



## Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 89 del 08/07/2014

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 4 giugno 2014, n. 1144

Cont. n. 622/14/TG. Corte Costituzionale. Ricorso in via principale c/ Presidenza Consiglio dei Ministri. Questione di legittimità costituzionale relativa alla Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)). Proposizione dell'impugnativa e conferimento dell'incarico difensivo: Prof. Avv. Marcello Cecchetti, legale esterno.

Il Presidente della G.R., sulla base dell'istruttoria espletata dall'Avvocato Coordinatore, riferisce quanto segue:

La legge 7 Aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 2014, n. 81, serie generale, si pone in contrasto con i principi sanciti nella Costituzione, sotto i seguenti profili;

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, primo periodo, 6, primo periodo, e 12, della legge n. 56 del 2014, in quanto dettano disposizioni istitutive delle Città metropolitane, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone della competenza legislativa ad istituire Città metropolitane.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 6, secondo periodo, 13, 16, 22 e 48, della legge n. 56 del 2014, nella misura in cui pongono norme inscindibilmente connesse alla istituzione delle Città metropolitane, per violazione:

- degli artt. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato, non disponendo della competenza a istituire le Città metropolitane, non dispone neanche della competenza a disciplinare gli aspetti connessi a tale istituzione.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui disciplina il procedimento di modifica dei territori di province e città metropolitane prevedendo che, in caso di dissenso regionale, il Governo debba promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati, e che in caso di mancato raggiungimento di quest'ultima «il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione»», per violazione:

- dell'art. 133, primo comma, Cost., in quanto costruisce un procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali derogatorio rispetto alla disciplina costituzionale ivi prevista.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, lettere b) e c), e 89, lett. a), della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui pongono norme concernenti aspetti organizzativi delle città metropolitane e delle province diversi da quelli concernenti gli "organi di governo", per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone della

competenza a disciplinare gli aspetti organizzativi di città metropolitane e province diversi da quelli indicati nella sopra citata lett. p), ossia diversi dagli “organi di governo” di tali enti.

Illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 19, 25, 58 e 69, in combinato disposto con i commi 8, 9, 11, lett. c), e 55, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui prevedono meccanismi di designazione/elezione indiretta degli organi di governo di province e città metropolitane cui sono affidate le più importanti funzioni di gestione dei rispettivi enti, per violazione:

- dell’art. 1, primo e secondo comma, Cost., in quanto l’attribuzione delle funzioni di governo ad istituzioni non elette direttamente non rispetta il principio democratico e nega il principio di sovranità popolare; dell’art. 3, primo comma, Cost., in quanto le norme in questione introducono una differenziazione irragionevole tra l’esercizio delle funzioni allocate a livello di area vasta (a Province e Città metropolitane), e quelle allocate agli altri livelli di governo, poiché - senza che ci sia alcuna ragione costituzionalmente valida - le prime sono svolte tramite strumenti meno democratici di quelli che caratterizzano le seconde;

- dell’art. 5 Cost., nella parte in cui afferma che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, poiché è chiaro che una istituzione territoriale nel cui ambito le funzioni più importanti non siano esercitate da organi eletti dai cittadini, e dunque in grado di rappresentare questi ultimi, e di risponderne tramite gli strumenti della responsabilità politica, non è una autentica istituzione di autogoverno, cioè - appunto - di autonomia;

- dell’art. 114, primo comma, Cost., in quanto tale disposizione, nell’affermare che la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, implicitamente afferma che gli enti che compongono la Repubblica devono essere democratici, come lo è la stessa Repubblica ai sensi dell’art. 1, e in quanto le norme in questione negano il pieno carattere democratico degli enti cui si riferiscono;

- dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3, commi 1 e 2, della European Charter of Local Government, in quanto le disposizioni da ultimo citate prevedono l’elezione diretta delle istituzioni di governo locale;

- dell’art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto contrastano con la logica del principio di sussidiarietà, che richiede che i “sistemi di governo” degli enti tra i quali scegliere il destinatario della funzione devono essere omologhi, cioè comparabili per il loro grado di “democraticità”: e tale evenienza non si verifica per la forma di governo predisposta, per gli enti di area vasta, dalla legge n. 56 del 2014;

- della VIII delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione, in quanto dalla medesima si desume che nel sistema delle amministrazioni provinciali vi debbano essere organi eletti direttamente, e che questi organi debbano avere significative funzioni di governo.

Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui prevede che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo, in combinato disposto con l’art. 1, commi 8, 9 e 11, lett. c), che individuano le funzioni degli organi di governo dell’ente, per violazione:

- dell’art. 1, primo e secondo comma, Cost., in quanto l’attribuzione delle funzioni di governo ad una istituzione non eletta da tutti i soggetti nei cui confronti esercita le funzioni di governo non rispetta il principio democratico e nega radice il principio di sovranità popolare;

- dell’art. 3, primo comma, Cost., in quanto le norme in questione introducono una differenziazione irragionevole tra l’esercizio delle funzioni allocate a livello di area vasta (a Province e Città metropolitane), e quelle allocate agli altri livelli di governo, poiché - senza che ci sia alcuna ragione costituzionalmente valida - le prime sono svolte tramite strumenti meno democratici di quelli che caratterizzano le seconde, dal momento che una parte dei soggetti residenti all’interno della Città metropolitana non partecipa alla elezione del principale tra gli organi che esercitano, nel medesimo ambito, quelle funzioni;

- dell’art. 5 Cost., nella parte in cui afferma che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, poiché è chiaro che una istituzione territoriale nel cui ambito le funzioni più importanti non siano esercitate da organi eletti da tutti i cittadini, non è, per coloro che non partecipano a tale elezione, una

autentica istituzione di autogoverno, cioè - appunto - di autonomia;

- dell'art. 114, primo comma, Cost., in quanto tale disposizione, nell'affermare che la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, implicitamente afferma che gli enti che compongono la Repubblica devono essere democratici, come lo è la stessa Repubblica ai sensi dell'art. 1, e in quanto le norme in questione negano il pieno carattere democratico degli enti cui si riferiscono;

- dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, commi 1 e 2, della European Charter of Local Government, in quanto le disposizioni da ultimo citate prevedono l'elezione diretta delle istituzioni di governo locale, ovviamente da parte di tutti coloro che fanno parte dell'ente locale territoriale considerato;

- dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto contrastano con la logica del principio di sussidiarietà, che richiede che i "sistemi di governo" degli enti tra i quali scegliere il destinatario della funzione devono essere omologhi, cioè comparabili per il loro grado di "democraticità": e tale evenienza non si verifica per la Città metropolitana, poiché, il sindaco metropolitano non è uno strumento di autogoverno di tutti i residenti nel territorio della detta Città;

- dell'VIII delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione, in quanto dalla medesima si desume che nel sistema delle amministrazioni provinciali vi debbano essere organi eletti direttamente da parte di tutti gli amministrati, e che questi organi debbano avere significative funzioni di governo;

- dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto determina una profonda lesione del principio di eguaglianza, discriminando gravemente la posizione dei residenti nei comuni diversi da quello capoluogo da quella dei residenti in quest'ultimo.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 32, 33, 43, 63 e 76, nonché dell'Allegato A, della legge n. 56 del 2014, che pongono disposizioni inscindibilmente connesse con la designazione, mediante elezione indiretta, dei principali organi di governo di province e città metropolitane, per violazione:

- degli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo comma, 5, 114, primo comma, 117, primo comma (in relazione all'art. 3, commi 1 e 2, della European Charter of Local Government), 118, primo e secondo comma, Cost., nonché dell'VIII delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione, in quanto, ponendo norme inscindibilmente connesse a quelle indicate supra, sub 5, violano i medesimi parametri costituzionali.

Incostituzionalità dell'art. 1, commi 9, 11, 57, 89, della legge n. 56 del 2014, nella misura in cui disciplinano funzioni delle province e delle città metropolitane non riconducibili alla competenza dello Stato in materia di funzioni fondamentali o nelle altre materie di competenza esclusiva di quest'ultimo, per violazione:

- degli artt. 117, secondo comma, lett. p), quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone di alcuna competenza al riguardo.

Incostituzionalità dell'art. 1, commi 11 e 89, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui contemplano espressamente l'istituto della «delega di esercizio», per violazione:

- dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale impone attribuzioni delle funzioni amministrative solo in titolarità secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che risultano incompatibili con l'istituto della delega di esercizio.

Incostituzionalità dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, che prevede che lo Stato e le Regioni, entro tre mesi dalla data in vigore della legge n. 56, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, mediante un accordo in conferenza unificata, individuino «in modo puntuale» le funzioni «oggetto del riordino e le relative competenze», per violazione:

- degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nelle materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha competenza esclusiva, in quanto l'allocazione delle funzioni, nelle materie di competenza concorrente e regionale residuale, spetta alle Regioni in base all'art. 118, secondo comma, Cost., dovendosi altresì escludere che la puntuale individuazione e allocazione delle funzioni da parte delle Regioni possa essere subordinata ad

un accordo di queste ultime con altri soggetti.

- dell'art. 3, primo comma, Cost., e dell'art. 118, primo comma, Cost., nella misura in cui la previsione è volta a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza (che impone invece di distinguere il trattamento giuridico di situazioni differenti) e con il principio di differenziazione.

Incostituzionalità dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, siano stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti, per violazione:

- degli artt. 3, primo comma, e 118, primo comma, Cost., nella misura in cui è volta a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza (che impone invece di distinguere il trattamento giuridico di situazioni differenti) e con il principio di differenziazione;

- degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nelle materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha competenza esclusiva, in quanto l'allocazione delle funzioni amministrative, nelle materie di competenza concorrente e regionale residuale, spetta alle Regioni in base all'art. 118, secondo comma, Cost.;

- nonché, in via subordinata rispetto a tale ultima questione, ove si ritenesse che i criteri alla cui individuazione è preordinato il d.P.C.M. contemplato dalla previsione in esame fossero qualificabili alla stregua di "principi fondamentali" della materia, per violazione:

- dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui si rivolge a funzioni ricadenti nelle materie di competenza concorrente, in quanto tale disposizione costituzionale impone che i principi fondamentali siano stabiliti, dallo Stato, mediante fonte di rango legislativo, e non certo mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

- dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si rivolge a funzioni ricadenti in ambiti di competenza legislativa residuale regionale, in quanto lo Stato non dispone di alcun titolo di legittimazione al riguardo.

Incostituzionalità dell'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, in base al quale «la regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91», per violazione:

- degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si riferisce a funzioni ricadenti in materie diverse di quelle di competenza esclusiva statale, poiché lo Stato non dispone di alcuna competenza legislativa al riguardo

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 105, lettere a) e b), e 106, della legge n. 56 del 2014, che disciplinano l'assetto organizzativo delle unioni di comuni, per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto, in base al diritto costituzionale vigente, lo Stato non ha una competenza generale in materia di ordinamento degli enti locali, potendo intervenire solo nei limiti di quanto consentito dalla disposizione costituzionale appena citata, quindi solo per disciplinare organi di governo, funzioni fondamentali e legislazione elettorale dei soli enti locali costituzionalmente necessari, cioè comuni, province e città metropolitane, e fatte salve altre "incursioni" nell'ordinamento degli enti locali che siano legittimate da altri titoli di intervento, che nella specie non ricorrono.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 130, della legge n. 56 del 2014, concernente il procedimento di fusione tra comuni, per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto le disposizioni che riguardano il procedimento di fusione non sono in alcun modo legittimate dalle competenze statali in materia di

ordinamento degli enti locali che sono limitate alle funzioni fondamentali, agli organi di governo, e alla legislazione elettorale di comuni città metropolitane e province, dovendosi dunque ritenere che il procedimento di fusione pertiene senza residui, alla potestà legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost.;

- dell'art. 133, secondo comma, Cost., in quanto le prescrizioni ivi previste contrastano con il procedimento disciplinato da tale norma costituzionale.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 117, 124 e 130, della legge n. 56 del 2014, che disciplinano vari aspetti dell'esercizio della potestà statutaria da parte dei comuni frutto di fusione, per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato non dispone di alcuna competenza in grado di legittimare tali norme, non rientrando la disciplina della potestà statutaria comunale nell'ambito della potestà esclusiva di cui alla sopracitata lett. p), né in alcun altro ambito affidato alla legislazione statale.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 133, della legge n. 56 del 2014, ai sensi del quale «i comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore», nella parte in cui riguarda anche funzioni ricadenti in materia di competenza residuale regionale, per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost., in quanto l'unico titolo che lo Stato ha per dettare norme simili è la possibilità di porre principi fondamentali in materie di competenza concorrente, non valendo al riguardo le competenze al medesimo attribuite dalla citata lett. p), e risultando dunque prive di titolo ove riferite a funzioni ricadenti in materie di competenza regionale residuale.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 17, 81 e 83, della legge n. 56 del 2014, che prevedono l'esercizio del potere sostitutivo straordinario in caso di mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria delle province e delle città metropolitane, per violazione:

- degli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto il mancato tempestivo esercizio dell'autonomia statutaria da parte degli enti di autonomia in questione mai può provocare danni tanto gravi agli interessi che l'art. 120, secondo comma, Cost., è volto a tutelare, ed in particolare quello dell'unità giuridica, poiché l'assetto delle Città metropolitane e delle Province è tanto analiticamente disciplinato proprio dalla legge n. 56 del 2014, che l'eventuale mancanza dello statuto di autonomia darebbe solo luogo a qualche inconveniente, ma a nulla di più; degli artt. 117, secondo comma, lett. p), quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto previsioni volte a garantire, con un potere sostitutivo straordinario del Governo, obblighi imposti in violazione di norme costituzionali (cfr. supra, n. 8);

- degli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., nella misura in cui le norme indicate consentono l'intervento sostitutivo in ogni caso, senza aver riguardo per le peculiarità delle concrete circostanze, che possono essere anche molto diverse l'una rispetto all'altra, anche in considerazione del fatto che la potestà statutaria, ovviamente, si presta ad un esercizio frazionato nel tempo.

Incostituzionalità dell'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014, nella parte in cui dispone che «la regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91», e che «decorso il termine senza che la regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131», per violazione:

- degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, Cost., 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto la norma, essendo volta a garantire con un potere sostitutivo straordinario il sistema previsto dal precedente comma 91, come si è visto (cfr. supra, n. 10) incostituzionale poiché prevede meccanismi di allocazione di funzioni amministrative ricadenti in materie regionali, nonché poiché volta a determinare effetti uniformi tra tutti i diversi enti di area vasta in

contrasto con i principi di eguaglianza-ragionevolezza e differenziazione, è a sua volta gravata dalle medesime incostituzionalità, non essendo inoltre tale potere sostitutivo straordinario giustificato da alcuno dei presupposti legittimanti indicati nella relativa disposizione costituzionale.

Si reputa, pertanto, necessario promuovere impugnazione in via principale dinanzi alla Corte Costituzionale avverso la citata disposizione.

Si ritiene, altresì, di affidare l'incarico difensivo al Prof. Avv. Marcello Cecchetti;

(Valore della controversia: straordinaria importanza; Settore di Spesa: Enti Locali)

COPERTURA FINANZIARIA ai sensi della L.R. 28/2001 E S.M. E I.

La spesa complessiva derivante dal presente provvedimento, pari a € 16.225,60, comprensiva di Cpa e Iva, sarà finanziata con le disponibilità del cap. 1312 (U.P.B. 0.4.1.) del bilancio in corso:

- € 15.226,60 cpa e IVA inclusi, per compenso professionale pattuito con l'avvocato officiato;
- € 1.000,00 (importo presumibile) per spese vive da rimborsare al professionista esterno.

L'acconto da corrispondere al professionista, a valere sulla spesa complessiva sopra indicata, è pari ad € 4.567,98 IVA e CAP inclusi.

All'impegno della complessiva spesa ed alla liquidazione e pagamento dell'acconto si provvederà con determinazione dirigenziale da assumersi entro il corrente esercizio finanziario, con imputazione al cap. 1312.

Il Presidente relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, vista la D.G.R. n. 770/2002, propone l'adozione del conseguente atto finale, rientrante nella competenza della Giunta ai sensi della L.R. 7/97, art. 4, comma 4, lettera K e della delibera di G.R. n. 3261 del 28/7/98.

LA GIUNTA

Udita la relazione e la conseguente proposta del Presidente;

Viste la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dal Coordinatore dell'Avvocatura;

A voti unanimi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- di impugnare in via principale la legge n. 56 del 7 aprile 2014 dinanzi alla Corte Costituzionale e conferire il mandato difensivo al Prof. Avv. Marcello Cecchetti;
- l'incarico difensivo di cui al presente atto è soggetto a pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente;
- di disporre la pubblicazione del presente atto sul B.U.R.P..

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta

Avv. Davide F. Pellegrino Dott. Nichi Vendola