella giurisprudenza di Codesta Corte: il principio ex art. 133, comma 2, della partecipazione delle comunità locali alle decisioni fondamentali che le riguardano è stato visto dalla Corte come garanzia a tutela dell'autonomia degli enti minori per evitare che altri enti (le Regioni) «possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate» (Corte cost., sent. nn. 279 del 1994 e 453 del 1989).

Il nuovo Titolo V, attuando definitivamente i principi già fissati agli artt. 1, 2, 3 e 5 della Costituzione, ha consacrato un assetto costituzionale «pervasivo da pluralismo istituzionale» (Corte cost., sent. n. 303 del 2003) dando vita ad un fitto reticolato di soggetti istituzionali, Comuni, Province (ma anche Città metropolitane), Regioni, Stato che interagiscono tra loro nel rispetto delle reciproche autonomie e raccogliendo la pluralità delle istanze disseminate nelle diverse realtà territoriali.

7.1.1. Se già pensare anche solo di «aggiustare» questo assetto essenziale del nostro ordinamento costituzionale attraverso un procedimento di revisione costituzionale va incontro a taluni limiti (si vedano gli insegnamenti della storica pronuncia n. 1146 del 1988), metterlo in pratica, con esiti di stravolgimento vero e proprio, affidandosi addirittura alla mera legge ordinaria, è del tutto incostituzionale.

Una risalente dottrina aveva evidenziato come una legge ordinaria che volesse modificare la Costituzione «non tanto sarebbe incostituzionale per il contrasto con un precetto della Costituzione relativo alle leggi ordinarie, quanto sarebbe inefficace perché la legge ordinaria non ha la forza sufficiente per privare di forza ed efficacia la Costituzione» (C. Esposito, *La Costituzione italiana*, 1954, 203).

Le norme de qua, al contrario, vorrebbero invece produrre, in maniera del tutto illegittima, proprio questo effetto.

Eppure codesta ecc.ma Corte ha chiaramente affermato - ribadendo ruoli e specifiche modalità - che il potere di revisione, proprio in ragione della funzione che assolve, è rimesso in prima istanza all'organo rappresentativo, ma sempre e solo nel rispetto della peculiare ed unica procedura ex art. 138. (Corte cost., sent. n. 496 del 2000).

7.2. Sulla specifica questione - dibattuta in dottrina - in ordine alla invocabilità dell'art. 138 Cost. quale parametro alla stregua del quale giudicare sulla legittimità costituzionale di una legge, questa difesa intende svolgere due ordini di considerazioni.

7.2.1. La prima: il dibattito richiamato si era sviluppato sulla circostanza per cui mai, nel corso di una storia ultracinquantennale, codesta ecc.ma Corte aveva pronunciato dichiarazioni di incostituzionalità di norme di legge in riferimento all'art. 138 Cost.

Eppure, recentissimamente, in riferimento alle note vicende dei c.d. «lodi» e quindi alle prerogative delle alte cariche dello Stato, qualcosa, e non poco, in tal senso è cambiato.

Nella sentenza n. 262 del 2009, affrontando il rilievo delle suddette prerogative rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, si legge che «la complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in peius né in melius.» Da qui si ribadisce il principio secondo cui «il legislatore ordinario, in tema di prerogative (e cioè di immunità intese in senso ampio), può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato».

In questa occasione, per la prima volta, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità di una norma invocando una norma sostanziale (nello specifico l'art. 3 Cost.) «in combinato disposto con l'art. 138».

Nella successiva sentenza n. 23 del 2011, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme sul c.d. «legittimo impedimento» non è stata più solo in riferimento al «combinato disposto degli artt. 3 e 138», ma agli «artt. 3 e 138»: in altri termini, quest'ultimo parametro è stato assunto in maniera distinta ed autonoma dal primo. Infatti, nella norma introdotta con legge ordinaria (la n. 51 del 2010) la Corte ha ravvisato elementi che «rappresentano tuttavia una alterazione, e non già una integrazione o applicazione, della disciplina dell'istituto generale di cui all'art. 420-ter cod. proc. pen. Si tratta, pertanto, di una disposizione derogatoria del regime processuale comune, che introduce una prerogativa in favore del titolare della carica, in di poteri e di competenze con gli artt. 3 e 138 Cost.».

La sent. n. 23 del 2011 potrebbe allora intendersi come sviluppo e rafforzamento di quanto detto nella sent. n. 262 del 2009 proprio per questa sorta di «promozione» dell'articolo 138 Cost. o, se si preferisce, di sua emancipazione ad un ruolo non più «minore», bensì a quello di parametro di legittimità costituzionale autonomo ed indipendente.

Sembra dunque essersi aperta la strada - grazie proprio al contributo di codesta ecc.ma Corte - percorrendo la quale si possa giungere a dichiarare l'incostituzionalità di un legge ordinaria anche per violazione diretta dell'art. 138 Cost.

7.2.2. Detto questo, la fattispecie odierna sembra essere diversa da quelle che hanno determinato le pronunce appena ricordate e, in un certo senso, la violazione qui eccepita, ancor più evidente. Per le norme impugnate, infatti, non può parlarsi di mere modifiche o integrazioni del dettato costituzionale, giacché il legislatore ordinario ha di fatto tolto dalla Costituzione quanto in essa previsto. L'intervento legislativo mira in modo evidente a depotenziare la Provincia, privandola sostanzialmente del ruolo e delle funzioni che trovano espressa copertura nel dettato costituzionale.

L'assetto istituzionale della Repubblica non può essere ridiscusso da una legge ordinaria, perché la sua architettura complessiva trova disciplina esclusivamente in norme di rango costituzionale - vale a dire quelle sin qui citate nei precedenti motivi di impugnazione: artt. 114, 117, 118, 119 - inaccessibili alle fonti primarie. Pertanto, un intervento normativo come quello in esame deve essere dichiarato incostituzionale anche per diretta violazione dell'art. 138 Cost.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni con legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» per violazione degli articoli 3, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 138 della Costituzione.

Roma, addì 4 febbraio 2012

Prof. Avv. Caravita di Toritto

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 (della Regione Veneto) .

(omissis)

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Previsione che il Consiglio provinciale sia composto da non piu' di dieci membri, eletti dagli organi elettivi comunali (secondo le modalita' stabilite entro il 31 dicembre 2012 con legge dello Stato) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata trasformazione della Provincia da ente politico direttamente rappresentativo di una comunita' territoriale in ente di secondo grado - Mancata utilizzazione del procedimento di revisione costituzionale - Incidenza sul carattere immediatamente democratico dell'ente territoriale, richiesto dal principio autonomista - Alterazione del sistema delle autonomie territoriali - Menomazione del potere regionale di allocare le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, secondo i principi di sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata. -

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 16. -

- Costituzione, artt. 1, 5, 114, (118, commi primo e secondo,) e 138; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - "Commissariamento", fino al 31 marzo 2013, delle Province i cui organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 - Eliminazione dell'elezione diretta popolare per i suddetti organi provinciali e per quelli in scadenza dopo il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza del rinvio alla disciplina dettata dall'art. 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in rapporto a dinamiche patologiche dell'ente territoriale - Incidenza sul carattere immediatamente democratico dell'ente Provincia - Menomazione delle competenze regionali - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 20.

- Costituzione, artt. 1, 3, 5 e 114; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Soppressione della Giunta provinciale e identificazione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia come organi di governo dell'ente Provincia - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata menomazione della capacita' di azione e di esecuzione delle Province - Alterazione dell'assetto storico degli enti territoriali e del sistema ordinamentale organicamente disegnato dal decreto legislativo n. 267 del 2000 - Irragionevolezza - Ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 15.

- Costituzione, artt. 3, 5 e 114; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 1, comma 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Previsione che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale fra i suoi componenti (secondo le modalita' stabilite entro il 31 dicembre 2012 con legge dello Stato) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata illegittimita' derivata, conseguente all'illegittimita' delle modalita' di costituzione del Consiglio provinciale chiamato ad effettuare l'elezione - Irragionevolezza - Ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 17.

- Costituzione, artt. 3, 5 e 114; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attivita' dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sovraordinazione ingiustificata delle Province rispetto ai Comuni - Contrasto con il riconoscimento costituzionale alle Province di funzioni amministrative (fondamentali e proprie) - Compressione della possibilita' per le Regioni di declinare, nelle materie di propria competenza legislativa, i principi di sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 14.
- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Obbligo di trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle funzioni provinciali diverse da quelle di indirizzo e coordinamento, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Intervento sostitutivo del legislatore statale in caso di mancato trasferimento da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata compressione della possibilità per le Regioni di declinare, nelle materie di propria competenza legislativa, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative - Attribuzione di potere sostitutivo allo Stato in difetto dei necessari presupposti ed in termini irragionevoli - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 18.
- Costituzione, artt. 118, commi primo e secondo, e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**Enti locali** - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province ai Comuni o alla Regione stessa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata illegittimità derivata, in conseguenza dell'illegittimo svuotamento delle funzioni provinciali - Contrasto con l'autonomia finanziaria delle Province e delle Regioni - Incompatibilità con il quadro finanziario disegnato dalla Costituzione e dalla legislazione attuativa - Imposizione del ritorno ad un sistema di finanza di trasferimento, meramente derivata - Inidoneità dell'intervento rispetto alla finalità di risparmio - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma censurata.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 19.
- Costituzione, art. 119; legge 5 maggio 2009, n. 42; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**(omissis)**

Ricorso proposto dalla Regione Veneto, (C.F. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C957O), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 150 del 31 gennaio 2012 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Bruno Barel (C.F. BRLBRN52D19M089Z) del Foro di Treviso, prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano, Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palumbo (C.F. PLMDNL57D69A266Q) della Direzione Affari Legislativi e Luigi Manzi (C.F. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, così come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011:

dell'art. 5, per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma; 118, I e II comma; 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui all'art. 120 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 14, per violazione degli articoli 118, I e II comma, della Costituzione;

dell'art. 23, comma 15, per violazione degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 16, per violazione degli articoli I, 5, 114, 138 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 17, per violazione degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 18, per violazione degli articoli 118, I e II comma, e 120 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 19, per violazione dell'articolo 119 della Costituzione;

dell'art. 23, comma 20, per violazione degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione;

dell'art. 27, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione;

dell'art. 31, comma I, per violazione degli articoli 114, 117, I e IV comma, 118 della Costituzione;

dell'art. 35, per violazione degli articoli 3, 97, I comma, 113, I comma, della Costituzione, 117, VI comma, 118, I e II comma, nonché della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

dell'art. 44-bis, per violazione degli articoli 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

Con istanza di sospensione dell'art. 23, commi da 14 a 20, e dell'art. 31, comma 1.

#### Premessa.

Il decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella G.U. n. 300 del 27 dicembre 2011, contiene numerose disposizioni che contrastano con il quadro complessivo dell'autonomia territoriale così come risultante dalla Costituzione e conseguentemente ledono il sistema costituzionale delle competenze riconosciute alla Regione.

#### (Omissis)

L'art. 23 del decreto-legge in oggetto ai commi 15, 16 e 17 trasforma la Provincia da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell'ambito territoriale di riferimento a ente di secondo grado, i cui organi di governo sono identificati in un Consiglio provinciale composto da non più di dieci componenti eletti dai Consigli comunali e in un Presidente eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. Per le modalità di elezione si rinvia a una legge statale da emanare entro il 31 dicembre 2012.

Per gli organi provinciali che vanno al rinnovo entro il 31 dicembre 2012 il comma 20 dell'art. 23 del decreto-legge dispone l'applicazione, sino al 31 marzo 2013, dell'art. 141 del decreto legislativo n. 267/2000 relativo a «Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali».

In questo modo - con alcuni commi di una disposizione di un decreto-legge, all'interno di un articolo alquanto eterogeneo, dove si tratta ad esempio della riduzione dei componenti del Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro e di altre Autorità indipendenti - viene disciplinato un tema eminentemente costituzionale: in proposito, basta considerare il dibattito svolto dall'Assemblea costituente sulla soppressione delle Province come enti autonomi in relazione alla nascita delle Regioni.

E' evidente che le Province sono state concepite dalla Costituzione come enti di governo locale, elettivi di primo grado, e che questa posizione e' stata confermata e rafforzata con la riforma del Titolo V, anzitutto nel nuovo art. 114 dove si prevede che «la Repubblica e' costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

La tecnica normativa utilizzata appare poi irragionevole dove disciplina il destino degli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012: senza nemmeno porre un'apposita disciplina, il comma 20 dell'art. 23 del decreto-legge rinvia all'art. 141 del T.u.e.l., che regola ipotesi del tutto diverse da quella in oggetto. Tale disposizione, infatti, attiene a ben precise cause, riguardanti la dinamica patologica che può verificarsi in un ente territoriale quando un Consiglio provinciale compia atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge; quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per: impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso o dimissioni del presidente della provincia; nel caso di cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati; nel caso di riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surrogare alla metà dei componenti del consiglio; quando non sia approvato nei termini il bilancio. In questi casi i consigli provinciali vengono sciolti con decreto presidenziale, su proposta del Ministro dell'interno; e con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. E' la dinamica patologica che si è verificata nell'ente a giustificare il commissariamento, con la sospensione del potere dei soggetti democraticamente eletti. Nulla a che fare, quindi, con una ipotesi di scioglimento derivante dalla stessa previsione legislativa.

La previsione del comma 14 dell'art. 23 del decreto impugnato stabilisce poi che «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze».

In questo modo vengono svuotate le funzioni amministrative delle Province e ridotte esclusivamente a funzioni di coordinamento dell'attività dei Comuni.

Tale disposizione, oltre a porsi in contrasto con le previsioni degli art.117, Il comma, lett. p), e 118, Il comma, dove si afferma che le Province sono titolari di funzioni amministrative fondamentali e proprie, oltre a quelle conferite con legge statale o regionale, comprime indebitamente la competenza legislativa regionale che nelle materie di propria competenza, anche residuale, si trova limitata a poter trasferire solo funzioni di indirizzo e coordinamento, non potendo più configurarsi come il soggetto deputato a declinare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione come invece stabiliscono i primi due commi dell'art.118 della Costituzione.

La previsione del comma 18 dell'art. 23 del decreto-legge rafforza poi la lesione delle competenze regionali, la' dove prevede che: «Lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato». Lo svuotamento delle funzioni fondamentali, proprie e conferite, previste dalla legislazione statale e regionale vigente, ai sensi degli articoli 117, Il comma, lett. p) e 118, Il comma, e' destinato ad avvenire - secondo la logica della disposizione - con legge statale o regionale, entro il 31 dicembre 2012, assegnando tali funzioni ai Comuni o alle Regioni. In questo modo, però, la disposizione esclude che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione si possano riferire, al di fuori del mero coordinamento, alle Province e prevede un illegittimo intervento del potere sostitutivo statale nei confronti della Regione, oltretutto attivato dalla scadenza di un termine irragionevolmente breve.

Il comma 19 dell'art. 23 del decreto impugnato, infine, dispone: «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia». In sostanza, la disposizione prefigura uno scenario dove le Province, sostanzialmente svuotate dalle attuali funzioni amministrative, ricevono, dallo Stato e dalle Regioni, risorse solo per lo svolgimento del supporto di segreteria ai propri organi. In questi termini, la disposizione appare sostanzialmente contraddittoria rispetto al quadro dell'autonomia finanziaria provinciale disegnato dall'art. 119 della Costituzione e altera, essendo configurabile come norma statale di coordinamento della finanza pubblica, lo stesso rapporto dell'autonomia finanziaria regionale con quella provinciale e comunale. Tale rapporto viene infatti prefigurato in termini di finanza meramente derivata: alle leggi regionali si impone di trasferire risorse, non di configurare un'autonomia finanziaria.

In sostanza, l'impianto normativo costituito dai commi da 14 a 20 dell'art. 23 del decreto impugnato appare da numerosi punti di vista in palese contrasto con la Costituzione e potenzialmente idoneo a creare gravissime difficoltà applicative, nonché aumenti di costi maggiori dei risparmi che potrebbe produrre.

La revisione o la razionalizzazione costituzionale dei livelli di governo del sistema autonomistico italiano può senz'altro ritenersi opportuna, ma deve essere attuata con una legge di revisione costituzionale, dopo un approfondito esame della situazione e delle diverse soluzioni possibili, e con un adeguato dibattito.

Soluzioni improvvisate, tecnicamente e economicamente discutibili, con aperti ed evidenti profili di incostituzionalità, creano guasti gravi ed irreparabili al sistema in termini di gestibilità e di costi aggiuntivi.

(omissis)

L'art. 23 del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, con le disposizioni poste ai commi da 14 a 20 trasforma la Provincia, da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell'ambito territoriale di riferimento, ad ente di secondo grado, con un Consiglio provinciale composto da non più di dieci componenti eletti dai Consigli comunali e con un Presidente eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. La Provincia viene poi spogliata di ogni funzione amministrativa di tipo gestionale, potendo essere titolare solo di una micro funzione di coordinamento dell'attività dei Comuni.

Infine, viene sostanzialmente svuotata della propria autonomia finanziaria, potendo disporre solo delle risorse relative al supporto di segreteria dei propri organi.

La Provincia perde così la propria autonomia politica, la propria autonomia amministrativa e la propria autonomia finanziaria. Il contrasto sostanziale con il disegno costituzionale - come si vedrà analiticamente di seguito - è macroscopico.

In questo modo, viene menomata la stessa autonomia regionale, privata dalla norma statale di un interlocutore istituzionale direttamente rappresentativo della popolazione, con una propria autonomia e responsabilit  finanziaria, cui poter affidare la gestione di funzioni amministrative, specialmente in Regioni come il Veneto dove il tessuto territoriale   costituito da Comuni di piccole o piccolissime dimensioni (ad esempio, in Veneto il 54% dei Comuni   sotto i 5.000 abitanti).

In questi termini, e soprattutto in queste situazioni, la norma statale tende a favorire la concentrazione delle funzioni amministrative attive nella Regione - e quindi induce un centralismo regionale - senza pi  permettere alla Regione stessa di sviluppare un regionalismo pienamente attuativo del principio di sussidiariet . Si viene cos  a menomare la stessa autonomia statutaria (gi  lo Statuto del Veneto del 1971 prevedeva che le funzioni amministrative fossero normalmente esercitate delegandole non solo ai Comuni, ma anche alle Province), che ben potrebbe configurare la Regione come organo pi  di legislazione e di indirizzo che di amministrazione diretta.

Non si mette in discussione, in questa sede, l'opportunit  di una seria razionalizzazione dell'attuale assetto istituzionale del sistema delle autonomie locali, in particolare delle Province, ma si ritiene che quel processo meriti di essere progettato insieme con gli Enti territoriali ed attuato con appropriati strumenti giuridici, cos  che risulti veramente funzionale a realizzare un pi  efficiente modello organizzativo e una migliore allocazione delle risorse, con effettiva riduzione dei costi, anche politici. Si rileva e lamenta, al contrario, la inidoneit  delle disposizioni censurate - nella loro forza giuridica e nei loro contenuti - a realizzare effettivamente l'obiettivo dichiarato.

Esse, alterando il quadro costituzionale, senza cogliere l'obiettivo dell'auspicata semplificazione del sistema istituzionale, ne determinano anzi una complessiva complicazione. Non ottengono in realt  neppure il risultato di una riduzione della spesa e dei costi degli apparati (cui fa riferimento il titolo dell'articolo in cui sono inserite le disposizioni impugnate):   significativo che la relazione tecnica - estremamente sintetica - che accompagna il provvedimento non abbia potuto quantificare la misura dei risparmi complessivamente perseguibili alla fine di un processo di riordino configurato in questi termini. Le norme che si censurano sono destinate invece a produrre indebiti costi aggiuntivi diretti (si pensi all'inquadramento del personale, che verrebbe trasferito al livello regionale) e indiretti (si pensi alla difficilissima gestibilit  di tutte quelle situazioni dove, a fronte di Province che hanno una dimensione territoriale ben pi  ampia di quella di alcune Regioni, contesto territoriale di riferimento   costituito da una pluralit  di Comuni «polvere» di piccole o piccolissime dimensioni).

Mediante una legge ordinaria, quindi, si pretende di compiere una vera e propria revisione costituzionale, incidendo radicalmente sul complessivo impianto costituzionale e su specifiche disposizioni, e di qui anche sull'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione.

La Regione del Veneto   dunque legittimata a tutelare davanti a codesta ecc.ma Corte le proprie prerogative costituzionali, che sono lese anche direttamente e nell'attualit  dalle disposizioni legislative statali censurate. Per di pi , codesta ecc.ma Corte in pi  occasioni (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002) ha ritenuto che le Regioni siano legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione di competenze degli enti locali, perch  «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali».

Ad integrazione di queste considerazioni d'insieme sul complessivo impianto dei commi censurati, si passa ora ad una illustrazione analitica dei singoli profili di incostituzionalit , comma per comma.

Si seguir  nell'esposizione un ordine espositivo diverso da quello numerico, per prendere in considerazione in modo unitario aspetti tra loro logicamente connessi.

#### 2.1) Illegittimit  costituzionale dell'art. 23, comma 16.

La disposizione dell'art. 23, comma 16, prevede il venir meno - per volont  di una fonte primaria e perci  senza utilizzare il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. - della Provincia come ente esponenziale rappresentativo di una comunit  territoriale che si organizza democraticamente, secondo l'art. 1 Cost., con organi elettivi di diretta emanazione del corpo elettorale.

  evidente che le Province sono state previste - riconosciute - dalla Costituzione come enti di governo locale elettivi e che questa scelta   stata confermata e soprattutto rafforzata dalla riforma del Titolo V, che le ha configurate quali «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 114, I comma, Cost.), destinate a costituire proprio in tale veste - assieme ai Comuni, alle Citta' metropolitane e alle Regioni - la Repubblica (art. 114, I comma).

Lo stesso principio autonomista di cui all'art. 5 della Costituzione, prevedendo che «la Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali», impedisce al legislatore ordinario di incidere in via definitiva sul carattere direttamente democratico dell'ente, che rappresenta uno dei requisiti

essenziali dell'ordinamento repubblicano. Il principio autonomista implica il principio democratico: e' quest'ultimo che richiede che il popolo abbia una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e che la rappresentanza abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo,

l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilita'; in secondo luogo, la capacita' di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente.

E' utile al riguardo rimarcare che codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 165/2002 ha precisato: «si deve in proposito osservare che il legame Parlamento-sovranita' popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi' democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identita', sicche' la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranita' popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non puo' essere condivisa nella sua assolutezza». E ancora: «Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse [le idee sulla democrazia, sulla sovranita' popolare e sul principio autonomistico] ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranita' popolare».

Ne' sembra possibile sostenere che la rappresentativita' indiretta configurata dalla disposizione impugnata risponda, nel caso delle Province, alla stessa caratura democratica derivante da una elezione popolare. Si tratterebbe di un argomento non privo di rilevanti conseguenze, dal momento che tutti gli enti elencati dall'art. 5, Cost. sono posti dalla Costituzione sullo stesso piano, quanto a garanzie di autonomia politica. Ad ammetterlo, ne deriverebbe infatti la legittimita' di una legge statale che stabilisse come principio fondamentale, ai sensi dell'art. 122 Cost., anche per i Consigli regionali un meccanismo del tipo di quello previsto dalla disposizione impugnata. O che prevedesse che i Consigli comunali siano composti da eletti tra i consigli di quartiere, ad esempio.

La disposizione del comma 16 dell'art. 23 del decreto impugnato viola pertanto gli articoli 1, 5, 114, 138 della Costituzione.

E' opportuno precisare che questi profili di incostituzionalita' hanno una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale. Quello delle autonomie territoriali configurato dalla Costituzione e' un vero e proprio sistema (si' veda in questi termini gia' la sentenza n. 343 del 1991 di codesta ecc.ma Corte), per cui l'alterazione della struttura essenziale e costitutiva di uno di questi enti si riflette inevitabilmente sugli altri, menomandone la sfera di competenza. Nel caso di specie la Regione risulta, ad esempio, menomata nell'esercizio del proprio potere di attuare pienamente i principi di sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione nell'allocare le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, ai sensi degli articoli 118, I e II comma, della Costituzione. Assume, infatti, un rilievo politico e istituzionale profondamente diverso allocare le funzioni amministrative all'ente Provincia cosi' come configurato dal disegno costituzionale prima ricordato, piuttosto che allocarle a un ente privo di rappresentativita' diretta delle popolazioni interessate. Ad esempio, in materia urbanistica, la Regione Veneto ha assegnato (legge regionale n. 11 del 2004) alle Province competenza a provvedere alla pianificazione territoriale per il governo del territorio (artt. 22-24), nonche' la competenza ad approvare i piani comunali di assetto del territorio (artt. 14 e 15). Tali assegnazioni di competenze si fondano sulla struttura direttamente rappresentativa della Provincia e sulla possibilita' del diretto controllo democratico del cittadino elettore (che viene meno nella disposizione impugnata).

## 2.2) Illegittimita' costituzionale dell'art. 23, comma 20.

Per gli organi provinciali che vanno al rinnovo entro il 31 dicembre 2012, il comma 20 dell'art. 23 del decreto impugnato dispone l'applicazione, sino al 31 marzo 2013, dell'art. 141 del decreto legislativo n. 267/2000 relativo a «Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali».

La tecnica normativa utilizzata appare irragionevole laddove disciplina il destino degli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012: senza nemmeno un'apposita disciplina, si rinvia all'art. 141 del T.u.e.l. che regola ipotesi del tutto diverse da quella in oggetto. Tale disposizione, infatti, attiene a ben precise cause che riguardano la dinamica patologica che puo' verificarsi in un ente territoriale dove un Consiglio Provinciale compia, ad esempio, atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge o quando non sia approvato nei termini il bilancio. In questi casi i consigli provinciali vengono sciolti con d.P.R., su proposta del Ministro dell'interno e con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. E' evidente nella ratio della disciplina che a giustificare il commissariamento e' la dinamica patologica che si e' verificata nell'ente, con la sospensione del potere dei soggetti democraticamente eletti. Nulla a che fare quindi con un'ipotesi di scioglimento imputabile alla mera volonta'



legislativa di riordino dell'ente Provincia. E in questi termini si evidenzia quindi un sintomo di irragionevolezza della disciplina.

La disposizione del comma 20 si pone quindi in contrasto l'art. 3 Cost. in termini di ragionevolezza, in quanto prevede il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2012 rinviando a una norma pensata per altre ipotesi di scioglimento dei consigli e non applicabile in questo caso; inoltre, prevedendo il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2012, in vista della eliminazione dell'elezione diretta popolare, si pone anch'essa in violazione degli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione.

L'eliminazione dell'elezione diretta popolare e' prevista, alla scadenza naturale, anche per quegli organi provinciali che sono soggetti a rinnovo dopo il 31 dicembre 2012. La seconda e la terza proposizione del medesimo comma 20 rinviano infatti ai commi 16 e 17 per la elezione dei nuovi organi provinciali. Anche per questa parte si ravvisa percio' violazione degli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione.

Quanto alla legittimazione delle Regioni ad impugnare, essa deriva da una menomazione delle competenze regionali per gli stessi motivi indicati in relazione al comma 16 nel punto precedente (2.1).

### 2.3) Illegittimita' costituzionale dell'art. 23, comma 15.

Il comma 15 dell'art. 23 - apparentemente ammissibile, in quanto l'ordinamento degli enti locali rientra nelle competenze del legislatore statale previste dall'art. 117, comma 2, lettera p) - in realta' menoma la capacita' di azione e di esecuzione delle Province ed e' palesemente in contrasto con l'assetto storico degli enti locali territoriali che hanno avuto nella Giunta l'organo collegiale di esecuzione delle deliberazioni consiliari. Ne' la disposizione lascia intendere attraverso quali meccanismi lo stesso Presidente di un ente, che rimane comunque titolare di funzioni di area vasta, possa operare. Per di piu', configura una irragionevole alterazione del sistema ordinamentale organicamente disegnato dal d.lgs. n. 267/2000, Testo unico degli enti locali, presidiato dalla clausola (art. 1, comma IV) di inderogabilita' «se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

La disposizione al comma 15 viola pertanto l'art. 3 Cost., per irragionevolezza, nonche' gli articoli 5 e 114 della Costituzione.

Anche in questo caso il profilo di incostituzionalita' ha, per i motivi esplicitati nei punti precedenti, una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale, che ne risulta menomata.

### 2.4) Illegittimita' costituzionale dell'art. 23, comma 17.

Il comma 17 dell'art. 23 del decreto impugnato, apparentemente riconducibile alle competenze della legislazione statale, viola in realta' gli stessi articoli indicati nel punto precedente (art.3 della Costituzione, per irragionevolezza, nonche' gli articoli 5 e 114 della Costituzione) per illegittimita' costituzionale derivata, per le modalita' con cui e' costituito il Consiglio provinciale chiamato a effettuare l'elezione. Anche in questo caso il profilo di incostituzionalita' ha, per i motivi esplicitati nei punti precedenti, una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale, che risulta menomata.

### 2.5) Illegittimita' costituzionale dell'art. 23, comma 14.

I profili di incostituzionalita' diventano ancora piu' evidenti nella previsione del comma 14 dell'art. 23 del decreto impugnato, dove si stabilisce che «Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attivita' dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze». Tale disposizione, oltre a comportare un'ingiustificata e inammissibile sovraordinazione delle Province rispetto ai Comuni, si pone in contrasto con le previsioni costituzionali che riconoscono le Province come titolari di un'importante dimensione di funzioni amministrative (fondamentali e proprie, oltre a quelle conferite con legge statale o regionale). In base ad esse, le Province gestiscono oggi funzioni amministrative di carattere materiale che intervengono in ambiti di particolare significato. Una prima e provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali, sebbene ai soli fini dell'attuazione della delega, e' peraltro avvenuta per effetto dell'art. 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009 (istruzione pubblica; trasporti locali; gestione del territorio; tutela ambientale; sviluppo economico; mercato del lavoro).

Soprattutto, la disposizione del comma 14 dell'art. 23 del decreto impugnato menoma indebitamente la competenza legislativa e in genere la sfera di autonomia della Regione che, nelle materie di propria competenza, si vede preclusa la possibilita' di trasferire o delegare qualsiasi funzione alle Province, nonostante la specifica caratterizzazione del proprio territorio e dei relativi assetti istituzionali. Ad esempio, risulta preclusa all'autonomia legislativa regionale la possibilita' di una scelta come quella effettuata nella legge regionale n. 11 del 2001 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), all'art. 5, di assegnare alle Province, oltre che funzioni di coordinamento, anche «funzioni di tipo gestionale in riferimento agli interessi relativi a vaste zone intercomunali o all'intero territorio provinciale». Per converso, potrebbe desumersi dalla

disposizione del comma 14 addirittura un obbligo di assegnazione esclusiva alle Province delle competenze ivi indicate, con un'ulteriore compressione dell'autonomia regionale.

In tal modo, la Regione non puo' piu', come invece stabiliscono i primi due commi dell'art.118 della Costituzione, configurarsi come il soggetto titolare del potere di declinare con propria legge - e quindi con una propria autonoma decisione in relazione alle precise caratteristiche del proprio ambito territoriale - nelle materie di propria competenza, in modo pieno, i principi di sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione in relazione alle funzioni amministrative.

La disposizione al comma 14 e' percio' in palese contrasto con l'art. 118, I e II comma, Cost.

#### 2.6) Illegittimita' costituzionale dell'art. 23, comma 18.

La previsione del comma 18 dell'art. 23 del decreto impugnato rafforza la lesione delle competenze regionali, dove prevede che: «Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarieta', differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato».

In sostanza, la disposizione, ribadendo in termini operativi quanto previsto dal comma 14, esclude che la Regione possa declinare, nelle materie di propria competenza, i principi di sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione, al di fuori delle funzioni di mero coordinamento, a favore delle Province, trovandosi indebitamente limitata nella propria competenza ed autonomia. Così, se la Regione volesse assumere un ruolo maggiormente incentrato sullo svolgimento delle funzioni legislative e meno su quello della gestione delle funzioni amministrative, in presenza di un contesto territoriale caratterizzato da una prevalenza di Comuni di piccole o piccolissime dimensioni, non potrebbe piu' valorizzare il ruolo delle Province nello svolgimento delle funzioni amministrative, nonostante reputerà questo conforme al principio di adeguatezza e di differenziazione.

Al fine di evidenziare ulteriormente il contrasto di questa situazione - che favorisce quindi un forte centralismo regionale - con il disegno costituzionale, appare utile ricordare quanto affermava codesta ecc.ma Corte già nella sentenza n. 343 del 1991, allorché valorizzava l'intento - di assicurare un sempre maggiore avvicinamento di queste funzioni alle realtà locali, sia allo scopo di evitare il formarsi di una burocrazia a livello regionale, ripetitiva di quella dell'amministrazione statale accentrata che, appunto, con l'ordinamento regionale e con la sua ulteriore articolazione a livello locale, la Costituzione tende a superare».

Inoltre, la disposizione impugnata prevede un illegittimo intervento del potere sostitutivo statale nei confronti della Regione, dal momento che non è configurabile un'esigenza di tutelare l'unità giuridica o economica (che appaiono gli unici parametri, tra quelli previsti dall'art. 120 Cost., che potrebbero essere riferiti al caso di specie) in relazione a una previsione palesemente incostituzionale; lo stesso rinvio all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, appare configurato in termini irragionevoli, dal momento che la procedura indicata nel comma 18 dell'art. 23 qui impugnato è diversa da quella ben più concertativa contenuta nel suddetto art. 8.

Oltretutto, il potere sostitutivo statale consisterebbe, nella specie, nel potere del Governo di intervenire, ove non fossero emanate le leggi regionali imposte dalla prima parte del comma 18, sostituendosi al consiglio regionale nella sua funzione di legislatore, perfino nelle materie di competenza regionale esclusiva.

La disposizione si pone pertanto in contrasto con gli articoli 118, I e II comma, e 120 della Costituzione.

#### 2.7) Illegittimita' costituzionale dell'art. 23, comma 19.

Il comma 19 del decreto impugnato dispone: «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia».

La disposizione è di fatto collegata al precedente comma 18, disciplinando la riallocazione delle risorse conseguente allo svuotamento delle funzioni, e riflette perciò in via derivata la ritenuta illegittimità costituzionale del comma 18.

Inoltre, essa - costruita riproponendo la tecnica normativa a suo tempo utilizzata riguardo al cd. decentramento amministrativo operato con il d.lgs. n. 112 del 1998 e quindi anteriormente all'attuale art. 119 Cost. - si pone in palese violazione dell'art. 119 della Costituzione, dove invece si prevede che le

Province, così come gli altri Enti territoriali, abbiano «autonomia finanziaria di entrata e di spesa»; nonché che dispongano di «risorse autonome», potendo stabilire e applicare «tributi e entrate proprie in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; che dispongano di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»; che esista un «fondo perequativo»; che tali fonti tributarie «consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»; che solo per rimuovere particolari squilibri o per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» lo Stato possa ritornare a una finanza di trasferimento.

Ogni riferimento all'autonomia finanziaria delle Province è infatti scomparsa dal comma 19 dell'art. 23 del decreto impugnato.

Questo dato va preso in considerazione anche in relazione alla normativa vigente, recentemente riordinata dal decreto legislativo n. 68 del 2011 (relativo alla autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province): l'autonomia finanziaria delle Province si fonda, infatti, su compartecipazioni a tributi erariali (come la compartecipazione all'irpef), su tributi propri derivati (ad esempio l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile e l'imposta provinciale di trascrizione), su una imposta di scopo provinciale, e solo in parte residuale su trasferimenti statali o regionali, anch'essi peraltro destinati ad essere sostituiti - in base alle disposizioni del d.lgs. n. 68/2011 -, entro precisi termini, con compartecipazioni a tributi erariali o regionali, in modo da superare i difetti e i problemi della cd. finanza derivata, che ha prodotto nel nostro sistema evidenti effetti deresponsabilizzanti.

Tutto questo quadro, attuativo dell'art. 119 della Costituzione, è ignorato dalla disposizione impugnata.

D'altra parte, l'esiguità delle funzioni amministrative assegnate alle Province (mero coordinamento, senza più alcuna attività gestionale) e l'entità delle risorse riconosciute (funzionali solo a garantire il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia) si dimostra difficilmente compatibile con il quadro finanziario disegnato dalla Costituzione, a ulteriore riprova di una sostanziale incompatibilità del disegno dell'art. 23 del decreto impugnato (commi da 14 a 20) con quello costituzionale.

Non risulta neppure chiaro come il comma 19 del decreto impugnato - e ciò appare anche un chiaro sintomo di irragionevolezza - a fronte del fortissimo ridimensionamento delle funzioni provinciali, possa gestire il passaggio sul piano del finanziamento, dal momento che si tratta di passare da un finanziamento che supera i dieci miliardi di euro (derivante dalle funzioni di amministrazione attiva, come ad esempio quelle attinenti alle strade) a quello molto ben più limitato di mere «funzioni di supporto di segreteria per l'operatività degli organi provinciali».

Da questo punto di vista, per quanto riguarda le competenze statali, il riferimento al mero «trasferimento delle risorse» sembra preludere - ma sarà chiaro, anche se i margini per una differente opzione non paiono sussistere, quando verrà approvata la legge statale di trasferimento delle funzioni (di competenza statale) alle Regioni o ai Comuni - a un incremento della finanza derivata e a un superamento dell'attuale sistema di finanza autonoma.

In ogni caso, quello che qui maggiormente rileva è che la disposizione, in relazione alla finanza regionale, è configurabile come un principio statale di coordinamento della finanza pubblica. E in questa veste impone, da subito, alle leggi regionali di riallocare funzioni con la costituzione di un sistema di finanza derivata, sia con riguardo alle funzioni residuali delle Province, sia con riguardo a quelle allocate ai Comuni, senza nessun rispetto dell'autonomia finanziaria regionale riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione.

Si impone alla Regione, in questi termini, il ritorno a un sistema di finanza di trasferimento, meramente derivata, più volte censurato da codesta ecc. ma Corte (cfr. già sentenza n. 370 del 2003, dove si precisa «la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni o degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali», ma anche le più recenti sulla autonomia finanziaria: dalle n. 16 e n. 37 del 2004 alla n. 102 del 2008). La ricaduta in termini di lesione delle competenze regionali è evidente, non solo perché menoma e trasfigura il potere di assegnazione in base al principio di sussidiarietà (un conto è assegnare funzioni amministrative a un ente dotato di autonomia finanziaria, un altro è assegnarle ad un ente che, in violazione dell'art. 119 Cost., è stato riportato a un sistema di finanza di trasferimento), ma anche perché la disposizione obbliga la Regione a piegarsi, per il finanziamento delle funzioni amministrative (sia per quelle che può conservare in capo alle Province sia per quelle che trasferisce ai Comuni) a questa logica totalmente contraddittoria dell'art. 119 della Costituzione e della sua attuazione attraverso la riforma del federalismo fiscale con legge n. 42 del 2009 e relativi decreti legislativi, in particolare d.lgs. n. 68 del 2011.

È evidente, peraltro, che il ritorno a un sistema di finanza di trasferimento, cioè totalmente deresponsabilizzante sul piano fiscale (lo Stato e la Regione trasferiscono e la Provincia spende) è in

chiara e netta antitesi con l'obiettivo di razionalizzare la spesa, come dimostrano tutti i guasti prodotti nel nostro sistema dal criterio della cd. spesa storica.

La disposizione dell'art. 19 si pone quindi in aperta e palese violazione dell'intero art. 119 della Costituzione, menomando le competenze attribuite alla Regione, obbligata a istituire un sistema di finanza di trasferimento.

In sostanza, l'impianto normativo prefigurato dai commi da 14 a 20 dell'art. 23 del decreto impugnato appare sotto questi profili in palese contrasto con la Costituzione e potenzialmente idoneo a creare gravissime difficoltà applicative, nonché aumenti di costi superiori ai risparmi che potrebbe produrre. Come si è in precedenza evidenziato, la revisione o la razionalizzazione costituzionale dei livelli di governo del sistema autonomistico italiano può senz'altro ritenersi opportuna, ma deve essere attuata con una legge di revisione costituzionale, dopo un approfondito esame della situazione e delle diverse soluzioni possibili. Soluzioni improvvisate, tecnicamente e economicamente discutibili, con aperti ed evidenti profili di incostituzionalità possono creare guasti gravi al sistema in termini di gestibilità e di costi aggiuntivi. Per questi motivi, si ritiene opportuno richiedere l'istanza di sospensione di queste norme impugnate, al fine di evitare il verificarsi di questa situazione. 3) Illegittimità costituzionale dell'art. 27, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

(omissis)

Istanza di sospensione

Ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003

La Regione del Veneto chiede che codesta ecc.ma Corte, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale qui censurate, sospenda l'esecuzione degli articoli 23, commi da 14 a 20, e 31, comma 1, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

Quanto all'art. 23, commi da 14 a 20, ne deriva la immediata preclusione delle elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali sciolti o in scadenza. Ciò determina, nel Veneto, l'effetto immediato di impedire l'indizione per la prossima primavera 2012 delle elezioni per il rinnovo del consiglio provinciale di Belluno, attualmente sciolto, e del consiglio provinciale di Vicenza, in scadenza di mandato.

I cittadini di quelle province si vedono dunque negato l'elettorato attivo e la rappresentanza democratica a livello provinciale, e alla Regione del Veneto è preclusa la possibilità di continuare ad avvalersi di quegli Enti per l'esercizio delle numerose ed importanti funzioni loro attribuite.

A quest'ultimo proposito, poi, le disposizioni censurate impongono alla Regione del Veneto di provvedere entro il 31 dicembre 2012 al trasferimento delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, nonché delle loro risorse umane, finanziarie e strumentali, ai Comuni o alla Regione stessa per assicurarne l'esercizio unitario, a pena di subire il potere sostitutivo statale.

Si tratta di adempimenti che richiedono interventi sia legislativi che amministrativi complessi e onerosi anche sul piano finanziario ed organizzativo, con riflessi anche su migliaia di dipendenti.

Risponde all'interesse generale evitare l'avvio di un processo di tali dimensioni - che avrebbe effetti irreversibili sulle istituzioni, sui dipendenti, sulla vita dei cittadini - prima che ne sia approfonditamente valutata la compatibilità costituzionale.

(omissis)

Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale sospenda l'esecuzione degli articoli 23, commi da 14 a 20, e 31, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011;

dichiari la illegittimità costituzionale degli articoli 5, 23 commi da 14 a 20, 27, 31 comma 1, 35, 44-bis, del decreto-legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011, in relazione alle disposizioni costituzionali indicate in epigrafe.

(omissis)

avv. Manzi

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*

**Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012 (della Regione Molise).**

**Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Molise - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Violazione dei principi a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo - Modificazione da parte del legislatore ordinario dell'assetto costituzionale delle autonomie territoriali - Esorbitanza dai limiti della competenza statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane - Incidenza su materie di competenza legislativa residuale e concorrente delle Regioni, nonché sulla potestà regolamentare e sull'esercizio delle funzioni amministrative nelle medesime materie - Compressione dell'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria delle Regioni nei rapporti con gli enti locali - Assenza dei presupposti e della concertazione necessari per l'esercizio del potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza - Difetto di proporzionalità rispetto all'obiettivo di riduzione della spesa - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, (20-bis) e 21.**

**- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 14; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.**

### **Testo del ricorso**

Ricorso della Regione Molise (P. IVA 00169440708) in persona del Legale Rappresentante, il Presidente pt, On.le Angelo Michele Iorio, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine del presente atto ed in virtù di delibera giuntale di incarico n. 116 del 20 febbraio 2012, dall'avv.to Vincenzo Colalillo (CLLVCN46M03A930U) presso il quale elettivamente domicilia in Roma alla via Albalonga n. 7 (studio Avv. Clementino Palmiero) (fax 0865/411980 - Pec: v.colalillo@pec.giuffre.it);

Contro:

- 1) Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri in carica pro tempore;
- 2) Governo della Repubblica Italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21, del decreto legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla Legge di conversione, 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata sulla G.U. n. 300, G.O. del 27 dicembre 2011, per violazione degli articoli 5, 114, 117, commi 2 lett. p, 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione, anche sotto il profilo di violazione del principio della leale collaborazione.

## Fatto e diritto

La Regione Molise, è stata istituita originariamente dalla legge costituzionale n. I del 27 dicembre 1963, originariamente con la sola Provincia di Campobasso, e successivamente, con legge costituzionale n. del , anche dalla Provincia di Isernia.

Inoltre dette Province sono elevate a livello istituzionale dallo statuto regionale del Molise, approvato, ai sensi dell'art. 123, 2° comma, Costituzione, giusta legge n. 347 del 22 maggio 1971, previa deliberazione di Consiglio Regionale del Molise del 26 gennaio e 12 e 23 marzo 1971.

D'altro canto, l'intero assetto organizzativo e legislativo della gestione del territorio molisano si articola secondo i principi di collaborazione verticale ed orizzontale delle due Province con la Regione, anche nella gestione del territorio.

Da ciò, l'interesse sostanziale a che la Regione Molise permanga nel suo assetto istituzionale e territoriale, (con la presenza delle due Province nell'attuale posizione istituzionale, con i relativi compiti gestionali/organizzativi) con la necessità di intervenire a far dichiarare l'illegittimità delle disposizioni legislative che, di recente, incidono su tale assetto territoriale/istituzionale.

L'art. 23 del D.L. n. 201/2011 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla L. n. 214 del 22 dicembre 2011, dal comma 14 al comma 21, contiene norme di sostanziale abolizione delle Province, che la Regione Molise ritiene lesive delle competenze degli Enti Locali) inerenti il suo territorio = previsti direttamente dalla Costituzione e, di conseguenza, ma anche direttamente, lesive delle attribuzioni legislative regionali, delle stesse prerogative regionali costituzionalmente garantite e, in generale, dell'autonomia regionale.

I Consigli Provinciali di Campobasso ed Isernia hanno avanzato al Presidente della Giunta Regionale del Molise la richiesta propositiva di impugnare alla Corte Costituzionale l'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18 19, 20, 20-bis e 21 del D.L. 211/2011, convertito dalla L. n. 214/2011.

La Regione è legittimata a proporre la presente impugnativa per la lesione diretta subita dalle norme contestate, ma anche per la lesione delle prerogative costituzionali delle Province di Isernia e Campobasso, che si riflette sulla posizione istituzionale della Regione stessa.

Più volte si è pronunciata codesta Ecc.ma Corte nel senso di ammettere censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali disciplinati dall'art. 114 della Cost. (nel testo di cui all'art. 1 legge Cost. del 18 ottobre 2001, n. 3), da cui deriva una compressione dei poteri delle Regioni (Corte Cost., nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009). È di tutta evidenza, come si spiegherà in prosieguo, l'esistenza di tale profilo di illegittimità costituzionale nella presente fattispecie, laddove la "compressione" coincide con la "sostanziale abolizione" stessa delle Province.

D'altro canto, nel vigente assetto costituzionale, proprio il riconosciuto rilievo delle autonomie locali contenuto nei principi fondamentali della Carta Costituzionale (art. 5) e radicalizzati nell'assetto istituzionale della Repubblica (art. 114, 1° comma Costituzione), impone una garanzia a tutela dell'unitarietà della Repubblica e della decentrata sovranità del popolo nel territorio localizzato.

Infatti, con la impugnata disposizione legislativa, l'Ente Provincia non si presenta più come esponente della collettività locale e attuatore dei principi garantivi alla Regione ed in ciò in palese contrasto con i precetti costituzionali. La stessa Corte Costituzionale ha già rilevato che nell'assetto costituzionale non devono essere violate le sfere di attribuzione garantite alla Regione, quale organo legislativo e di indirizzo, ma anche, a livello di principio, alle Province (a rilevanza costituzionale, ex art. 114 Cost.) e necessitate nel riparto attuativo dei rapporti Stato - Regione - Enti Locali, cui è devoluta anche l'attuazione delle esercitate competenze legislative dello Stato (Corte Cost. n. 261/2011).

In tale ottica, non sembra utilizzabile l'istituto della legge ordinaria per il "declassamento istituzionale" delle Province.

La stessa legge n. 400/1988, art. 14, aveva già garantito e chiarito che non possono essere oggetto di decretazione d'urgenza del Governo (anche se convertito), le materie di cui all'art. 72, comma 4 della Costituzione, tra le quali sono incluse le norme di carattere costituzionale.

A ciò aggiungasi che le funzioni, l'assetto e i compiti delle Province rientrano nelle statuizioni legislative del D.Lg.vo 267/2000 che, all'art. 1, comma 4, espressamente dispone che "trattasi di legge rinforzata, ai sensi dell'art. 128 Cost."

E, pervero, la stessa adita Corte Costituzionale precisa che i principi di valorizzazione e promozione delle autonomie locali, di cui al TUEL, in attuazione dell'art. 5 Cost., fa ritenere che la normativa sull'Ente Locale opera a un livello superiore della stessa formazione statale (Corte Cost. n. 30/1959; id. 13/1974).

Ad un attento esame dell'art. 23 impugnato, si deduce, e da ciò la violazione dei principi costituzionali in esame, che la Provincia viene interamente trasformata, e da Ente costituzionalmente autonomo, degrada a Ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento degli Enti Comunali.

L'incidenza costituzionale del declassamento della Provincia emerge, in modo lapalissiano, se si considera che, per effetto della statuizione legislativa impugnata, l'Ente Provincia

perde, sostanzialmente, la propria posizione istituzionale, la propria autonomia ed attività di gestione amministrativa e la maggior parte delle originarie funzioni istituzionali.

E valga, a tal fine, significare proprio l'analisi dei singoli commi dell'art. 23 in questione.

Il comma 14 attribuisce alla Province funzioni esclusivamente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze.

E certamente, non può ritenersi che la sola funzione di indirizzo e coordinamento possa rappresentare quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia della Provincia, richiesto e previsto dalla Costituzione nell'art. 117 Cost., nonché della garanzia di cui all'art. 118, comma 1, in forza del quale le Province non solo sono titolari di funzioni conferite da leggi regionali e statali, ma anche di funzioni proprie.

Il comma 15 definisce organi della Provincia, il Presidente ed il Consiglio Provinciale.

Detto comma, nell'alterare l'assetto storico - istituzionale dell'Ente Locale Provincia, incide profondamente sulle disposizioni del T.U.E.L. (d.lg.vo 267/2000), modificando proprio la funzione istituzionale e la struttura organizzativa gestionale della Provincia.

Il comma 16 trasforma il Consiglio Provinciale da organo di elezione diretta ad organo ad elezione indiretta composto da 10 componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni.

Sembra palese che, in tal modo, viene meno l'autonomia istituzionale della Provincia (in contrasto con gli artt. 5 e 114 della Costituzione) tanto che la disposizione, eliminandone il potere di autodeterminazione del Consiglio, di fatto le abolisce (subordinandole ai Comuni, di cui ne diventano diretta emanazione) e ne diminuisce, non solo l'autonomia politico - rappresentativa della collettività locale, ma anche il potere di incidenza sul territorio globalmente inteso.

È indubbio, come già da acquisita esperienza, che un organo eletto di secondo grado costituisce una rappresentanza frazionata del territorio, per cui la gestione globale e totale di questo, astrattamente generalizzata, viene meno. Inoltre, si viene a palesare un contrasto e una violazione dell'art. 14 della legge n. 400 del 1988, poiché interviene sulla materia costituzionale ed elettorale che, per legge, è sottratta alla decretazione d'urgenza.

Il comma 17 stabilisce l'elezione del Presidente da parte del Consiglio rinviando, per le modalità, a successiva legge statale.

Il comma viola gli stessi principi evidenziati per il comma 16.

A ciò aggiungasi che, l'assetto istituzionale - ordinamentale della Provincia deve garantire la rappresentanza del vertice come espressione della democrazia rappresentativa e della sovranità popolare che si estrinseca attraverso il sistema elettorale diretto o quanto meno del proprio consiglio (eletto direttamente dal corpo elettorale).

In sostanza, con tale comma si viene ad incidere, in modo determinativamente negativo, sul principio della democrazia locale, espressione del principio costituzionale dell'art. 5, sottraendo, alla libera scelta del corpo elettorale, la individuazione e scelta dell'organo rappresentativo della Provincia.

In effetti, la scelta del Presidente della Provincia concretezza, al massimo livello, la garanzia di espressione del pluralismo politico e, quindi, della governabilità in rappresentanza diretta del corpo elettorale.

La modifica, di cui al presente comma, svincola il Presidente, anche nelle sue scelte concrete, dal corpo elettorale per subordinarlo ad altro organo, cioè il Consiglio, espressione di secondo grado, in quanto rappresentante dei singoli Comuni.

Il comma 18 attribuisce allo Stato ed alle Regioni, secondo le rispettive competenze, il trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È previsto l'intervento sostitutivo da parte dello Stato.

Pervero, proprio il potere sostitutivo dello Stato determina una violazione sostanziale del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, alterando lo stesso indirizzo di decentramento amministrativo.

Il combinato disposto dell'art. 5, 114 e 118 Cost., garantiscono, alla Provincia, un autonomo livello di esercizio di funzioni, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Il comma 19 prevede, da parte dello Stato e delle Regioni, il trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite.

A ben vedere, in tal modo, il nuovo assetto della Provincia viola o degrada depauperandolo il principio dell'autonomia organizzativa di un Ente a rilevanza costituzionale = quale è la Provincia =, sopprimendone, di fatto, gli stessi poteri statutari (da tempo riconosciuti e garantiti) e poteri regolamentari per lo svolgimento di funzioni autonome.

Nell'ottica previsionale del comma 19, viene ad alterarsi anche l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., ivi compresi i meccanismi del Federalismo Fiscale; e ciò anche come fonte di finanziamenti per lo espletamento delle proprie funzioni.

Il comma 20 stabilisce la decorrenza dei nuovi organi, rimettendo, invero, al potere legislativo il termine di incidenza sull'assetto istituzionale delle Province, sull'attualità della sua autonomia e, da ultimo, sugli stessi diritti dei cittadini nel potere sovrano di elezione degli organi provinciali.

Non sembra costituzionalmente corretto riservare, al legislatore statale, il potere di individuare la decorrenza del nuovo assetto degli organi istituzionali dell'Ente Locale.

Il comma 20-bis esclude dall'applicazione le Province Autonome di Trento e Bolzano ed assegna alle Regioni a Statuto Speciale 6 mesi per adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dei precedenti commi.

Il comma 21 consente ai Comuni l'istituzione di unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa.

I richiamati commi, di cui all'art. 23 Legge citata = tutti in stretta connessione tra loro =, violano gli articoli 5, 114, 117 commi 2 lett. p) 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Quanto all'art. 5 della Costituzione,

Ivi si riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali, ed al principio del più ampio decentramento amministrativo ed all'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. L'articolo, nel suo complesso è una garanzia fondamentale delle autonomie locali e quindi anche delle province come decentramento della operatività degli organi statali nel territorio locale.

La statuizione dell'art. 5 non concretizza una enunciazione di mero tipo programmatico ma assume valore vincolante non solo come garanzia delle autonomie locali, ma anche come obbligo dello Stato (e della legislazione nazionale e regionale) di adeguarsi a tale parametro costituzionale come esigenza dello stesso decentramento amministrativo/burocratico.

È evidente l'inversione del parametro costituzionale (garantito dal richiamato art. 5 Cost.) nella norma impugnata, con conseguente grave compromissione, anche dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa.

In effetti il disposto costituzionale impone una garanzia di bilanciamento tra la forma unitaria della Repubblica ed il principio del decentramento a tutela proprio delle collettività locali in cui l'Ente Provincia, come momento di convergenza anche di Enti minori, assurge a momento di coagulo territoriale.

E certamente il depauperamento di detto Ente, cioè la Provincia, non solo viola detto principio di garanzia, ma si pone in palese contrasto anche con lo statuito criterio secondo il quale la Repubblica non solo riconosce, ma anche promuove le autonomie locali.

E si appalesa consequenziale che snaturalizzando la funzione e i compiti della provincia si altera anche la forma, storicamente garantita, del decentramento amministrativo come articolazione sul territorio.

Quanto all'art. 114 della Costituzione (nella statuizione di cui alla L. cost. 3/2001).



La Costituzione statuisce, in modo chiaro ed espresso che la Repubblica è costituita dalle Province, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, ribadendo che sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione.

Ed invero sia durante i lavori preparatori della Carta, sia in Assemblea, emerse in modo chiaro, che la Provincia, proprio in quanto parte della Repubblica, gode di garanzia e poteri di autonomia.

Posizione - questa - che con la disposizione impugnata viene meno in quanto si viene ad alterare la organizzazione costituzionale, nell'assetto di garanzia territoriale (e di rappresentanza diretta della popolazione localizzata su detto territorio).

E ciò a differenza di altri Enti intermedi.

Sul punto la stessa Corte Costituzionale, risolvendo la questione di legittimità costituzionale relativa alle Comunità Montane, proposta proprio dalla Regione Molise, ha statuito che le stesse non possono considerarsi come Enti dotati di propria autonomia strutturale e funzionale, dipendendo direttamente dalla Regione, in quanto non sono ricomprese nel tassativo elenco previsto dall'art. 114 della Costituzione. (Corte costituzionale, 24 giugno 2005, n. 244).

A contrariis, dunque, nel caso di specie, trova riconoscimento il principio in base al quale le Province, essendo espressamente ricomprese nell'elenco di cui all'art. 114 (ove si afferma che la Repubblica si riparte in ...) deve ritenersi che la Provincia è ente dotato di una propria sfera di attribuzioni compiuta e totalmente autonoma, con prerogative riconosciute direttamente dalla Carta Costituzionale.

La modifica di tale assetto necessita di un procedimento aggravato, in quanto inerente l'eliminazione della Provincia nel suo organo amministrativo fondamentale, quale la riduzione del Consiglio Provinciale non più a organo di governo (nonostante la definizione del comma 15), ma solo ad organo di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni (con l'attribuzione delle relative funzioni ai Comuni e alle Regioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali).

Proprio in ciò si viola, in modo sostanziale l'art. 114, in quanto il proposto riordino dell'Ente provincia come Istituzione territoriale locale deve essere mantenuto nella sua autonomia sostanziale (garantita dalla costituzione) e non può essere oggetto di "declassamento istituzionale" neppure (e soprattutto) per esigenze volte a risanare le finanze pubbliche. In tal modo, la statuizione legislativa ordinaria assurge a momento modificativo della Carta Costituzione.

Né, peraltro viene lasciata (neppure in via residuale) una autonomia opzionale alle Province (o alla stessa regione come attuazione dei poteri di cui agli artt. 117/118/119) in violazione del secondo comma dell'art. 114.

Quanto all'art. 117, commi 2, lett. p), 4 e 6.118 e 119 Cost.

L'art. 117, secondo comma, lett. p) = nel testo vigente = della Cost., attribuisce, e residua, allo Stato legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali della Province e Città metropolitane.

E ciò proprio in contrapposizione alla attribuzione della materia alla Regione (per quanto di propria competenza) con gli artt. 122 e 123 Cost.

L'intervento "demolitorio" attuato con la norma impugnata, travalica la competenza statale il cui limite è dato dal parametro costituzionale appena citato in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 della Costituzione istitutivi, appunto, delle autonomie locali e, per quello che qui ci riguarda, delle Province.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato in merito alle funzioni fondamentali della Province e Città metropolitane, può, e deve, essere esercitata solo ed esclusivamente nel rispetto e garanzia della "esistenza" dell'Ente provincia quale "enti autonomi con poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione".

In ciò la garanzia dell'intero impianto costituzionale come attuazione del principio della autonomia sancito (in modo vincolante) dall'art. 5 Cost.

Le norme impuginate, invece, sostanzialmente aboliscono le funzioni (e i relativi organi di Governo) fondamentali limitandosi ad attribuire alle Province "mere funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze".

Posto che la Provincia = proprio in quanto ente autonomo = è dotata di funzioni statutarie, regolamentari ed amministrative, appare evidente che con la attribuzione del mero "indirizzo e coordinamento" si svuotano

del tutto le garanzie di autonomia di detti enti, ledendo la stessa autonomia della Regione cui sono attribuiti poteri legislativi e regolamentari incidenti sulle Province.

Con lo impugnato disposto legislativo, sostanzialmente si viene a ledere la stessa autonomia dell'Ente Regione nelle sue competenze residuali e concorrenti; nonché nella stessa potestà regolamentare delle regioni laddove impone alle medesime di trasferire ai Comuni le funzioni delle Province e di tenere per sé quelle volte ad assicurare l'esercizio unitario.

Le Regioni, infatti, nell'ambito della propria potestà legislativa e regolamentare detengono il potere di conferire o meno funzioni amministrative alle Province, anche attraverso l'istituto della delega.

Con la disposizione impugnata tale potere - diritto viene sostanzialmente soppresso.

A ciò aggiungasi che la stessa Provincia è, a sua volta, titolare anche di funzioni amministrative proprie e di potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (artt. 118 e 117 Cost).

Eliminare tout-court dette funzioni attribuendole alle Regioni che, a loro volta, (per quanto di loro competenza), le attribuiscono ai Comuni o le tengono per sé, mentre lo Stato tiene per sé quelle che ritiene non di competenza delle Regioni per attribuirle a sua volta ai Comuni, determina un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema della autonomie locali.

La norma statale infatti, incide nelle stesse materie di competenza regionale (sia esclusiva che concorrente), con un effetto dirompente sulle conseguenti funzioni amministrative e sul loro esercizio in via diretta, attribuita o delegata.

L'esercizio del potere regionale innanzi richiamato viene determinativamente inciso se si considera che la Regione Molise ha già delegato o attribuito alle Province funzioni sue proprie.

Con la impugnata disposizione legislativa la Regione, è obbligata a trasferire tali funzioni ai Comuni e tenere per sé quelle necessitate dall'unitarietà dell'esercizio.

Non solo viene dunque lesa l'autonoma potestà regolamentare delle Province di cui all'art. 117, comma sesto, Cost, ma viene altresì imposto un paradigma di conferimento = indifferenziato e generale = con legge regionale agli enti locali (e quindi alla stessa Provincia).

In ciò una evidente compressione delle prerogative regionali in relazione all'art. 118 Cost.

E tale compressione si riverbera anche come violazione dei poteri attribuiti alla regione con l'art. 119 quanto alla correlata autonomia finanziaria.

In affetti la norma impugnata non solo non razionalizza l'esercizio delle funzioni amministrative, ma non determina nessun risparmio di spesa (obiettivo cui era finalizzato la statuizione impugnata).

Tali norme incidono dunque anche sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali.

Peraltro, nell'ambito regionale, l'Ente Provincia garantisce la concreta esigenza ed attuazione di funzioni amministrative sul territorio ultracomunale, in modo coordinato ed omogeneo, in ampia fascia di laterie che si ricollegano direttamente al territorio nella sua omogeneità ultracomunale e ambiti di programmazione di settore.

Violazione del principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Il comma 18, che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, viola il principio di leale collaborazione non rientrando, le fattispecie ivi nominate, nell'art. 120 della Costituzione così come applicato nell'art. 8 della L. n. 131/2003.

A ciò aggiungasi che la mancanza di concertazione tra Stato e Regioni ed Enti locali (appunto la stessa Provincia) di per sé viola il principio di leale "collaborazione".

In particolare, valga sottolineare che detto principio rappresenta un cardine dell'ingegneria istituzionale dei rapporti Stato - Regioni - Enti Locali.

E, perverso, la stessa giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che si tratta di uno di quei "valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti". (Corte Cost. sent. n. 177 del 1988).

Posto che obiettivo della "manovra" (in cui si concretizzano le disposizioni legislative in esame) è la riduzione delle spese, (perverso principio all'intervento gravemente incidente sull'autonomia della Provincia),

ma considerato che nessun - o quanto meno insignificante - risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate appare sproporzionatamente lesivo delle garanzie costituzionali (in un bilanciamento di posizioni e obiettivi) il disciplinato riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

È indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale che le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, e che è ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali ove la loro violazione comporti (come nel caso di specie) una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

La norma impugnata viola quel principio di ragionevolezza che potrebbe fare ravvisare un interesse pubblico prevalente tale da giustificare una così grave limitazione e invasione della sfera di competenza regionale e degli altri enti locali territoriali.

Principio riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale, nel momento in cui ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza necessari affinché il Governo possa legittimamente emanare decreti-legge può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, il quale deve svolgersi su un piano diverso dalle valutazioni iniziali del Governo e successiva del Parlamento in sede di conversione e non è precluso dall'eventuale legge di conversione.

A questa, infatti, non può riconoscersi efficacia sanante, poiché il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza" costituisce un vizio in procedendo della relativa legge, con cui è alterato il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie. (Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171).

La decisione in esame, peraltro, è un decisivo parametro di riferimento se si considera il fatto che prende posizione sulla questione se alla legge di conversione di decreto-legge deve essere riconosciuta efficacia sanante della nullità del medesimo decreto emanato dal Governo in mancanza dei casi straordinari di necessità e d'urgenza.

Istanza di sospensione

L'art. 35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003, consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

La norma impugnata impone alle regioni a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni. L'art. 19 impone il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, con intervento sostitutivo dello Stato.

È di tutta evidenza l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'invocata misura di sospensione.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare - previa sospensione all'esecuzione - l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 21, del d.l. n. 201/2011 così come convertito dalla legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 114, 117 commi 2 lett. p), 4 e 6, 118, 119 e 120 della Costituzione anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione.

Si deposita: delibera della Giunta Regionale Molise n. 116 del 20 febbraio 2012.

Isernia-Roma, 21 febbraio 2012

L'Avvocato: Colalillo

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*



**Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (della Regione Lazio).**

**Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Riduzione a due del numero degli organi di governo della Provincia: Consiglio provinciale, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni, e Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti - Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia rinviate ad una legge dello Stato da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata modifica dell'assetto costituzionale delle autonomie locali - Insussistenza dei requisiti di straordinarietà e urgenza che legittimano l'adozione di un decreto-legge - Contrasto con i principi e le norme costituzionali inerenti ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali - Stravolgimento del ruolo attribuito dalla Costituzione alle Province - Lesione dell'autonomia legislativa regionale nella distribuzione delle funzioni amministrative a livello locale - Incidenza diretta sulla rappresentatività democratica dell'ente territoriale - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dei principi della Carta europea delle autonomie locali - Eccesso di potere legislativo - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi da 14 a 20.**

**- Costituzione, artt. 5, 72, comma quarto, 77, 114, 117, commi secondo, lett. p), e sesto, 118, comma secondo, 119, comma quarto, e 120, comma secondo.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio - Inidoneità della nuova disciplina ad apprestare una maggiore garanzia di concorrenza tra i diversi soggetti del mercato e ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti - Discriminazione a danno degli esercizi commerciali di modeste dimensioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1.**

**- Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto.**

#### **Testo del ricorso**

Ricorso nell'interesse della Regione Lazio (codice fiscale 80143490581), in persona della Presidente pro tempore Renata Polverini autorizzata con deliberazione della Giunta Regionale n. 17 febbraio 2012, n. 44 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. Piero d'Amelio (codice fiscale DMLPRI43L16H211V) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via della Vite, n. 7 (PEC dsa\_avvocati@legalmail.it - fax 06 6792920) come da procura speciale a margine del presente atto);

Contro

il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 77, 72 comma 4, 114, 117, comma 2, lettera p), 118, comma 2, 119 comma 4 e 3,

120 comma 2 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione;

dell'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 3 e 117 comma 4 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale cooperazione.

#### Fatto

Sul Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 2011, n. 300 (doc. 2) è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

Il d.l. n. 201/2011, al dichiarato fine di arginare gli effetti della crisi economica in atto, contiene misure urgenti dirette ad assicurare la stabilità, la crescita e l'equità, con l'obiettivo di avviare una profonda riforma dell'economia ed una significativa riduzione dei costi della politica e degli apparati amministrativi.

Tra gli interventi previsti vengono qui in evidenza la riforma dell'assetto ordinamentale degli enti territoriali (artt. 23, commi da 14 a 20) e la liberalizzazione delle attività commerciali (art. 31, comma 1).

Le menzionate disposizioni sono lesive delle attribuzioni e delle competenze regionali per i seguenti motivi di

#### Diritto

I. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni. in legge n. 214/2011

L'art. 23 della legge n. 201/2011, intitolato «Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province», ai commi 14-20 così recita:

«14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.».

Premessa: il contenuto delle norme considerate.

Le norme sopra richiamate configurano un intervento di carattere strutturale che investe sia le funzioni che gli organi delle Province, attraverso misure dichiaratamente finalizzate a ridurre i costi di funzionamento delle stesse.

Alle Province si riconoscono unicamente «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti stabiliti con legge statale o regionale (comma 14), mentre le altre funzioni sono trasferite, con le relative risorse e, rispettivamente, con legge statale o regionale, entro il 31 dicembre 2012, ai Comuni o, per l'esercizio unitario, alle Regioni. In caso di mancato trasferimento delle funzioni regionali entro il termine indicato del 31 dicembre 2012, è previsto il potere sostitutivo dello Stato (commi 18 e 19).

Gli organi di governo della Provincia sono ridotti a due: Consiglio e Presidente e durano in carica cinque anni (comma 15).

Il Consiglio provinciale dovrà essere composto da un numero massimo di dieci componenti «eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia»; Il Presidente verrà «eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti». La determinazione delle modalità di elezione dei consiglieri e del Presidente è riservata ad una legge statale da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 (commi 16 e 17).

Per le Province i cui organi sono in scadenza alla data del 31 dicembre 2012 è infine prevista una sorta di commissariamento fino al 31 marzo 2013, mentre gli organi che dovranno essere rinnovati successivamente, restano in carica fino alla loro naturale scadenza (comma 20).

1. Le norme in esame incidono profondamente sulla forma di Stato prevista dalla Costituzione, in quanto sostanzialmente svuotano le Province delle loro funzioni ed incidono sulla composizione e sul procedimento elettivo dei relativi organi in modo così invasivo da modificare notevolmente l'assetto costituzionale delle autonomie locali.

La natura strutturale di tale intervento - come espressamente ammesso nella stessa relazione tecnica del governo (1) - esclude dunque la ravvisabilità dei requisiti di straordinarietà e urgenza che legittimano l'adozione di un decreto-legge e lo rende pertanto illegittimo per violazione dell'art. 77 della Costituzione. La riforma avrebbe invece richiesto uno strumento normativo più adeguato e concertato, sulla base di un processo condiviso con tutti i livelli di governo coinvolti.

Si è, invece, proceduto con la decretazione d'urgenza a comprimere il sistema delle autonomie locali svuotando, di fatto, il ruolo di un ente territoriale equiordinato allo Stato dall'articolo 114 della Costituzione. Il Governo è intervenuto con una fonte extra ordinem su una materia sottratta, inoltre, alla sua disponibilità anche dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che espressamente esclude che le materie previste dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione (tra cui sono incluse le norme di carattere costituzionale o elettorale) possano costituire oggetto di decretazione d'urgenza.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per ridisegnare l'assetto istituzionale delle autonomie territoriali al di fuori di una visione globale, oltre a porsi in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'articolo 77 della Costituzione, crea squilibri e asimmetrie nel sistema delle relazioni tra i diversi livelli di governo e, a cascata, nei rapporti con i cittadini.

2. Le disposizioni in esame appaiono altresì in evidente contrasto con i principi e le norme costituzionali che incidono sui rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali e, in particolare, violano gli artt. 5, 114, 117 (comma 2, lettera p) e comma 6), 118, 119 e 120 della Costituzione ed i principi generali dell'ordinamento sulla disciplina degli enti locali.

I parametri costituzionali in argomento non consentono al legislatore ordinario di modificare la natura degli elementi costitutivi della Repubblica, quali enti del governo territoriale rappresentativi delle rispettive comunità ed equiordinati allo Stato.

La disciplina dettata dall'articolo 23 in esame stravolge infatti il ruolo attribuito dalla Costituzione alle Province, declassandole ad ente di secondo grado, con non meglio identificate funzioni di solo coordinamento delle attività dei Comuni, privandole altresì della possibilità di esercitare le competenze amministrative riconosciute dalla Costituzione.

Lo svuotamento di funzioni amministrative delle Province concretizza poi anche una grave lesione dell'autonomia legislativa regionale, in quanto stravolge l'assetto delle funzioni amministrative previsto dall'articolo 118 della Costituzione sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, vanificando nella sostanza le competenze legislative della Regione nella distribuzione delle funzioni stesse a livello locale.

In particolare la devoluzione alle Regioni di una parte delle funzioni concretizza una violazione della logica sottesa al principio di sussidiarietà verticale che dovrebbe ispirare l'attribuzione delle funzioni amministrative in quanto, in base al nuovo assetto delineato dalle disposizioni in esame, le Regioni

eserciterebbero le funzioni amministrative degli altri enti locali non solo laddove ciò sia necessario per garantirne l'esercizio unitario.

Tali osservazioni sono state espresse anche in sede di Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio (CAL) nella seduta del 24 gennaio u.s. che, in tal sede, ha approvato all'unanimità la deliberazione n. 1, di proposta al Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 41, comma 4, dello Statuto regionale, di ricorso alla Corte Costituzionale avverso l'articolo 23, commi 14-21, del d.l. n. 201/2011 in esame (doc. 3). Nel rilevare che la precitata norma ha chiaramente lo scopo di coniugare l'opportunità di non estendere la legittimazione ad agire di fronte alla Corte costituzionale, all'esigenza di consentire comunque anche alle autonomie locali un margine di tutela delle relative prerogative costituzionali, si sottolinea che la norma in questione non riveste soltanto una valenza procedurale, ma prefigura anche potenzialmente un poterdovere della Regione di difendere il sistema delle autonomie locali, promuovendo la questione di legittimità costituzionale, allorché si verificano lesioni della sfera di autonomia costituzionale delle stesse.

La Regione è dunque legittimata a proporre la presente impugnativa sia per la lesione diretta subita dalle norme contestate, sia per la lesione delle prerogative costituzionali delle Province (le sentenze Corte cost. nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009 hanno dichiarato l'ammissibilità delle censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali istituiti dall'art. 114 della Cost., da cui derivi una compressione dei poteri delle Regioni).

Nel dettaglio delle singole disposizioni si formulano inoltre le censure che seguono.

2.1. Il comma 14 prevede che spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2.1.a. Tale norma viola gli artt. 114, 117, comma 2, lettera p) e 118, comma 2 Cost. in quanto con una fonte impropria svuota le Province delle loro funzioni.

In tema di funzioni delle province occorre ricordare che l'art. 114, comma 2 Cost. stabilisce che le Province, con i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

L'art. 118 comma 2 Cost. stabilisce che le province (ed i comuni e le città metropolitane) sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. Tali norme impongono così di distinguere, come ha rilevato attenta dottrina, tra: funzioni fondamentali (riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117 comma 2 Cost.), funzioni attribuite ai Comuni (art. 118, comma 1 Cost.), funzioni proprie (di cui sono titolari Comuni, Province e Città metropolitane ex art. 188, comma 2 Cost.) e funzioni conferite a province, Città metropolitane Regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ex art. 118 comma 1 Cost. ed ancora una volta conferite a Comuni, Province e Città metropolitane con legge statale o regionale, ex art. 118, comma 2, Cost.

L'art. 117, secondo comma, lett. p), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di funzioni fondamentali delle province, oltre che dei comuni e delle città metropolitane.

L'indicazione delle funzioni fondamentali degli enti locali è contenuta nell'art. 3 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), che individua in via transitoria le funzioni ed i relativi servizi da considerare quali funzioni fondamentali delle province:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge in esame;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

c) funzioni nel campo dei trasporti;

d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;

e) funzioni nel campo della tutela ambientale;

f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Il decreto-legge in esame azzerà queste funzioni, richiamando al comma 14 solo la funzione di indirizzo politico e coordinamento, i cui limiti e materia saranno indicati con legge statale o regionale. Pertanto, tale funzione è disciplinata separatamente rispetto a quelle funzioni (già conferite alle province dalla normativa



vigente) che in base al comma 18 lo Stato e le Regioni, ciascuno per quanto di competenza, dovranno trasferire con propria legge ai Comuni entro il 30 aprile 2012.

Ma prevedere una funzione di indirizzo e coordinamento del tutto scollegata rispetto alle funzioni proprie attribuite significa, di fatto, svuotare le competenze delle province, demandando al legislatore statale o regionale la scelta, al limite, di non trasferire nulla. Un siffatto intervento demolitorio travalica la competenza statale ed incontra i limiti stabiliti dall'art. 117, comma 2, lett. p) in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 Cost. istitutivi, appunto, delle autonomie locali e per quanto qui interessa delle province.

Inoltre, attribuire tutte le funzioni già provinciali alle Regioni che, a loro volta (e per quanto di loro competenza), le dovranno attribuire ai Comuni o tenerle per sé mentre lo Stato tiene per sé quelle che ritiene non di competenza delle Regioni per attribuirle a sua volta ai Comuni, crea un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema della autonomie locali.

2.1.b. Inoltre, nel prevedere in capo alle Province un generalizzato potere di indirizzo e di coordinamento nei confronti dei Comuni, il comma in discorso viola l'art. 114 Cost., che delinea un sistema equordinato delle autonomie territoriali.

Dalla formulazione generica della disposizione non si evince, peraltro, in che cosa dovrebbero consistere esattamente tali funzioni di indirizzo e coordinamento ed essendo le stesse riferite esclusivamente all'attività dei Comuni, si lascia irrisolta la questione relativa alle «funzioni di governo di area vasta», inconciliabili con la dimensione comunale.

2.2. Sui commi 15, 16 e 17 del d.l. n. 201/2011.

La prevista riduzione della governance e la sottrazione al corpo elettorale dell'investitura diretta degli organi di governo della provincia pur essendo, in linea di principio, riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, quale «legislazione elettorale ed organi di governo» di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione, viola gli artt. 5 e 114 Cost. in quanto incide direttamente sulla rappresentatività democratica dell'ente Provincia, comportando una delegittimazione dei relativi organi ed un conseguente svilimento della natura stessa delle Province, quali elementi costitutivi della Repubblica ed enti esponenziali di una comunità territoriale che si organizza democraticamente.

Il comma 16 poi, prevedendo un procedimento elettorale che non è immediatamente operativo (in quanto le modalità di elezione saranno stabilite da una futura legge dello Stato), lascia notevoli margini di indeterminazione, ponendo in essere un'ipotesi di violazione del principio di ragionevolezza.

2.3. Il comma 18 del d.l. n. 201/2011 viola gli artt. 118 e 120 Cost., in quanto esclude le Province dal novero degli enti territoriali che declinano i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

2.3.a. La norma viola innanzi tutto l'art. 120 comma 2 Cost. che prevede l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nelle materie di competenza delle Regioni, limitando la discrezionalità del Governo ai soli casi indicati tassativamente dall'articolo stesso: invece con la norma in esame il Governo, con decretazione d'urgenza mancante oltretutto dei relativi presupposti, ha introdotto una nuova fattispecie di potere sostitutivo straordinario priva di copertura costituzionale.

2.3.b. L'obbligo di trasferimento ai comuni delle funzioni finora già conferite trova nel comma 18 il solo limite costituito dall'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a garanzia del quale le funzioni possono essere «acquisite» dalle Regioni: tale prevista «acquisizione» viola l'art. 118 Cost. in quanto introduce nell'ordinamento un tertium genus rispetto al trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni o al mantenimento di funzioni in capo alle regioni stesse.

2.3.c. Ancora, la previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato viola il principio di leale collaborazione.

Infatti, posto che il dichiarato obiettivo del d.l. n. 201/2011 è la riduzione delle spese, e che nessun risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate (o, se risparmio vi è, è sicuramente sproporzionato rispetto alla grave intromissione nell'alveo delle garanzie costituzionali), l'introduzione di una siffatta norma avrebbe richiesto la condivisione con le Regioni, Province e Comuni di una proposta unitaria di riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

2.4. Il comma 19 del d.l. n. 201/2011 stabilisce che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

2.4.a. Le censure di illegittimità sopra formulati con riferimento al trasferimento di funzioni previsto dal comma 18 si estendono, per illegittimità costituzionale derivata, anche al comma che prevede il conseguente trasferimento delle risorse.

2.4.b. La norma viola oltretutto l'autonomia organizzativa delle Province che, in base all'art. 114 Cost. sono enti costitutivi della Repubblica, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

2.5. Il comma 20 viola gli artt. 1, 5 e 114 Cost. e i principi della Carta europea delle autonomie locali, ratificata dal Parlamento italiano.

Viola anche l'art. 3 Cost. per eccesso di potere legislativo, nonché il principio di ragionevolezza, in quanto subordina il venir meno degli organi attuali alla precitata successiva legge statale di disciplina delle modalità di elezione degli stessi. Il. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011.

L'art. 31, intitolato «Esercizi commerciali», al comma 1 così recita:

«1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 sono soppresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte"».

Premessa: il contenuto della norma considerata.

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011 modifica l'articolo 3, comma 1 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che - in espressa attuazione della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza «ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione» - ha eliminato tutti i limiti e le condizioni all'esercizio delle attività commerciali e di somministrazione di cibi e bevande con eccezione delle vendite sottocosto e dei saldi di fine stagione.

La lettera d-bis, che qui interessa, era stata introdotta dal comma 6 dell'art. 35 del d.l. n. 98/2011 che aveva tolto il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura e l'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale solo però «in via sperimentale» e limitatamente ai «comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Le modifiche da ultimo introdotte dalla norma oggetto del presente ricorso hanno eliminato entrambi i limiti suddetti, rendendo così la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali permanente e non più solo sperimentale ed estendendola a tutto il territorio nazionale, e non solo alle località turistiche e d'arte.

La norma è gravemente lesiva della competenza legislativa esclusiva regionale.

1. Innanzi tutto, viola l'art. 117, comma 4 Cost.: come ha avuto modo di affermare codesta Corte, a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la materia del «commercio» e la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni (ordinanza n. 199/2006; sentenze n. 350/2008 e n. 150/2011).

Non si ignora che codesta ecc.ma Corte ha rilevato che pertengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le regole in materia di commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale e volte a garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale (sentenza n. 288/2010).

Tuttavia, seppure la Corte costituzionale ha riconosciuto che «la tutela della concorrenza non è materia di estensione certa, ma presenta i tratti di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti ed è configurabile come trasversale», ha anche precisato che, avendo la tutela della concorrenza influenza sulle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (come il commercio), «l'esercizio da parte dello Stato della suddetta competenza trasversale ad esso riservata deve essere in sintonia con le accresciute competenze regionali a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione» (sentenza n. 430/2007).

Nella specie, la norma in esame appare illegittima perché, non lasciando spazio ad un intervento del legislatore regionale che rimetta alla programmazione territoriale la tutela di una più estesa fruizione degli esercizi commerciali da parte dei consumatori, non lascia alcun margine all'applicazione dell'autonomia

regionale nel calare il processo di liberalizzazione nell'ambito della realtà territoriale di riferimento, considerata in tutte le sue specificità.

2. Dipoi, non è sufficiente la mera autoqualificazione formale operata dal legislatore statale per ricondurre una disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, essendo necessario esaminarne il contenuto sostanziale e verificare se lo scopo cui la norma tende permette di ricondurre la stessa in tale ambito.

Precisamente, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha rilevato che «l'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sentenze n. 165/2007; n. 450/2006; n. 319/2005; n. 285/2005; n. 430/2007).

Nel caso che ci occupa, la piena ed indiscriminata liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali non è uno strumento per tutelare la concorrenza. La «tutela della concorrenza» di cui alla lettera e) dell'art. 117 Cost. comprende infatti le misure legislative di tutela in senso proprio che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (sentenza n. 63/2008; n. 430/2007).

Con la liberalizzazione indiscriminata degli orari viene in questione piuttosto il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato, e non invece la concorrenza tra gli imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere.

Da una parte, infatti, l'assenza totale di programmazione degli orari di apertura e di chiusura può comportare che le grandi distribuzioni commerciali possano facilmente fronteggiare l'estensione degli orari di apertura mentre i piccoli commercianti, avendo maggiori difficoltà ad incrementare il numero di personale dipendente, possono risultare discriminati se vogliono essere competitivi: risulta, perciò, chiaro che un fenomeno del genere non è affatto espressione di tutela concorrenziale, ma piuttosto rafforzamento di posizioni dominanti.

D'altra parte è anche possibile che in luoghi dove non sia presente il punto vendita di una grande distribuzione, l'assenza assoluta di un minimo di programmazione degli orari di apertura può determinare anche carenza assoluta di servizio in determinate fasce orarie.

Ne consegue che, poiché «non possono ricondursi alla "tutela della concorrenza" quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sentenza n. 430/2007), la norma in esame è illegittima anche sotto questo profilo per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost.

3. In relazione a quanto sopra la norma considerata viola anche l'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che la norma determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

Pur nella consapevolezza che, nei ricorsi costituzionali, in via principale, le Regioni possono dolersi soltanto per «lesioni» del proprio ambito di competenza, è da ritenere che la compromissione del principio di uguaglianza sostanziale, facendo venir meno il fine della tutela della concorrenza, sia suscettibile di incidere sul radicamento stesso della competenza legislativa in capo allo Stato.

4. Infine, la disposizione in esame costituisce sicuramente una norma di dettaglio che esula dalla competenza statale: sono infatti le regioni che dovrebbero poter esercitare la loro competenza legislativa in materia di commercio, mentre nella specie non sono state minimamente coinvolte - in palese violazione del principio di «leale collaborazione» - in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale.

Domanda di sospensione.

L'art. 35 della legge n. 87/53 consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

L'art. 23, comma 18 del d.l. n. 201/2011, oggetto del presente ricorso, impone alle regioni di trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni; l'inerzia è sanzionata con l'intervento sostitutivo dello Stato.

Solo la sospensione dell'efficacia delle norme impugnate consente dunque alla ricorrente Regione Lazio di lasciare impregiudicata la situazione nelle more della decisione della ecc.ma Corte. (1) Così la relazione:

«viene previsto un intervento di carattere strutturale con riguardo all'assetto istituzionale delle Province, con misure che investono le funzioni e gli organi».

P.Q.M.

Si confida che la Corte costituzionale, previa sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, dichiari l'illegittimità costituzionale:

I) dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 77, 72 comma 4, 114, 117 comma 2, lettera p), 118, comma 2, 119 comma 4 e 120 comma 2 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione;

II) dell'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 3 e 117, comma 4 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale cooperazione.

Roma, 24 febbraio 2012

Avv. d'Amelio

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*

**RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 02 marzo 2012, n. 46  
(GU n. 16 del 18-4-2012)**

**Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012 (della Regione Campania).**

**Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Ricorso della Regione Campania - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Violazione del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, irragionevolezza dell'intervento legislativo - Carenza di valutazione in ordine alla compatibilità costituzionale, alla dimensione effettiva e alla funzionalità della disposta trasformazione - Irragionevole utilizzo della decretazione d'urgenza - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto all'enunciato fine di riduzione dei costi di funzionamento del sistema.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 e 19.**

**- Costituzione, artt. 1 e 5.**

**Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Soppressione della Giunta provinciale - Prefigurazione dei futuri Consigli provinciali come organi rappresentativi di secondo grado - Previsione della decadenza degli organi in carica delle Province - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del principio autonomistico (collegato a quello di sovranità popolare) e del carattere democratico dell'ente territoriale - Disconoscimento della sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Provincia quale ente costitutivo della Repubblica - Contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria delle Province e con la riserva ad esse di potere regolamentare.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 15, 16 e 20.**

**- Costituzione, artt. 1, 2, 5 e 114.**

**Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Ricorso della Regione Campania - Denunciato contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province - Violazione della potestà regolamentare ad esse spettante in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite - Violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni relativamente all'allocazione di funzioni amministrative e risorse finanziarie agli enti locali.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 e 19.**

**- Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119.**

**Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni delle funzioni provinciali diverse da quelle di indirizzo e coordinamento, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo, mediante legge dello Stato, in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata introduzione di una fattispecie di potere statale sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- **Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 18 [secondo capoverso] e 19.**
- **Costituzione, art. 120, comma secondo.**

### **Testo del ricorso**

Ricorso della Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, on. dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 43 del 22 febbraio 2012, giusta procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dall'avv. Maria D'Elia (c.f. DLEMRA53H42F839H), dell'Avvocatura regionale, e dal prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN54D19H501A), del libero foro, ed elettivamente domiciliata presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla Via Poli, n. 29 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cda@legalmail.it);

### **Contro**

il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, pubblicata nel supplemento ordinario n. 276/L alla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2011 - Serie generale, per violazione degli articoli 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, della Costituzione.

### **Fatto**

Con il decreto-legge n. 201/2011 il Governo ha approntato una serie di misure volte essenzialmente a contenere la spesa pubblica, nell'intento di porre le premesse per la stabilizzazione finanziaria ed al fine di risanare i conti pubblici del Paese, anche in relazione alla difficile situazione di crisi economica internazionale e di instabilità dei mercati e con l'obiettivo di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea. Il decreto-legge n. 201/2011 si presenta come un provvedimento assai articolato, che consta di un totale di 50 articoli, ripartiti in quattro titoli. Il Titolo I contiene norme per lo sviluppo e l'equità; il Titolo II occupa del rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale; il Titolo III (a sua volta articolato nei Capi I-VIII) tratta del consolidamento dei conti pubblici; il Titolo IV contiene, infine, disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

L'art. 23 è ricompreso nel Capo III del Titolo III, rubricato «Riduzioni di spesa. Costi degli apparati», e tratta, nello specifico, della riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle province; i commi da 14 a 20-bis, in particolare, ridisegnano l'assetto dell'ente provincia all'interno dell'ordinamento italiano, intervenendo tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo degli organi di governo.

Nel dettaglio, i commi 14, 18 e 19 affrontano la tematica inerente le funzioni provinciali, stabilendo che «spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo (l'aggettivo "politico", presente nel testo originario, è stato eliminato in sede di conversione del decreto-legge) e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14). Le funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, a norma del comma 18, dovranno essere trasferite, con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze, ai comuni entro il 31 dicembre 2012, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento da parte delle regioni, lo Stato provvederà in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, con legge dello Stato. Ai sensi del comma 19, lo Stato e le regioni dovranno provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni. I commi 15, 16, 17 e 20 intervengono sugli organi di governo delle province, individuandoli esclusivamente nel Presidente della provincia e nel Consiglio provinciale, con eliminazione dunque della Giunta regionale (comma 15). Ne viene poi precisata la durata in carica in 5 anni. Il Consiglio provinciale sarà composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della provincia e, in base a quanto statuito nel comma 16, le modalità di elezione, e dunque i criteri di elettorato attivo e passivo, saranno stabilite con legge dello Stato da approvare entro il 31 dicembre 2012 (nella stessa legge verrà anche stabilito con quali modalità il Consiglio provinciale provvederà ad eleggere al proprio interno il presidente, comma 17). Per quelle amministrazioni i cui organi elettivi scadono prima della fine di dicembre 2012, il comma 20 stabilisce che si applichi, fino al 31 marzo 2013, la previsione di cui all'art. 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) (comma 20). Le regioni a statuto speciale dovranno adeguare i propri statuti alle previsioni di cui al decreto entro 6 mesi dall'entrata in vigore, con l'eccezione della Province autonome di Trento e Bolzano (comma 20-bis).

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertite con legge n. 214 del 2011, risultano gravemente lesive delle prerogative delle autonomie locali e della Regione Campania, in quanto viziati da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

#### Diritto

1. Premessa: ruolo e collocazione storico-istituzionale e costituzionale delle province nell'ordinamento italiano premessa.

Il tema della soppressione delle province, o quanto meno del ridimensionamento del loro ruolo nell'ordinamento italiano, non è certamente nuovo. Tutt'altro. Il destino di ente discusso, perennemente «morituro», ma sempre rimasto in vita, è stato segnato fin dalla nascita della Repubblica, quando la commissione dei settantacinque si espresse nel senso del non riconoscimento alla provincia della natura di ente autonomo, ed immediatamente dopo l'assemblea in sede plenaria modificò tale orientamento e si espresse nel senso del mantenimento dell'ente nel novero dei soggetti autonomi elencati in quello che diverrà l'art. 114 della Costituzione.

Anche negli anni successivi - e fino ad oggi - la provincia è stata fatta oggetto di proposte di eliminazione mai concretizzatesi in un iter legislativo compiuto. La «resistenza» dimostrata dall'ente di area vasta ai tentativi esperiti di ridimensionamento o persino di soppressione deve evidentemente trovare una spiegazione che non può essere semplicisticamente ricondotta a dinamiche contingenti o ad una generica predilezione per il mantenimento dello status quo. È piuttosto nel collocamento storico-istituzionale e nel ruolo che la provincia è andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese che debbono rintracciarsi le motivazioni vere della sua persistente esistenza nell'ordinamento italiano.

Ereditata dal sistema francese, transitata per il tramite della legislazione piemontese nell'ordinamento del Regno d'Italia con la legge sull'unificazione amministrativa del 1865, la provincia costituisce da sempre il livello di governo intermedio tra i comuni e lo Stato centrale. Cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato italiano, nella storia unitaria l'ambito territoriale provinciale ha sempre rappresentato, per tale motivo, il riferimento per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuità che non è stata interrotta neppure dall'istituzione delle regioni, le quali non hanno scalfito la forza attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale.

Sulla falsariga dell'amministrazione statale, si sono così strutturati su base provinciale le Camere di commercio, le associazioni sindacali, le associazioni sportive e culturali, i partiti politici. Le stesse regioni adottano ormai il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata. E anche la legislazione statale in materia di organizzazione territoriale dei servizi spinge per l'adozione del livello geografico provinciale. Basti, al riguardo, ricordare, infatti, che già l'art. 2, comma 38, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244) valuta «prioritariamente» le province quale ambito territoriale ottimale ai fini dell'attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche.

«Le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali. Anche se esse esistono in virtù di fatti storici artificiali è peraltro vero che anche il fatto artificiale ha finito col creare delle conseguenze che non sono artificiali» (M.S. Giannini).

Anche in virtù di questo indiscusso ed indiscutibile ruolo nel sistema Paese, all'ente provincia la Carta del 1948 ha riconosciuto - accanto alla definizione di circoscrizione di decentramento statale e regionale di cui all'art. 129 Cost. - anche la qualifica di ente autonomo, al pari del comune e delle regioni.

Con la esplicitazione del principio dell'autonomia delle collettività locali contenuto all'art. 5, la Costituzione ha riconosciuto a tale principio un ruolo caratterizzante l'ordinamento, attribuendo agli enti territoriali, quanto meno in via di principio, non solamente un ruolo di mero strumento di organizzazione statale. La collocazione di tale principio nella prima parte del testo costituzionale - collocazione che, è bene ricordarlo, è stata decisa solamente nella fase finale dei lavori dell'assemblea costituente, poiché l'articolo nasceva invece come uno di quelli da porre nella parte dedicata alle autonomie locali - implica che esso fa parte di quei principi fondamentali dell'ordinamento che connotano la forma di Stato e che pertanto la sua eliminazione non sarebbe, secondo alcuni, nella disponibilità neppure del revisore costituzionale.

È nel Titolo V della Carta che l'art. 5 trova la sua piena esplicazione. Gli enti di cui all'art. 114 (anche nel testo originario) sono evidentemente espressione di quella autonomia riconosciuta e tutelata dall'art. 5; a dimostrarlo contribuiva peraltro la presenza della congiunzione «anche» nel testo del soppresso art. 129 Cost.: «Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Anche, ma non solo.

Il ruolo e la rilevanza costituzionale dell'ente provincia, già chiaro nel testo costituzionale del 1948, ha assunto evidentemente un significato ancor più pregnante a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Ciò che emerge dall'impianto del Titolo V novellato è un sistema istituzionale su più livelli, «costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che

interagiscono reciprocamente». In questo sistema interistituzionale «a rete», tutti i livelli di governo godono di un'autonomia organizzativa, normativa e politica che non è più solamente prevista nella legge ordinaria, ma viene definitivamente sancita in Costituzione.

Se dunque, prima del 2001 alla provincia poteva attribuirsi ancora la sola qualifica di «ente costituzionalmente rilevante», oggi la provincia è senza dubbio «ente costituzionale». 2. Circa la legittimazione della Regione Campania a far valere l'illegittimità dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20, per la lesione della sfera di autonomia e di attribuzioni costituzionalmente riservata alle province.

In via ulteriormente preliminare, per quanto occorrer possa, la Regione Campania intende brevemente soffermarsi sulla piena sussistenza della propria legittimazione ad impugnare il censurato art. 23 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, anche nella parte in cui tale impugnazione è volta a denunciare la grave lesione dell'autonomia e delle prerogative che la Costituzione attribuisce alle province campane.

In ragione della preclusione agli enti locali di proporre direttamente ricorso alla Corte costituzionale per l'invasione delle proprie competenze, si è tradizionalmente proposto che le Regioni potessero fare portatrici delle doglianze lamentate dagli enti territoriali autonomi presenti nel territorio regionale.

Tale conclusione ha trovato esplicita conferma nella legge n. 131/2003, mediante la quale il legislatore ha provveduto all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle profonde modifiche apportate dalla legge Cost. n. 3/2001 al sistema di relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, l'art. 9 di tale legge, nel modificare l'art. 32 della legge n. 87/1953, ha previsto espressamente che la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale di disposizioni statali possa avvenire «anche su proposta del consiglio delle autonomie locali».

Tuttavia, a ben vedere, ove il consiglio delle autonomie locali non sia ancora istituito, del pari, non è possibile revocare in dubbio la sussistenza della legittimazione della regione ad impugnare la norma de qua.

La giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte, infatti, ha avuto modo di precisare come la proposizione di un ricorso da parte di una regione nell'interesse degli enti locali ricompresi nel proprio territorio non è necessariamente subordinata alla condizione che la lesione delle prerogative di questi ultimi riverberi in un'illegittima invasione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

In tal senso si è pronunciata, in maniera chiara, la sentenza n. 298 del 2009. In tale occasione, infatti, il giudice costituzionale ha ritenuto infondata l'eccezione mediante la quale l'Avvocatura statale affermava che la regione non fosse legittimata ad agire, facendo la stessa valere un pregiudizio dei comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale.

Nel rigettare la suddetta ricostruzione erariale, Codesta ecc.ma Corte ha osservato: «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede. Quale condizione necessaria per la denuncia da parte della regione di un vizio delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali.

Orbene, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato, emerge in maniera evidente come la Regione Campania sia pienamente titolare della legittimazione ad agire nel presente giudizio di costituzionalità.

In realtà, come si vedrà esplicitamente più avanti (sub paragrafo 5), la proposta revisione dell'ordinamento provinciale incide direttamente sulle competenze regionali, giacché costringe la regione a riorganizzare - per il tramite della propria potestà legislativa - l'esercizio delle funzioni amministrative e la distribuzione delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale: con diretta violazione degli articoli 117, 118 e 119 Cost. Questo vale anche per quanto riguarda la violazione dell'art. 120 Cost. attraverso la illegittima previsione di un anomalo potere sostitutivo nei confronti della regione, non previsto dalla Costituzione.

Di conseguenza, ogni eventuale eccezione avversa in merito non potrà che essere rigettata in quanto destituita di qualsivoglia fondamento in fatto e in diritto. 3. Illegittimità dell'art. 23, commi 14, 18 e 19, del



decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione del principio di ragionevolezza, anche in riferimento agli articoli 1 e 5, sotto il profilo della arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, irragionevolezza dell'intervento legislativo.

In primo luogo, non è possibile non evidenziare come le norme oggi impugnate siano gravemente viziate da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza, nonché in riferimento agli articoli 1 e 5 della Costituzione.

Come esposto nella parte in fatto, l'art. 23, che, secondo la sua epigrafe, introduce norme relative alla «Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e province», opera invero - con i commi dal 14 al 20 - un radicale intervento che incide in profondità sull'assetto istituzionale delle province, con misure che colpiscono funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle stesse, alterando completamente la fisionomia del sistema delle autonomie locali.

In generale l'intervento normativo colpisce in modo diretto il sistema provinciale, intervenendo sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni delle province. I commi dal 14 al 20 determinano la drastica riduzione degli amministratori, l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette e il sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

In particolare, e in relazione al profilo qui censurato, si richiama l'attenzione sulle disposizioni che prevedono:

a) la limitazione delle funzioni provinciali esclusivamente a quelle «di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14);

b) l'obbligo imposto alle regioni di provvedere (entro il 31 dicembre 2012) al trasferimento ai comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) delle funzioni provinciali, con previsione, in caso di inadempimento, di esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (comma 18);

c) l'obbligo imposto alle regioni di provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia (comma 19).

Le impugnate disposizioni rendono necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i comuni, sia verso la regione. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire. È tanto più irragionevole perché operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge. Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Si vuole qui richiamare l'attenzione di Codesta ecc.ma Corte su taluni macroscopici aspetti di incongruità e irragionevolezza che la normativa impugnata presenta.

3.1. Nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente verrà spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Il dato è talmente macroscopico ed evidente da essere stato evidenziato già nella relazione tecnica al testo del decreto-legge, la quale ha chiarito, commentando le disposizioni di cui ai commi 14-20, che «Considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala)».

Prosegue poi la relazione tecnica: per quanto attiene i c.d. «costi della politica» che - da dati SIOPE - ammontano a circa 130 milioni di euro lordi, appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i presidenti e i componenti del consiglio e che dovrà essere assicurato un supporto di segreteria, come previsto dal comma 19, il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame - 65 milioni di euro lordi - è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo».

Il sistema risultante dagli impugnati commi, inoltre, non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia di cui al comma 19).

Inoltre, la portata della trasformazione determinata dalle norme impugnate non può che implicare un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili: si pensi - per evidenziarne uno tra i più

rilevanti e del tutto sottaciuti dal riforma - al profilo, che assumerà toni necessariamente problematici, del trasferimento del personale nei ruoli regionali.

L'insorgenza certa di tali criticità, connessa all'immediata operatività della norme impugnate, certamente contraddice frontalmente la ratio ispiratrice dell'art. 23.

3.2. Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste».

Le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste. Nessun indicatore obiettivo di performance negativa è stato evidenziato ed utilizzato a giustificazione delle misure oggetto della presente impugnativa.

Orbene, pur tralasciando il tema della rappresentanza democratica in ambito provinciale, nessuno può ragionevolmente revocare in dubbio che un livello amministrativo intermedio fra regione e comuni sia necessario, almeno in ordine ad alcuni temi che, esemplificativamente, possono essere individuati nei temi del lavoro, dell'ambiente, del territorio, della formazione professionale, della gestione della rete stradale e infrastrutturale, del servizio di trasporto

locale, della gestione dei servizi di scuola superiore, dei sistemi idrici, di raccolta dei rifiuti, di assistenza agli enti locali, del coordinamento della forze di sicurezza e protezione civile.

In assenza di chiari dati empirici sui limiti gestionali delle province, si è deciso ora, in via generale, di modificare gli assetti organizzativi provinciali e di riallocare le funzioni ai comuni o alla regione, esponendosi, per i primi, ad evidenti limiti di capacità operativa in area vasta, e per la seconda, al rischio di gigantismo istituzionale, rispingendo la regione verso una dimensione più orientata all'amministrazione che al Governo.

3.3. In aggiunta a quanto sin qui evidenziato, valgano (e ulteriori seguenti considerazioni: in Campania si registrano soltanto quattro Unioni di comuni (che coprono un numero di 24 comuni, su un totale di 551). Al di fuori delle province sono pertanto mancanti altri «enti» intermedi e tale vuoto va inoltre considerato anche alla luce della situazione di profonda incertezza istituzionale e politica che caratterizza il futuro delle Comunità montane. Dovendosi escludere che tutte le funzioni provinciali da riallocare, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, possano essere assunte direttamente dalla regione, è da ritenere che - fino a una futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo degli enti locali regionali - si verificherà, con ogni probabilità, un aumento dei costi, determinato dall'istituzione di nuovi apparati amministrativi sovracomunali, dal venir meno delle economie di scala su base provinciale e, comunque, dalla necessità di far fronte ad una fase di riorganizzazione certamente complessa e conflittuale.

3.4. Ma vi è di più: se l'obiettivo della riforma posta in essere con l'art. 23 mira ad un disegno complessivo di riforma dello Stato, nel senso della sua configurazione come apparato con costi ridotti, alta efficienza di funzionamento e maggiore prossimità ai cittadini, le sue misure si appalesano del tutto insufficienti ed inadeguate allo scopo, poiché attribuiscono gli effetti di una riforma sistemica ad una modifica che, in realtà, colpisce soltanto le province quali enti autonomi ovvero le province quali enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche le province quali ambiti di articolazione periferica dello Stato.

L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso. Infatti, l'art. 23 non grava in alcun modo sul livello provinciale di decentramento delle funzioni statali (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze per i beni culturali).

Non è possibile inoltre tacere che le norme qui impugnate non introducono nessun elemento di adattamento a contesti territoriali che presentano caratteristiche di profonda differenziazione sul territorio nazionale.

Inoltre, se, come suggerisce il tenore dell'intervento legislativo, si intendeva ripensare il modello di governo della Provincia, si sarebbe potuto attenuare il livello di «politicalità» degli organi provinciali intervenendo sulla elezione diretta del presidente, senza compromettere, in modo così profondo, la rappresentatività democratica della stessa.

I gravi e numerosi problemi, di cui si è qui fatto solo un rapido cenno, rendono palese l'incongruità, l'inadeguatezza e la piena insufficienza delle disposizioni di cui ai commi dal 14 ai 20, dell'art. 23 rispetto al conseguimento dell'obiettivo di snellimento, semplificazione e riduzione dei costi del sistema.

Le norme qui indubiate, e in particolare i commi 14, 18 e 19, si pongono in grave ed insanabile contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza.

Orbene, tale principio, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimità costantemente affermato dalla giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potestà legislativa regionale concorrente.

Secondo l'insegnamento di Codesta ecc.ma il sindacato di legittimità costituzionale di una norma non rifugge dal controllo sulla ragionevolezza della stessa in relazione alle finalità perseguite (cfr. Corte cost., sent. n. 148 del 2009, c.d.i. 4.2), essendo ben possibile la verifica che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost., sent. n. 326 del 2008) e che gli strumenti normativi rimessi allo scrutinio di legittimità costituzionale appaiano «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost., sent. n. 452 del 2007 e le ivi citate sentt. n. 274 e n. 14 del 2004). In definitiva, come ribadito in altra occasione da Codesta ecc.ma Corte, «l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità» (Corte cost. n. 345 del 2004).

Alla luce delle suesposte considerazioni e della giurisprudenza costituzionale evidente appare l'incongruenza, l'abnormità e l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate rispetto ai fini enunciati di riduzione dei costi di funzionamento delle province. 4. Illegittimità dell'art. 23, commi 15, 16 e 20, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 114 Cost. sotto il profilo della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle province, anche in riferimento agli artt. 1, 2, e 5 Cost.

In via preliminare, occorre subito sottolineare quale sia l'impostazione sottesa al novellato Titolo V della Costituzione e quale sia, pertanto, la collocazione costituzionale delle province.

In particolare, secondo quanto sancito dall'art. 114, comma 1, Cost., le province sono enti territoriali costitutivi della Repubblica, al pari dei comuni, delle città metropolitane, delle regioni e dello Stato. Il principio di equiordinazione che si deduce dal dettato costituzionale implica il superamento di qualsivoglia impostazione piramidale e la creazione di un sistema policentrico nel cui contesto gli enti territoriali - ivi comprese le province, dunque - sono soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, ferma naturalmente la differenziazione delle funzioni svolte da ognuno dei soggetti.

L'art. 114, comma 2, completa e specifica il contenuto innovativo del comma 1, affermando che (anche) le province «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo quanto previsto dalla Costituzione». Mentre, dunque, nel testo costituzionale previgente l'autonomia degli enti locali, pur costituzionalmente garantita, era tuttavia rimessa, per l'individuazione del suo concreto attuarsi, ad una legge generale della Repubblica (art. 128 Cost.), essa è ora garantita direttamente dalla Carta.

La Repubblica, nell'accezione benvenutiana di Stato-comunità, è dunque articolata e costituita, oltre che dalle formazioni sociali riconosciute dall'art. 2 Cost., dalle comunità regionali e locali riconosciute e garantite dalli art. 5 Cost. E tanto l'art. 2 Cost. quanto l'art. 5 implicitamente rinviano al principio cardine contenuto nell'art. 1 Cost., secondo il quale la sovranità appartiene al popolo.

A chiarire in maniere inequivoca il legame tra il principio di sovranità di cui all'art. 1, il principio autonomistico, tutelato all'art. 5 Cost., e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., è intervenuta la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte che, nella sent. 106/2002, ha affermato che «Il nuovo Titolo V - con l'attribuzione alle regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali - ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

Stante questo quadro di riferimento, l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, commi da 14 a 20 e, in particolare dai commi 15, 16 e 20, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, si pone in chiaro contrasto con l'autonomia, costituzionalmente garantita, delle province, in aperta violazione dell'art. 114 della Costituzione.

In primo luogo in quanto il legislatore statale ha inteso trasformare l'ente, sopprimendo le giunte provinciali (comma 15), prefigurando una rappresentanza di secondo grado dei futuri Consigli provinciali (comma 16) e la conseguente decadenza degli organi in carica delle province (comma 20), disconoscendo così la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incomprimibile, se non

mediante procedimento di revisione costituzionale, di poteri e di competenze. In questo senso, il comma 19, stabilendo che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, palesemente si pone in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria delle province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Il principio autonomistico porta con sé il principio democratico; e pertanto, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di comuni e province, lo Stato non può incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale. 5. Illegittimità dell'art. 23, commi 14, 18 e 19, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione degli art. 114, 117, 118 e 119 Cost. sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle province, anche in relazione al necessario intervento legislativo regionale per la riallocazione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale.

5.1. L'impugnato art. 23 risulta, altresì, gravemente illegittimo per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle province.

Come si è già avuto modo di osservare nella parte in «Fatto», il comma 14 dell'articolo censurato prevede espressamente che alla provincia spettano «esclusivamente» le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati dal legislatore statale o regionale di volta in volta competente. A norma del successivo comma 18, lo Stato e le regioni provvedono secondo le rispettive competenze in relazione alle residue funzioni, ad oggi conferite alle province, mediante trasferimento ai comuni ovvero acquisizione da parte delle regioni ove se ne renda necessario un esercizio unitario; a seguire il comma 19 disciplina il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Dall'esame delle disposizioni appena menzionate, non v'è chi non veda come la limitazione delle funzioni provinciali alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei comuni - per lo più senza alcuna specificazione in ordine all'ampiezza e alla portata delle attività medesime - si traduce nella sostanziale spoliazione a danno delle province di funzioni che sono conferite alle stesse direttamente dalla Costituzione.

A tal proposito, sia consentito rammentare come l'art. 114 Cost. sancisca chiaramente che le province - insieme a comuni, città metropolitane e regioni - sono «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tali principi vanno rinvenuti, in primo luogo, nel comma 6 dell'art. 117, a norma del quale viene riconosciuta alle province la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Ancora, con precipuo riferimento alle competenze di carattere amministrativo, l'art. 118, comma 2, Cost., prevede espressamente che le province sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. In ultimo, dal punto di vista prettamente finanziario, le province dispongono di un'autonomia di entrata e di spesa, godendo di risorse - derivanti anche dall'imposizione ed applicazione di tributi ed entrate propri - che devono essere idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 Cost.).

L'analisi delle disposizioni sopra menzionate palesa come le province appaiano titolari di un fascio di funzioni amministrative proprie (su cui esercitano potestà regolamentare e per le quali godono di risorse finanziarie), la cui indefettibilità è sancita direttamente in Costituzione, pur nella necessità della concreta individuazione da parte della legge. In particolare, come si desume agevolmente dalla formulazione del citato art. 118, comma 2, Cost., alla provincia spettano funzioni proprie, ossia ontologicamente connaturate all'autonomia costituzionale di tale ente, prima e a prescindere da quelle conferite dal legislatore statale ovvero regionale sulla base delle rispettive competenze.

Ciò, del resto, ha trovato una conferma espressa anche nell'ambito della giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte. In particolare, trovandosi a dover giudicare della legittimità di una normativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e, in particolare, delle Province, il giudice costituzionale ha chiaramente riconosciuto la «esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.» (Corte cost., sent. n. 238 del 2007, ripresa dalla successiva sent. n. 286 del 2007).

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, emerge allora nitidamente come la drastica riduzione delle funzioni provinciali e la loro limitazione alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei comuni siano manifestamente incompatibili con le attribuzioni spettante alle province, così come delineata dalla Costituzione. L'intervento normativo censurato, infatti, impinge illegittimamente nella sfera di autonomia provinciale, in palese violazione delle previsioni di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Anche sotto tale profilo, l'impugnato art. 23 appare palesemente incostituzionale.

Del resto, l'invocazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), (ai sensi del quale spetta allo Stato l'individuazione di organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane) al fine di dare copertura alle norme qui impugnate determinerebbe una vera e propria eterogenesi dei fini della norma stessa, la cui ratio non può che essere rinvenuta nella garanzia dell'assetto autonomistico che la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso vivo ed effettivo.

5.2. Sotto diverso profilo, l'articolo oggetto della presente questione di costituzionalità risulta illegittimo anche in relazione alla violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, laddove impone a queste ultime la necessaria riallocazione delle funzioni che la vigente legislazione regionale conferisce oggi alle Province. Tale necessaria riallocazione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che gli effetti dell'art. 23 qui impugnato non determinano la soppressione assoluta delle province, le quali, ancorché depotenziate e defunzionalizzate, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento, seppur con una configurazione profondamente alterata. E allora: se le province continuano ad essere esistenti, perché le regioni non possono autonomamente decidere se attribuire ad esse funzioni regionali?

In tal senso, sia consentito ribadire nuovamente che è lo stesso art. 118 Cost. a riconoscere in capo alle regioni il potere di conferire l'esercizio delle funzioni di propria competenza agli enti locali ritenuti più idonei ad esercitarle sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Del resto, ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non potrebbe certo invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera p), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane».

Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di Governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti.

Peraltro, è opportuno osservare che, nell'interpretare il rapporto tra le rinnovate potestà legislative regionali risultanti dall'art. 117, come riformato dalla legge cost. n. 3/2001 e l'art. 118 Cost., il giudice costituzionale ha chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le "funzioni proprie" di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

Pertanto, alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, non è revocabile in dubbio come la competenza della regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

Orbene, con riferimento al caso di specie, è evidente come il comma 18 dell'articolo censurato, nel prevedere che entro il 31 dicembre 2012 il legislatore regionale, per quanto di propria spettanza, trasferisce ai comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, si traduce in un'illegittima invasione delle attribuzioni delle

regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di Governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza.

Tale invasione si rivela tanto più grave e manifesta se solo si considera che - come si vedrà meglio infra - la disposizione interessata prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale - per giunta di carattere legislativo - in caso di eventuale mancata riallocazione delle funzioni predette da parte della legge regionale.

Ad ulteriore riprova della manifesta illegittimità delle previsioni censurate, deve osservarsi come le stesse non si preoccupino minimamente di definire cosa debba intendersi per «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attività comunali, senza che, pertanto, possano individuarsi con certezza le funzioni residue oggetto di riallocazione da parte di Stato e regioni sulla base delle rispettive competenze.

Alla luce di quanto sopra osservato, non pare revocabile in dubbio il grave vulnus arrecato dalle disposizioni impugnate alla sfera di competenze regionali. Anche sotto tale profilo, pertanto, si impone la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 23, 6. Illegittimità dell'art. 23, commi 14, 18 e 19, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. nella parte in cui introduce una fattispecie di potere sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 23, al suo comma 18, secondo capoverso, prevede che «in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato». Si tratta quindi della previsione di una fattispecie

di potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della regione che, alla data indicata del 31 dicembre 2012, non abbia provveduto al richiesto trasferimento delle funzioni finora svolte dalle province. Il comma descrive un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della regione a) che dovrebbe attivarsi in mancanza della legge regionale di riallocazione ai comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle province, b) attuato con «legge dello Stato». Orbene, tali previsioni contrastano con l'art. 120 comma 2, Cost., ponendosi al di fuori dei casi in esso previsti.

La norma costituzionale infatti («Il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione») individua, quali ipotesi idonee a giustificare un intervento sostitutivo del Governo:

il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;

il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;

il caso in cui l'attività sostitutiva è richiesta dalla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, con una particolare ed espressa previsione del caso in cui l'intervento sia richiesto al fine di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La norma impugnata amplia il numero tassativo dei casi in cui la Costituzione autorizza il governo all'esercizio di attività sostitutiva nei confronti delle regioni, estendendo illegittimamente la portata della disposizione costituzionale.

In primo luogo va precisato che la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte ha affermato, con riguardo alle clausole dell'unità giuridica e dell'unità economica, che «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004). Tuttavia, nella medesima pronuncia, tratteggiando i caratteri essenziali del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., ha precisato che, se è vero che la norma tende ad assicurare «comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato», certamente gli interventi governativi da essa previsti hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» come risulta, tra l'altro «dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Orbene, alla stregua delle impuginate disposizioni, un tema dalle evidenti connotazioni costituzionali, che incide sull'architettura del sistema delle autonomie locali, viene disciplinato mediante decreto legge e attuato ricorrendo alla «minaccia» dell'esercizio di un improprio potere sostitutivo.

Codesta ecc.ma Corte ha richiamato condizioni e limiti dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni (ritenendo peraltro gli stessi validi in senso generale, e quindi anche con riferimento a meccanismi sostitutivi previsti da legge regionale in caso di inadempimento dei comuni nell'esercizio di funzioni amministrative proprie), precisando, tra l'altro, che:

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

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività «prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)» (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito» (Corte cost. n. 43 del 2004). Ha inoltre ribadito l'inderogabile necessità che la legge appresti «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo «straordinario» del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Come si è visto, dunque, la giurisprudenza di Codesta ecc.ma Corte in tema di esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle regioni e della connessa nomina di commissario ad acta da parte del Governo, ha sempre ribadito che la disciplina delle ipotesi di surrogazione statale nei confronti degli enti territoriali deve assicurare a questi ultimi idonee garanzie partecipative, in coerenza con il fondamentale principio di leale collaborazione che deve sempre informare i rapporti tra due distinti enti costituzionalmente autonomi (in tal senso, ex multis, Corte cost., senti. n. 2 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 240 del 2004).

Con riferimento alla disposizione oggetto del presente giudizio di costituzionalità, nessuna garanzia è stata prevista a tutela dell'autonomia regionale costituzionalmente prevista dal momento che, all'attivazione del potere sostitutivo, non viene garantito alcun coinvolgimento della regione.

L'art. 23, comma 18, inoltre fa riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi, di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ricorrendo a «legge dello Stato». La previsione determina una palese violazione delle norme costituzionali che presiedono al riparto costituzionale delle competenze legislative, prevedendo una legge che disciplina la materia di competenza regionale relativa alle funzioni degli enti locali.

A tal riguardo, si ricorda che, con la sentenza n. 361 del 2010, Codesta ecc.ma Corte, nel diverso caso relativo ad un atto, approvato dal Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di commissario governativo ad acta, denominato legge regionale, ma privo dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuto atto legislativo, ha in primo luogo precisato che: «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Ha inoltre affermato, pur se in via dubitativa e senza esprimersi sulla legittimità di una tale ricostruzione, che una interpretazione dell'art. 120, comma 2, Cost. tesa a «legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali . tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.» costituisce, in ogni caso, deroga eccezionale «al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni» (Corte cost., n. 361 del 2010). Deve tuttavia aggiungersi come, con ogni evidenza, la decretazione d'urgenza, sottesa all'esercizio di poteri normativi da parte del Governo, non sembra potersi contemperare con il principio di leale collaborazione, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, imposto dall'art. 120 della Costituzione.

P. Q. M.

Chiede che Codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni con legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» per violazione degli articoli 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, della Costituzione.

Napoli - Roma, 25 febbraio 2012

Prof. avv. Caravita di Toritto - Avv. D'Elia

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*





**Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012 (della Regione autonoma della Sardegna).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norma di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza relativamente alla disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.**

**- Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.**

**- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei - Istituzione di una tassa annuale di stazionamento - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, mediante istituzione di una tassa sul turismo.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 16.**

**- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale -**

**Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Denunciata violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22.**

**- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse ed attribuzione di oneri alle Regioni speciali ed alle Province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza regionale in materia sanitaria e di trasporti - Denunciata lesione del principio di ragionevolezza.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.**

**- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011 e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che la riduzione di cui al comma 7 è ripartita in proporzione alla distribuzione dell'IMUP sperimentale di cui all'art. 13 del decreto impugnato - Previsione che la riduzione di cui al comma 8 è ripartita proporzionalmente - Previsione, al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica, dell'avvio della ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, commi 6, 7, 8, 9, 10 e 11-ter.**

**- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione per le attività commerciali dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione, quale principio generale dell'ordinamento, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere,**

tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.

- Costituzione, artt. 3 e 117; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del d.l. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.

- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

### Testo del ricorso

Ricorso della regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923), in persona del Presidente pro tempore Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto e in forza della deliberazione della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 7/1 del 16 febbraio 2012, dagli Avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc. LDDTZN52T59B354Q, PEC - Posta Elettronica Certificata tledda@pec.regione.sardegna.it) e Prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G, PEC - Posta Elettronica Certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78;

### Contro

il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli articoli 13, 14, comma 13-bis, 1°, 2° e 3° periodo, 16, commi da 2 a 15-bis, 23, commi da 14 a 22, 28, commi 3, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, 31 e 48, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, pubblicato in G.U. n. alla Gazz. Uff., 6 dicembre 2011, n. 284, Suppl. ordinario n. 251, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata in G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ordinario n. 276.

### Fatto

1. Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, e recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", è intervenuto in una vasta pluralità di materie, che - per citare solo alcuni esempi - vanno dagli aiuti alla crescita economica (art. 1) alle detrazioni per gli interventi di ristrutturazione (art. 4); dalle misure per la stabilizzazione del sistema creditizio (art. 8) a quelle misure per il contrasto dell'evasione (artt. 10 sgg.); dalle misure per la riduzione della spesa (artt. 21 sgg.) a quelle per la riduzione del debito pubblico (artt. 25 sgg.); dalle misure per lo sviluppo industriale (artt. 38 sgg.) a quelle per lo sviluppo infrastrutturale (artt. 41 sgg.).

È agevole constatare che alla realizzazione del vasto programma delineato da tale decreto-legge sono state chiamate anche le autonomie territoriali. Non è giustificabile, però, che per alcuni significativi profili il concorso di tali autonomie (in particolare di quelle regionali, e ancor più in particolare della Regione Sardegna) sia stato strutturato in forme e con contenuti del tutto illegittimi.

2. Specificamente illegittimi, e violativi delle attribuzioni della ricorrente, sono, nelle parti indicate in epigrafe e che appresso meglio si identificheranno, gli articoli 13, 14, comma 13-bis, 16, commi da 2 a 15-bis, 23, commi da 14 a 22, 28, commi 3, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, 31 e 48. Essi debbono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi di

### Diritto

1. Preliminarmente, è opportuno ricordare che le disposizioni oggi impugnate irrompono in un contesto normativo nel quale, per quanto specificamente riguarda la Regione Autonoma della Sardegna (hinc inde: Regione o Sardegna), campeggia l'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha modificato alcune delle disposizioni più qualificanti del Titolo III dello Statuto, recate dall'art. 8, in materia di fonti delle entrate regionali.

1.1. In base alle disposizioni così novellate, le entrate della Regione Sardegna derivano "a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici".

L'art. 8 dello Statuto, nella sua formulazione originaria, disponeva invece che le entrate della Regione fossero costituite: "dai nove decimi del gettito delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati situati nel territorio della Regione e dell'imposta sui redditi agrari dei terreni situati nello stesso territorio; dai nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio della Regione; dai nove decimi del gettito delle tasse di bollo, sulla manomorta, in surrogazione del registro e del bollo, sulle concessioni governative, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta di fabbricazione del gas e dell'energia elettrica, percepite nel territorio della Regione; dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli del tabacchi consumati nella Regione; da una quota dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato, riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della Regione; dai canoni per le concessioni idroelettriche; dai contributi di miglioria ed a spese per opere determinate, da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri, che la Regione ha facoltà di istituire con legge, in armonia coi principi del sistema tributario dello Stato; da redditi patrimoniali; da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiarie".

Le misure previste dalle nuove disposizioni statutarie non hanno avuto ancora piena e corretta esecuzione per la colpevole inerzia dello Stato, inerzia che la Regione Sardegna ha già censurato promuovendo innanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale i giudizi iscritti al n. 8 Reg. Confl. Enti 2011 e ai nn. 96 e 160 Reg. Ric. 2011. Proprio quelle previsioni, però, sono di centrale importanza anche nella presente controversia, in una con gli altri parametri che verranno appresso richiamati.

1.2. La riforma dell'art. 8 dello Statuto si è resa necessaria per permettere alla Regione di far fronte all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria territoriale e nazionale. Di questo è testimonianza il carteggio intervenuto tra il Ragioniere Generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato, nell'ambito del precedente sistema di compartecipazione al gettito d'imposta, che prevedeva una determinazione annuale in merito, una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. "nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa", e che tale proposta era stata predisposta "abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione". Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che "il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale".

È proprio in considerazione della palese insufficienza (esplicitamente riconosciuta dallo Stato) del quadro finanziario delle entrate regionali che si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto,

intervenuta, come si è già detto, nel 2006, con la quale - fra l'altro - si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai "sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici" e - per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati - si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lett. m) e f) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).

Risulta dunque per tabulas, sia dalla posizione assunta dallo Stato nell'interlocuzione con la Regione, sia (e soprattutto) dal contenuto normativo della novella statutaria del 2006, che il regime delle entrate regionali è stato modificato al fine permettere alla Sardegna di assolvere ai propri compiti istituzionali, in considerazione delle condizioni fattuali e normative maturate nel tempo.

Come la Regione Sardegna ha lamentato nei già menzionati ricorsi iscritti al n. 8 del Reg. Confl. Enti 2011 e al n. 96 Reg. Ric. 2011, lo Stato, dopo aver riconosciuto l'inadeguatezza del vecchio regime, si è illegittimamente sottratto al procedimento necessario per dare esecuzione al nuovo, arrecando un nuovo vulnus all'autonomia regionale.

1.3. Ancora in via preliminare, è opportuno precisare che la violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia può e deve essere censurata (anche in questa sede, come già nei menzionati ricorsi nn. 8 Reg. Confl. Enti 2011 e nn. 96 e 169 Reg. Ric. 2011) sebbene l'art. 8 di tale Statuto sia stato modificato con legge ordinaria, ai sensi del successivo art. 54.

La qualità di parametri dei giudizi di legittimità costituzionale, invero, deve essere riconosciuta anche alle disposizioni del Titolo III dello Statuto speciale della Sardegna che, ai sensi dell'art. 54, comma 5, dello Statuto medesimo, possono essere modificate con legge ordinaria, previo parere della Regione. Tali disposizioni, infatti, sebbene sottoposte a quello che è stato definito un processo di "decostituzionalizzazione" (come codesta Ecc.ma Corte ha affermato nella sent. n. 70 del 1987), costituiscono pur sempre precetti che il legislatore statale deve rispettare, in quanto il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque "assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda", sicché la legge statale non può derogare la norma in questione, ma può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 dello Statuto (così ancora la cit. sent. n. 70 del 1987, cui adde le pur meno dirette affermazioni della sent. n. 215 del 1996).

1.4. Da ultimo, al fine di agevolare lo svolgimento delle ulteriori argomentazioni senza dover tediare codesto Ecc.mo Collegio con inutili ripetizioni, valga di qui in avanti la precisazione che gli articoli della Costituzione che riconoscono attribuzioni costituzionali alle Regioni ordinarie sono richiamati ai sensi dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che estende alle Regioni a statuto speciale le disposizioni di maggior favore previste per le Regioni ordinarie nelle more della revisione dei loro statuti.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e degli artt. 117 e 119 della Costituzione. Per comodità di lettura del presente gravame anzitutto si riporta (e lo si farà anche per gli altri articoli censurati) il testo delle disposizioni impugnate.

L'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, così come conv. in l. n. 214 del 2011, reca il titolo "Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria" e dispone che:

"1. L'istituzione dell'imposta municipale propria è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono. Conseguentemente l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015.

2. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ivi comprese l'abitazione principale e le pertinenze della stessa. Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. Per pertinenze dell'abitazione principale si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo.

3. La base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 3, 5 e 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dei commi 4 e 5 del presente articolo.

4. Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori:

a) 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;

b) 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;

b-bis) 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;

c) 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;

d) 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5; tale moltiplicatore è elevato a 65 a decorrere dal 1 ° gennaio 2013;

e) 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

5. Per i terreni agricoli, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1 ° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, un moltiplicatore pari a 130. Per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola il moltiplicatore è pari a 110.

6. L'aliquota di base dell'imposta è pari allo 0,76 per cento. I comuni con deliberazione del consiglio comunale, adottata ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, possono modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali.

7. L'aliquota è ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e per le relative pertinenze. I comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali.

8. L'aliquota è ridotta allo 0,2 per cento per i fabbricati rurali ad uso strumentale di cui all'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133. I comuni possono ridurre la suddetta aliquota fino allo 0,1 per cento.

9. I comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4 per cento nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ovvero nel caso di immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, ovvero nel caso di immobili locali.

10. Dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo e per le relative pertinenze, si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, euro 200 rapportati al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per gli anni 2012 e 2013, la detrazione prevista dal primo periodo è maggiorata di 50 euro per ciascun figlio di età non superiore a ventisei anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale. L'importo complessivo della maggiorazione, al netto della detrazione di base, non può superare l'importo massimo di euro 400. I comuni possono disporre l'elevazione dell'importo della detrazione, fino a concorrenza dell'imposta dovuta, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. In tal caso il comune che ha adottato detta deliberazione non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari tenute a disposizione. La suddetta detrazione si applica alle unità immobiliari di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. L'aliquota ridotta per l'abitazione principale e per le relative pertinenze e la detrazione si applicano anche alle fattispecie di cui all'articolo 6, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e i comuni possono prevedere che queste si applichino anche ai soggetti di cui all'articolo 3, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

11. È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo. La quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni.

12. Il versamento dell'imposta, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è effettuato secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, con le modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

13. Restano ferme le disposizioni dell'articolo 9 e dell'articolo 14, commi 1 e 6 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

All'articolo 14, comma 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, le parole: «dal 1° gennaio 2014», sono sostituite dalle seguenti: «dal 1° gennaio 2012». Al comma 4 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ai commi 3 degli articoli 23, 53 e 76 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e al comma 31 dell'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, le parole «ad un quarto» sono sostituite dalle seguenti «alla misura stabilita dagli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472». Ai fini del quarto comma dell'articolo 2752 del codice civile il riferimento alla «legge per la finanza locale» si intende effettuato a tutte disposizioni che disciplinano i singoli tributi comunali e provinciali. La riduzione dei trasferimenti erariali di cui ai commi 39 e 46 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni, è consolidata, a decorrere dall'anno 2011, all'importo risultante dalle certificazioni di cui al decreto 7 aprile 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze emanato, di concerto con il Ministero dell'interno, in attuazione dell'articolo 2, comma 24, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

14. Sono abrogate, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le seguenti disposizioni:

a) l'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126;

b) il comma 3, dell'articolo 58 e le lettere d), e) ed h) del comma 1, dell'articolo 59 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;

c) l'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 8 e il comma 4 dell'articolo 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23;

d) il comma 1-bis dell'articolo 23 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14;

d-bis) i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

14-bis. Le domande di variazione della categoria catastale presentate, ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, anche dopo la scadenza dei termini originariamente posti e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, producono gli effetti previsti in relazione al riconoscimento del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità per l'inserimento negli atti catastali della sussistenza del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo.

14-ter. I fabbricati rurali iscritti nel catasto dei terreni, con esclusione di quelli che non costituiscono oggetto di inventariazione ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 2 gennaio 1998, n. 28, devono essere dichiarati al catasto edilizio urbano entro il 30 novembre 2012, con le modalità stabilite dal decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701.

14-quater. Nelle more della presentazione della dichiarazione di aggiornamento catastale di cui al comma 14-ter, l'imposta municipale propria è corrisposta, a titolo di acconto e salvo conguaglio, sulla base della rendita delle unità similari già iscritte in catasto. Il conguaglio dell'imposta è determinato dai comuni a seguito dell'attribuzione della rendita catastale con le modalità di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701. In caso di inottemperanza da parte del soggetto obbligato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, salva l'applicazione delle sanzioni previste per la violazione degli articoli 20 e 28 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, e successive modificazioni.

15. A decorrere dall'anno d'imposta 2012, tutte le deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie degli enti locali devono essere inviate al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, entro il termine di cui all'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, e comunque entro trenta giorni dalla data di scadenza del termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione. Il mancato invio delle predette deliberazioni nei termini previsti dal primo periodo è sanzionato, previa diffida da parte del Ministero dell'interno, con il blocco, sino all'adempimento dell'obbligo dell'invio, delle risorse a qualsiasi titolo dovute agli enti inadempienti. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, di natura non regolamentare sono stabilite le modalità di attuazione, anche graduale, delle disposizioni di cui ai primi due periodi del presente comma. Il Ministero dell'economia e delle finanze pubblica, sul proprio sito informatico, le deliberazioni

inviata dai comuni. Tale pubblicazione sostituisce l'avviso in Gazzetta Ufficiale previsto dall'articolo 52, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo n. 446 del 1997.

16. All'articolo 1, comma 4, ultimo periodo del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, le parole «31 dicembre» sono sostituite dalle parole: «20 dicembre». All'articolo 1, comma 11, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le parole da «differenziate» a «legge statale» sono sostituite dalle seguenti: «utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività». L'Agenzia delle Entrate provvede all'erogazione dei rimborsi dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche già richiesti con dichiarazioni o con istanze presentate entro la data di entrata in vigore del presente decreto, senza far valere l'eventuale prescrizione decennale del diritto dei contribuenti.

17. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo. L'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro.

18. All'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 dopo le parole: «gettito di cui ai commi 1 e 2», sono aggiunte le seguenti: «nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4».

19. Per gli anni 2012, 2013 e 2014, non trovano applicazione le disposizioni recate dall'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 2, nonché dal comma 10 dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

19-bis. Per gli anni 2012, 2013 e 2014, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, è esclusivamente finalizzato a fissare la percentuale di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente

alla compartecipazione del 2 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

20. La dotazione del fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa è incrementata di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013".

2.1. Come si vede, l'articolo ora riportato dispone l'anticipazione sperimentale già per l'anno 2012 dell'imposta municipale propria, tributo di nuova istituzione disciplinato dal d.lgs. n. 23 del 2011.

L'applicazione di tale tributo nelle Regioni a statuto speciale risultava inizialmente subordinata, in ragione dell'art. 14, comma 3, del cit. d.lgs. n. 23 del 2011, all'adozione di specifiche "modalità" da parte delle stesse autonomie speciali "in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione". Erano fatte salve, poi, (comma 2) le "procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009". Tanto, al fine di garantire - fra l'altro - la neutralità finanziaria, il necessario coordinamento tra Stato e Regione in materia di finanza locale, la considerazione dei livelli di reddito e dei costi connessi all'insularità. Il rinvio a particolari procedure di attuazione, originariamente previsto, riprendeva un modello regolativo correttamente rispettoso delle competenze delle Regioni a statuto speciale che, con forme diverse, era stato già sperimentato nell'ordinamento tributario, anche prima dell'approvazione della l. n. 42 del 2009. Basti pensare, a tal proposito, a quanto disposto dall'art. 1, comma 8, della l. n. 244 del 2007 (legge finanziaria del 2008) che, in tema di rimborso dell'ICI per i Comuni situati nelle Regioni a Statuto speciale prevedeva che "In relazione alle competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza locale, i rimborsi di cui al comma 7 sono disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei rispettivi territori, nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione".

2.2. Inopinatamente, l'imposta municipale propria è stata modificata dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in più parti rispetto al testo originariamente stabilito, e senza più prevedere, in ordine alle modalità



applicative nelle Regioni a Statuto speciale, il previo passaggio attraverso la ricordata procedura di attuazione ed esecuzione e anzi stabilendo, al comma 1 del medesimo art. 13, l'applicazione immediata a tutti i comuni su tutto il territorio nazionale. In questo modo è stata disattesa la precedente previsione normativa volta a garantire le peculiarità dei sistemi finanziari dei territori ad autonomia differenziata e l'invarianza di gettito delle loro entrate.

Risultano così violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna, che garantiscono alla Regione stessa un'adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

2.3. Nell'esame delle disposizioni censurate, poi, si deve considerare la specifica competenza della Regione Sardegna nella materia "finanza locale". Essa è di sicura spettanza regionale, in ragione dell'artt. 3, comma 1, lett. b) ("la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni") e 7 ("La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti") dello statuto speciale. Si deve aggiungere anche che, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla L. 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616", "Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso della regione" (comma 1); "La regione determina i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali e degli organismi comprensoriali, secondo le modalità indicate nella propria legislazione" (comma 2); "Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quelli dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali" (comma 3); "La programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica" (comma 4). Previsioni, queste, che dimostrano - tutte - come la Regione Sardegna goda di un consistente margine di autonomia nella materia che ne occupa, che, pur dovendo coordinarsi con gli indirizzi statali, non può essere certamente annullata, come vorrebbe il legislatore statale con la disposizioni censurate.

Anche codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ribadito che la competenza della Regione Sardegna in materia di finanza locale è esclusiva e come tale deve essere tutelata. Come si legge nella sent. n. 275 del 2007, infatti, la "materia della finanza locale, [...] per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera b), del relativo statuto speciale" (ma v. anche la sent. n. 102 del 2008 circa la specifica autonomia che lo Statuto attribuisce alla Regione Sardegna nella materia dell'imposizione fiscale e, seppure in maniera meno evidente, la sent. n. 229 del 2011).

Anche alla luce delle considerazioni ora svolte, appare chiaro che l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 viola le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna, (anche) perché non lascia alla Regione alcun ambito di autonoma regolamentazione di un tipico tributo locale.

2.4. Non solo. Dal complesso delle disposizioni contenute nel censurato art. 13 risulta violato per un altro profilo l'art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna che, al comma 1, lett. b), attribuisce alla Regione la competenza nella materia "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", atteso che alla lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali corrisponde la lesione della relativa competenza normativa regionale generale. Sono, inoltre, nuovamente violati anche gli artt. 7 e 8 dello Statuto, in quanto il finanziamento inadeguato delle autonomie locali, che consegue al mancato rispetto della procedura di cui alla l. n. 42 del 2009 e al d.lgs. n. 23 del 2011 (nonché, come appresso si vedrà, all'esclusione della compensazione statale per la soppressione dell'ICI) comporta vincoli e pregiudizi tangibili all'autonomia finanziaria regionale, costretta a far fronte al depauperamento delle risorse comunali con uno specifico sostegno finanziario.

2.5. La lesione delle attribuzioni della ricorrente è ancor più evidente in riferimento al comma 11 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, in cui si prevede che "è riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo". In questo modo, infatti, la legislazione statale elude il regime di compartecipazione previsto dall'art. 8, comma 1, lett. m), dello Statuto della Regione Sardegna, il quale prevede che "Le entrate della regione sono costituite [...] m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici".

A questo proposito si deve anche considerare che l'I.M.U., ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 23 del 2011, "sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative

addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati". Ciò significa che il legislatore statale, con la disposizione in esame, da una parte ha eliminato una forma di imposizione cui la Regione partecipava ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. a), dello Statuto, in cui si dispone che "Le entrate della regione sono costituite: a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione", dall'altra ha reso il medesimo indicatore di reddito/presupposto di imposta (la proprietà immobiliare) soggetto ad altra forma di imposizione, dalla quale la Regione è esplicitamente esclusa.

Tutto ciò considerato, l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, viola (oltre che per quelli già segnalati) anche per questi ulteriori profili l'art. 8 dello Statuto, che, come indicato, attribuisce alla Regione una partecipazione maggioritaria alle entrate che lo Stato, ora, vorrebbe riservarsi. Ulteriormente violato è anche l'art. 7 dello Statuto, in quanto la partecipazione alle entrate è elemento consustanziale e necessario alla garanzia dell'autonomia finanziaria regionale. E ulteriormente violati, anche per il profilo segnalato, sono anche gli artt. 117 e 119 Cost., della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

2.6. Specificamente lesivo il comma 11 del censurato art. 13 lo è anche nella parte in cui prevede che "le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni" (ultimo periodo). In questo modo la Regione è esclusa dalla quota di partecipazione alle entrate statali che è prevista dall'art. 8 dello Statuto anche per il semplice fatto che l'attività di riscossione, per elementi di patologia non certo dovuti alla Regione medesima, genera "interessi e sanzioni", al cui gettito la Regione non potrebbe partecipare.

Né si potrebbe eccepire che la fattispecie in esame integri la deroga prevista nell'art. 8, comma 1, lett. m), dello Statuto, per cui la Regione partecipa delle entrate erariali "ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici": non v'è alcun dubbio sul fatto che l'imposta municipale sia, per la metà del gettito, di spettanza dello Stato e questa attribuzione non può mutare per il fatto che la Pubblica Amministrazione non riesce ad incamerare le somme di spettanza in via ordinaria e deve, invece, attivare un procedimento successivo di recupero di quanto non versato all'erario.

L'anticipazione dell'applicazione dell'imposta municipale propria, poi, esclude la previsione delle quote compensative statali riconosciute ai Comuni per la soppressione dell'ICI sulla prima casa, arrecando in tal modo un grave danno ai bilanci delle autonomie speciali e dei rispettivi Enti locali, in violazione dei parametri (e per i profili) già invocati in via generale, nonché degli artt. 5 e 117, commi 3 e 4, Cost., nei quali si riconoscono e promuovono le autonomie locali e si attribuisce alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica.

2.7. Particolarmente lesivo delle attribuzioni della Regione Sardegna, poi, è il comma 17 del censurato art. 13, ove si prevede che "il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue".

La disposizione in esame, oltre ai parametri (e in ordine ai profili) già invocati in via generale) viola l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto, in quanto reca un pregiudizio a valere solamente nei confronti degli enti locali della Regione Sardegna (oltre che di quella Siciliana), senza elementi obiettivi che giustificano la discriminazione ora descritta. A nulla vale che la diminuzione dei trasferimenti erariali sia determinata in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione della tariffa prevista dal comma 13 del medesimo art. 14, in quanto la disposizione in esame lascia intendere che i comuni delle altre Regioni beneficeranno sia del gettito derivante dall'IMU, sia dei trasferimenti statali eventualmente previsti da altre norme.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 13-bis, del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 3, 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948). L'art. 14 reca il titolo "Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi". Esso - appunto - istituisce "in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni" (comma 1).

Il comma 13-bis del medesimo articolo prevede che "a decorrere dall'anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue".

In questo modo si intende fare in modo che l'eventuale effetto positivo per la finanza degli enti locali delle Regioni Sicilia e Sardegna sia immediatamente scontato attraverso una contestuale riduzione dei trasferimenti statali. La Regione Sardegna, però, ne viene pregiudicata per differenti profili.

3.1. Anzitutto, sono violati gli artt. 3, comma 1, lett. b), e 7 dello Statuto, che attribuiscono alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", che ricomprende anche la materia "finanza locale" (come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha precisato nella sent. n. 275 del 2007 sopra citata, riferita proprio alla Regione Sardegna), sia perché lo Stato è intervenuto in una materia che non gli appartiene, sia perché il meccanismo sopra indicato non è attuato attraverso il procedimento collaborativo previsto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 e del d.lgs. n. 23 del 2011, come invece è previsto per le altre Regioni a Statuto speciale.

L'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto è violato anche per un secondo profilo, in quanto (come già rilevato nel precedente motivo di ricorso) la lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali implica necessariamente la lesione della relativa competenza normativa regionale generale.

Violati sono, altresì, gli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione, in relazione agli artt. 7 e 8 dello Statuto: il ridotto finanziamento delle autonomie locali disposto dal comma in esame, anche se in relazione all'extragettito derivante dalla imposta sui servizi e sui rifiuti, si riverbera sull'autonomia finanziaria regionale, costretta a far fronte al mancato incremento delle risorse comunali con uno specifico sostegno finanziario. Che sia così è dimostrato sia dal fatto che per le Regioni ordinarie il legislatore statale non ha ritenuto di dover introdurre limitazioni ad altri canali di finanziamento corrispettive all'eventuale extragettito della nuova imposta, sia dal fatto che per le altre Regioni a Statuto speciale (eccezion fatta per la Regione Siciliana), tale forma di compensazione è attuata con il particolare procedimento cooperativo (dunque di maggior garanzia per la Regione) di cui all'art. 27 della l. n. 42 del 2009.

Da ultimo, la norma in esame viola l'art. 3 Cost., ancora in relazione con gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., in quanto l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna è vulnerata nella misura in cui le disposizioni di disfavore per i Comuni sardi si risolvono, quanto alla disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, in una condizione, per la finanza regionale sarda, comunque peggiore rispetto a quella delle altre Regioni ordinarie o a statuto speciale (eccezion fatta per la Regione Siciliana).

3.2. Più in particolare, il meccanismo compensativo a favore dell'erario statale pregiudica in maniera diretta solamente i Comuni della Regione Sardegna e della Regione Siciliana, mentre non opera nei confronti degli altri enti locali. La disposizione in esame, dunque, viola l'art. 3 Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale della Sardegna, 117 e 119 Cost., in quanto reca un pregiudizio a valere solamente nei confronti degli enti locali della Regione Sardegna (e della Regione Siciliana), e, di conseguenza, per la Regione Sardegna medesima, senza che sussistano gli elementi obiettivi che giustificano la discriminazione ora descritta. Né questi elementi possono essere individuati nel terzo periodo del comma in esame, laddove si prevede che "Con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio", in quanto ivi si regolano solamente profili procedurali (peraltro anch'essi lesivi delle attribuzioni costituzionali della Sardegna, giusta quanto dedotto al paragrafo precedente).

A nulla, peraltro, vale che la diminuzione dei trasferimenti erariali sia determinata in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione della tariffa prevista dal comma 13 del medesimo art. 14, in quanto la disposizione in esame indica che ai comuni delle altre Regioni a statuto ordinario si applicherà la maggiorazione tariffaria di cui all'art. 14, comma 13, del d.l. n. 201 del 2011, ma senza la riduzione dei trasferimenti erariali previsti da altre norme, che sono invece diminuiti per i comuni della Sardegna.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e degli artt. 117 e 119 cost. L'art. 16 reca il titolo "Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei". In particolare, i commi da 2 a 15-ter dispongono che:

"2. Dal 1° maggio 2012 le unità da diporto che stazionino in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche, anche se in concessione a privati, sono soggette al pagamento della tassa annuale di stazionamento, calcolata per ogni giorno, o frazione di esso, nelle misure di seguito indicate: a) euro 5 per le unità con scafo di lunghezza da 10,01 metri a 12 metri; b) euro 8 per le unità con scafo di lunghezza da 12,01 metri a 14 metri; c) euro 10 per le unità con scafo di lunghezza da 14,01 a 17 metri; d) euro 30 per le unità con scafo di lunghezza da 17,01 a 24 metri; e) euro 90 per le unità con scafo di lunghezza da 24,01 a 34 metri; euro 207 per le unità con scafo di lunghezza da 34,01 a 44 metri; g) euro 372 per le unità con scafo di lunghezza da 44,01 a 54 metri; h) euro 521 per le unità con scafo di lunghezza da 54,01 a 64 metri; i) euro 703 per le unità con scafo di lunghezza superiore a 64 metri.

3. La tassa è ridotta alla metà per le unità con scafo di lunghezza fino a 12 metri, utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia, nonché per le unità di cui al comma 2 a vela con motore ausiliario.

4. La tassa non si applica alle unità di proprietà o in uso allo Stato e ad altri enti pubblici, a quelle obbligatorie di salvataggio, ai battelli di servizio, purché questi rechino l'indicazione dell'unità da diporto al cui servizio sono posti, nonché alle unità di cui al comma 2 che si trovino in un'area di rimessaggio e per i giorni di effettiva permanenza in rimessaggio.

5. Sono esenti dalla tassa di cui al comma 2 le unità da diporto possedute ed utilizzate da enti ed associazioni di volontariato esclusivamente ai fini di assistenza sanitaria e pronto soccorso.

5-bis. La tassa di cui al comma 2 non è dovuta per le unità nuove con targa di prova, nella disponibilità a qualsiasi titolo del cantiere costruttore, manutentore o del distributore, ovvero per quelle usate ritirate dai medesimi cantieri o distributori con mandato di vendita e in attesa del perfezionamento dell'atto.

6. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 la lunghezza è misurata secondo le norme armonizzate EN/ISO/DIS 8666 per la misurazione dei natanti e delle imbarcazioni da diporto.

7. Sono tenuti al pagamento della tassa di cui al comma 2 i proprietari, gli usufruttuari, gli acquirenti con patto di riservato dominio o gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalità ed i termini di pagamento della tassa, di comunicazione dei dati identificativi dell'unità da diporto e delle informazioni necessarie all'attività di controllo. I pagamenti sono eseguiti anche con moneta elettronica senza oneri a carico del bilancio dello Stato, Il gettito della tassa di cui al comma 2 affluisce all'entrata del bilancio dello Stato.

8. La ricevuta di pagamento, anche elettronica, della tassa di cui al comma 2 è esibita dal comandante dell'unità da diporto all'Agenzia delle dogane ovvero all'impianto di distribuzione di carburante, per l'annotazione nei registri di carico-scarico ed i controlli a posteriori, al fine di ottenere l'uso agevolato del carburante per lo stazionamento o la navigazione.

9. Le Capitanerie di porto, le forze preposte alla tutela della sicurezza e alla vigilanza in mare, nonché le altre forze preposte alla pubblica sicurezza o gli altri organi di polizia giudiziaria e tributaria vigilano sul corretto assolvimento degli obblighi derivanti dalle disposizioni di cui ai commi da 2 a 8 del presente articolo ed elevano, in caso di violazione, apposito processo verbale di constatazione che trasmettono alla direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate competente per territorio, in relazione al luogo della commissione della violazione, per l'accertamento della stessa. Per l'accertamento, la riscossione e il contenzioso si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi; per l'irrogazione delle sanzioni si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, esclusa la definizione ivi prevista. Le violazioni possono essere definite entro sessanta giorni dalla elevazione del processo verbale di constatazione mediante il pagamento dell'imposta e della sanzione minima ridotta al cinquanta per cento. Le controversie concernenti l'imposta di cui al comma 2 sono devolute alla giurisdizione delle commissioni tributarie ai sensi del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

10. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di cui al comma 2 si applica una sanzione amministrativa tributaria dal 200 al 300 per cento dell'importo non versato, oltre all'importo della tassa dovuta.

11. È istituita l'imposta erariale sugli aeromobili privati, di cui all'articolo 744 del codice della navigazione, immatricolati nel registro aeronautico nazionale, nelle seguenti misure annuali:

a) velivoli con peso massimo al decollo: 1) fino a 1.000 kg., euro 1,50 al kg; 2) fino a 2.000 kg., euro 2,45 al kg; 3) fino a 4.000 kg., euro 4,25 al kg; 4) fino a 6.000 kg., euro 5,75 al kg; 5) fino a 8.000 kg., euro 6,65 al kg; 6) fino a 10.000 kg., euro 7,10 al kg; 7) oltre 10.000 kg., euro 7,55 al kg;

b) elicotteri: l'imposta dovuta è pari al doppio di quella stabilita per i velivoli di corrispondente peso;

c) alianti, motoalianti, autogiri e aerostati, euro 450,00.

12. L'imposta è dovuta da chi risulta dai pubblici registri essere proprietario, usufruttuario, acquirente con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatore a titolo di locazione finanziaria dell'aeromobile, ed è corrisposta all'atto della richiesta di rilascio o di rinnovo del certificato di revisione della aeronavigabilità in relazione all'intero periodo di validità del certificato stesso. Nel caso in cui il certificato abbia validità inferiore ad un anno l'imposta è dovuta nella misura di un dodicesimo degli importi di cui al comma 11 per ciascun mese di validità.

13. Per gli aeromobili con certificato di revisione della aeronavigabilità in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto l'imposta è versata, entro novanta giorni da tale data, in misura pari a un dodicesimo degli importi stabiliti nel comma 11 per ciascun mese da quello in corso alla predetta data sino al mese in cui scade la validità del predetto certificato. Entro lo stesso termine deve essere pagata l'imposta relativa agli aeromobili per i quali il rilascio o il rinnovo del certificato di revisione della aeronavigabilità avviene nel periodo compreso fra la data di entrata in vigore del presente decreto ed il 31 gennaio 2012.

14. Sono esenti dall'imposta di cui al comma 11 gli aeromobili di Stato e quelli ad essi equiparati; gli aeromobili di proprietà o in esercizio dei licenziatari dei servizi di linea e non di linea, nonché del lavoro aereo, di cui al codice della navigazione, parte seconda, libro I, titolo VI, capi I, II e III; gli aeromobili di proprietà o in esercizio delle Organizzazioni Registrate (OR), delle scuole di addestramento FTO (Right Training Organisation) e dei Centri di Addestramento per le Abilitazioni (TRTO - Type Rating Training Organisation); gli aeromobili di proprietà o in esercizio dell'Aero Club d'Italia, degli Aero Club locali e dell'Associazione nazionale paracadutisti d'Italia; gli aeromobili immatricolati a nome dei costruttori e in attesa di vendita; gli aeromobili esclusivamente destinati all'elisoccorso o all'aviosoccorso.

14-bis. L'imposta di cui al comma 11 è applicata anche agli aeromobili non immatricolati nel registro aeronautico nazionale la cui sosta nel territorio italiano si protrae oltre quarantotto ore.

15. L'imposta di cui al comma 11 è versata secondo modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

15-bis. In caso di omesso o insufficiente pagamento dell'imposta di cui al comma 11 si applicano le disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472". In questo modo si istituisce (al comma 2) una "tassa annuale di stazionamento", cui sono soggette le unità da diporto che stazionano in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche. Tale tributo è calcolato per ogni giorno di stazionamento, o frazione di esso, in ragione della lunghezza dello scafo (da un minimo di 5 euro per le unità con scafo da 10,01 metri a 12 metri ad un massimo di 703 euro per le unità con scafo di lunghezza superiore a 64 metri). La tassa è ridotta alla metà per le unità con scafo di lunghezza fino a 12 metri, utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia.

4.1. È evidente che l'introduzione di tale tributo determinerà effetti dannosi per il sistema economico regionale, in quanto spingerà i diportisti ad abbandonare o a ridurre drasticamente il periodo di stazionamento nelle acque italiane, e quindi della Sardegna, particolarmente pregiudicata in ragione della sua insularità e dell'importanza del turismo nautico per la sua autonomia. A fronte di questo indubbio elemento di danno per l'economia regionale e, di conseguenza, per le entrate regionali connesse al ridotto flusso di turisti regionale, la norma in esame non prevede misure compensative per la Regione.

Tanto si risolve nella lesione dell'autonomia finanziaria regionale e della competenza legislativa nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e, di conseguenza, nella contestuale violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale e 117 e 119 Cost., da cui tale autonomia è tutelata. Il legislatore statale, infatti, ha introdotto una forma di imposizione tributaria che si sovrappone, violandolo, all'art. 8, comma 1, lett. h), dello statuto speciale, in cui si prevede che "Le entrate della regione sono costituite [...] h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato".

Che quella in esame debba essere considerata come una tassa sul turismo si deduce inequivocabilmente dalle modalità con cui essa è prevista e commisurata. Quanto ai natanti, essa è limitata alle "unità da diporto" ed è calcolata su base giornaliera e parametrata a nove differenti categorie di grandezza dei mezzi che vanno dai 10 ai 64 metri di lunghezza dello scafo, misure che mostrano la volontà di assumere, come presupposto d'imposta, proprio i natanti usati per il turismo, anche di piccolo cabotaggio. Quanto agli aeromobili, essa è prevista in un ammontare fisso per gli alianti, motoalianti, autogiri e aerostati, ossia per mezzi usati per il volo sportivo e turistico. Quanto ai mezzi ad ala rotante, il semplice fatto che l'importo sia dovuto in misura doppia rispetto a quella prevista per gli aeroplani conferma la volontà del legislatore statale di colpire proprio i mezzi usati per l'aeronavigazione da turismo. Infine, per quanto

concerne i velivoli, anche in questo caso la previsione delle sette categorie di peso a partire da una tonnellata conforta nell'ipotesi riferita.

La Regione Sardegna aveva utilizzato lo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto nel periodo dell'anno che corre dal 1° giugno al 30 settembre come presupposto d'imposta per la tassa regionale istituita con l'art. 4 della l. reg. Sardegna n. 4 del 2006. Nella sent. n. 102 del 2008, al par. 8.1.2., codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha dato conto del fatto che il tributo così previsto era da considerarsi una imposta sul turismo.

In quel caso, codesta Ecc.ma Corte costituzionale affermò che, "anche ove potesse ritenersi (sia pure implausibilmente)" che non vi fossero "elementi sufficienti a caratterizzare come tributo «sul turismo» [...] il tributo sarebbe pur sempre qualificabile come «proprio» della Regione e, quindi, sarebbe da essa legittimamente stabilito in forza della competenza legislativa statutaria, purché, fosse rispettata la condizione - richiesta dal medesimo art. 8, lettera i), dello statuto - dell'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». Se è vero che, in ragione dell'art. 117 Cost., la Regione Sardegna può istituire tributi propri anche in materie diverse dal "turismo", è altrettanto vero che la previsione di cui all'art. 3, comma 1, lett. h), dello Statuto continua a porsi come limite alla potestà impositiva dello Stato, che non può agire con la leva fiscale su un presupposto d'imposta che ricade nella materia "turismo" senza riservare alla Regione Sardegna un congruo margine di disciplina.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 22, del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (1. cost. n. 3 del 1948). L'art. 23 reca il titolo "Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province". Esso dispone, in particolare ai commi da 14 a 22, che:

"14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.

20-bis. Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano.

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni".

In questo modo è stata modificata in profondità l'organizzazione politico-amministrativa degli enti locali sub-regionali. In particolare, i commi da 14 a 20 hanno soppresso la Giunta provinciale e ridotto a dieci i componenti del Consiglio provinciale, hanno innovato il sistema di elezione del Presidente e del Consiglio provinciale, hanno imposto alle Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni già delegate alle province, e con esse la dotazione organica e materiale e seguenti. Infine, i commi 21 e 22 hanno previsto la possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative e hanno escluso qualunque forma di remunerazione, indennità o gestione di presenza, per qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione con esclusione dei comuni di cui all'art. 2, comma 186, lett. b), della l. n. 191 del 2009.

5.1. È agevole constatare il palmare contrasto di queste previsioni con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva. Dispone, infatti, l'art. 3, comma 1, lett. a) e b), dello Statuto di autonomia che "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] a) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale; b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni".

L'autoritativa e unilaterale determinazione, da parte dello Stato, della riforma degli organi e delle funzioni delle province e l'esclusione della remunerazione delle cariche politico-amministrative degli enti territoriali è violativa della previsione statutaria che riserva alla Regione l'ordinamento degli enti locali. Né si potrebbe obiettare che la norma impugnata appartenga a quelle "fondamentali" delle "riforme economico-sociali della Repubblica", poiché essa entra in estremo dettaglio nell'ordinamento degli enti locali, senza che ciò risulti necessario per la realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale (ben si sarebbe potuto e dovuto lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità di riforma dell'ordinamento degli enti locali del territorio sardo, nel rispetto di alcuni principi e criteri generali, anche attinenti al contenimento dei costi, così da poterli adattare alle variegate realtà locali).

5.2. Sono particolarmente lesivi delle attribuzioni regionali, inoltre, i commi 18 e 19 dell'art. 23, nella parte in cui impongono alle Regioni di provvedere a trasferire ai comuni le funzioni già delegate o attribuite alle province e le connesse le risorse umane, finanziarie e strumentali. In questo caso, infatti, lo Stato ha inteso disciplinare addirittura il modo in cui la Regione deve disciplinare lo svolgimento delle proprie funzioni, in totale dispregio dell'art. 3 dello Statuto.

Né si potrebbe ritenere che il legislatore statale fosse a ciò legittimato in ragione dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., in quanto in detta disposizione si fa riferimento alle "funzioni fondamentali" degli Enti locali. Anzitutto, trattandosi di Regione ad autonomia speciale, trovano applicazione, qui, le norme statutarie. In secondo luogo, tra le "funzioni fondamentali" degli enti locali non possono certo annoverarsi quelle che la Regione Sardegna, nell'esercizio delle sue attribuzioni, ha inteso delegare o attribuire all'uno o all'altro livello di governo.

5.3. Infine, non esclude l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame la previsione (comma 21), per le Regioni a statuto speciale, di un termine di sei mesi per adeguare i propri ordinamenti alla nuova disciplina prevista dall'art. 23, in quanto l'adeguamento alla legge statale è comunque imposto, mentre il mero differimento non cancella l'invasione, da parte dello Stato, in una materia statutariamente riservata alla Regione Sardegna.

Il comma 21 dell'art. 23, anzi, sta a testimoniare proprio il fatto che il legislatore statale ha avvertito che le disposizioni introdotte andavano ad impingere in un ambito a lui estraneo, ma, invece di dedurre le opportune conseguenze da tale circostanza, si è - illegittimamente - limitato a prevedere un termine per l'adempimento da parte delle Regioni ad autonomia speciale.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e 117 e 119 cost. L'art. 28 reca il titolo "Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese". In particolare i commi 3, 7, 8, 9 e 11-ter dispongono che:

"3. Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia

nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2.

[...]

7. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13, del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1.450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.

8. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23, del medesimo decreto legislativo n. 68, del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.

9. La riduzione di cui al comma 7, è ripartita in proporzione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria sperimentale di cui all'articolo 13, del presente decreto.

10. La riduzione di cui al comma 8 è ripartita proporzionalmente.

11-ter. Al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica è avviata la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno".

6.1. L'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, dunque, fissa un ulteriore concorso delle Regioni speciali alla finanza pubblica di € 860.000.000,00 annui "a decorrere dall'anno 2012", e di € 60.000.000 per i comuni facenti parte di quelle Regioni.

Con l'articolo in argomento, inoltre, senza alcuna intesa o pur minima forma di cooperazione, si dispone che, fino all'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti, come richiamate anche dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009, ciascun Ente autonomo, in misura proporzionale alla media degli impegni del triennio 2007-2009 e fino al concorso complessivo della cifra già indicata, sopporti questi oneri attraverso l'accantonamento delle somme corrispondenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

6.2. Si è già detto delle vicende che hanno imposto la riforma delle entrate della Regione Sardegna, nonché della mancata attuazione, per esclusiva incuria dello Stato, del nuovo regime finanziario regionale, e del contenzioso che ne è sorto. La rilevanza di quella vicenda nel contribuire a determinare l'illegittimità della disposizione in esame è fuori di dubbio: i commi censurati dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, infatti, ledono le attribuzioni della Regione Sardegna, almeno per due distinti profili, uno connesso agli specifici oneri di finanza pubblica imposti alla Regione Sardegna ancora nelle more dell'attuazione del nuovo regime di compartecipazione, l'altro riferito al fatto che, seppure temporaneamente, tali oneri sono scontati proprio su quel regime di compartecipazione alle entrate erariali della Regione Sardegna che è stato prima riformato in melius, poi è stato lasciato colpevolmente inattuato, infine è stato ulteriormente frustrato nella maniera che si è or ora descritta.

6.2.1. In primo luogo, è violato l'art. 8 dello Statuto, in quanto l'apporto della Regione Sardegna è equiparato a quello delle altre autonomie speciali, sebbene la riforma dello statuto speciale intervenuta nel 2006 abbia previsto un nuovo regime finanziario delle entrate regionali, ben più favorevole di quello precedente (né a questo proposito si potrebbe eccepire che il nuovo regime non abbia avuto esecuzione, in quanto tale circostanza rappresenta - semmai - un'ulteriore lesione dell'autonomia finanziaria regionale). L'aumento delle entrate conseguente alla riforma del 2006, come si è visto, non deriva da un irragionevole capriccio della Regione, bensì dalla necessità - attestata dallo Stato - di adeguare il quadro statutario alla mutata realtà economico-finanziaria di riferimento. Ciò rende ancor più evidente l'illegittimità della disposizione impugnata, che compromette l'autonomia regionale rovesciando il senso della riforma del 2006 e disattendendone la ratio, che era quella di bilanciare una situazione finanziaria regionale di per se stessa insostenibile (e adesso ancor più aggravata con i nuovi oneri imposti alla Regione e ai suoi enti locali).

6.2.2. L'art. 8 dello Statuto è violato anche per un differente profilo, in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Questo perché il livello delle economie regionali definito in ragione dell'articolo in esame risulta incoerente con la novella statutaria, con la conseguenza che la disposizione impugnata è censurabile anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'intima contraddittorietà che l'affligge. Contraddittorietà che anche in questo caso si risolve nella lesione della sfera di autonomia regionale, a causa del pregiudizio che la Regione Sardegna subisce a fronte della mancata considerazione delle novellate previsioni statutarie nella fissazione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle Regioni a statuto speciale.

6.2.3. La manovra imposta alle autonomie speciali, e dunque anche alla Regione Sardegna, impedisce che la Regione stessa abbia a disposizione le risorse idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche



attribuite dallo Statuto. Tanto, con violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna e 3, 117 e 119 Cost., nella parte in cui tutelano l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna, anche con la previsione di specifiche entrate tributarie e patrimoniali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali della Regione, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza legislativa concorrente nella materia "coordinamento della finanza pubblica", nella parte in cui prevedono che le risorse proprie degli Enti territoriali devono poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (per questo ultimo profilo sono stati invocati gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto, che enumerano le materie di competenza regionale esclusiva, concorrente e delegata dallo Stato). L'aggravio degli oneri a carico della Regione Sardegna e dei comuni che ne fanno parte, intervenuto senza che sia stata data completa e corretta attuazione al nuovo regime delle entrate, produce l'effetto di impedire che la Regione (e gli enti locali che ne fanno parte) possa adempiere alle proprie funzioni senza essere condizionata da vincoli eterodeterminati alla capacità di spesa privi di qualunque ragionevolezza, circostanza testimoniata proprio dal fatto che, come si è visto, l'insufficienza delle risorse in essere è stata riconosciuta anche normativamente.

Questa tesi trova conforto nella sent. n. 245 del 1984 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge finanziaria per il 1984 che imponevano alle Regioni oneri di vario genere senza corrispondente attribuzione di risorse. Le Regioni ricorrenti lamentavano in particolare, in quell'occasione, che l'art. 7, comma 13, della Legge finanziaria, "comporterebbe oneri a carico dei loro bilanci, senza assegnare alle Regioni le somme occorrenti per farvi fronte". Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto necessario "rileggere la motivazione" svolta dalla sentenza n. 307 del 1983, ricordando che "già in quell'occasione, la Corte ha ritenuto che l'imporre alle Regioni obblighi del genere contrasti anzitutto con ciò che la Costituzione prescrive nel secondo comma dell'art. 119, ossia che le Regioni dispongano di «tributi propri» (oltre che di «quote di tributi erariali»), per fronteggiare autonomamente «le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali»" e che le Regioni posseggono "autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite".

Per maggiore completezza si deve ancora ricordare che, contestualmente alla riforma dell'art. 8 dello Statuto, il legislatore ha ulteriormente ampliato il catalogo delle funzioni pubbliche che la Regione Sardegna deve finanziare. La stessa l. n. 296 del 2006, infatti, all'art. 1, comma 836, ha previsto che "dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato" e al comma 837 ha disposto che "alla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale [...]". Il legislatore statale, dunque, da una parte ha riconosciuto alla Sardegna, com'era necessario e opportuno a fronte dell'analisi svolta anche dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato dell'andamento storico dei conti regionali, i nuovi canali di finanziamento necessari per lo svolgimento delle funzioni, dall'altra ha immediatamente gravato il bilancio regionale imponendo all'Ente l'intera responsabilità di due tra i servizi pubblici più onerosi: la sanità e il trasporto. Tutto ciò considerato, appare evidente che l'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, non tenendo conto della specifica situazione della Sardegna e delle vicende normative ricordate, viola il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate (artt. 3, 4 e 5 dello Statuto - che enumerano le materie di competenza regionale esclusiva, concorrente e delegata dallo Stato -, in relazione agli artt. 117 e 119 Cost.) e, per l'effetto, lede l'autonomia finanziaria della Regione (artt. 7 e 8 dello Statuto).

6.2.4. Sono ancora violati gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto speciale della Sardegna e gli artt. 116, 117 e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo nuovi oneri per le Regioni ad autonomia speciale, l'articolo in commento ha creato uno "pseudo-comparto" composto da tutte le autonomie regionali, accomunando in un'unica voce realtà diversissime in punto di fatto (localizzazione geografica, condizione di sviluppo economico, popolazione residente) e di diritto. Questo perché le condizioni di autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e Bolzano, previste dai rispettivi Statuti, per quanto ispirate alla medesima ratio di un maggiore ambito di autogoverno, non sono coincidenti. Per quanto riguarda specificamente l'autonomia finanziaria, esse non possono certamente essere accomunate e confuse sic et simpliciter, come pure fa la disposizione impugnata (sia sufficiente, a questo proposito, il confronto tra gli artt. 36 sgg. dello Statuto della Sicilia, l'art. 8 dello Statuto sardo, l'art. 12 dello Statuto della Valle d'Aosta, gli artt. 48 sgg. dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 69 sgg. - in particolare 75 - dello Statuto del Trentino-Alto Adige).

Non tenendo conto di queste singole specificità, ed in particolare del diverso regime di compartecipazione alle entrate erariali fissato per ciascun Ente dal rispettivo Statuto, l'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011 ha accomunato e livellato quello che, invece, andava comparato e differenziato. Tale violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. si riverbera necessariamente sull'attuazione del regime di compartecipazione alle entrate previsto dall'art. 8 dello Statuto della Sardegna, sull'autonomia

finanziaria della Regione garantita dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost., sulla capacità della Sardegna di far fronte agli impegni derivanti dall'esercizio delle competenze e delle funzioni attribuite dallo Statuto.

6.2.5. Per questo specifico profilo deve essere subito specificato che l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 28 del decreto-legge impugnato introduce un ulteriore criterio di riparto degli oneri per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte delle Regioni ad autonomia speciale, in considerazione della "rideterminazione del fondo sanitario nazionale" per la sola Regione Sicilia. In questo modo, però, la disposizione viola l'art. 3 Cost., sia per il profilo del principio d'eguaglianza sia per il profilo del principio di ragionevolezza, entrambi in relazione all'art. 7 dello Statuto della Sardegna che ne tutela l'autonomia finanziaria, in quanto la medesima Regione Sardegna, quale componente del "comparto" delle Autonomie speciali, in definitiva, dovrebbe farsi pro parte carico della spesa sanitaria della Regione Sicilia. In questo modo il legislatore statale ha disegnato un meccanismo pseudo-perequativo che, in violazione anche dell'art. 119 Cost.: questo meccanismo grava solo sulle altre Regioni ad autonomia speciale facendo salve le Regioni ordinarie.

6.3. I vizi testè segnalati, lo si è già accennato, si aggravano se si tiene conto del fatto che l'articolo in esame prevede che la partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica sia direttamente scontata sul gettito delle entrate tributarie compartecipate dalla Regione Sardegna, nonostante lo Stato non abbia ancora portato a regime il nuovo sistema di compartecipazione varato con l'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006. In altri termini, lo Stato ha disegnato una modalità di adempimento agli obblighi di finanza pubblica che la Regione non può ragionevolmente assicurare, proprio per ragioni dovute all'inattuazione statale del nuovo art. 8 dello Statuto.

6.4. Risultano, poi, particolarmente lesivi delle attribuzioni regionali anche i commi 7 e 8 del medesimo art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011. In detti commi si prevede, come già riportato, quanto segue:

"7. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13, del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1.450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.

8. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23, del medesimo decreto legislativo n. 68, del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi".

Anche in questo caso si riscontrano i vizi di legittimità costituzionale già rilevati per gli artt. 13 e 14, comma 13-bis, del decreto-legge impugnato: il legislatore statale ha introdotto una misura che grava solamente sugli enti locali della Regione Sardegna (oltre che della Regione Sicilia), senza che tale limitazione sia legata a specifici elementi o parametri obiettivi. Anche i citati commi 7 e 8 dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, dunque, violano l'art. 3 Cost., sia per il profilo del principio d'eguaglianza sia per il profilo del principio di ragionevolezza, entrambi ancora in relazione all'art. 7 dello statuto della Sardegna, che ne tutela l'autonomia finanziaria.

Autonomia che subisce, come già riscontrato per altre disposizioni censurate, un secondo pregiudizio, in quanto la Regione Sardegna si vede costretta a surrogarsi al fondo perequativo nel finanziare i comuni e le province del proprio territorio depauperate dall'intervento statale.

6.5. Particolarmente lesivo delle attribuzioni della Regione Sardegna è anche il comma 11-ter dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011. In esso si prevede che "Al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica è avviata la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno". In particolare, la disposizione in esame viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 e all'intero Titolo V della Parte II Cost., ed in particolare gli artt. 117 e 119 Cost. e 7 dello Statuto di autonomia, in quanto, nel prevedere la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno, non tiene in alcun modo conto del principio dell'accordo con le Regioni ed in particolare con quelle a statuto speciale, atteso che il procedimento di ridefinizione del patto di stabilità non risulta minimamente definito in contraddittorio con le Regioni.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 82 del 2007, ha affermato che "il metodo dell'accordo, introdotto per la prima volta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 [...] e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate [...] deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi»". Da queste affermazioni si deduce inequivocabilmente che la disposizione in esame, che non contempla alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, è certamente violativa del principio di leale

collaborazione e, con esso, dell'autonomia finanziaria della Regione Sardegna e della competenza concorrente della Regione nella materia "Coordinamento della finanza pubblica".

La disposizione censurata, inoltre, viola l'art. 3 Cost. anche perché, senza alcuna ragione giustificatrice, sottrae la revisione delle regole del patto di stabilità interno al confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali. Questo profilo implica la violazione degli artt. 3 e 7 dello Statuto e dell'art. 117 Cost., nella misura in cui attribuiscono alla Regione Sardegna la competenza legislativa esclusiva nella materia "finanza locale", Questa materia, lo si è detto nei paragrafi precedenti e lo si deve ora ribadire, è di competenza esclusiva della Regione Sardegna, in ragione dell'artt. 3, comma 1, lett. b), e 7 dello statuto speciale, come è stato puntualmente riconosciuto da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 275 del 2007, sopra citata testualmente. Non vi è alcun dubbio, infatti, che la declinazione per gli enti locali delle modalità di attuazione del patto di stabilità interno non possa prescindere da un intervento regolativo delle Regioni e in particolare delle Regioni ad autonomia speciale. Tanto è vero che anche il legislatore statale ormai da alcuni anni prevede un intervento delle Regioni nella c.d. "territorializzazione" del patto di stabilità (si veda l'art. 1, comma 141, della l. n. 220 del 2010, in cui si dispone che "a decorrere dall'anno 2011, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono, per gli enti locali del proprio territorio, integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti", e, in precedenza, l'art. 24, comma 14, della l. n. 448 del 2001, o l'art. 29, comma 18, della l. n. 289 del 2002).

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. e 3, 4 e 5 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948). L'art. 31 reca il titolo "Esercizi commerciali" e dispone che:

"1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: «in via sperimentale» e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

2. Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Come si vede, il comma I ha modificato l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, sancendo il principio per cui le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza limiti o prescrizioni concernenti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

7.1. La disposizione in esame è lesiva della competenza normativa residuale della Regione in materia di commercio (ai sensi dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost.), nel cui ambito la medesima Regione ha peraltro già legiferato (legge regionale 18 maggio 2006, n. 5, recante "Disciplina generale delle attività commerciali").

A questo proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato - la pur lunga citazione è d'obbligo - che "la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)" e che "l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia «commercio» trova ulteriore conferma, a contrario, nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006. Tale ultima norma, infatti, «nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale - al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale - non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni» (sentenza n. 288 del 2010)".

7.2. Alla luce di queste limpide statuizioni appare chiara la lesività del primo comma dell'art. 31 del decreto-legge impugnato, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, cost. Né il legislatore statale potrebbe invocare, a fondamento della legittimità dell'articolo censurato, l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva nella materia "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. Questo perché la disciplina in esame non regola l'accesso al commercio e, con esso, la competizione degli operatori commerciali, non ha eliminato barriere all'ingresso nel mercato, né di tipo soggettivo, correlate ai requisiti personali e professionali del commerciante, né di tipo oggettivo, correlate (ad esempio) al contingentamento dell'offerta, né ha eliminato alcun onere relativo allo svolgimento dell'attività commerciale, né, infine, incide sulle intese restrittive della concorrenza tra imprese, sull'abuso di posizione dominante o, ancora, sulla fissazione anticoncorrenziale del livello dei prezzi.

In definitiva, la disposizione in esame non può in alcun modo essere sussunta nella disciplina c.d. antitrust, pertanto l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. non può essere invocato a fondamento normativo della disposizione in esame.

7.3. Violativo delle attribuzioni della Regione Sardegna è anche il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, conv. in l. n. 214 del 2011, sopra riportato.

Nel limitare i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'esercizio dell'attività commerciale solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali la disposizione in esame viola gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Sardegna.

La Regione, in assenza del vincolo posto dal comma 2 dell'art. 31 in esame, potrebbe infatti individuare, pur nel rispetto della disciplina comunitaria, altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali, anche nell'esercizio delle competenze legislative attribuite dagli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto. È quindi irragionevole (e violativo dell'art. 3 Cost. in combinato disposto con gli altri parametri sopra indicati) precludere alla Regione di far valere quei motivi.

A questo proposito (e solo a titolo di esempio) è opportuno ricordare che la disposizione in esame non tiene conto, al fine di determinare lo spazio residuo per l'intervento regionale, di finalità già ritenute meritevoli di tutela dallo Stato con l'art. 6, comma 1, lett. da a) a e), del d.lgs. n. 114 del 1998, recante "Riforma della disciplina relativa al settore commercio", ed in particolare la "realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore"; "l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive"; la compatibilità dell'impatto "territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio"; la salvaguardia e la riqualificazione dei "centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale"; la salvaguardia e la riqualificazione della "rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale".

Infine, si deve ricordare che l'art. 117, comma 5, Cost. prevede che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Ciò significa che nella disciplina in esame, al fine di attuare la normativa comunitaria, lo Stato doveva tenere in debito conto le competenze della Regione Sardegna.

In conclusione, il secondo comma dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, viola gli artt. 3 e 117 Cost., 3, 4 e 5 dello Statuto speciale.

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, come conv. in l. n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) e 3, 117 e 119 Cost. L'art. 48 reca il titolo "Clausola di finalizzazione" e dispone che:

"1. Le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione.

1-bis. Ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

La previsione della riserva all'erario delle entrate sopra indicate è illegittima, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Sardegna e 3, 117 e 119 della Costituzione per i motivi di seguito specificati.

8.1. In primo luogo, la disposizione censurata acquisisce alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di sicura spettanza regionale, quanto meno in notevole misura. In particolare, e solo a titolo di esempio, lo sono le maggiori entrate derivanti: i) dall'esclusione e/o rimodulazione del credito d'imposta per le società commerciali (art. 9); ii) dall'emersione di "base imponibile" per le attività soggette a IVA (art. 10, commi da 1 a 7 e da 9 a 13, e art. 11); iii) dall'applicazione di misure sanzionatorie per il recupero di crediti non versati al fisco (art. 10, commi 8, 13-quater, 13-decies, lett. b), e c)); d) nella parte del gettito non riservato ai Comuni, dall'anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria (art. 13); iv) nella parte del gettito non riservato ai Comuni, dall'istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (art. 14); v) dalla rimodulazione delle aliquote sulle accise per gli idrocarburi (art. 15); vi) dalle disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei (art. 16); vii) dall'aumento delle aliquote IVA (art. 18); viii) dalle disposizioni in materia di imposta di bollo su conti correnti, titoli, strumenti e prodotti finanziari nonché sui valori c.d. "scudati" e sulle attività finanziarie e immobiliari detenute all'estero (art. 19).

In materia valgono, anzitutto, i principi stabiliti dalla sent. n. 198 del 1999 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

In quel caso la Regione Sardegna censurava gli artt. 1, comma 3, e 7, del d.l. n. 669 del 1996 che, rispettivamente, prevedevano l'obbligo di un versamento del 20% a titolo di acconto per i "redditi sottoposti a tassazione separata non soggetti a ritenuta alla fonte" e la riserva all'erario delle entrate derivanti dall'applicazione dell'intero cit. d.l. n. 669 del 1996.

L'illegittimità delle menzionate disposizioni fu esclusa solo perché - si disse - "l'art. 1, comma 3, del decreto-legge impugnato non dà luogo ad entrate aggiuntive per il fisco: esso si limita a imporre una diversa modalità di riscossione per una quota dell'imposta dovuta [...] Non si avranno comunque entrate «nuove», diverse e aggiuntive rispetto a quelle derivanti dall'applicazione della legislazione tributaria previgente, e alle quali lo statuto prevede la compartecipazione della Regione in quote prefissate. Se non vi sono nuove entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 3, del decreto, l'art. 7 del medesimo, che dispone la riserva allo Stato delle sole entrate che derivano da esso, cioè che in esso trovano la loro fonte, non può trovare applicazione agli importi riscossi a titolo di acconto sull'imposta dovuta in relazione ai redditi a tassazione separata".

Ciò considerato, codesta Ecc.ma Corte costituzionale affermò in maniera cristallina che "una diversa interpretazione porterebbe, del resto, ad una palese elusione delle previsioni degli statuti speciali, che prevedono, come nel caso della Regione Sardegna, la partecipazione delle Regioni al gettito di determinate imposte. Se bastasse, infatti, la modifica delle modalità e quindi del tempo della riscossione, senza alcun aumento del gettito complessivo, per consentire l'avocazione allo Stato di quote del gettito medesimo, si verificherebbe [l'effetto] di avocare allo Stato l'intero importo di un gettito tributario (corrispondente agli acconti versati) in precedenza ripartito fra lo Stato stesso e la Regione. All'aumento delle entrate a favore dello Stato, derivante da tale avocazione, farebbe riscontro una diminuzione del gettito a favore della Regione, la quale verrebbe a partecipare al gettito della sola quota di imposte riscossa, a conguaglio, sulla base della liquidazione effettuata dagli uffici, e non più, come per il passato, dell'intero importo di esse. Ciò [...] si tradurrebbe in una modifica surrettizia dell'ordinamento finanziario della Regione, garantito sul piano costituzionale dalle disposizioni dello statuto, e modificabile, bensì, con legge ordinaria, ma solo previa consultazione della Regione stessa (art. 54 stat. spec. per la Regione Sardegna)".

Ora, non è dubbio che almeno le entrate derivanti dal contrasto all'evasione non possano essere acquisite al patrimonio dello Stato, se non si vogliono violare i principi stabiliti dalla pronuncia ora riportata. Tali entrate, infatti, non derivano da alcuna modificazione normativa della disciplina dei singoli tributi, ma semplicemente dalla messa in opera dei meccanismi di lotta alla sottrazione al dovere di solidarietà fiscale. La Regione, pertanto, subirebbe, paradossalmente, la diminuzione di entrate cui avrebbe avuto diritto qualora le relative somme fossero state regolarmente versate. Acquisire tali entrate allo Stato, in definitiva, significherebbe ridurre le entrate regionali, proprio come la sent. n. 198 del 1999 aveva escluso si potesse fare.

Nemmeno la previsione di riserva allo Stato delle altre entrate, però, nel caso di specie, si sottrae a censura. Si deve considerare, infatti, che, per le ragioni già esposte in precedenza, l'attuale regime delle

risorse della Regione Sardegna è riconosciuto come insufficiente. È pertanto illegittimo, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto, e 117 e 119 della Costituzione, riservare allo Stato entrate che, invece, debbono essere destinate almeno alla riduzione di tali insufficienze, constatate addirittura da una norma statutaria (l'art. 8). Ed è specificamente irragionevole (perciò violativo dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con i summenzionati parametri) disporre di risorse pubbliche in modo tale da distrarle alla destinazione che sarebbe stata la più logica e coerente, onde impiegarle al generico fine di raggiungere generici obiettivi di finanza pubblica.

8.2. Per le ragioni anzidette, l'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011 viola l'art. 8 dello Statuto, che, come indicato, attribuisce alla Regione una partecipazione maggioritaria o addirittura totalitaria alle entrate che lo Stato, ora, vorrebbe riservarsi. È parimenti violato, però, anche l'art. 7 dello Statuto, che garantisce alla Regione un'adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica. È altresì violato, in combinato disposto con i parametri ora invocati, l'art. 3 Cost., per l'evidente irragionevolezza della scelta di acquisire allo Stato risorse che per definizione (in base, cioè, alle stesse previsioni statutarie e alla logica, visto che le entrate cui esse si riferiscono erano state destinate a coprire il fabbisogno regionale) sono funzionali al soddisfacimento di esigenze che statali non sono, tanto più che è parimenti irragionevole perseguire l'intento di raggiungere obiettivi di finanza pubblica dello Stato sacrificando quelli delle Regioni, quasi che l'equilibrio finanziario non fosse affare dell'intera Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost.

8.3. Ulteriore motivo di illegittimità, di nuovo per violazione dei parametri già invocati, sta nel fatto che la norma impugnata stabilisce un periodo di tempo lunghissimo (cinque anni!) e non prevede uno scopo specifico al quale destinare il sacrificio imposto alla Regione, ma si limita ad invocare generiche esigenze di finanza pubblica (previsione, questa, assolutamente insufficiente quanto ovvia, essendo per definizione ogni forma di imposizione fiscale tesa ad attuare obiettivi e finalità di finanza pubblica). Se ne evince l'assoluta irragionevolezza della previsione, che non tiene minimamente conto delle esigenze regionali e opera come se esse - assieme alle norme di rango costituzionale che, garantendo l'autonomia regionale, le tutelano - non esistessero.

8.4. Da ultimo, si deve rilevare che i vizi di legittimità costituzionale contestati all'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011 non sono esclusi dalla previsione di cui al successivo comma 1-bis, in cui si prevede che "Ferre restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano". Tale disposizione, infatti, non è idonea a limitare l'acquisizione allo Stato della quota di compartecipazione statutariamente prevista per la Regione Sardegna, in quanto rinvia a future determinazioni solo "le modalità di applicazione e gli effetti finanziari" del decreto legge censurato, senza prevedere che la Regione possa fruire della quota di compartecipazione che le spetta in ragione delle norme statutarie.

P.Q.M.

Chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, 14, comma 13-bis, 1°, 2° e 3° periodo, 16, commi da 2 a 15-ter, 23, commi da 14 a 22, 28, commi 3, 7, 8 e 11-ter, 31 e 48, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, pubblicato in G.U. n. alla Gazz. Uff., 6 dicembre 2011, n. 284, Suppl. ordinario n. 251, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata in G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ordinario n. 276.

Cagliari-Roma, 22 febbraio 2012

Avv. Ledda - Avv. Prof. Luciani

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*

**Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Aiuto alla crescita economica (Ace) - Previsione, per le società ed enti indicati nell'art. 73, comma 1, lett. a) e b), del d.P.R. n. 917 del 1989, che, ai fini della determinazione del reddito complessivo netto dichiarato, è ammesso in deduzione un importo corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, secondo le disposizioni dei commi 2 e 8 - Calcolo del rendimento nozionale proprio - Determinazione dell'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, con decreto del Ministro dell'economia, a partire dal quarto periodo d'imposta e determinazione per il primo triennio di applicazione, in via transitoria, dell'aliquota del 3 per cento - Previsione che la parte del rendimento nozionale che supera il reddito complessivo netto dichiarato è computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito dei periodi di imposta successivi - Determinazione del capitale proprio esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010 e relative variazioni in diminuzione - Previsione che gli incrementi derivanti da conferimenti in denaro rilevano a partire dalla data del versamento; che quelli derivanti dall'accantonamento di utili, a partire dall'inizio dell'esercizio in cui le relative riserve sono formate; che i decrementi rilevano a partire dall'inizio dell'esercizio in cui si sono verificati; che per le aziende e le società di nuova costituzione si considera incremento tutto il patrimonio conferito - Previsione dell'applicazione delle predette disposizioni anche al reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria - Previsione che le disposizioni di attuazione sono emanate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, e che con lo stesso provvedimento possono essere stabilite disposizioni aventi finalità antielusive - Agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro, nonché per donne e giovani - Previsione, ai fini dell'Ires, della deducibilità di un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli artt. 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 446 del 1997, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente ed assimilato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e per il deteriore trattamento della comunità regionale rispetto alla comunità nazionale - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione.**

**- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, e 2, commi 1 e 2.**

**- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che, in caso di incapienza, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di**

eguaglianza relativamente alla disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.

- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.

- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei - Istituzione di una tassa annuale di stazionamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, mediante istituzione di una tassa sul turismo.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 16, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.

- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, ricadenti nel territorio di ciascuna provincia, affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 del T.U. n. 267 del 2000, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata, in via preliminare, illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per l'assenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello**



con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Denunciata violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 22.

- Costituzione, artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, lett. 1-bis, 11, 54, e 59; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1. Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse ed attribuzione di oneri alle Regioni speciali ed alle Province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza regionale in materia sanitaria e di trasporti - Denunciata lesione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.

- Costituzione, artt. 3, 53, 97, 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione per le attività commerciali dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione quale principio generale dell'ordinamento della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.

- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 118, primo comma; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della

**Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto.**

- **Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.**

- **Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, artt. 2, 9, 14 e 18; decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 265, art. 1.**

**Testo del ricorso**

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, (cod. fisc. 80014930327; P. IVA 00526040324) in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 236 del 17 febbraio 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa - come da procura a margine del presente atto - dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355, contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi da i a 8; 2, commi 1 e 2; 13, commi 11, 14, lett. a), e 17, terzo, quarto e quinto periodo; 14, comma 13-bis, terzo e quarto periodo; 16, commi da 2 a 10; 23, commi 4, da 14 a 20-bis e 22; 28, comma 3; 31, comma 1; 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214. pubblicata nella G.U. n. 300 del 27 dicembre 2011, per violazione:

degli articoli 3, 53, 97, 117, co. 3, e 119 della Costituzione;

degli artt. 4, 5, 8, 48, 49, 51, 54, 63 e 65 dello Statuto speciale . adottato con 1. cost. n. 1 del 1963;

degli artt. 2, 9, 14 e 18 d. lgs 9/1997, dell'art. 4 d. lgs. 114/1965 e dell'art. 1 d. lgs. 265/2011;

del principio di leale collaborazione,

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

**FATTO**

Il d.l. 201/2011, come risultante dalla legge di conversione n. 214/2011, contiene disposizioni di vario tipo, distribuite in quattro titoli: Sviluppo ed equità, Rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale, Consolidamento dei conti pubblici, Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

Tutte sono rivolte - come rivela lo stesso soprannome di decreto "salva Italia" che il Governo ha attribuito ad esso - a produrre un risultato utile all'economia del Paese: e la Regione Friuli-Venezia Giulia, come parte del Paese, non può che augurarsi che le misure producano i risultati sperati.

Allo sforzo collettivo necessario al conseguimento di tali risultati essa non intende certo sottrarsi.

Al tempo stesso, tuttavia, essa non può rinunciare a chiedere che ogni contributo ad essa richiesto sia richiesto legittimamente, nel quadro e nel rispetto delle regole che disciplinano sotto il profilo finanziario - come sotto ogni altro profilo - i rapporti con lo Stato.

Ed essa ritiene che nei punti che formano oggetto della presente impugnazione le regole costituzionali e statutarie di tali rapporti non siano rispettate.

Vengono qui in considerazione alcune disposizioni dei Titoli I ("Sviluppo ed equità"), III ("Consolidamento dei conti pubblici") e IV ("Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza").

Quanto al Titolo I, si tratta dell'art. 1, Aiuto alla crescita economica, e dell'art. 2, Agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro nonché per donne e giovani.

Quanto al Titolo III, si tratta dell'art. 13, recante Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, dell'art. 14, recante Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, e dell'art. 16, Disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei (tutti facenti parte del Capo secondo Disposizioni in materia di maggiori entrate).

Si tratta poi dell'art. 23, Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province, facente parte del Capo terzo (Riduzioni di spesa. Costi degli apparati), nonché dell'art. 28, recante Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese, che forma ed esaurisce il capo VI (Concorso alla manovra degli Enti territoriali).

Quanto al Titolo IV si tratta dell'art. 31, Esercizi commerciali (facente parte del capo I, Liberalizzazioni), e dell'art. 48, Clausola di finalizzazione, che ricade nel Capo IV, Misure per lo sviluppo infrastrutturale.

Ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, le disposizioni succitate risultano lesive delle proprie prerogative costituzionali e statutarie per le seguenti ragioni di

#### DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, e dell'art. 2, commi 1 e 2.

L'art. 1, comma I, del d.l. 201/2011 prevede deduzioni che vanno ad abbassare il reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società (Ires), degli altri enti di cui allo stesso comma 1, e sul "reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria" (v. il comma 7), e ciò "in considerazione della esigenza di rilanciare lo sviluppo economico del Paese e fornire un aiuto alla crescita mediante una riduzione della imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio, nonché per ridurre lo squilibrio del trattamento fiscale tra imprese che si finanziano con debito ed imprese che si finanziano con capitale proprio, e rafforzare, quindi, la struttura patrimoniale delle imprese e del sistema produttivo italiano".

Dal canto suo, l'art. 2 prevede che sia deducibile, ai fini dell'Ires, "un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente e assimilato" (comma 1).

Il comma 2 prevede deduzioni nella determinazione della base imponibile a fini Irap, collegate all'assunzione di donne e giovani.

Dunque, le norme succitate producono l'effetto di diminuire il gettito dell'Ires, dell'Irpef e dell'Irap, cioè di imposte che spettano o pro quota o interamente alla Regione.

Quest'ultimo è, notoriamente, il caso dell'Irap (v. il d. lgs. 446/1997 e la 1. FVG 4/2000). Quanto alle compartecipazioni spettanti a questa Regione, è da ricordare che lo Statuto, dopo aver stabilito che "la Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti" (art. 48), aggiunge che "spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche; 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ed all'art. 25-bis aggiunto allo stesso decreto" (art. 49).

Le norme censurate, dunque, incidono sull'Irap e sui meccanismi di compartecipazione previsti dallo Statuto, che rappresentano la fondamentale forma di finanziamento della Regione, la quale subisce così una rilevante riduzione di entrate, senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo.

Si noti che, al contrario, le deduzioni relative a Irpef e Ires non pregiudicano la finanza delle Regioni ordinarie, che non godono della compartecipazione a quelle imposte, e la finanza delle Regioni ordinarie non è pregiudicata neppure dalla deduzione Irap: invero, considerata la modalità di finanziamento della spesa sanitaria in tali Regioni (v. D. Lgs. 56/2000), la diminuzione del gettito Irap viene compensata da un corrispondente aumento della compartecipazione Iva, con garanzia di integrale finanziamento della spesa sanitaria regionale.

Ciò che la Regione contesta non è la previsione di deduzioni in sé, ma tale previsione in quanto non accompagnata da una compensazione a favore delle Regioni speciali, cioè in quanto il d.l. 201/2011 non provvede a riequilibrare le entrate regionali.

È ben noto che il d.l. 201/2011 contiene, accanto ad alcune norme volte a favorire lo sviluppo (come quelle sopra illustrate), altre norme volte ad aumentare le entrate tributarie. Però, l'art. 48 - come più ampiamente si dirà - dispone che "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono, riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale". Dunque, qualora dalle norme tributarie del d.l. 201/2011 dovessero derivare effetti economici favorevoli per questa Regione (a titolo di compartecipazione ai tributi erariali), essi sarebbero "annullati" (almeno) per cinque anni.

Ciò significa che, mentre l'effetto di riduzione del gettito fiscale determinato dagli artt. 1 e 2 va anche a detrimento della Regione Friuli-Venezia Giulia, le maggiori entrate risultanti dalle altre norme vanno a esclusivo beneficio statale, con neutralizzazione dell'art. 49 St.

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia (e le altre Regioni speciali), dunque, la manovra è a senso unico, e si traduce in una pura e semplice riduzione di entrata, non compensata affatto dall'aumento di imposte al cui gettito pure la Regione dovrebbe partecipare.

Ne risulta violato, in primo luogo, il principio di uguaglianza (e di ragionevolezza) di cui all'art. 3, comma primo, Cost., sia con riferimento all'uguaglianza tra enti che in relazione all'uguaglianza tra comunità territoriali (ed in definitiva tra le persone che le istituzioni di tale comunità rappresentano): essendo evidente che l'istituzione rappresentativa della comunità regionale del Friuli-Venezia Giulia "partecipa" al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale (come si è visto). Inoltre, benché i cittadini della Regione - come tutti gli altri - paghino l'aumento delle imposte previsto dalle altre norme del di. 201/2011, tale aumento di entrata non si traduce affatto in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione.

La Regione è legittimata a far valere la violazione dell'art. 3, perché si tratta della parità di trattamento fra Regioni e perché essa si riflette in lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

La mancata attribuzione alla Regione di risorse compensative, ed anzi la espressa riserva allo Stato di quelle maggiori entrate che naturalmente avrebbero compensato il minor gettito, con la semplice applicazione delle regole statutarie, violano altresì l'art. 63 dello Statuto e l'insieme delle disposizioni del titolo IV. L'art. 63 prevede, in primo luogo, che sulle proposte di legge costituzionale di modifica dello Statuto il Consiglio regionale esprima il proprio parere (co. 3). Esso contiene poi una disposizione specifica per le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV: queste "possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione" ma, "in ogni caso, sentita la Regione".

Ora, la ricorrente Regione è ben consapevole che non si è qui di fronte ad una formale modificazione delle disposizioni statutarie, ma non può essere dubbio che l'effetto degli artt. 1 e 2 equivale in tutto e per tutto ad una riduzione della quota di partecipazione. Infatti la riduzione del gettito non è qui la semplice conseguenza del ciclo economico, in relazione al quale il gettito può essere maggiore o minore, in condizione di uguaglianza tra tutti coloro che ne sono destinatari: al contrario, la riduzione è qui la conseguenza di una consapevole decisione di governo. La previsione di ulteriori deduzioni a danno delle sole Regioni speciali, con contemporanea espressa esclusione del riequilibrio a favore della Regione, e con la riserva delle entrate al solo Stato, equivale ad una alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'art. 49 dello Statuto. La mancata attivazione di una procedura di consultazione comporta ad avviso della ricorrente Regione la violazione dell'art. 63 dello Statuto e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, le norme in questione violano anche il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni, implicito nel sistema statuario (v. l'art. 50, in base al quale "per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione, lo Stato assegna alla stessa, con legge, contributi speciali") ed espresso nell'art. 119, comma quarto, della Costituzione. È evidente infatti che la dimensione quantitativa delle entrate regionali era stata predisposta in correlazione con l'ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e che un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporta lo squilibrio tra queste e le funzioni. Nel presente periodo di crisi finanziaria, senz'altro tutte le componenti della Repubblica sono chiamate a collaborare, ma - per la Regione Friuli-Venezia Giulia, ciò è già avvenuto con le diverse manovre finanziarie (v. l'art. 14 di. 78/2010, l'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011 e l'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011) e con le norme di cui all'art. 1, co. 151 ss., l. 220/2010.

Questa Regione è consapevole che all'accoglimento della sua domanda sotto il profilo ora indicato potrebbe ostare il precedente rappresentato dalla sent. 155/2006, relativa alla l. 311/2004, nella quale si legge che, "a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti". Questa Regione, però, non si può esimere dal far notare che, da un lato, la prova richiesta da codesta Corte è una probatio diabolica, dall'altro l'onere della prova dovrebbe incombere su chi opera il taglio, non su chi lo subisce.

Si può presupporre, cioè, che lo Stato abbia riconosciuto alla Regione le risorse finanziarie adeguate alle sue funzioni e che, perciò, un "taglio" di risorse possa avvenire solo in presenza di determinati presupposti. Lo Stato non può diminuire unilateralmente le risorse senza alcuna valutazione di adeguatezza finanziaria, cioè di una diminuita necessità finanziaria della Regione. Il necessario collegamento con la dimensione effettiva della finanza delle Regioni speciali e con le "funzioni da esse effettivamente esercitate" emerge anche dall'art. 27, co. 2, l. 42/2009.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11, 14, lett. a), e 17, terzo, quarto e quinto periodo

A) Premessa. Il passaggio alla nuova imposta e la sottrazione delle risorse al sistema locale.

L'art. 13 regola l'Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, stabilendo (comma 1) che l'istituzione di tale imposta "è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono", e che conseguentemente, "l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015".

Il riferimento a "tutti i comuni del territorio nazionale" induce a ritenere che l'art. 13 intenda applicarsi anche nella regione Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 8, co. 1, d. lgs. 23/2011, richiamato dall'art. 13, comma 1, ora citato, stabilisce che l'imposta municipale propria istituita dallo stesso articolo "sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili".

Dunque, l'Imup sostituisce - oltre all'ICI, già destinata ai Comuni - imposte destinate alla Regione: o per seicecimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 49 Statuto) o interamente, come le addizionali regionale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati e l'Ici: va infatti ricordato che, in base all'art. 51, co. 2, St., "il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato". Del resto, la Regione è competente in materia di finanza locale, ai sensi degli artt. 51 e 54 St. e 9 d. lgs. 9/1997.

Peraltro, la Regione Friuli-Venezia Giulia non avrebbe titolo per contestare la trasformazione di determinati tributi erariali in tributi locali: lo Statuto assicura determinate quote di compartecipazione su diversi tributi erariali, ma non prescrive l'esistenza in particolare di determinati tributi erariali: e se lo Stato vi rinuncia, in favore della finanza comunale, tale rinuncia vale anche per la quota spettante alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Senonché, tale conclusione opera sino a che le risorse siano realmente attribuite ai comuni, come avviene nel disegno normativo originario dell'IMUP ai sensi degli artt. 8 e 9 d. lgs. 23/2011. Ove invece il reddito dell'imposta "municipale" sia assegnato allo Stato, ne risulta un complessivo impoverimento del sistema locale: dietro la "municipalizzazione", infatti, vi è sempre l'imposta erariale, soltanto che il suo gettito viene sottratto alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con evidente sostanziale violazione degli artt. 49 e 51 dello Statuto.

E proprio questo accade con le nuove disposizioni dell'art. 13, comma 11. Esse, infatti, prevedono la riserva allo Stato di una quota dell'Imup.

Ecco il testo della disposizione:

"È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo. La quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni" (enfasi aggiunta).

In realtà, però, dal comma 17 dell'art. 13 risulta che lo Stato non solo si trattiene la metà "riservata" dell'importo, ma intende appropriarsi di tutto il maggior gettito, cioè ogni importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni della regione Friuli-Venezia Giulia in base alle norme previgenti: ed intende farlo acquisendo tali fondi dalla Regione.

Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone - in relazione alle autonomie speciali competenti in materia di finanza locale - che "con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio". Ed il quarto periodo precisa che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo". Il quinto periodo, infine, prevede che "l'importo complessivo della

riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro".

Ora, benché il riferimento alla "riduzione del recupero" appaia privo di senso, sembra da ritenere che i numeri indicati rappresentino la quantificazione del "recupero" a carico delle autonomie speciali.

Dunque, lo Stato ha provveduto a ristrutturare le imposte "immobiliari" e a rideterminare le basi imponibili, ma - nel periodo 2012-2014 - i maggiori incassi derivanti da questa operazione sono interamente destinati allo Stato, il quale in parte li riceve direttamente dai contribuenti in base alla riserva di cui al comma 11, in parte li riceve dalla Regione con i meccanismi di "recupero" o "accantonamento" di cui al comma 17.

Si noti che il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imup 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi sostituiti percepiti dai Comuni (cioè, l'Ici 2011). Se così fosse, il taglio delle risorse assumerebbe un carattere del tutto particolare rispetto alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Infatti, delle tre componenti sostituite dall'Imup (cioè l'Irpef fondiaria, le addizionali regionale e comunali e l'ICI), l'ICI era precedentemente riscossa direttamente dai comuni (anche se destinata alla Regione, dopo le modifiche apportate all'art. 51 St. dalla l. 220/2010), mentre sia le risorse derivanti dall'Irpef fondiaria che quelle derivanti dalle addizionali spettavano alla Regione. Ne risulta che - concentrata la fiscalità nell'Imup - il "maggior gettito stimato dei comuni" della Regione sarà particolarmente elevato, comprendendo anche il gettito dei tributi che prima costituivano entrate della Regione.

In entrambi i casi, tributi spettanti al sistema regionale in base allo Statuto e alle norme di attuazione sono illegittimamente avocati allo Stato, come di seguito si illustra.

B) Illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui riserva allo Stato metà dell'Importo Imup.

Poste le premesse appena illustrate, viene in considerazione in primo luogo l'illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui considera tributo erariale la quota del 50% dell'Imup e la riserva allo Stato.

L'art. 49 dello Statuto speciale dispone che "spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche". L'art. 51, co. 2, come già visto, stabilisce che "il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio".

Dunque, alla Regione spettano i 6/10 dell'Irpef e le addizionali Irpef (regionale e comunali). L'art. 13 sostituisce l'Imup a tali imposte (per la quota fondiaria) ma l'operazione si rivela elusiva, fittizia, perché il comma 11 riporta le somme in questione allo Stato. Non basta, però, un semplice cambio di "etichetta" del tributo per eludere il sistema statutario. Il comma 11 viola gli artt. 49, n. 1, e 51, co. 2, perché avoca allo Stato risorse riscosse a titolo di tributo erariale (come ammette lo stesso comma 11, ultimo periodo) e che sostanzialmente corrispondono a tributi spettanti alla Regione (pro quota o interamente).

Qualora, invece, si volesse valorizzare lo status di tributo locale dell'Imup, allora l'art. 13, co. 11, violerebbe l'art. 51, co. 2, là dove dispone che "il gettito relativo a tributi propri... che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio". L'Imup è un tributo attribuito agli enti locali ma il comma 11 riserva metà del gettito allo Stato, in contrasto con l'art. 51, co. 2, St.

La fondatezza della censura sopra esposta non potrebbe essere contestata facendo valere la clausola di possibile riserva all'erario statale prevista dalle norme di attuazione (art. 4 DPR 114/1965 e art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997): su questo punto, però, si rinvia alla censura relativa alla norma generale di cui all'art. 48 ("Le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale"), che pare applicabile anche alle risorse attribuite allo Stato dall'art. 13, co. 11.

C) In particolare, ancora illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui riserva ai comuni le attività di accertamento e riscossione e assegna ai Comuni le maggiori entrate connesse a tali attività.

Oltre che per la riserva allo Stato, l'art. 13, co. 11, risulta lesivo anche per quel che dispone l'ultimo periodo di esso, secondo cui "le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni".

L'art. 53 St. stabilisce che "la regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio" (co. 1) e che "le predette intese [fra Regione e Ministro]

definiscono i necessari indirizzi e obiettivi strategici relativi all'attività di accertamento dei tributi nel territorio della Regione, la quale è svolta attraverso i conseguenti accordi operativi con le Agenzie fiscali" (co. 4) Dunque, l'ultimo periodo del comma 11 viola l'art. 53, co. 4, St., regolando direttamente un'attività di accertamento di tributi (la quota di IMUP avente natura erariale) nel territorio regionale.

Inoltre, la norma in questione viola gli artt. 49 e 51, co. 2, St. là dove attribuisce ai comuni "le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni". Infatti, si tratta di somme che spettano alla Regione sia che si valorizzi la corrispondenza con l'Irpef fondiaria e con le addizionali (v. l'art. 49 e l'art. 51, co. 2, St.) sia che si valorizzi lo status di tributo locale (v. art. 51, co. 2): su ciò v. sopra, punto B).

Non si tratta, cioè, di maggiori entrate che derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente di entrate che derivano da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti, il cui gettito deve seguire la destinazione impressa dallo Statuto e non può essere discrezionalmente attribuito dallo Stato.

La fondatezza di tale censura è confermata anche dalla sentenza di codesta Corte costituzionale n. 152/2011, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, "nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta «sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario», anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana". La sentenza precisa che "è alla Regione siciliana... che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965".

La medesima sent. 152/2011 ha poi annullato l'art. 3, co. 2-bis, d.l. 40/2010, in quanto "la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano "entrate nuove".

D) Illegittimità costituzionale del comma 14, lett. a), e del comma 17, terzo, quarto e quinto periodo.

Il comma 14, lett. a) dell'art. 13 abroga l'art. 1 d.l. 93/2008, che introduceva l'esenzione ICI per la prima casa e, al comma 4, stabiliva quanto segue: "La minore imposta che deriva dall'applicazione dei commi 1, 2 e 3, pari a 1.700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista dal comma 2-bis dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, introdotto dall'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tale fine, nello stato di previsione del Ministero dell'interno l'apposito fondo è integrato di un importo pari a quanto sopra stabilito a decorrere dall'anno 2008. Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione".

L'art. 13, co. 17, primo periodo, d.l. 201/2011 (qui non impugnato, in quanto non riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia.) dispone che "il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo"; si aggiunge che "in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue". Tale disposizione è scritta in modo oscuro (i fondi ed i trasferimenti "variano", i comuni versano "le somme residue"): ma in definitiva sembra significare che o attraverso la riduzione dei trasferimenti dallo Stato o (se la riduzione non basta) attraverso trasferimenti dagli stessi Comuni, lo Stato incamera tutto ciò che per effetto delle nuove regole ai Comuni affluisca in misura maggiore di prima.

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia - come per le altre autonomie speciali aventi competenza in materia di finanza locale - vale invece, come sopra visto, l'art. 13, co. 17, terzo periodo: il quale dispone direttamente che "con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio". Il quarto periodo aggiunge che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere

sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo".

Dunque, lo Stato non solo trattiene la parte erariale dell'Imup (in base al comma 11), ma vorrebbe incamerare dalla Regione anche l'imposta comunale, per tutto l'importo eccedente le entrate che affluiscono ai comuni in base alle norme previgenti. Come si è già notato, il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imup 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi comunali sostituiti (cioè, l'Ici 2011). Se così fosse, la Regione e i suoi enti locali risulterebbero depauperati:

dei sei decimi dell'Irpef sui redditi immobiliari, soppressi;

delle addizionali regionale e comunale precedentemente previste (la seconda era destinata alla Regione in luogo dei comuni);

Inoltre, il comma 17 potrebbe essere interpretato anche nel senso che dal gettito precedente sia esclusa la somma che perveniva ai comuni (tramite la Regione) ai sensi dell'art. 1, co. 4, di. 98/2008, sopra citato. Se così fosse, ne risulterebbe un ulteriore rilevante depauperamento del sistema regionale.

In questi termini, la fittizia comunalizzazione dei tributi immobiliari si traduce nel transito delle corrispondenti risorse dal bilancio regionale al bilancio statale. La Regione, che prima "integrava" la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni (art. 54 St. e art. 9, co. 2, d. lgs. 9/1997), e dovrebbe contestualmente versare allo Stato proprie risorse in misura corrispondente alle maggiori entrate dei Comuni, o comunque in misura corrispondente a quella a priori determinata dalla impugnata disposizione (quinto periodo).

In un sistema nel quale la Regione ha la responsabilità complessiva della finanza locale, la sottrazione ai comuni delle risorse derivanti dalle imposte ad essi destinate costituisce contemporaneamente una lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

In ogni modo, il terzo e quarto periodo del comma 17, dunque, violano l'art. 49 St. e gli artt. 4 dPR 114/1965 e 6, co. 2, d. lgs. 8/1997 perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza regionale, al di fuori dei casi previsti.

Ciò è vero sia nel caso in cui si ritenga che il comma 17 produca l'effetto di avocare allo Stato le risorse che prima spettavano alla Regione a titolo di compartecipazione all'Irpef fondiaria (art. 49 St.) e di addizionali regionale e comunale (art. 51, co. 2), sia nel caso in cui si ritenga che la Regione dovrebbe assicurare il recupero allo Stato del maggior gettito con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l'effetto di "far tornare" nelle casse statali risorse spettanti alla Regione e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 17, terzo periodo).

Ancora, il comma 17, terzo e quarto periodo, viola gli artt. 63 e 65 St., proprio perché pretende di derogare agli artt. 49 e 51 St. e al dPR 114/1965 con una fonte primaria "ordinaria".

L'art. 65 St. è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Inoltre, il comma 14, lett. a) ed il comma 17, terzo e quarto periodo, violano l'autonomia finanziaria regionale (assicurata dagli articoli 48 e 49 Statuto, e dall'art. 119, commi 1, 2, e 4, Cost.) in quanto producono l'effetto di infliggere un nuovo, rilevante "taglio" di risorse al sistema regionale.

Su questo punto si rinvia alle considerazioni svolte nel presente atto a proposito dell'art. 28, co. 3. Si può, però, già qui indicare, in sintesi, che le norme in questione producono, come abbiamo visto, l'effetto di "espropriare" la Regione e gli enti locali delle risorse corrispondenti ai 6/10 dell'Irpef fondiaria, alle addizionali regionale e comunali e a quelle che l'art. 1 d.l. 93/2008 (ora abrogato) attribuiva ai comuni (tramite la Regione) per compensare l'esenzione Ici sulla prima casa. Si tratta di una quota rilevante di risorse, la cui eliminazione si aggiunge ai tagli già operati con l'art. 14 d.l. 78/2010, l'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, l'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 e l'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge 220/2010.

Le risorse "avocate" dalle norme qui impugnate (soprattutto quelle compensative dell'Ici sulla prima casa) erano dirette al finanziamento delle "funzioni normali" dei comuni, per cui la loro sottrazione produce gravi squilibri e incide sulla finanza regionale (v. l'art. 54 St. e l'art. 9 d. lgs. 9/1997). Lo Stato non può revocare quote così rilevanti di risorse senza alcuna compensazione. Il principio di "neutralità finanziaria" (riconosciuto dallo stesso legislatore statale all'art. 1, co. 159, l. 220/2010, cui deve attribuirsi valore interpretativo dello Statuto: "Qualora con i decreti legislativi di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, con le procedure previste dall'articolo 27 della medesima legge n. 42 del 2009, è rivisto l'ordinamento



finanziario della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo") è stravolto dalle norme qui impugnate, che regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato.

È anche violato il principio consensuale che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010; v. sempre il motivo relativo all'art. 28, co. 4), perché lo Stato ha proceduto a sovvertire l'assetto della finanza regionale e comunale del tutto unilateralmente, anzi violando le norme (come il succitato principio di neutralità finanziaria) concordate con la Regione (l'art. 1, co. 159, l. 220/2010 recepisce l'art. 11 del Protocollo di intesa Tondo - Tremonti).

Infine, è da sottolineare che le norme impugnate colpiscono essenzialmente le Regioni speciali, sia perché solo esse dispongono delle compartecipazioni e delle addizionali locali, sia perché i comuni delle regioni ordinarie non perdono la "compensazione" dell'Ici sulla prima casa (che è confluita nel fondo sperimentale di riequilibrio). Di qui la violazione dell'art. 3 Cost., con ovvie ripercussioni sull'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali situati nel suo territorio.

Una menzione separata e specifica richiede l'illegittimità del quarto periodo del comma 17 che prevede lo "accantonamento" delle quote di compartecipazione previste dall'art. 49 Statuto.

Va rilevato, infatti, che tale "accantonamento" contrasta anch'esso frontalmente con l'art. 49 dello Statuto e con l'intero sistema finanziario della Regione da esso istituito. È evidente, infatti, che le risorse che lo Statuto prevede come entrate regionali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Regione per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano "accantonate". L'istituto dell'accantonamento non ha nel sistema statutario cittadinanza alcuna.

Inoltre, l'illegittimità del trasferimento previsto determina anche l'illegittimità dell'accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento.

Specifico illegittimità colpisce poi il quinto periodo del comma 17, che stabilisce in un ammontare fisso e determinato l'importo del "recupero", stimandolo a priori con criteri del tutto oscuri. Si tratta di una norma irragionevole, che prevede un importo fisso senza contemplare alcun meccanismo di conguaglio o rimborso in caso di inesattezza. L'irragionevolezza, naturalmente, si riflette sull'autonomia finanziaria della Regione, tenuta ad assicurare il "recupero".

Inoltre è violato il già citato principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali, perché la norma avrebbe dovuto prevedere una determinazione concordata dell'importo in questione.

### 3) Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 13-bis, terzo e quarto periodo

L'art. 14, comma 1, d.l. 201/2011 stabilisce che "a decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni". Il comma 8 dispone che "il tributo è corrisposto in base a tariffa" ed i commi successivi regolano la determinazione della tariffa (il comma 12 rinvia, a tal fine, ad un regolamento).

Il comma 13 statuisce che "alla tariffa determinata in base alle disposizioni di cui ai commi da 8 a 12, si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove è ubicato".

Tali commi riguardano il regime generale del tributo, e non sono oggetto di impugnazione.

Oggetto di impugnazione è invece - per la parte che interessa la Regione Friuli-Venezia Giulia - il comma 13-bis, il quale dispone quanto segue:

"a decorrere dall'anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a

valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo". Dunque, in base al terzo e quarto periodo dell'art. 13-bis la Regione Friuli-Venezia Giulia dovrebbe versare al bilancio dello Stato - a "compenso" di maggiori entrate dei Comuni - risorse dal proprio bilancio.

Come si vede, si tratta di disposizioni simili a quelle di cui all'art. 13, co. 17, terzo e quarto periodo, sopra censurate, con la differenza che, nel caso del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, il recupero al bilancio statale della maggiorazione è previsto in modo stabile.

Vanno richiamati, dunque, i motivi già svolti con riferimento all'art. 13, co. 17, terzo e quarto periodo.

Per tali trasferimenti al bilancio dello Stato di entrate che spettano alla Regione a termini di Statuto non vi è alcun fondamento statutario, ma vi è invece violazione dello Statuto: il quale assegna determinate entrate alla Regione affinché essa ne disponga per l'esercizio delle proprie funzioni, e non per versarle al bilancio dello Stato.

Per il concorso ai bisogni della finanza pubblica sono stati previsti appositi meccanismi (concordati con l'Accordo di Roma del 2010) dall'art. 1, commi 152 ss., 1. 220/2010, mentre l'art. 14, co. 13-bis, terzo e quarto periodo, stravolge unilateralmente l'assetto dei rapporti tra Stato e Regione in materia finanziaria disegnato dallo Statuto. Il terzo e quarto periodo del comma 13-bis, dunque, violano gli artt. 48 e 49 St. e l'art. 4 dPR 114/1965 (su di esso v. l'ultimo motivo) perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza regionale, al di fuori dei casi previsti. Infatti, la Regione dovrebbe assicurare il recupero allo Stato della maggiorazione standard con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma impugnato produce l'effetto di "far tornare" nelle casse statali risorse affluite alla Regione in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 13-bis, terzo periodo).

Ancora, essi violano gli artt. 63 e 65 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 49 e al dPR 114/1965 con una fonte primaria "ordinaria".

L'art. 65 St. è violato anche perché il comma 13-bis, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Come già osservato per l'art. 13, comma 17, è poi palese l'illegittimità del quarto periodo del comma 13-bis dell'art. 14 che, prevedendo l'accantonamento delle entrate regionali sulle quote di compartecipazione previste dall'art. 49 St., contrasta frontalmente con tale norma e con il sistema finanziario previsto dallo Statuto, per le stesse ragioni sopra enunciate.

#### 4) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi da 2 a 10

L'art. 16, co. 2, d.l. 201/2011 dispone che "dal 1° maggio 2012 le unità da diporto che stazionino in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche, anche se in concessione a privati, sono soggette al pagamento della tassa annuale di stazionamento, calcolata per ogni giorno". Il comma 3 prevede una riduzione della tassa per le imbarcazioni "utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia". In base al comma 4, "la tassa non si applica alle unità di cui al comma 2 che si trovino in un'area di rimessaggio e per i giorni di effettiva permanenza in rimessaggio". Il comma 7 individua i soggetti tenuti al pagamento della tassa e precisa che "il gettito della tassa di cui al comma 2 affluisce all'entrata del bilancio dello Stato".

In primo luogo, è opportuno soffermarsi sulla qualificazione giuridica del tributo. Diversi elementi inducono a riconoscere ad esso la natura di tassa a fronte dell'utilizzazione di un bene pubblico.

In primo luogo, lo stesso legislatore usa la denominazione di "tassa", che, storicamente, è il tributo che si paga per la fruizione di un servizio o di un bene pubblico. La denominazione di "tassa di stazionamento" è, dunque, coerente, perché evidenzia che l'oggetto del tributo è l'occupazione di uno spazio o comunque il transito sul bene pubblico acqua.

Inoltre, è significativo il fatto che oggetto della tassazione siano le unità da diporto anche straniere e non iscritte in pubblici registri italiani, contrariamente a quanto previsto, implicitamente, per gli autoveicoli di cui al comma 1 ed esplicitamente per gli aeromobili nei commi 11 e seguenti.

Ancora, la circostanza che la tassa non sia dovuta per il periodo di rimessaggio ricollega direttamente l'imposizione tributaria all'utilizzo del bene pubblico acqua e non alla presenza del bene "unità da diporto" nel patrimonio del soggetto.

Premesso ciò, è necessario ricordare le prerogative regionali in relazione alle acque pubbliche. In base all'art. 1 d. lgs. 265/2001, "sono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia... tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere

idrauliche, situati nel territorio regionale, con esclusione del fiume Judrio, nel tratto, classificato di prima categoria, nonché dei fiumi Tagliamento e Livenza, nei tratti che fanno da confine con la regione Veneto" (co. 1). Il comma 2 aggiunge che "sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze... situati nella laguna di Marano-Grado". La regione "esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2" (co. 3). L'art. 5, co. 5, dispone che "i proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla regione a decorrere dalla data di consegna".

L'art. 9, co. 2 d. lgs. 111/2004, poi, trasferisce alla Regione "tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute allo Stato dall'articolo 11, in materia di.. navigazione interna e porti regionali, comprese le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico". Il comma 5 aggiunge che "i proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. spettano alla Regione".

L'art. 11, co. 1, conferma che allo Stato restano soltanto le funzioni relative "oo) all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e delle zone del mare territoriale di competenza statale per finalità di approvvigionamento energetico".

La Regione, dunque, è titolare dei beni del demanio idrico e di quelli relativi alla laguna di Marano-Grado ed è titolare in sostanza di tutte le funzioni amministrative relative ai porti e agli altri beni del demanio marittimo.

Poste tali premesse, l'art. 16 appare dunque illegittimo - in primo luogo - nella parte in cui non esclude tutti i beni del demanio idrico e la laguna di Marano-Grado dall'applicazione della tassa di stazionamento, per violazione degli artt. 48 e 51, co. 1 St. (che garantiscono l'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione) e dell'art. 1 d. lgs. 265/2001 (sopra illustrato), perché l'istituzione, da parte dello Stato, di una tassa statale per la fruizione di un bene del demanio regionale viola l'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione.

Ove l'istituzione della tassa apparisse legittima, non potrebbe non apparire illegittima la destinazione al bilancio dello Stato. In effetti, l'art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 265 del 2001 riserva alla Regione "i proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano": e tra essi non possono non includersi quelli derivanti dalle imposizioni relative specificamente alla fruizione di essi.

Inoltre, l'art. 16 è illegittimo perché prevede una tassa che colpisce la fruizione di beni del demanio marittimo (cioè di beni la cui gestione amministrativa spetta alla Regione, con i relativi proventi: art. 9, co. 5, d. lgs. 111/2004) senza prevedere un ruolo della Regione nella regolamentazione della tassa. Se il presupposto del tributo dev'essere riconosciuto, come si è visto, nell'uso del bene pubblico, nella disciplina di esso dovrebbe essere coinvolto l'ente che, in virtù delle norme di attuazione, ha la competenza legislativa ed amministrativa sulla gestione del bene stesso.

Infine, l'art. 16, co. 3, appare illegittimo perché prevede una riduzione della tassa per le imbarcazioni "utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti, come propri ordinari mezzi di locomozione, nei comuni ubicati nelle isole minori e nella Laguna di Venezia", senza estendere eguale regime ai comuni ubicati nella laguna di Marano-Grado. La norma distingue irragionevolmente fra situazioni del tutto assimilabili, e la violazione dell'art. 3 si riflette in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, trattandosi di beni del demanio regionale. Inoltre, la Regione è anche legittimata a far valere la violazione del principio di eguaglianza quale ente esponenziale (art. 5 Cost.) della comunità stanziata sul proprio territorio (per un precedente v. sent. 276/1991).

#### 5) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4.

L'art. 23, co. 4, aggiunge il comma 3-bis all'art. 33 d. lgs. 163/2006, stabilendo che "i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici".

Tale disposizione dovrebbe essere intesa in collegamento con l'art. 4, co. 5, d. lgs. 163/2006 ("Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione") e, dunque, in senso conforme a costituzione, cioè nel senso che non si applica a questa Regione.

Essa, però, potrebbe essere anche interpretata nel senso di volersi applicare in tutto il territorio nazionale e, in tal caso, sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali della Regione.

La norma, infatti, rientra prevalentemente nella materia "organizzazione amministrativa degli enti locali" e, poi, incide anche sulla materia "finanza locale", avendo come scopo la razionalizzazione della spesa degli enti locali. Nella prima materia la Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di potestà legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, n. 1-bis, dello Statuto. Con la legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, sono stati dettati i "Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali" e, tra l'altro, sono stati disciplinati l'esercizio coordinato di funzioni e la gestione associata di servizi tra enti locali, individuando le forme collaborative tra gli enti locali della regione.

Anche nella seconda materia la Regione è titolare di ampia competenza statutaria in base agli artt. 51 e 54 dello Statuto e all'art. 9 d. lgs. 9/1997. In particolare, il comma 1 di questa disposizione statuisce che "spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali".

La norma censurata, per il suo carattere dettagliato, non può rappresentare un limite alle competenze regionali appena illustrate e, perciò, essa sarebbe illegittima qualora pretendesse di applicarsi ai comuni della regione Friuli-Venezia Giulia. Essa, infatti, non si limita a prescrivere ai comuni piccole forme organizzative idonee a determinare un risparmio nella conclusione dei contratti pubblici, ma prevede direttamente la soglia di popolazione e le forme associative per l'individuazione della centrale unica di committenza.

Inoltre, è da osservare che, in base all'art. 9, co. 2, d. lgs. 9/1997 (attuativo dell'art. 54 St), "la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio". L'art. 1, co. 154, l. 220/2010 ha statuito quanto segue: "la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente". Il comma 155 ha poi aggiunto che "spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio", e che "le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato".

Da tali norme risulta che lo Stato deve limitarsi a concordare con la Regione i vincoli finanziari, lasciando alla Regione il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e degli enti locali del proprio territorio.

È illegittimo, in altre parole, che lo Stato vada direttamente a limitare una voce di spesa degli enti locali, laddove il finanziamento di questi è a carico del bilancio regionale (v., ad es., la sent. 341/09, punto 6: lo Stato non ha "ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento")

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 20-bis. Violazione degli articoli 5, 114, 117 commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119 cost. nonché dell'art. 4, lett. 1 bis, dell'art. 11 e dell'art. 59 dello Statuto regionale. Violazione dell'art. 54 St. e del d. lgs. 9/1997.

L'art. 23, nei commi da 14 a 20, contiene una serie di disposizioni che alterano radicalmente l'organizzazione e le funzioni delle Province. Dichiaratamente, esse fanno parte di un programma che, al punto di arrivo, prevede la soppressione delle Province mediante legge costituzionale.

In particolare è disposto che:

"Spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (comma 14);

"Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni" (comma 15);

"Il consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012" (comma 16);

"Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16" (comma 17);

"Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato" (comma 18).

"Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia" (comma 19);

"Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17" (comma 20).

Le disposizioni ora citate dispongono direttamente delle Province, per gli aspetti indicati, nelle Regioni a statuto ordinario. Le Regioni speciali - pur titolari tutte di potestà legislativa primaria in materia di enti locali - non sono lasciate al di fuori di questo processo. Infatti, il comma 20 bis dell'art. 23 precisa che "le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" (dispone inoltre - senza che qui la cosa rilevi - che le disposizioni in questione "non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano").

Se e quando il destino delle Province verrà deciso mediante lo strumento appropriato della legge di revisione costituzionale, la Regione Friuli-Venezia Giulia - che si riserva di prendere parte al relativo dibattito con i propri strumenti ordinamentali - non potrà che prendere atto di tali decisioni.

Essa ritiene tuttavia che - sino a che tali scelte vengano compiute - le disposizioni dettate in proposito dai commi da 14 a 20 siano sotto molti profili costituzionalmente illegittime, sia per il fatto di essere contenute in un decreto-legge sia nei loro specifici contenuti, per violazione delle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 5, 114, 117 e 118 Cost., e che la disposizione di cui al comma 20 bis sia costituzionalmente illegittima, sia in quanto impone alla Regione un dovere di adeguamento a tali contenuti illegittimi, sia - se pure tali contenuti fossero in sé legittimi - in quanto impone un dovere di adeguamento al di là di quanto doveroso ai sensi dell'art. 4, n. 1 bis, dello Statuto.

Di seguito verranno illustrate tali illegittimità, sotto tutti i profili. La Regione ricorre per sé, in quanto la legge dello Stato impedisce il legittimo esercizio delle sue competenze, ma ricorre anche in quanto portatrice degli interessi delle comunità provinciali del proprio territorio.

a. In via preliminare: illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 77 Cost.

I commi da 14 a 20 sono inseriti in un decreto-legge ma, com'è evidente, non sono affatto sorretti dai presupposti costituzionali di cui all'art. 77 cost. ("casi straordinari di necessità e urgenza"), in quanto si tratta di norme che operano una riforma strutturale delle funzioni e degli organi delle Province, e che sono destinate a produrre i propri effetti finanziari solo in un futuro non prossimo. Lo Stato, dunque, avrebbe potuto e dovuto adottare tali norme con l'ordinario procedimento legislativo. Per stessa ammissione contenuta nella relazione tecnica al decreto (doc. 2), trattasi di un "intervento di carattere strutturale con riguardo all'assetto istituzionale delle Province", che, per sua natura, non ha alcun carattere di urgenza, tanto che rinvia alla successiva legislazione ordinaria l'assetto delle funzioni e la disciplina degli organi. Si consideri, poi, che le nuove disposizioni introdotte si applicheranno ai rinnovi elettorali successivi alla data del 31 dicembre 2012.

Inoltre, dalle norme impugnate non conseguono immediati risparmi di spesa. Sempre dalla relazione tecnica risulta che "il risparmio di spesa associabile al complesso normativa in esame - 65 milioni di euro lordi - è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo".

La Regione è legittimata a denunciare la violazione dell'art. 77 cost. perché essa si ripercuote su una sua sfera di competenza (ordinamento degli enti locali), nel senso che la potestà legislativa regionale viene vincolata in modo illegittimo e, per di più, la procedura accelerata di approvazione delle norme ha impedito alla Regione di far valere il proprio punto di vista (si veda, di recente, la sent. 22/2012).

b. Illegittimità costituzionale dei commi 14, 18 e 19.

Secondo il comma 14 - come esposto - "spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (comma 14).

Tale disposizione, nella parte in cui limita le funzioni della Provincia a quelle di "indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni", viola, ad avviso della Regione, la disciplina costituzionale in materia di funzioni degli enti locali, in quanto enti costitutivi della Repubblica (oltre al fondamentale principio di cui all'art. 5: "la Repubblica... riconosce e promuove le autonomie locali"). Da tale disciplina, infatti, risulta con evidenza che ognuno di tali enti compositivi ha funzioni proprie di autonomo soddisfacimento degli interessi pubblici della comunità rappresentata, e non può essere ridotto ad una mera struttura di coordinamento di funzioni altrui.

Ciò risulta in particolare:

dall'articolo 114, comma secondo cui "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni";

dall'art. 117, comma secondo, lett. p), dalla quale risulta da un lato che alle Province (come agli altri enti) spetta di vedere definite dalla legge statale le funzioni fondamentali, che sembra chiaro non possano essere ridotte alla mera funzione di indirizzo e coordinamento di funzioni altrui;

dall'art. 117, comma sesto, secondo cui le Province "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (mentre nel nuovo sistema mancherebbe il possibile oggetto della potestà regolamentare);

dall'art. 118, comma 1, che prevede che alle Province vengano attribuite "per assicurarne l'esercizio unitario" le funzioni che non possano essere svolte dai Comuni, e d'altronde non richiedano di essere svolte dalla Regione o dallo Stato in base ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza (con conseguente evidente illegittimità di una disciplina di legge ordinaria che a priori limiti le funzioni della Provincia a quelle di coordinamento);

dall'art. 118, comma secondo il quale le Province "sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze": dove l'aggettivo proprie esclude che si tratti di mere funzioni di coordinamento, e la previsione di funzioni conferite con legge regionale vale evidentemente ad escludere che la legge statale ordinaria possa impedire alle Regioni di fare quanto prescritto dalla Costituzione;

dell'art. 119 cost. le cui varie disposizioni suppongono anch'esse un ente dotato, al pari degli altri enti compositivi della Repubblica, di funzioni proprie da finanziare in termini adeguati.

In definitiva, la eliminazione di qualunque funzione propria della Provincia, e la sua riduzione ad un ente di presunto indirizzo e di coordinamento dei comuni, contraddice sia le singole disposizioni costituzionali citate, sia il disegno complessivo che da esse emerge.

L'illegittimità del comma 14 si riverbera sulla corrispondente illegittimità dei commi 18 e 19, che contengono in definitiva disposizioni attuative del comma 14. Il comma 18 riguarda le funzioni attualmente conferite alle Province dalla normativa vigente, che con legge regionale dovrebbero essere riportate ai Comuni, oppure alla stessa Regione, entro il 31 dicembre 2012.

In questo modo la legge statale chiama la legge regionale a fare esattamente il contrario di quanto la Regione dovrebbe fare in base alla Costituzione: anziché attribuire alle Province le funzioni in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, togliere ad esse le funzioni che in base a tali principi esse svolgono, per assegnarle a livelli che si suppongono meno adatti.

Essendo illegittimo il dovere così imposto alle Regioni, altrettanto illegittimo è anche il potere sostitutivo previsto dal secondo periodo del comma 18 per il "caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni" entro il termine.

La stessa illegittimità colpisce poi il comma 19, che completa il disegno di sottrazione delle funzioni sul piano delle "risorse umane, finanziarie e strumentali". che ovviamente dovrebbero seguire il trasferimento delle funzioni.

c. Illegittimità costituzionale dei commi 15, 16 e 17.

I commi 15, 16 e 17 modificano gli organi delle Province, per renderli coerenti con le funzioni che il comma 14 le chiama ad esercitare.

In quanto questo ne è lo scopo, ed in quanto essi completano sul piano organizzativo il disegno perseguito sul piano delle funzioni, l'illegittimità della sottrazione delle funzioni colpisce anche il disegno organizzativo che ne è la conseguenza.

Ma gli stessi commi presentano anche autonome illegittimità, per violazione diretta delle norme costituzionali.

La prima illegittimità consiste ad avviso della ricorrente Regione nella recisione da parte del comma 15 del legame tra cittadini e istituzione provinciale, che si realizza attraverso la soppressione della elezione popolare sia del Presidente che dello stesso Consiglio provinciale.

Non sembra dubbio, infatti, che nel disegno costituzionale la Provincia debba essere direttamente rappresentativa della propria comunità popolare di riferimento, e non soltanto delle istituzioni comunali del suo territorio.

"Costituire" la Repubblica, ai sensi del primo comma dell'art. 114 Cost., significa che ciascuno di tali enti ne è una "autonoma" espressione, in base alle regole generali della autonomia. Ciò risulta confermato dal comma secondo, secondo il quale esse sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi costituzionali). Esse sono parte della Repubblica, e godono di autonomia, proprio in quanto condividono la natura di entità che rappresentano il popolo, per la relativa porzione di territorio.

Del resto, già la versione originaria del Titolo V della Parte seconda della Costituzione aveva confermato la Provincia nella sua configurazione storica di ente locale rappresentativo del popolo insediato nel suo territorio.

Come si vedrà, quanto qui considerato è pienamente confermato, sul piano internazionale, dalla Carta europea delle autonomie locali, che risulta anch'essa violata.

Una volta ritenuta l'illegittimità della derivazione indiretta del Consiglio provinciale, risulta illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, sia l'individuazione in dieci del numero massimo dei consiglieri - numero che rende impossibile una adeguata rappresentanza del territorio provinciale - sia la mancata individuazione, tra gli organi della Provincia, della Giunta provinciale, dato che la soppressione può avere senso solo nel quadro di un ente privo di funzioni.

d. Illegittimità dei commi 14, 16 e 17 per violazione della Carta europea delle autonomie locali.

Come è ben noto, l'art. 117, primo comma, della Costituzione sancisce che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Tra gli atti che determinano obblighi internazionali vi è la Carta europea delle autonomie locali, resa esecutiva con l. 439 del 1989.

Posto che non può essere messo in dubbio che la Provincia, per come è disegnata dalla Costituzione, costituisca "autonomia locale" ai sensi della Carta europea, occorre qui ricordare che l'art. 3 di essa sancisce, sul piano dell'azione, che "per autonomia locale, s'intende il diritto e le capacità effettive, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici".

Ne risulta che il comma 14, assegnando alla Provincia solo funzioni di coordinamento dei Comuni, e nessuna funzione autonoma di amministrazione, viola l'art. 3, comma 1, della Carta.

Inoltre, il comma 2 dell'art. 3 stabilisce che "tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti". Ne risulta che il comma 16, che stabilisce che i componenti del Consiglio provinciale sono eletti dai Comuni, anziché "a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale", viola l'art. 3, comma 2, della Carta.

e. Violazione dell'art. 4, dell'art. 11, dell'art. 54 e dell'art. 59 dello Statuto regionale; violazione dell'art. 2 d. lgs. 9/1997.

Il comma 20-bis dell'art. 23 riguarda - per quanto qui interessa - la posizione delle Regioni a statuto speciale nei confronti delle disposizioni dei commi da 14 a 20, e dispone che esse "adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

Se, come sopra argomentato, tali disposizioni sono costituzionalmente illegittime, è ovviamente illegittimo anche il dovere di adeguamento così posto.

Ma il comma 20-bis appare illegittimo anche al di là di questa constatazione. Infatti, avendo la Regione Friuli-Venezia Giulia (come del resto le altre Regioni speciali) potestà legislativa primaria, la sua legislazione è soggetta soltanto ai limiti fissati dall'art. 4 dello Statuto, escluso ogni dovere di generico "adeguamento" a specifiche disposizioni di legge ordinaria.

Risulta poi specificamente violato l'art. 11 dello stesso Statuto, secondo il quale "la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province ed ai Comuni, ai loro consorzi ed agli altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici". È evidente, infatti, che tale disposizione implica la facoltà (e il dovere) della Regione di delegare "normalmente" alle Province parte delle proprie funzioni amministrative, e che tale facoltà di delega non può in alcun modo essere riferita alla sola funzione di indirizzo e coordinamento dei comuni.

Ugualmente risulta violato l'art. 59 dello Statuto, secondo il quale le Province (al pari dei Comuni) della Regione "sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione". Esso è stato attuato con l'art. 2 d. lgs. 9/1997, in base al quale "la regione, nel rispetto degli articoli 5 e 128 della Costituzione, nonché dell'articolo 4 dello statuto di autonomia, fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali". Tali disposizioni, che riprendono in parte le definizioni costituzionali (con le loro implicazioni, che si sono sopra esposte), comportano il potere della Regione di definire le funzioni delle Province, al di fuori di ogni possibile limitazione al solo ruolo di indirizzo e coordinamento dei Comuni.

È violato poi anche l'art. 54 St. ("Allo scopo di adeguare le finanze delle Province e dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione"), dal quale risulta che alle Province devono spettare anche funzioni gestionali e non solo di coordinamento.

#### f. Violazione dell'art. 54 St. e dell'art. 9 d. lgs. 9/1997

Le norme in questione (in particolare, i commi 14, 15 e 16) sono, infine, illegittime per ragioni analoghe a quelle esposte alla fine del punto precedente, cioè per violazione delle norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alla Regione il compito di finanziare gli enti locali, così come integrate dall'art. 1, co. 154 e 155, 1. 220/2010. In sintesi (e rinviando al punto 5, ultima parte), è illegittimo che lo Stato vada direttamente a limitare la spesa degli enti locali, laddove il finanziamento di questi è a carico del bilancio regionale.

#### 7) Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22

L'art. 23, co. 22, dispone che "la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni". In sede di conversione, dunque, l'applicazione della norma è stata esclusa per i "comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni". Si tratta delle circoscrizioni nei Comuni di dimensione superiore ai 250.000 abitanti.

Per l'assenza di una clausola di salvaguardia, il comma 22 potrebbe essere inteso nel senso di volersi applicare anche nelle regioni speciali. In tal caso, esso sarebbe lesivo delle competenze costituzionali della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, per ragioni analoghe a quelle già esposte con riferimento all'art. 23, co. 4.

La norma, infatti, rientra prevalentemente nella materia "ordinamento degli enti locali" e, poi, incide anche sulla materia "finanza locale", avendo come scopo la razionalizzazione della spesa degli enti locali. Nella prima materia la Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di potestà legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, n. 1-bis, dello Statuto. Le norme di attuazione adottate nella stessa materia hanno poi precisato che "spetta alla regione disciplinare lo status degli amministratori locali" (art. 14 d. lgs. 9/1997).

Con l'art. 3, co. 13, 1.r. 13/2002 la Regione ha disposto che "la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli Enti locali è determinata con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali". L'art. 12, co. 2, 1.r. 22/2010 ha poi stabilito (a fini di chiarezza, dopo l'emanazione del d.l. 78/2010) che "la misura delle indennità e dei gettoni di presenza previsti a favore degli amministratori degli enti locali continua ad essere disciplinata secondo quanto previsto dal comma 13 dell'articolo 3 della legge regionale 15 maggio 2002, n. 13". Tale disposizione non è stata impugnata dal Governo.

Anche nella materia della finanza locale la Regione è titolare di ampia competenza statutaria in base agli artt. 51 e 54 dello Statuto e all'art. 9 d. lgs. 9/1997. In particolare, il comma 1 di questa disposizione



stabilisce che "spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali".

La norma censurata, per il suo carattere dettagliato, non può rappresentare un limite alle competenze regionali appena illustrate e, perciò, essa sarebbe illegittima qualora pretendesse di applicarsi nella regione Friuli-Venezia Giulia. Essa, infatti, non solo non è idonea a concretare uno dei limiti alla potestà legislativa primaria ma pone un limite puntuale, autoapplicativo e stabile ad una voce minuta di spesa e, perciò, non possiede nessuno dei caratteri che, in base alla giurisprudenza costituzionale, sono requisiti necessari dei "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica". L'art. 23, co. 22, dunque, non pone un vincolo legittimo neppure in relazione alle Regioni ordinarie (con conseguente violazione dell'art. 117, co. 3, Cost.) e tanto meno può condizionare la potestà primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e l'ampia potestà in materia di finanza locale.

Inoltre, è da osservare che, in base all'art. 9, co. 2, d. lgs. 9/1997 (attuativo dell'art. 54 St), "la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio". L'art. 1, co. 154, 1. 220/2010 ha statuito quanto segue: "la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente". Il comma 155 ha poi aggiunto che "spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio", e che "le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato".

Da tali norme risulta che lo Stato deve limitarsi a concordare con la Regione i vincoli finanziari, lasciando alla Regione il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e degli enti locali del proprio territorio.

È illegittimo, in altre parole, che lo Stato vada direttamente a limitare una voce di spesa degli enti locali, laddove il finanziamento di questi è a carico del bilancio regionale (v. sent. 341/2009, punto 6).

#### 8) Illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3

L'art. 28 ha ad oggetto il Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese. Il comma 3 stabilisce quanto segue: "Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali".

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall'art. 14 d.l. 78/2010, dall'art. 20, co. 5, di. 98/2011, dall'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 e, per questa Regione, dalla 1. 220/2010. In più, viene disposto un concorso anche "da parte dei comuni" situati nei territori delle autonomie speciali dotate di competenza in materia di finanza locale. Quest'ultimo concorso, in realtà, incide in sostanza sempre sulla Regione, e comunque anche il concorso dei comuni inciderebbe pur sempre sulla Regione, in forza dell'art. 54 dello Statuto e dell'art. 9 del d. lgs. n. 9 del 1997.

Comunque, in base alla giurisprudenza costituzionale le Regioni sono legittimate a difendere davanti alla Corte anche l'autonomia finanziaria dei comuni (v. sentt. 298/2009, 278/10, punto 14.1, 169/2007, punto 3, 95/2007, 417/2005, 196/2004, 533/2002).

La sottrazione di risorse qui contestata non ha in effetti alcuna base statutaria.

Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 49, sono rivolte ad assicurare alla Regione le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla

legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

Per di più, come già ricordato, lo Stato ha già definito (con l'art. 1, commi 152 ss. 1. 220/2010) i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010.

I commi 154 e 155 dell'art. 1 l. 220/2010 attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti locali, nel quadro della generale competenza legislativa regionale in materia di finanza locale prevista dagli artt. 51 e 54 St. e dall'art. 9 d. lgs. 9/1997.

Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l'impugnato art. 28, comma 3, si pone in insanabile conflitto.

Le risorse spettanti alla Regione non possono essere semplicemente "acquisite" dallo Stato.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

L'illegittimità della disposizione impugnata non può essere nascosta dal rinvio alle norme di attuazione dello Statuto.

In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in una sottrazione delle risorse disponibili per la Regione (v. anche argomenti esposti sopra).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 49 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 28, co. 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio. Inoltre, "fino all'emanazione delle norme di attuazione, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato. a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali". Dunque, la riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In definitiva, come detto, l'art. 28, co. 3, viola l'art. 49 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Regione a titolo di compartecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

Corrispondentemente, è violato l'art. 63, quinto comma, St., che richiede il consenso della Regione per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

Infine, è violato l'art. 65 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Si noti che le censure sopra svolte valgono ugualmente alla quota di 60 milioni di euro che lo Stato esige dalla Regione come "da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio".

Se la Regione, come esposto, ha il dovere di contribuire con le proprie risorse alla finanza dei propri comuni, non fa certo invece parte dei suoi compiti di fungere in relazione ad essi da esattore per conto dello Stato. Né lo Stato ha alcun titolo per esigere dalla Regione Friuli-Venezia Giulia somme che esso ritenga a qualunque titolo dovute dai comuni. Si tratta di risorse che spettano alla Regione per Statuto, e che non possono essere destinate se non secondo le previsioni statutarie, che non sono suscettibili di essere alterate dalla legge ordinaria dello Stato.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo il terzo periodo dell'art. 28, co. 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento ("proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009"). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale che - accanto allo Statuto ed in via integrativa - regola le relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione.

Infine, risulta illegittimo il quarto periodo dell'art. 28, co. 3, secondo il quale, in relazione al riparto della sottrazione complessiva di risorse tra le diverse autonomie speciali, "per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2".

Posto che il richiamato comma 2 stabilisce che "l'aliquota di cui al comma 1" (cioè l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF, regolata dall'art. 6 d. lgs. 68/2011, da 0,9 % a 1,23 %) "si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano", la disposizione appare particolarmente oscura.

Tuttavia, essa sembra interpretabile nel senso che la quota del taglio previsto nell'art. 28, co. 3 (€ 860 milioni), che dovrebbe essere addossata alla Regione Siciliana, deve essere ridotta in corrispondenza alle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla Regione stessa.

Posto che di ciò si tratti, è chiaro che, in questo modo, si altererebbe addirittura in peggio per la ricorrente Regione il criterio proporzionale fissato dal terzo periodo del comma 3 e si addosserebbe irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

Ne risulterebbe la violazione dell'art. 3 cost. e la lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Regione, perché essa - oltre a finanziare la propria sanità con il proprio bilancio - verrebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale di quella siciliana (v., per l'ammissibilità di una censura ex art. 3 Cost., ad es., la sent. 16/2010, punto 5.1), con inevitabili ripercussioni sulle proprie funzioni amministrative e sulla propria autonomia di spesa.

La mancanza di base statutaria del contributo richiesti alla Regione è base sufficiente per la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Per tuziorismo, la ricorrente Regione fa valere in subordine anche le seguenti considerazioni, fondate sul diverso parametro del principio di corrispondenza tra autonomia finanziaria ed esercizio delle funzioni e su altri parametri.

In effetti, anche se la autonomia finanziaria intesa come disponibilità di risorse sufficienti ad esercitare le proprie attribuzioni costituzionali, e come effettiva capacità di spesa, va valutata nel complesso, e che "contenimenti" transitori delle spese non sono necessariamente incostituzionali (secondo quanto risulta ad esempio, in ordine ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, dalla sent. 284/2009), tuttavia, se non si vuole privare l'articolo 119 cost. e, per il Friuli-Venezia Giulia, l'articolo 48 Statuto, della capacità di fungere da parametri di costituzionalità, occorre riconoscere che singoli provvedimenti normativi (gli unici contro i quali - ex articolo 127 cost. - la Regione può reagire, ed entro termini tassativi) possano essere sindacati e, se del caso, censurati, anche alla luce di altri singoli provvedimenti, l'insieme dei quali si dimostra lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

Nel caso, la Regione si trova nella condizione di affermare che l'ulteriore "taglio" di risorse, in una con le riduzioni della legge 220/2010, determina la incostituzionalità dell'articolo 28, comma 3, anche in quanto impone riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione dell'articolo 119 cost. (v. soprattutto il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni di cui al comma 4: "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite") e dell'articolo 48 Statuto, la cui portata si precisa anche attraverso la considerazione sistematica di tutte le norme costituzionali e statutarie rilevanti ai fini dell'autonomia finanziaria. In questo senso, la lesione di altri parametri - che subito si illustra - concorre a dimostrare anche la violazione degli articolo 119 cost. e 48 Statuto.

Violato è in primo luogo l'articolo 116, comma 1, Cost., il quale riconosce alle Regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia, che non possono non riguardare - data la formulazione della disposizione - anche la autonomia finanziaria (seni. 82/2007).

L'art. 28, co. 3, lede la disposizione in quanto riserva alle Regioni speciali - e, per quanto interessa qui, alla Regione Friuli-Venezia Giulia - un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le Regioni ordinarie.

L'irragionevolezza del trattamento peggiore si apprezza considerando che queste differenziazioni operano in un contesto normativo stabile, quanto alle funzioni, per le Regioni ordinarie, mentre è aumentato il concorso specifico della Regione Friuli-Venezia Giulia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo e dal patto di stabilità interno. Si rammenta qui il comma 152 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2011 (l. 220/2010), secondo cui "nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42, a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'articolo 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; c) ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione. Con le modalità previste dagli articoli 10 e 65 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato e la regione definiscono le funzioni da attribuire". Il trattamento gravoso riservato alle autonomie speciali, e tra esse alla ricorrente Regione, non può essere giustificato sulla base della considerazione della relativa maggiore ampiezza -

rispetto alle Regioni ordinarie - delle risorse ad esse riservate. Tale maggiore ampiezza infatti è il frutto delle valutazioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato, e non può essere alterata se non seguendo le vie costituzionalmente prescritte: le quali, del resto, esistono, come tra breve verrà illustrato.

L'articolo 49 Statuto garantisce alla Regione certezza di entrate, finalizzate ad assicurarle la possibilità di esercizio delle proprie funzioni. Ad avviso della ricorrente Regione le disposizioni censurate ledono - in via indiretta ma sicura - anche tale parametro: non ha senso logico che vi sia per la Regione garanzia costituzionale di determinate entrate (una garanzia che la ricorrente Regione ha potuto far valere con successo, ad esempio, nella controversia definita con la sent. 74/2009), se poi fosse consentito allo Stato di imporre con legge ordinaria massicce riduzioni della spesa, alla quale le entrate garantite sono finalizzate!

Di fronte a tali sostanziali violazioni dei parametri costituzionali, non varrebbe certo obiettare che tutte le autonomie territoriali - Regioni speciali comprese - sono soggette ai principi di coordinamento della finanza pubblica, inevitabilmente fissati a livello nazionale, anche in adempimento di obblighi europei (sent. 82/2007); che la attribuzione di quote fisse di tributi erariali può condurre ad un incremento delle risorse regionali, in funzione di manovre tributarie statali, senza che vi sia necessità - da parte della Regione - di nuove risorse per nuove funzioni, o per un migliore assolvimento di compiti precedenti (ma le entrate potrebbero anche diminuire, per l'andamento negativo del ciclo economico.); che lo stesso articolo 49 Statuto, nel momento in cui riconosce alla Regione autonomia finanziaria, aggiunge subito che essa si svolge (si deve svolgere) "in armonia con i principi della solidarietà nazionale".

Infatti, la considerazione di tali valori deve essa stessa manifestarsi mediante strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento.

Così, anzitutto, le stesse norme di attuazione statutaria - radicate direttamente nel principio di solidarietà nazionale (sent. 75/1967) - consentono di eccettuare dalla attribuzione alla Regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime, a termini dell'articolo 4 d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114. Ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla corretta destinazione di tali risorse in base alla citata disposizione: il che nel caso presente non avviene, come si illustrerà oltre, in sede di contestazione dell'art. 48.

Inoltre, le stesse disposizioni statutarie sulla autonomia finanziaria (articolo 49 compreso) possono sempre essere modificate (come varie volte è già accaduto) senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della Regione (articolo 63, comma 5, Statuto).

In termini generali, poi, i rapporti finanziari Stato-Regione sono ispirati al principio della determinazione consensuale. L'"obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica" - puntualizza la Corte con la sent. 82/2007 - "deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353 del 2004)".

Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, ha trovato fino ad ora varie concretizzazioni. È sufficiente richiamare qui, per la sua portata sistematica, l'articolo 27, 1.42/2009, che rimette alle norme di attuazione statutaria la attuazione dei principi del c.d. federalismo fiscale (tra i quali vi è il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari europei), tenendo "conto della dimensione della finanza delle [...] regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri...". Le stesse misure particolari dei ricordati commi 152 e 156 dell'articolo 1 1. 220/2010, specificamente concernenti l'apporto della Regione Friuli-Venezia Giulia al risanamento delle finanze pubbliche, sono state oggetto di confronto e discussione tra Governo e Regione.

Con il principio costituzionale di collaborazione si pongono in contrasto le disposizioni impugnate. L'art. 28, co. 3, deroga unilateralmente all'Accordo di Roma del 2010, fra l'altro penalizzando irragionevolmente quelle Regioni speciali che nel 2009 e nel 2010 avevano già concordato il loro contributo al risanamento finanziario, privandosi di notevoli risorse, rispetto a quelle che non hanno mai assunto simili impegni.

Ne risulta anche sotto questo ulteriore profilo l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1. Violazione degli articoli 3 (Principio di ragionevolezza), 117, secondo, terzo e quarto comma, nonché 118, primo comma, Cost.

L'art. 31, comma 1, dispone quanto segue:

"In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte".

Così facendo, esso da un lato rende permanente (e non più "sperimentale") la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dall'altro - sopprimendo la limitazione ai comuni a vocazione turistica - estende la liberalizzazione agli esercizi commerciali di tutti i Comuni, e dunque di tutto il territorio nazionale.

A seguito della modifica introdotta, il testo dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006 è quindi ora - per quanto qui interessa - il seguente:

"Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio".

L'art. 1, co. 1-bis, d.l. 223/2006 dispone che "le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione", ma dalla prima parte del comma l si può ricavare la pretesa della norma di vincolare anche le Regioni speciali.

Si noti che né il d.l. n. 223 del 2006 né il d.l. n. 201 del 2011 - pur prevalendo sulle precedenti disposizioni incompatibili - abrogano specificamente le disposizioni precedentemente dettate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59.

Le regole generali, valide per tutti gli esercizi commerciali, erano dettate all'articolo 11, orari di vendita:

"1. Gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni del presente articolo e dei criteri emanati dai comuni, sentite le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti, in esecuzione di quanto disposto dall'articolo 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 4, gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio possono restare aperti al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue. Nel rispetto di tali limiti l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio non superando comunque il limite delle tredici ore giornaliere.

3. L'esercente è tenuto a rendere noto al pubblico l'orario di effettiva apertura e chiusura del proprio esercizio mediante cartelli o altri mezzi idonei di informazione.

4. Gli esercizi di vendita al dettaglio Osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

5. Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno".

Nella regolamentazione degli orari di apertura e chiusura al pubblico erano dunque fortemente coinvolti, da un lato i Comuni e dall'altro le associazioni di categoria: e la libera determinazione da parte dell'esercente - che pure era enunciata come principio - era temperata da limiti direttamente derivanti dalla legge statale, che in parte potevano essere derogati dai Comuni, sentite le associazioni di categoria.

Una disciplina specifica era invece dettata per le località turistiche e le città d'arte dall'articolo 12, comma 1, il quale disponeva (o dispone, non essendo stato espressamente abrogato) che "nei comuni ad economia prevalentemente turistica, nelle città d'arte o nelle zone del territorio dei medesimi, gli esercenti

determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di cui all'articolo 11, comma 4".

Dopo la riforma del Titolo V, divenuta la materia del commercio di competenza residuale delle Regioni, la legislazione regionale aveva apportato rilevanti modifiche al sistema del d. lgs. n. 114 del 1998, nel senso di una più ampia libertà degli esercenti nella determinazione degli orari.

In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha dettato una disciplina completa della materia con la l. n. 5 dicembre 2005, n. 29, recante Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2, Disciplina organica del turismo: la quale disciplina gli orari al Capo IV del Titolo II, dedicato al Commercio in sede fissa.

Tuttavia, la disciplina regionale ha sempre mantenuto un quadro normativo di favore per la libera determinazione dell'esercente, bilanciato però dalla considerazione anche degli altri valori in gioco, che anch'essi godono di tutela costituzionale: tutela dei lavoratori (artt. 4, 35 e 117, comma terzo), tutela della salute (artt. 32 e 117, co. 3), tutela di una ordinata convivenza (art. 2) e, sia consentito, tutela anche della libertà religiosa (art. 19) e dell'interesse delle popolazioni - e degli stessi lavoratori del settore commerciale - a vivere certe giornate e certi momenti della giornata in quel particolare clima civile e spirituale che deriva dalla sospensione delle attività commerciali, e che costituisce esso stesso un valore protetto. Tali valori rientrano nelle competenze regionali, o espressamente (v. la sanità e la tutela del lavoro: art. 117, co. 3, Cost.) o in via residuale, o come generali valori costituzionali da rispettare in tutte le materie di competenza, a partire ovviamente dalla disciplina del commercio.

Sia consentito di ricordare fin d'ora che in altri paesi europei tali valori hanno trovato riconoscimento in esplicite regole, talora addirittura al livello costituzionale: l'art. 140 Grundgesetz - attraverso il richiamo dell'art. 139 della Costituzione dell'11 agosto 1919 (Costituzione di Weimar) - sancisce che "la domenica e i giorni festivi riconosciuti dallo Stato rimangono protetti come giorni di riposo lavorativo e di elevazione spirituale" (*Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt*), e su tale base la Corte costituzionale tedesca ha fondato la legittimità e la necessità di una regolazione restrittiva dell'apertura dei negozi (sentenza del 9 giugno 2004).

La Commissione europea poi ha rilevato che «le choix d'un jour de fermeture des commerces fait intervenir des considerations de nature historique, culturelle, touristique, sociale et religieuse relevant de l'appréciation de chaque Etat membre» (citato nel progetto di legge presentato alla Presidenza dell'Assemblée nationale francese con il n. 3262 il 6 luglio 2006, consultabile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3262.asp>).

La Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di competenza regionale piena in materia di commercio, ai sensi dell'art. 4, n. 6, dello Statuto speciale o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 117, co. 4, cost. (ex art. 10 l. cost. 3/2001): in quest'ultimo senso v., proprio in relazione al Friuli-Venezia Giulia, la sent. 165/2007, punto 4.3.

Essa ritiene che la totale liberalizzazione degli orari, senza alcuna considerazione dei valori costituzionali concorrenti, ecceda i limiti della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, violi i principi di proporzionalità e i valori costituzionali così trascurati ed invada invece l'ambito in cui spetta alla Regione di dettare una disciplina degli orari commerciali che tenga conto anche dei predetti valori concorrenti.

L'illustrazione di questo assunto richiede una ordinata esposizione dei diversi punti. Che la materia degli orari dei negozi rientri nella potestà legislativa delle Regioni non richiede particolari dimostrazioni, avendolo più volte espressamente confermato codesta ecc.ma Corte costituzionale. Con la sentenza n. 150 del 2011, ad esempio, è stato ricordato che "di recente, in più occasioni, questa Corte ha affermato che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)" (punto 5 in diritto).

La ricorrente Regione è tuttavia consapevole che questa sola constatazione non basta a fondare l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata, in quanto occorre ancora dimostrare che lo Stato non possiede, in relazione ad essa, un legittimo titolo costituzionale di intervento.

Ed i titoli che vengono in considerazione sono espressamente enunciati dal testo in cui l'impugnata disposizione è inserita, cioè nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, secondo il quale gli oggetti ai quali tale comma si riferisce sono disciplinati "ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m)".

Si noti che l'inserimento degli orari in questo contesto normativo è frutto di un ripensamento: tanto è vero che proprio dalla assenza di esso aveva tratto argomento la Corte nella sentenza n. 150 per confermare a contrario l'appartenenza della materia alla disciplina del commercio.

In ogni modo, come la constatazione che la disciplina degli orari appartiene alla materia del commercio non chiudeva il problema del rapporto con la tutela della concorrenza (avendo tale materia, "dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza": ancora sent. 150/2011, punto 5), così l'attrazione degli orari tra le materie "influenzate" dalla concorrenza non assolve automaticamente ogni intervento statale nella materia del commercio.

Intanto, la stessa sentenza n. 150, già più volte ricordata, nel valutare la legge regionale abruzzese allora sottoposta a scrutinio, ricordava (al punto più volte citato) che, "nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica che ha ispirato il d.lgs. n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l'art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese". E concludeva nel senso che la Regione Abruzzo, con le norme impugnate, avesse "esercitato la propria competenza in materia di commercio, dettando una normativa che non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma che produce anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta".

Il punto che si vuole sottolineare, ai fini del giudizio sull'art. 31, comma 1, è che codesta stessa Corte costituzionale, nel valutare l'effetto della sostituzione di una disciplina che consentiva una più ampia apertura domenicale rispetto ad una disciplina più restrittiva, ne ha bensì riconosciuto un effetto proconcorrenziale, ma lo ha al tempo stesso qualificato che marginale e indiretto.

In effetti, non si può negare che la totale liberalizzazione degli orari dei negozi, e la sostanziale interdizione per le Regioni di dettare in relazione ad essi qualunque regola limitativa, non abbia nulla a che fare con la tutela della concorrenza intesa come parità di condizione tra imprese nell'accesso al mercato: dato che la disciplina degli orari vale allo stesso modo per tutte le imprese che si trovino nelle situazioni indicate dalle norme.

Proprio perciò, del resto, è pacifico che il diritto dell'Unione europea non esclude affatto una ragionevole disciplina degli orari, che viene rimessa alla sensibilità ed alle esigenze degli Stati membri. Negli stati articolati le relative decisioni sono in genere di competenza locale (in Svizzera, ad esempio, a livello cantonale, in Germania a livello di Lander, ferma restando la limitazione costituzionale sopra ricordata).

Semmai, supponendosi che ad un maggiore orario di apertura corrisponda un maggior volume di commercio, l'orario dei negozi può avere a che fare con la "concorrenza" in quel senso traslato ed indiretto per il quale - se la concorrenza promuove lo sviluppo - la promozione dello sviluppo diviene anche tutela della concorrenza.

È evidente tuttavia che - come notato da codesta Corte, la connessione con la concorrenza è comunque scarsa: appunto, marginale ed indiretta. Come si deduce in modo evidente dallo stesso disinteresse dell'Unione europea per la questione, rimandata ai singoli Stati membri, e dalla circostanza stessa che negli Stati Uniti, provvisti di apposita commerce clause nella Costituzione e pionieri nella tutela della concorrenza, sarebbero inimmaginabili sia una regolazione federale dell'orario dei negozi, sia una interdizione federale della possibilità che gli Stati stabiliscano una propria disciplina.

È dunque accertato che il collegamento tra orari dei negozi e tutela della concorrenza - se pure se ne ritenga l'esistenza - è debole, e riguarda in realtà non la concorrenza in senso proprio ma l'espansione delle attività economiche.

È vero invece che, misurata sul terreno vero della concorrenza, la supposta misura di tutela, per il suo effetto di totale deregolazione, si traduce in un fattore distorsivo della concorrenza, in quanto scorrettamente avvantaggia gli operatori maggiori, che per la ampiezza e complessità della loro organizzazione sono in grado di mantenere l'apertura per sette giorni su sette e per un orario non limitato se non dalla convenienza, rispetto agli operatori familiari o comunque minori, che per limiti di personale non potrebbero competere neppure sottoponendosi ad un regime di autosfruttamento, che del resto contraddirebbe il diritto costituzionale al riposo.

In questa situazione, la forzosa deregolamentazione operata dallo Stato e la connessa interdizione di dettare qualunque disciplina che in termini di ragionevolezza bilanci il valore della promozione delle attività commerciali con gli altri valori concorrenti e costituzionalmente tutelati, come sopra enunciati e come riconosciuti anche in sede europea (e rientranti nelle competenze regionali, come sopra visto), viola al tempo stesso i principi e le regole costituzionali che custodiscono tali valori, i principi di autonomia delle Regioni e delle comunità, come espressi dall'art. 117, co. 3 e 4, e dal principio di sussidiarietà (dato che si impedisce al livello istituzionale più adeguato, che è senz'altro quello locale, di valutare caso per caso e periodo per periodo quale sia la migliore regolazione degli orari), e la competenza legislativa delle Regioni nella disciplina del commercio, che viene espropriata ed annullata in una parte rilevante, senza una ragione di cogente e proporzionata tutela del bene affidato alla competenza statale, ed impedita di svolgere la propria funzione di bilanciamento del valore della massima dilatazione delle contrattazioni commerciali con gli altri valori in gioco.

La norma in questione viola persino la competenza finalistica statale in materia di tutela della concorrenza, se è vero che compito di tale tutela è di produrre una regolazione che consenta una competizione corretta tra le diverse imprese, e di impedire che la mancanza di qualunque regola produca la sopravvivenza dei soli operatori maggiori, a prescindere dalla qualità della loro offerta commerciale.

Sono dunque violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., gli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, nonché l'art. 118, primo comma, Cost.

Illustrata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata sotto il profilo del rapporto tra competenza legislativa regionale nella disciplina del commercio e competenza legislativa statale nella tutela della concorrenza, rimane da osservare che la normativa qui contestata non potrebbe essere giustificata neppure ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. m), cioè come presunto "livello essenziale" delle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Non si tratta infatti di alcuna "prestazione", più di quanto non lo sia qualunque altra regolazione; ed è inoltre evidente che i diritti civili e sociali dei cittadini e degli interessati non subiscono alcuna lesione da una ragionevole disciplina dell'orario dei negozi, mentre al contrario li può ledere una situazione di totale deregolamentazione, che semmai preclude una razionale organizzazione dei tempi dei propri acquisti.

#### 10) Illegittimità costituzionale dell'art. 48

L'art. 48 contiene una generale "clausola di finalizzazione".

In base al comma 1, "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale". Si prevede poi che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione".

Il comma 1-bis aggiunge che, "ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria. sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

Tale comma 1-bis, con il suo "rinvio" alle norme di attuazione dello statuto, ha l'apparenza di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e delle loro regole statutarie: ma al tempo stesso la disposizione ribadisce la diretta applicazione non solo degli articoli 13, 14 e 28, ma anche delle disposizioni "recate dal presente articolo": dunque, il regime di cui all'art. 48, co. 1, si riferisce anche alle entrate percepite nella regione Friuli-Venezia Giulia.

Maggiori entrate erariali deriveranno, ad esempio, dall'art. 10 (a seguito dell'emersione della base imponibile), dall'art. 15 (che aumenta le aliquote di accisa sui carburanti), dall'art. 16 (che aumenta la tassa automobilistica per le auto di lusso e istituisce la tassa annuale di stazionamento sulle imbarcazioni e l'imposta erariale sugli aeromobili privati), dall'art. 18 (che aumenta le aliquote Iva), dall'art. 19 (che aumenta



l'imposta di bollo relativa a conti correnti e strumenti finanziari, introduce un'imposta di bollo speciale annuale sulle attività finanziarie che hanno beneficiato del c.d. scudo fiscale e un'imposta straordinaria per le stesse attività se già prelevate dal rapporto di deposito, istituisce un'imposta sul valore degli immobili situati all'estero e istituisce un'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato), dall'art. 20 (in materia di riallineamento delle partecipazioni) e dall'art. 24 (il cui comma 31 regola la tassazione delle indennità di fine rapporto di importo complessivamente eccedente euro 1.000.000 e dei compensi e indennità a qualsiasi titolo erogati agli amministratori delle società di capitali, ed il cui comma 31-bis aumenta il contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d'oro).

Ad avviso della ricorrente Regione la riserva di tali maggiori entrate all'erario è illegittima per le ragioni di seguito esposte.

L'art. 49 dello Statuto attribuisce alla Regione "le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche; 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ed all'art. 25-bis aggiunto allo stesso decreto del Presidente della Repubblica con l'art. 2, primo comma, del D.L. 30 dicembre 1982, n. 953.; 4) 9,1 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni; 5) nove decimi del gettito dell'imposta erariale sull'energia elettrica, consumata nella regione; 6) nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche; 7) nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; 7-bis) il 29,75 per cento del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34 per cento del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione".

L'art. 48, co. 1, dunque, riservando all'Erario le "maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto", risulta contrastante con l'art. 49 dello Statuto, che garantisce alla Regione ben precise partecipazioni a diversi tributi erariali (ad es., Irpef, Iva, accisa sulla benzina).

Né varrebbe replicare che, in base all'art. 4, co. 1, d.P.R. 114/1965, a certe condizioni è ammessa la riserva all'erario del "gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione".

Tali condizioni, infatti, non ricorrono nella clausola di finalizzazione prevista dall'art. 48.

Infatti, i requisiti sono: a) la destinazione per legge "alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali"»; b) la delimitazione temporale del gettito; c) la contabilizzazione distinta nel bilancio statale e la quantificabilità.

Ora, ad avviso della Regione ricorrente risulta evidente che è assente il primo requisito sopra indicato, in quanto l'art. 48 non destina le maggiori entrate a "nuove specifiche spese": nel caso in questione, infatti, né si tratta di "spese", né le situazioni alle quali si vuole far fronte sono "nuove" né "specifiche".

È da ricordare che la sent. 182/2010 fece salva la norma impugnata in quell'occasione (l'art. 13-bis, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78) proprio in quanto essa destinava il gettito dell'imposta "al finanziamento della ripresa economica, quali: il sostegno alle imprese, anche attraverso il finanziamento del fondo di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale...; gli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso il finanziamento del fondo per l'occupazione...; il finanziamento degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e alle attività di ricerca e sviluppo...; il supporto alle famiglie, con misure di salvaguardia del potere d'acquisto, di tutela dei piccoli risparmiatori, di risposta all'emergenza abitativa...; il finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo...; il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo". Si tratta, come si può vedere, di spese e finalità ben diverse dal mero e generale "raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea": e non può essere dubbio che i requisiti posti dall'art. 4, co. 1, d.P.R. 114/1965, sono requisiti essenziali, il cui rispetto non può essere legittimamente pretermesso.

Escluso che l'art. 48 possa trovare fondamento nell'art. 4 DPR 114/1965, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997, in base al quale, "nelle more del completamento del processo di trasferimento e di delega di funzioni dallo Stato alla regione, qualora la quota delle spese relative all'esercizio delle funzioni delegate eventualmente a carico della regione ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera b)[dPR 114/1965], fosse insufficiente al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione - ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali

previsioni di riduzioni di gettito - derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, può essere destinata al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai predetti provvedimenti, tenuto conto altresì delle spese a carico della regione per funzioni trasferite in data successiva al 1° gennaio 1997".

Ad avviso della ricorrente Regione questa norma non è applicabile alla disciplina qui contestata, in quanto essa non ha portata generale ma opera in relazione allo specifico accordo annuale, tra Governo e Regione, che determinava "l'eventuale quota che rimane a carico del bilancio della regione - per l'esercizio oggetto dell'accordo - delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla medesima, in relazione alle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre medesime, ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzione del gettito" (art. 4, co. 2, lett. b) dPR 114/1965).

In ogni modo, anche qualora la disposizione di cui all'art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997 fosse ritenuta applicabile, l'art. 48 non vi corrisponderebbe sia per l'unilateralità della riserva (essendo chiaro che l'art. 6, co. 2, presuppone l'accordo: v. anche l'art. 6, co. 3) sia perché riserva all'Erario tutte le maggiori entrate e non solo "una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione".

Dunque, nella denegata ipotesi dell'applicabilità dell'art. 6, co. 2, d. lgs. 8/1997, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Regione, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni. L'art. 48, dunque, violerebbe pur sempre il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 74/2009 e 133/2010).

In effetti, è chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia.

Infine, proprio perché agli artt. 48 e 49 St. si è derogato con una fonte primaria "ordinaria" (nella specie, un decreto-legge convertito), l'art. 48 viola anche gli artt. 63, commi 1 e 5 (che prevedono il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto e la possibilità di modificare "le disposizioni contenute nel titolo IV. con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione") e l'art. 65 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello Statuto speciale.

L'art. 48 altera gravemente e unilateralmente la relazione strutturale che intercorre tra il tributo erariale e la compartecipazione statutaria regionale. Il legislatore costituzionale ha posto a presidio dell'autonomia finanziaria della Regione il meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali che garantisce l'approvvigionamento finanziario dell'ente in via del tutto automatica. L'attribuzione del gettito è rimessa, infatti, esclusivamente all'operare della percentuale di spettanza statutariamente prevista, applicata al gettito riscosso nel territorio regionale

L'art. 48 viola la struttura automatica della compartecipazione escludendo che talune innovazioni fiscali possano tradursi in beneficio per l'entrata della Regione, con ciò incidendo sull'autonomia che di tale automatismo costituisce il portato.

La sent. 155/2006 di codesta Corte ha statuito che la Regione Friuli-Venezia Giulia non può contestare nuove norme tributarie statali che, incidendo su tributi erariali ai quali la Regione partecipa, comportino una riduzione del gettito per la Regione. Proprio l'automatismo insito nella compartecipazione implica che la Regione debba subire gli effetti - entro certi limiti - delle novità normative statali che hanno riflessi finanziari riduttivi (e infatti anche il d.l. 201/2011 contiene norme che, indirettamente, incidono negativamente sulla finanza regionale, come visto nel punto 1). Se così è, allora è evidente che anche i vantaggi economici che derivano dalla modifica di aliquote o da altre novità normative concernenti i tributi erariali devono andare, pro quota, a beneficio della Regione, così come prevede lo Statuto.

Il secondo periodo dell'art. 48, co. 1, dispone che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto..., sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione". Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con questa Regione in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Regione, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale, senza intesa con questa Regione.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi da 1 a 8; 2, commi 1 e 2; 13, commi 11, 14, lett. a), e 17, terzo, quarto e quinto periodo; 14, comma 13-bis, terzo e quarto periodo; 16, commi da 2 a 10; 23, commi 4, da 14 a 20-bis e 22; 28, comma 3; 31, comma 1; 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 23 febbraio 2012

Prof. Avv. Falcon

*(Il testo che fa fede è quello pubblicato nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.)*