



LA (INSUFFICIENTE) TUTELA DEL RUOLO E DELLE ATTRIBUZIONI DEGLI ENTI LOCALI DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

STRUTTURA DI SUPPORTO AL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO

GENNAIO 2013

IL DOSSIER E' OPERA DELLA STRUTTURA DI SUPPORTO AL CAL DEL LAZIO

CAL@REGIONE.LAZIO.IT

COORDINAMENTO

LUIGI LUPO

HANNO COLLABORATO

ANTONIO DAMIANO

PATRIZIA ROTILIO

GIULIO SARDI

GENNAIO 2013

LA (INSUFFICIENTE) TUTELA DEL RUOLO E DELLE ATTRIBUZIONI DEGLI ENTI LOCALI DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE.

1. Considerazioni preliminari. – 2. Lo stato delle cose fino alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. – 3. Le novità introdotte dalla legge La Loggia. – 4. Le aperture derivanti dalla sentenza n. 196/2004 della Consulta. Il debutto dei Consigli della autonomie locali.

1. Considerazioni preliminari.

Nel nostro sistema ordinamentale, che ha assistito al progressivo sviluppo nel tempo dei principi di autonomia che contraddistinguono l'organizzazione territoriale dei poteri affermati dalla Costituzione, un tema rilevante e di particolare attualità è rappresentato dalla limitata possibilità da parte degli enti locali di poter attivare iniziative presso la Corte costituzionale nei confronti dello Stato e delle Regioni per la tutela del proprio ruolo e delle proprie funzioni.

Infatti, a fronte dell'espresso riconoscimento della loro autonomia operato già dal testo originario della Costituzione¹ - e rafforzatosi a seguito della riforma del Titolo V completata nel 2001²- manca a tutt'oggi una previsione normativa che consenta agli enti locali territoriali di accedere in via diretta al giudice costituzionale in ordine al rispetto di tale prerogativa³.

Questa menomazione ha portato nel tempo ad un'accentuata ricerca, da parte di questi stessi enti, di forme di tutela "mediata" soprattutto dallo Stato, meno frequentemente dalle Regioni, divenuti così entrambi artefici della salvaguardia dell'autonomia comunale e provinciale⁴.

¹ Secondo l'art. 5 della Costituzione "*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*". L'art. 128, abrogato dall'art. 9 della legge cost. 3/2001, prevedeva che le province e i comuni fossero "*enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*".

² Secondo il novellato art. 114, i Comuni, le Province e le Città metropolitane "*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*" rappresentano, unitamente allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica"; altre norme volte a riconoscere forme di autonomia o comunque specifiche prerogative dei suddetti enti locali territoriali sono rinvenibili nei novellati artt. 119 (autonomia finanziaria di entrata e di spesa), nel 118, primo e secondo comma (titolarità o esercizio di funzioni di vario tipo), 117, sesto comma (riserva regolamentare relativamente all'organizzazione e svolgimento di funzioni attribuite), 120, secondo comma (garanzie nell'ambito dei procedimenti di sostituzione governativa).

³ Per quanto concerne il contenzioso tra enti costitutivi della Repubblica, in base all'art. 134 Cost., la Corte costituzionale giudica esclusivamente in merito a quelli intercorsi tra lo Stato e le Regioni ovvero tra le Regioni. In particolare, "*sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni e sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni*".

⁴ In tal senso G. Meloni, in *Il cantiere federale delle autonomie locali*, a cura di Vincenzo Antonelli, SSPAL, Quaderni, n. 5/2010. Secondo l'Autore, la ricerca di garanzie da parte dei Comuni e Province ha

D'altronde, non si può non convenire sul fatto che, in termini generali, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia dei livelli istituzionali locali debba essere accompagnato dalla previsione di concreti strumenti giurisdizionali per la sua effettività⁵.

Nel nostro ordinamento questo legame non si è creato, bensì si è prodotto un divario tra un'autonomia locale sempre più avanzata sul piano sostanziale e le garanzie processuali riconosciute a tutela della stessa: alla graduale valorizzazione costituzionale dell'autonomia locale, a partire dall'esplicito riconoscimento nel testo originario della Costituzione, non è corrisposta la previsione di strumenti procedurali, di fronte all'organo di giustizia costituzionale, per contrastare eventuali interventi volti a comprimerla.

Soltanto a seguito dell'entrata in vigore della legge 131/2003, come si avrà modo di rilevare nella prosecuzione del presente documento, sono stati introdotti nell'ordinamento degli elementi, auspicabilmente suscettibili di essere perfezionati in futuro, che sembrano aprire la strada, sia pure in via indiretta e limitatamente ai giudizi di legittimità costituzionale delle leggi, per addivenire a forme di tutela delle prerogative locali.

Nelle pagine che seguono ci si soffermerà sui tentativi esperiti dagli enti locali, nel corso di diversi decenni ed anche in presenza di intervenute riforme della legislazione relativa alle autonomie territoriali, per rivendicare davanti alla Corte costituzionale le proprie – o presunte tali – prerogative, e conseguentemente sarà data menzione delle correlate decisioni assunte dalla Corte stessa, nonché delle considerazioni sviluppate in dottrina.

2. Lo stato delle cose fino alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Tale carente “protezione” accordata dalla Corte al ruolo ed alle attribuzioni degli enti locali può essere letta nelle pronunce della stessa già a partire dal 1956, anno di entrata in funzione della Consulta⁶.

Se ne indicano qui alcune, a titolo esemplificativo, nelle quali si delineano già le tendenze giurisprudenziali sul tema che verranno portate avanti dalla Corte anche successivamente alla riforma costituzionale del 2001.

Già nelle prime sentenze n. 19 del 1956 e n. 22 del 1957, la Corte ha affermato l'inesistenza, della legittimazione attiva dell'ente locale – nello specifico delle Province ad

spinto tali livelli istituzionali a rivolgersi con maggiore frequenza al “più rassicurante tra gli enti in gioco... allo Stato-garante... approdo sicuro ... in una visione inevitabilmente paternalistica dove le difficoltà ...finiscono con l'essere affidate all'ente superiore, storicamente deputato a dare e a togliere...”.

⁵ T. Groppi, ne *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, in “Le Regioni” 1998, 1023 ss., spiega chiaramente come “dalla valorizzazione costituzionale dell'autonomia delle collettività locali, discende il problema della sua garanzia nei confronti degli interventi volti a comprimerla da parte degli altri soggetti dell'ordinamento. Questa garanzia appare connotata da due versanti: uno “sostanziale”, relativo al tipo di posizione costituzionale riconosciuta dall'ordinamento e soprattutto dalle sue fonti di rango costituzionale alle autonomie locali, l'altro di natura “procedurale” relativo alle modalità, ai meccanismi giuridici che l'ordinamento appronta per difendere la posizione stessa e che si manifesta di fronte all'organo di giustizia costituzionale.”

⁶ Cfr. P. Costanzo, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in *La difesa delle autonomie locali*, a cura di G. Rolla, Giuffrè 2005, pag. 159 e ss.

autonomia differenziata di Trento e Bolzano – rispettivamente ai fini dell’impugnazione diretta, in via principale, delle leggi, e ai fini della proposizione di conflitti di attribuzione con lo Stato.

Le ragioni addotte dalla Corte vengono individuate nell’assorbimento della autonomia provinciale in quella regionale. Nella sentenza n. 19, infatti, si afferma che la Regione e non la Provincia è legittimata ad impugnare leggi dello Stato, e ciò anche perché, per principio costituzionale, l’autonomia provinciale si inserisce in quella regionale, in modo che ogni violazione da parte dello Stato di una competenza, statutariamente garantita alle province, “ridonda”⁷ in danno della Regione come violazione di una sfera di interessi della Regione unitariamente considerata⁸.

Nella sentenza n. 22, la Corte ritiene che identici principi debbano valere anche per i conflitti di attribuzione, negando quindi la possibilità per gli enti locali di adire la Corte anche per tale via.

E ancora, nell’ordinanza n. 101 del 1970 la Corte nega che la Provincia di Genova possa resistere in un giudizio per conflitto di attribuzioni, in quanto non considerata in grado di dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, secondo quanto richiesto dal’art. 37, primo comma, della legge 87/1953⁹, affermando l’inesistenza di una sfera di competenza costituzionalmente riconosciuta a Comuni e Province. Nella sentenza n.157 del 1975, la Consulta non solo esclude che Comuni e Province siciliani possano sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato anche indirettamente per il tramite della Regione Sicilia - con la motivazione che la Costituzione non prevede “sotto nessuna forma la sostituzione processuale, per i giudizi costituzionali della Regione alle Province e ai Comuni” - ma afferma anche esplicitamente che gli enti locali debbono avvalersi di vie di tutela giurisdizionale alternative al conflitto di attribuzione ed in particolare del ricorso costituzionale in via incidentale¹⁰.

Riguardo, ancora, alla possibilità di accesso degli enti locali ad un giudizio in via principale si può far richiamo alla ordinanza 130 del 1977, nella quale la Corte dichiara l’inammissibilità dell’intervento del Comune di Bolzano, specificando come tale tipo di giudizio sia riservato solo ai soggetti dotati di potestà legislativa, e quindi precluso agli enti locali che ne sono privi.

Nel 1985, nella sentenza n. 286, viene poi ribadito che gli enti locali non possono “intervenire” neanche nei conflitti di attribuzione, perché “*come noto non è consentito l’intervento dei Comuni nei conflitti tra Stato e Regioni (o Province autonome) essendo il*

⁷ Tale posizione sarà poi ripresa anche nelle successive sentenze n. 408/1998 e 171/1999, 196/2004, 289/2009.

⁸ Riguardo ai giudizi in via principale si segnalano inoltre le sentenze 62/1973, 130/1976, 61/1958, 164/72, 184/1974, 533/1988, 392/1992.

⁹ La legge 11 marzo 1953, n. 87, detta “Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale.” Il primo comma dell’art. 37 così recita: “Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.” Il successivo art. 38 aggiunge poi che “La Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla.”

¹⁰ Analoga posizione della Corte è stata espressa nella sent. 130/2009.

*contraddittorio limitato ai soggetti espressamente legittimati dall'art. 134 della Costituzione e dall'art. 39 della legge 87/1953, a promuovere il conflitto ovvero a resistervi*¹¹.

Anche la prima autorevole dottrina ha colto l'inadeguatezza di tale giurisprudenza, ma di certo è prevalsa la tendenza a considerare, sul piano concreto, le controindicazioni conseguenti al riconoscimento di una tutela diretta dell'autonomia locale davanti alla Corte costituzionale¹², prima fra tutte quella dell'elevata probabilità della proliferazione del numero dei ricorsi.

Da questa prima serie di pronunce si possono trarre chiaramente le indicazioni secondo cui i Comuni e le Province non possono agire in via principale contro le leggi (o atti legislativi) dello Stato e contro quelle delle Regioni, nè possono sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, ma non possono neanche intervenire presso la Corte nei suddetti giudizi.

Mancando la possibilità di un ricorso diretto alla Corte, agli enti locali residua solo:

- la possibilità di richiedere al giudice di un processo comune, nel quale l'ente locale è presente in qualità di parte, di rimettere alla Corte costituzionale la decisione su una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, rilevante ai fini del processo a quo;
- la facoltà di costituirsi, in qualità di parte, nel giudizio di costituzionalità così instaurato in via incidentale.

Entrambi questi strumenti, in realtà, potrebbero risultare poco idonei per le finalità perseguite.

In primo luogo, bisogna infatti considerare che le leggi di conferimento di funzioni, che in concreto risultano essere le più importanti per la difesa dell'autonomia degli enti locali, sono tra quelle che più difficilmente si prestano ad essere impugnate in via incidentale. Esse, infatti, raramente vengono impugnate attraverso la via incidentale, bensì in via principale attraverso l'impugnativa regionale, nel caso in cui queste leggi ledano non solo l'autonomia locale ma anche quella delle Regioni¹³.

In secondo luogo, relativamente alla possibilità di costituirsi come parti nel processo costituzionale¹⁴, anche nei casi in cui gli enti locali sono legittimati ad intervenire, quindi nei giudizi in via incidentale quando sono parti nel processo *a quo*, le attività che potranno svolgere in qualità di soggetti costituiti sono limitate e non sufficienti a fornire una effettiva garanzia dell'autonomia locale.

¹¹ Si riporta il testo del primo comma dell'art. 39: “*Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad un'altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato.*”

¹² Cfr. G. Grotanelli Dè Santi, *Enti territoriali minori e conflitto tra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, 1168. L'opportunità di prevedere forme di accesso dirette degli enti locali alla giustizia costituzionale ha sempre destato critiche per la difficoltà di conciliare la difesa dell'autonomia locale con il buon andamento della giustizia costituzionale per il timore di un eccesso di ricorsi.

¹³ Cfr. T. Groppi., *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 della Costituzione, ovvero il ricorso diretto dei Comuni e delle Province alla Corte costituzionale*, in “*Le Regioni*”, a. XXII, N.5, ottobre 1994, 1392.

¹⁴ Questa possibilità, secondo costante giurisprudenza, è esclusa nei giudizi in via principale.

Così, ad esempio, essi potranno solamente illustrare la questione di costituzionalità ma non potranno in alcun modo incidere sul *thema decidendum* che rimane circoscritto all'ordinanza di rinvio del giudice a quo.

L'accesso alla Corte costituzionale da parte degli enti locali rimane quindi sempre indiretto, e filtrato dalla previa verifica da parte del giudice *a quo* della sussistenza dei requisiti di ammissibilità nonché necessariamente mediato, per l'individuazione della questione, da parte del medesimo giudice.

Né è dato agli enti locali di poter accedere alla Corte attraverso l'intervento, in quanto la giurisprudenza costituzionale solo eccezionalmente ha aperto alla possibilità di ammettere l'ingresso nel giudizio a soggetti privi della qualità di parte nel giudizio *a quo*¹⁵.

Peraltro risulta¹⁶ che raramente gli enti locali nel corso di un giudizio abbiano lamentato la violazione dell'art. 128¹⁷, e che gli stessi non abbiano utilizzato “lo strumento della *lis ficta*¹⁸ per allargare le strettoie di accesso al giudizio della Corte”.

Riguardo, inoltre, alla individuazione del parametro che la Corte dovrebbe utilizzare in un eventuale giudizio instaurato per tutelare l'autonomia locale, esso è stato storicamente individuato dalla dottrina nella esigua previsione di cui all'originario art. 128 Cost.¹⁹, che affermava il principio dell'autonomia locale, ma ne rimetteva la delimitazione alle leggi generali della Repubblica, le quali quindi sarebbero assurde a parametro in qualità di norme interposte²⁰.

Il tutto nell'impraticabilità, come si è detto, dello strumento del giudizio in via principale in funzione di difesa dell'autonomia locale, dal momento che la disciplina relativa all'impugnazione delle leggi e degli atti con forza di legge statale, dettata dalla legge cost. n. 1/1948 e dalla legge 87/1953, può essere attivata solo dalle Regioni²¹.

¹⁵ F. Ratto Trabucco nella sua tesi *L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia: i casi italiano e Spagnolo*, Università degli studi di Verona, A.A. 2010/2011., 136, individua come la Corte, con la sent. n.20 del 1982, abbia aperto “solo in via eccezionale” il processo anche a soggetti terzi, che quindi non erano parti del giudizio *a quo*. In particolare, con riguardo agli enti locali, non risultano interventi riconosciuti ammissibili dalla Corte. Indicativa la sentenza n. 152/1985 in cui la Corte dichiara inammissibile l'intervento di otto Comuni interessati ad una questione di costituzionalità in cui si era costituito come parte del giudizio *a quo* solo il Comune di Sanremo. Sul carattere di eccezionalità di ammissione nel giudizio costituzionale di soggetti privi della qualità di parte nel processo a quo, si veda anche il contributo di Q. Camerlengo, “Gli enti locali e la giustizia costituzionale”, in *Giur. Cost.* 2009, 02, pag. 1341.

¹⁶ Cfr. T. Groppi, *La tutela giurisdizionale*, cit. 1394, ss.

¹⁷ E dopo la Riforma costituzionale del 2001, in particolare, dell'art. 118 Cost.

¹⁸ Si configura una *fictio litis* sostanziale quando il giudice sollevi la questione di costituzionalità prestando la complicità ad una domanda di parte senza che il giudizio *a quo* abbia un proprio oggetto autonomo, che la Corte esige, il che porta alla identificazione totale del giudizio *a quo* con la proposizione della questione di costituzionalità.

¹⁹ Nell'ambito del nuovo testo costituzionale, a seguito della riforma del 2001, tale parametro viene individuato nel principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost., ritenuto dalla dottrina altrettanto “difficilmente giustiziabile”.

²⁰ T. Groppi *La tutela giurisdizionale*, cit., 1389 ss.

²¹ Con la riforma del Titolo V, l'art. 127 è stato completamente riscritto e oggi si occupa di entrambi i ricorsi sia quelli dello Stato nei confronti delle Regioni che quelli delle Regioni contro lo Stato.

Nelle controversie tra Stato e autonomie territoriali, infatti, la giustizia costituzionale è volta alla verifica della compatibilità delle fonti di diritto di rango primario con la Costituzione, così circoscrivendo l'iniziativa ai soli enti dotati di potere legislativo, escludendo quindi gli enti locali in quanto privi di tale potere.

Inoltre, come si evince da diverse sentenze della Corte²², è orientamento costante che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale sia inammissibile anche la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione, per cui Comuni e Province, benchè interessati, risultano esclusi da un contraddittorio che si configura "a parti necessarie"²³.

Particolari limiti nel giudizio in via principale venivano previsti per le Regioni per far valere le violazioni dell'art. 128 Cost.: secondo tale orientamento, le Regioni avrebbero potuto impugnare le leggi statali unicamente quando queste ultime avessero invaso la competenza regionale. Tale limite ha escluso, sino alla sent. 196 del 2004²⁴, che le Regioni potessero denunciare direttamente, in sede di giudizio in via principale, la violazione della sfera di competenza degli enti locali.

Riguardo, invece, allo strumento del conflitto fra poteri dello Stato, la giurisprudenza costituzionale, come si è visto, nei non numerosi casi in cui la Corte si è trovata a decidere sull'ammissibilità di questo tipo di ricorsi, si è orientata decisamente nel senso della inammissibilità sia dell'ambito soggettivo che di quello oggettivo del conflitto.

Dal punto di vista soggettivo, infatti, la Corte ha fermamente negato la legittimazione degli enti locali, ai sensi del vigente art. 134, c.2 della Costituzione, e ciò in particolare in considerazione della mancata legittimazione dei soggetti ricorrenti "ad esprimere definitivamente la volontà dell'organo cui appartengono" come invece espressamente richiesto dall'art. 37 della legge 87/1953. Infatti, partendo dal presupposto che gli enti locali facessero comunque parte dell'amministrazione dello Stato, la Consulta ha valutato la loro legittimazione come quella di ordinarie articolazioni del potere esecutivo – amministrativo.

L'orientamento della Corte, inoltre, è sempre stato negativo, sul presupposto che la Costituzione non prevede "sotto nessuna forma la sostituzione processuale, per i giudizi costituzionali, da parte della Regione alle Province e ai Comuni" e nella considerazione che gli enti locali hanno a disposizione altre vie di tutela giurisdizionale alternative al conflitto di attribuzioni, in particolare il ricorso costituzionale in via incidentale.²⁵

La dottrina, da parte sua, ha ipotizzato una possibile maggior apertura della Corte verso Comuni e Province, in considerazione dell'evoluzione del concetto di potere dello Stato da Stato-persona a Stato–ordinamento. E ciò in conseguenza del fatto che la stessa

²² Si vedano le sentt. 22/1978, 182/1987, 343/91, 172/1994, , 35/1995, 353/2001, ed in particolare la 533/2002.

²³ Così Grottanelli De' Santi, *Enti territoriali minori e conflitto tra poteri dello Stato*, in Giur. Cost. 1970, 1171.

²⁴ Come si vedrà di seguito, tale sentenza inaugura il nuovo orientamento della Corte secondo cui nel giudizio in via principale le Regioni saranno ammesse a ricorrere a difesa delle competenze degli enti locali. In realtà alcune aperture si erano già avute nelle sentt. 408/1998 e 171/1999. G. Di Cosimo, *Se le Regioni difendono gli enti locali*, in Quaderni Costituzionali, 2009.

²⁵ Questa posizione della Corte è stata poi confermata nella sent. 130/2009.

Corte, in un successivo momento, si è orientata in senso diametralmente opposto, abbandonando la precedente impostazione che appunto muoveva dall'inquadramento degli enti locali nell'amministrazione, sia pure indiretta, dello Stato. Così, ad esempio, nell'ordinanza 380 del 1993, ove la Corte, pur dichiarando l'inammissibilità del conflitto, ha escluso che la Provincia potesse essere considerata parte dello Stato-persona²⁶.

Ciò che si può rilevare è che, almeno sino all'inizio degli anni novanta, il numero dei ricorsi rivolti contro una legge statale risulta più esiguo rispetto a quello dei contenziosi sollevati avverso una legge regionale; conseguentemente può ritenersi che fosse lo Stato a porsi come garante dell'autonomia costituzionale degli enti locali, anche perché questa, in base all'allora vigente art. 128 Cost., era ancora circoscritta e delimitata dalle leggi statali²⁷.

La legge 142 del 1990, che si pone come "legge generale e di principi" dell'autonomia locale, e che per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione provvede al riordino organico della disciplina di tutte le autonomie territoriali infraregionali in attuazione dell'art. 128 Cost., sembra imporre un notevole cambio di prospettiva, venendo a valorizzare la posizione costituzionale degli enti locali "non più per intero nelle mani del legislatore ordinario"²⁸.

Sul versante della garanzia sostanziale dell'autonomia, la legge, introducendo di fatto nel nostro ordinamento²⁹ - e seppure a livello di sola legislazione ordinaria - il principio di sussidiarietà, delinea una diversa connotazione degli enti locali, una nuova soggettività, che gradualmente - attraverso le successive riforme Bassanini degli anni '90 - arriverà ad essere costituzionalizzata nel 2001, con la riforma del Titolo V.

L'aumento delle pronunce della Corte, che si registra a seguito della riforma del 1990³⁰, dimostra come, a partire da allora, venga prestata maggiore attenzione al problema della tutela delle autonomie locali, e ciò anche in riferimento agli obblighi assunti dall'Italia con la contemporanea adesione alla Carta europea dell'autonomia locale³¹.

L'art. 11 della Carta europea viene a stabilire, infatti, che "*Le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale per garantire il libero esercizio*

²⁶ T. Groppi., *La tutela giurisdizionale*, cit., 1400, ss.

²⁷ T. Groppi in., *La tutela giurisdizionale*, cit., 1394, opera una analisi delle sentenze della Corte costituzionale dal 1956 al 1994. Una valutazione di scarsa rilevanza, sino all'inizio degli anni novanta, della disciplina locale nella giurisprudenza costituzionale è effettuata da F. Manganaro nel saggio "*La storia paradossale della tutela dell'autonomia degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*", in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. della Cananea, M. Dugato, Esi, 2007, 209. Secondo tale Autore, la Corte, nel pronunciarsi sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di organizzazione e funzioni di Comuni e Province, tendeva generalmente ad assecondare le scelte del legislatore statale.

²⁸ Cfr. T. Groppi., *La tutela giurisdizionale*, cit., 1389.

²⁹ In realtà, l'introduzione esplicita del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento avviene ad opera della legge 265/1999, art. 2 che sostituisce l'art. 2 della legge 142/1990. Tuttavia appare evidente che a tale principio dovessero conformarsi le Regioni nell'individuare le funzioni di interesse comunale e provinciale da conferire ai rispettivi livelli istituzionali, mantenendo esse stesse, le Regioni, esclusivamente le funzioni che attenessero ad esigenze di carattere unitario.

³⁰ G. Vesperini, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in "Le Regioni" a. XXXV, n. 5 ottobre 2007.

³¹ La Carta europea dell'autonomia locale è stata firmata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985 e ratificata in Italia con legge 439/89.

delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale consacrati dalla Costituzione e dalla legislazione interna”.

La carenza di tutela processuale degli enti locali ha poi costituito tema di discussione in sede di Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali nella XIII legislatura (c.d. Commissione d’Alema), nell’ambito del progetto di revisione della parte seconda della Costituzione (testo trasmesso dalla Commissione alle Camere il 4 novembre 1997).

Così, per la prima volta, un principio di tutela forte delle autonomie locali fa la comparsa anche nel dibattito politico nelle sedi istituzionali³².

Nella consapevolezza dell’esigenza di migliorare la tutela processuale degli enti locali, conseguentemente alla valorizzazione della loro autonomia, le numerose proposte presentate ed il testo finale elaborato intendevano garantire adeguati strumenti processuali a Comuni e Province, ossia: la possibilità di agire in via principale per proporre questioni di legittimità costituzionale di leggi statali o regionali (art. 59, c. 2), e una nuova tipologia di conflitto di attribuzione in cui fossero parti Regione, Province e Comuni (art. 134, lett. c.).

Tali previsioni tendevano dunque a realizzare la sostanziale equiparazione dei Comuni e delle Province alla Regione per quanto concerne l’accesso diretto alla Corte costituzionale.

Ma tale progetto non suscitò unanime condivisione: parte della dottrina sosteneva che aprire il conflitto intersoggettivo anche agli enti locali avrebbe potuto determinare un sovraccarico di lavoro per l’organo di giustizia costituzionale, che avrebbe potuto compromettere l’efficienza della Corte³³.

Il tentativo di revisione costituzionale, come è noto, non andò in porto, anche se molte soluzioni ivi prefigurate in tema di federalismo vennero successivamente recepite dalla riforma costituzionale del 2001.

3. Le novità introdotte dalla legge La Loggia.

Anche con la riforma costituzionale del 2001, sul piano delle garanzie procedurali, sembrano permanere elementi di continuità con il passato sistema costituzionale. In particolare, il riformato testo della Costituzione ha confermato che gli enti locali non hanno la possibilità di far valere direttamente di fronte alla Corte costituzionale la (presunta) lesione della propria sfera di autonomia, costituzionalmente garantita, sia nei confronti della legislazione statale che di quella regionale, nonostante l’equiordinazione dei Comuni, delle Province (e delle Città metropolitane) agli altri soggetti istituzionali (Stato e Regioni) costitutivi della Repubblica, stabilita dal nuovo art. 114 Cost.³⁴.

³² Cfr. P. Costanzo., *La tutela delle autonomie locali*, cit. 164.

³³ In tal senso, fra gli altri cfr.: S. Grassi, *La Corte costituzionale come oggetto e come giudice delle riforme costituzionali*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione*, Milano 1999; A. Baldassarre, *Una costituzione da rifare*, Torino 1998, 64.

³⁴ G.C. De Martin, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l’accesso alla Corte*, in *Amministrazione in Cammino*, 2003.

Infatti, il novellato art. 127 Cost., relativo alla disciplina dei ricorsi in via principale, che si è ispirato ai contenuti del sopra menzionato art. 59 del progetto di revisione costituzionale della Bicamerale D'Alema, non ripropone quella previsione, ivi presente, che riconosceva ai Comuni ed alle Province la legittimazione ad impugnare le leggi statali e regionali e a sollevare conflitti di attribuzione.

Resta quindi ancora aperto il problema della effettività della tutela processuale dell'autonomia locale, nonostante il fatto che i suddetti enti locali territoriali non si pongano più quali meri organi indiretti dello Stato o semplici enti autarchici, ma siano a questo equiordinati, e insieme a questo concorrano a comporre la Repubblica³⁵.

La legge cost. 3/2001 non ha modificato la disciplina dei conflitti intersoggettivi, che continuano ad essere disciplinati dall'immutato art. 134 Cost., e puntualmente dalla legge 87/1953 (artt. 39-42).

Anche successivamente alla riforma del Titolo V, la Consulta ha continuato ad escludere per gli enti locali la possibilità di accedere al giudizio in via principale e, confermando la sua più remota e consolidata giurisprudenza, ha continuato a non ammettere loro interventi in giudizio (così nella sent. 533/2002, punto 7.1. cons. dir.)³⁶, anche se destinatari delle discipline normative recate dalle leggi impugnate (sent. 307/2003, punto 4, cons. dir.).

Va peraltro ricordato come già prima della riforma del Titolo V la Corte costituzionale, con la sentenza 408/1998, avesse prefigurato la possibilità per le Regioni di poter ricorrere in difesa degli enti locali nei giudizi in via principale relativi a leggi statali.

Secondo la Consulta, infatti, le Regioni avrebbero potuto denunciare la violazione della sfera di competenza degli enti locali "solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale". Allo stesso modo, con la sent. 171/1999, si affermava che le Regioni potevano far valere la violazione degli enti locali "soltanto se ne derivi una diretta incidenza sulle loro attribuzioni". Ma in entrambi i casi, non avendo ravvisato tale "ridondanza", la Consulta ritenne che i ricorsi fossero inammissibili.

Un significativo passo in avanti è stato sicuramente compiuto con l'entrata in vigore della legge 5 giugno 2003, n. 131 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

Di particolare rilievo, ai fini che qui interessano, è il contenuto dell'art. 9 della legge che, apportando modifiche tra l'altro agli artt. 31 e 32 della L. 87/1953, prevede che:

- la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale possa essere sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale;
- la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto dello Stato avente forza di legge possa essere promossa dal Presidente della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali.

³⁵ Così nella sentenza del Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2003, n. 4598).

³⁶ Nella giurisprudenza successiva è confermata tale linea nella nota sent. 303/2003, punto 33, cons. dir, e 307, punto. 4 cons.dir.

In proposito, c'è chi ha sostenuto che la nuova disposizione non sembra lasciare alcun dubbio in merito alla possibilità riconosciuta agli enti locali di un "surrogato" del ricorso diretto al giudice delle leggi, ad essi negato in sede di riforma costituzionale³⁷.

Se è vero, infatti, che l'art. 127 Cost., come sostituito dall'art. 8 della legge cost. 3/2001, non ha ampliato il numero dei soggetti legittimati ad adire in via d'azione la Corte costituzionale, altrettanto vero è che l'art. 9 della L. 131/2003 sembra attribuire agli enti locali più di un potere di pressione esclusivamente politico: i titolari del potere di proposta, infatti, sono gli organi collegiali che si pongono l'uno (la Conferenza) quale sede istituzionale di confronto e di raccordo fra lo Stato e le autonomie locali e l'altro (il Consiglio delle Autonomie Locali) quale organo di consultazione fra gli enti locali e la Regione³⁸.

Dall'altro lato, vi è invece chi ha mostrato più perplessità che entusiasmi, in quanto l'eventuale iniziativa sollecitatoria in questione appare del tutto priva di effetti obbligatori sui titolari del potere di ricorso dello Stato e della Regione, riconoscendo, tutt'al più, effetti politicamente significativi su codesti titolari³⁹.

Per quanto concerne, infatti, l'impugnazione delle leggi e degli atti con forza di legge statali e di altre Regioni, è stato posto l'accento sul fatto che l'iniziativa del CAL non possa andare oltre un "semplice stimolo" per la Regione, essendo escluso qualsiasi condizionamento vincolante alla libera decisione sull'*an* e sul *quomodo* del ricorso al giudice delle leggi⁴⁰. E ancora, che fosse eccessiva la conclusione che, nel caso di impugnazione regionale, su sollecitazione del CAL, di leggi statali, possano essere denunciati vizi che eccedano le competenze costituzionali delle Regioni e, quindi, "qualsiasi *vulnus* all'autonomia infraregionale costituzionalmente garantita"⁴¹.

In tale contesto, anzi successivamente all'entrata in vigore della legge 131, la Corte ancora una volta ribadisce le ormai note preclusioni nei confronti degli enti locali con la sentenza n. 303 del 1 ottobre 2003.

In detto giudizio, il comune di Vercelli⁴², aveva impugnato un decreto delegato (il n. 198/2002) di attuazione della L. n. 443/2001 (c.d. "legge obiettivo") per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici di interesse nazionale. Più in dettaglio, il Comune di Vercelli aveva affiancato il suo ricorso a quello di alcune Regioni⁴³, nonché

³⁷ E. Lamarque, "L'attuazione dell'art. 127 della Costituzione", in "L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione: commento alla legge "La Loggia" (l. 5 giugno 2003, n. 131)" a cura di P. Cavaleri, E. Lamarque, Torino, 2004, pag. 242

³⁸ E. Lamarque, *op. cit.*, pagg. 242-243

³⁹ P. Costanzo, "La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali", in "La difesa delle autonomie locali", a cura di G. Rolla, Milano, 2005, pagg. 165-166

⁴⁰ E. Gianfrancesco, "L'incidenza della riforma del titolo V sul giudizio costituzionale", in "La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale", a cura di E. Bettinelli, F. Riganò - "Quaderni del gruppo di Pisa", Torino, 2004, pag. 51

⁴¹ E. Gianfrancesco, *idem*

⁴² Merita di essere sottolineato l'intervento, anche se tardivo, di altri cinque comuni (Mantova, Monte Porzio Catone, Polignano a Mare, Pontecurone, Roma) in quanto la Corte, pur rilevando la tardività dell'intervento, ha concesso loro la possibilità di esporre le proprie ragioni in sede di discussione

⁴³ Le Regioni in questione sono: le Marche, la Toscana, l'Umbria, l'Emilia-Romagna, la Basilicata, la Campania e la Lombardia

delle Province autonome di Trento e Bolzano, ascrivendo la propria legittimazione ad agire alla revisione del Titolo V della Costituzione, che “avrebbe attribuito direttamente ai Comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione”⁴⁴.

Nonostante il Comune avesse indistintamente sollevato una questione di legittimità costituzionale ed un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, con la conseguente possibilità per la Corte di scegliere la via più breve della dichiarazione di inammissibilità per la palese incertezza della formulazione della domanda⁴⁵, tuttavia il giudice delle leggi colse l'occasione per ribadire ancora una volta l'inammissibilità di iniziative processuali, sia in sede impugnatoria sia in sede conflittuale, tese a far valere una tutela di tipo costituzionale agli enti locali⁴⁶.

Secondo la Corte, “a prescindere dalla qualificazione dell'atto e dal problema se con esso il Comune abbia sollevato una questione di legittimità costituzionale o abbia introdotto un conflitto di attribuzione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile. L'art. 127 Cost. prevede che la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge. Con formulazione dal tenore inequivoco, la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è dunque affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali. Analogo discorso deve ripetersi per il potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione. Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della l. 11 marzo 1953, n. 87 e, comunque, sotto il profilo soggettivo resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi”⁴⁷.

Da tale presa di posizione della Corte appare palese che le motivazioni addotte dal Comune ricorrente – secondo cui le modifiche apportate dalla riforma del titolo V della Costituzione avrebbero legittimato il Comune stesso a sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale, nonché proporre conflitto di attribuzione con lo Stato⁴⁸ - non siano state prese in considerazione, dal momento che alcuna riga di motivazione è stata scritta per giustificare perchè il mutamento di posizione degli enti locali, descritto

⁴⁴ F. Ratto Trabucco, “L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia: i casi italiano e spagnolo”, tesi per il dottorato di ricerca in diritto costituzionale italiano ed europeo, Verona, 2011, pag. 142

⁴⁵ E. Malfatti, “Le regioni e gli enti locali”, in “L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello” a cura di R. Romboli, Napoli, 2006, pag. 142

⁴⁶ P. Costanzo, *op. cit.*, pag. 167

⁴⁷ Punto n. 33 del “considerato in diritto” della sentenza

⁴⁸ F. Ratto Trabucco, *op. cit.*, pag. 130

emblematicamente nell'art. 114 Cost., non abbia prodotto perlomeno una variazione di prospettiva rispetto alla situazione precedente⁴⁹.

4. Le aperture derivanti dalla sentenza n. 196/2004 della Consulta. Il debutto dei Consigli della autonomie locali.

Quella che parte della dottrina definisce come una vera e propria “svolta”⁵⁰ in materia, avviene con la sentenza della Corte Costituzionale n. 196/2004, in tema di condono edilizio⁵¹.

In tale pronuncia, infatti, per la prima volta la Corte costituzionale giudica ammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale da una Regione per “*far valere competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali*”⁵², rigettando la relativa eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato.

Se, come abbiamo visto, già in precedenza la Consulta era sembrata non escludere questa ipotesi, legandola però ad una “*ridondanza*”⁵³ o, come è stato detto in dottrina, ad una “*violazione consequenziale*”⁵⁴ delle attribuzioni regionali derivante da una ritenuta violazione delle competenze degli enti locali, proprio in tal caso il giudice costituzionale ritiene che tale consequenzialità, in effetti, sussista.

Essa viene individuata dal Giudice delle leggi nella “*stretta connessione, in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali*”, la quale “*consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali*”⁵⁵.

E' da notare che il richiamo alle due materie fa riferimento a competenze regionali di diverso tipo⁵⁶: in relazione alla materia urbanistica⁵⁷ si ritiene violato l'art. 117 Cost., e quindi l'autonomia legislativa regionale, mentre in relazione alla materia della finanza regionale l'art. 119 Cost., e quindi l'autonomia finanziaria regionale.

Come si vede, non siamo ancora all'accesso indiretto degli enti locali alla giustizia costituzionale, così come prefigurato dall'art. 9 della legge La Loggia, dal momento che nessuna iniziativa locale è posta alla base del citato ricorso della Regione⁵⁸.

⁴⁹ P. Costanzo, *op. cit.*, pag. 167

⁵⁰ G. Di Cosimo, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in Forum Quaderni Costituzionale, 2009.

⁵¹ D.L. 269/2003, conv. in L. 326/2003.

⁵² Sent. Corte Cost. n. 196/2004, Considerato in diritto, Punto 14.

⁵³ Si vedano, in particolare, le sent. Corte Cost. nn. 408/1998 e 171/1999.

⁵⁴ G. Di Cosimo, *op. ult. cit.*.

⁵⁵ Sent. Corte Cost. n. 196/2004, Considerato in diritto, Punto 14.

⁵⁶ G. Di Cosimo, *op. ult. cit.*

⁵⁷ Materia, come noto, “*innominata*”, ma pacificamente riconducibile a quella concorrente del “*governo del territorio*”.

⁵⁸ In tale occasione, peraltro, il tentativo dei Comuni di Ischia, Lacco Ameno, Roma e Salerno di intervenire (*ad opponendum* i primi due, *ad adiuvandum* i secondi due) nella controversia è stato ritenuto inammissibile dalla Consulta.

Quest'ultima pare piuttosto assumere autonomamente su di sé questo ruolo di “*sostituto processuale*”⁵⁹ degli interessi locali, rispetto ai quali evidentemente si ritiene (ed è, secondo la Corte) più come parte “cointeressata”, che non investita di una funzione “tutoria”⁶⁰ nell'esclusivo interesse dell'ente locale.

Nonostante la Consulta tenga a precisare che l'ammissibilità della questione sussiste “*al di là del fatto che il nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost. ha configurato il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario della Regione e che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003), ha attribuito proprio a tale organo un potere di proposta alla Giunta regionale relativo al promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta contro le leggi dello Stato*”⁶¹, o forse proprio per questo, appare difficile non vedere nella “svolta” giurisprudenziale una conseguenza della novità legislativa del 2003.

Non dovrà passare molto tempo perché il meccanismo approntato dalla legge La Loggia inizi ad essere sperimentato, concretamente e con successo.

Nella sentenza n. 417 del 2005, infatti, è proprio “su proposta del Consiglio delle autonomie locali”⁶² che la Regione Toscana solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 168 del 2004 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, per la violazione degli articoli 114, 117, 118 e 119, anche in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

E la Corte costituzionale, confermando la propria pronuncia dell'anno prima, ritiene espressamente le Regioni “*ricorrenti (...) legittimate a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali*”, proprio in virtù della “stretta connessione” esistente, ancora una volta, in materia di “finanza regionale e locale”⁶³.

Ulteriore conferma della medesima giurisprudenza si ha con la sentenza n. 95 del 2007, in cui è, in particolare, la Regione Valle D'Aosta a ricorrere contro l'art. 1, commi 214 e 216, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), estendendo “*le proprie censure anche alla parte in cui le norme denunciate si applicano al personale dei Comuni*”⁶⁴.

Anche in questo caso, la Consulta ritiene la questione ammissibile con la medesima motivazione già vista in precedenza⁶⁵, aggiungendo così anche la materia del “personale” a quelle in cui si verifica la necessaria “*stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle locali*”.

⁵⁹ C. Salazar, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Palazzo Della Consulta, Roma, Vol. 1, 2011, 45-127.

⁶⁰ *Ibidem*. Secondo l'A., “la Consulta intende sottolineare che le Regioni non sono chiamate ad agire quali enti “tutori” a tutto tondo delle autonomie locali, attraverso l'impugnazione delle leggi statali che incidano su interessi *comunque* riferibili al territorio regionale, potendo esse agire “in sostituzione” degli enti locali solo quando difendano, allo stesso tempo, un'attribuzione *propria*”.

⁶¹ Sent. Corte cost. n. 196/2004, Considerato in diritto, Punto 14.

⁶² Corte cost. n. 417/2005, Ritenuto in fatto, Punto 5.

⁶³ Ivi, Punto 3.

⁶⁴ Corte cost. n. 95/2007, Considerato in diritto, Punto 1.

⁶⁵ Ivi, Punto 3.

Inoltre, mentre negli altri casi alla pronuncia di ammissibilità della questione non aveva ancora fatto seguito il suo accoglimento⁶⁶, stavolta la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 216 dell'art. 1 della legge 266/2005⁶⁷, non solo “nella parte in cui si applica al personale delle Regioni”, ma anche in quella relativa al personale “degli enti locali”⁶⁸, in quanto lesivo anche della loro “autonomia finanziaria”, dal momento che la norma “*non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa*”.

Dopo l'ulteriore conferma della stessa massima giurisprudenziale ad opera della sent. n. 169/2007⁶⁹, qualche ulteriore elemento in materia viene poi fornito dalla Corte con la successiva sent. n. 298/2009, relativa a due ricorsi proposti dalla Regione Calabria in merito alla norma statale concernente l'esenzione dall'ICI sulla prima casa, a decorrere dal 2008.

In tal caso, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce la mancanza di legittimazione ad agire della Regione, in quanto essa pretenderebbe di far valere “un pregiudizio dei Comuni”, derivante dal mancato introito dovuto all'esenzione, “*che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale*”⁷⁰.

Secondo la Consulta, tale eccezione di inammissibilità sarebbe però fondata su due presupposti, entrambi erronei: innanzitutto sulla limitazione della “conseguenzialità” lesiva delle attribuzioni costituzionali degli enti locali alla sola sfera di potestà legislativa regionale; in secondo luogo, sulla presupposta inammissibilità della questione derivante dall'insussistenza della relativa competenza legislativa regionale.

Quanto alla prima questione, i giudici costituzionali rilevano che “*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*”⁷¹.

Nonostante tale principio fosse probabilmente già deducibile dalle precedenti pronunce – che richiamavano non solo l'autonomia legislativa di cui all'art. 117, ma anche, ad esempio, quella finanziaria di cui all'art. 119 – la chiarezza della “precisazione” giurisprudenziale merita di essere isolata – come fa la dottrina - nella massima secondo cui “la questione” in via principale relativa a violazioni di attribuzioni degli enti locali “è

⁶⁶ Con la sent. 417/2005 diverse questioni erano state dichiarate fondate, ma non quelle “dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, della Costituzione e agli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), e 4 della legge costituzionale n. 4 del 1948 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)”.

⁶⁷ Trattasi della norma che nega il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali.

⁶⁸ Ivi, Punto 6.

⁶⁹ Relativa all'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), recanti diverse misure per il contenimento delle spese per personale di enti territoriali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale.

⁷⁰ Corte Cost. n. 298/2009, considerato in diritto, Punto 7.2.

⁷¹ *Ibidem*.

ammissibile quando viene prospettata la lesione di qualsiasi forma di autonomia regionale, non soltanto dell'autonomia legislativa⁷².

Si tratta di un'apertura importante rispetto alla praticabilità ed all'estensione dell'accesso indiretto degli enti locali alla giustizia costituzionale⁷³, che però non può dirsi assoluta, dal momento che non può ancora portare a ritenere superata la tradizionale "asimmetria"⁷⁴ tra Stato e Regioni nella legittimazione ad agire di fronte alla giustizia costituzionale, in base alla quale (e principalmente ai sensi dell'art. 127 Cost., nella sua "vecchia" formulazione, ma anche in quella "nuova"⁷⁵), mentre lo Stato può invocare qualsiasi parametro costituzionale⁷⁶, la Regione potrebbe invocare solo quelli che ne definiscono la competenza.

La Consulta, infatti, nonostante ampli le possibilità della Regione di "sostituzione processuale" degli enti locali dalla sola competenza legislativa a qualsiasi forma di autonomia regionale, continua comunque a richiedere la presenza della suddetta "stretta connessione" tra la lesione dell'attribuzione dell'ente locale ed una almeno tra "tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni"⁷⁷, come conferma successivamente anche la recente sent. n. 311 del 2012⁷⁸.

Passando alla seconda problematica, relativa alle conseguenze di rito o di merito dell'eventuale insussistenza della competenza legislativa regionale, la Consulta precisa sul punto che queste attengono non all'ammissibilità o meno della questione - che "attiene alla prospettazione della ricorrente" e quindi in tal caso è considerata sussistente - ma piuttosto alla sua fondatezza⁷⁹, che in effetti gli stessi giudici ritengono poche righe più sotto insussistente, rientrando "la disciplina dei tributi su cui hanno inciso le norme denunciate" (in primis, l'ICI) nella materia "sistema tributario e contabile" di competenza legislativa statale esclusiva, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost.⁸⁰.

Come si vede, si tratta quindi ormai di una giurisprudenza che inizia a "consolidarsi" e a chiarirsi progressivamente.

Eppure, al di là del dato oggettivo secondo il quale la Consulta ha finora individuato la "stretta connessione", di volta in volta, in materia di urbanistica, di finanza regionale e

⁷² G. Di Cosimo, *op. ult. cit.*

⁷³ *Ibidem*; C. Salazar, *op. ult. cit.*

⁷⁴ Sul tema della "asimmetria" o, come anche si è detto, della "disparità delle armi" tra Stato e Regioni nel ricorso alla giustizia costituzionale, la letteratura è molto vasta. Tra gli altri, si veda C. Padula, *L'asimmetria del giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, Padova, CEDAM, 2006.

⁷⁵ C. Salazar, *op. ult. cit.*

⁷⁶ In quanto sarebbe titolare di una sorta di funzione di "polizia costituzionale", secondo la nota formula di G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 248.

⁷⁷ Corte cost. n. 298/2009, considerato in diritto, Punto 7.2, in particolare laddove si afferma che la giurisprudenza costituzionale affermatasi dalla sent. 196/2004 in tema di accesso indiretto degli enti locali alla tutela costituzionale "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".

⁷⁸ Corte cost. n. 311/2012, Considerato in diritto, Punto 3.2.

⁷⁹ Corte cost. n. 298/2009, considerato in diritto, Punto 7.2.

⁸⁰ Corte cost. n. 298/2009, considerato in diritto, Punto 10.1.1.

locale e di personale, non può non notarsi come, in ciascuna delle pronunce fin qui elencate, il giudice costituzionale sia sempre stato molto “parco di indicazioni sulle circostanze in cui tale sostituzione può concretamente avvenire”⁸¹, non dicendo sostanzialmente nulla né su come abbia individuato queste materie, né su quali siano, in esse, i punti di contatto tra l’autonomia regionale e quella degli enti locali, né su come si possa, eventualmente, estendere tale valutazione ad altri ambiti materiali.

Sembra, insomma, che finora la Corte costituzionale abbia sufficientemente delineato la cornice, ma abbia in qualche modo omesso di dipingere il quadro.

Certo, le responsabilità di tali mancanze non possono essere caricate solo sulle spalle del giudice costituzionale: come si rilevava in dottrina già nel 2009, “*gli snodi in cui si materializza l’intreccio tra sfera regionale e quella locale non potrebbero, al momento, essere comunque identificati in modo netto*”, soprattutto per l’ “assenza di salde linee-guida offerte dal legislatore”⁸², il quale, sia sulla vicenda più recente del “federalismo fiscale” (e quindi dell’attuazione del nuovo art. 119 Cost.) che in quella più annosa della “Carta delle autonomie” (e quindi dell’attuazione del nuovo art. 118 Cost.), non è a tutt’oggi riuscito a portare a compimento i faticosi percorsi intrapresi, né, d’altro canto, a prefigurarli con sufficiente chiarezza.

Pure in questo quadro di perdurante incertezza, tuttavia il nuovo ruolo propulsivo delineato per i CAL dall’art. 9 della L. 131/2003 non manca di mostrare una certa vitalità, soprattutto nel periodo più recente, in cui le esigenze dell’autonomia e del federalismo sono state messe fortemente in discussione prima dalla crisi dell’area Euro, che ha portato anche il legislatore italiano a varare numerosi provvedimenti di stabilizzazione del debito e di contenimento della spesa pubblica locale, nel quadro di una più pronunciata esigenza di “coordinamento della finanza pubblica”, e poi ad una spinta ulteriormente centralizzatrice dipendente, a partire dall’estate del 2012, anche dai numerosi episodi di utilizzo improprio dei finanziamenti alle attività politico-istituzionali, soprattutto in ambito regionale.

Così, oggetto delle proposte di impugnativa alle Regioni da parte dei CAL sono stati ultimamente:

- l’art. 4 del D.L. 138/2011 (cosiddetta Manovra d’agosto o Manovra bis di Tremonti), come convertito dalla L. 148/2011, rubricato “*adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall’Unione europea*” ed in realtà volto a limitare fortemente l’affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica⁸³;
- l’art. 16 dello stesso provvedimento, in particolare nella parte in cui imponeva ai Comuni al di sotto dei mille abitanti di svolgere obbligatoriamente in forma associata tutti i servizi pubblici e le funzioni amministrative loro spettanti⁸⁴;

⁸¹ C. Salazar, *op. ult. cit.*

⁸² *Ibidem.*

⁸³ Impugnato, tra le altre, anche dalla Regione Emilia-Romagna con D.G.R. 14 novembre 2011, n. 1645, su proposta del CAL con Risoluzione 8 novembre 2011.

⁸⁴ Impugnato, tra le altre, su proposta dei relativi CAL, anche dalle Regioni Liguria (D.G.R. 11 novembre 2011, n. 1332 su Del. CAL 3 novembre 2011, n. 128), Toscana (D.G.R. 10 novembre 2011, n. 962 su Risoluz. CAL 2 novembre 2011), Umbria (D.G.R. 14 novembre 2011, n. 1332, su Risoluz. CAL 10 novembre 2011) ed Emilia Romagna (v. nota 65).

- l'art. 23, commi 14-21 del D.L. 201/2011 (cosiddetto Decreto Salva Italia), come convertito dalla L. 214/2011, complessivamente volto a ridurre le funzioni delle Province, sopprimendone le Giunte e abolendo l'elezione diretta dei Presidenti e dei Consigli Provinciali⁸⁵;
- l'art. 17 del D.L. 95/2012 (cosiddetta "spending review"), come convertito dalla L. 135/2012, recante il riordino e la riduzione delle Province, con mantenimento solo di quelle che soddisfino determinati requisiti di dimensione territoriale e demografica⁸⁶.

Rispetto a tali proposte dei CAL, si possono registrare ad oggi le seguenti risultanze. In tutti i casi, tranne in due⁸⁷, le Regioni hanno sempre recepito le proposte dei CAL, sollevando questione di legittimità costituzionale in via principale rispetto alle norme da questi censurate.

Delle varie presentate, l'unica questione decisa finora dalla Consulta è quella relativa all'art. 4 del D.L. 138/2011, la quale è stata accolta con sent. n. 199/2012, tuttavia non per lesione dell'autonomia regionale o degli enti locali, ma piuttosto per violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma censurata aveva un effetto sostanzialmente ripristinatorio dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008, appena abrogato dal referendum popolare tenutosi il 12 e 13 giugno 2011.

Sia la questione presentata sull'art. 16 del D.L.138/2011 che quella sull'art. 23, commi 14-21, del D.L. 201/2011 sono state invece rinviate dalla Corte costituzionale⁸⁸, in considerazione dello *ius superveniens* introdotto su ambedue le materie dal D.L. 95/2012, anch'esso a sua volta oggetto – come si è visto - di ricorsi regionali in parte promossi dai CAL⁸⁹, per la parte relativa al riordino e alla soppressione delle Province, e non ancora trattati.

E' da attendersi che, dalla discussione dei suddetti ricorsi, ulteriori elementi di chiarificazione potranno emergere con riguardo al tema, qui trattato, della tutela indiretta degli enti locali di fronte alla Corte costituzionale per mezzo delle questioni sollevate dalle Regioni in via principale, anche su proposta degli enti locali.

Anche perché, in particolare, la questione relativa al riordino e alla soppressione delle Province, riguardando la stessa consistenza (ed, in alcuni casi, esistenza) di tali enti locali, appare senz'altro tale da coinvolgere ambiti materiali ben più ampi rispetto a quelli dell'urbanistica, della finanza regionale e locale e del personale, i soli fin qui ritenuti

⁸⁵ Impugnato, tra le altre, su proposta dei rispettivi CAL, anche dalle Regioni Piemonte (D.G.R. 30 dicembre 2011, n. 110, su Del. CAL 7 dicembre 2011), Lazio (D.G.R. 17 febbraio 2012, n. 44, su Del. CAL 24 gennaio 2012, n. 1), Lombardia (D.G.R. 2 febbraio 2012, n. 2953, su Del. CAL 23 gennaio 2012, n. 2).

⁸⁶ Impugnato, tra le altre, anche dalla Regione Lazio con D.G.R. 26 settembre 2012, n. 465, decisione "condivisa", in tal caso *a posteriori*, dal relativo CAL con delibera n. 6 del 2 ottobre 2012.

⁸⁷ Si tratta della proposta di ricorso presentata dal CAL Marche avverso l'art. 23, commi 14, 20, del D.L. 201/2011 e dal CAL Lombardia avverso l'art. 4 del D.L. 138/2011, cui le rispettive Giunte regionali non hanno dato seguito, senza peraltro motivare la loro scelta.

⁸⁸ La prima questione è stata rinviata con Ord. Corte cost. 8 ottobre 2012, n. 227, mentre la seconda con Decr. Pres. Corte Cost. del 5 novembre 2012.

⁸⁹ Si ricordi che, con riferimento all'art. 17 del D.L. 95/2012, ai CAL era affidato il compito di elaborare una proposta di riordino delle Province delle rispettive Regioni.

suscettibili di “stretta connessione” tra attribuzioni regionali e locali, e quindi di tutela indiretta di fronte alla giustizia costituzionale.

Leggendo qualcuno degli atti propulsivi dei CAL o dei ricorsi regionali in attesa di trattazione⁹⁰, si può rilevare infatti come si faccia riferimento non tanto e non solo agli artt. 117-119 Cost., ma anche, più ampiamente, all’art. 5, che contiene il principio autonomistico, all’art. 114, che fonda la “equiordinazione” e la pari dignità istituzionale dei vari elementi costitutivi della Repubblica, all’art. 133, che disciplina le modifiche territoriali comunali e provinciali, o allo stesso art. 77 Cost., che sancisce i requisiti della decretazione d’urgenza.

A seconda che la Consulta giudichi le relative questioni ammissibili o inammissibili, essa consentirà anche di portare ulteriori argomenti alla maggioranza della dottrina, che ritiene l’accesso indiretto ex art. 9 della Legge La Loggia uno strumento del tutto insufficiente per garantire – soprattutto dopo la riforma del Titolo V - l’autonomia costituzionalmente riconosciuta degli enti locali, oppure a quella minoranza secondo cui, invece, quello strumento è ad oggi il più avanzato possibile, almeno a Costituzione invariata.

⁹⁰ Si fa qui ancora riferimento alla D.G.R. Lazio 26 settembre 2012, n. 465, e alla delibera CAL Lazio n. 6 del 2 ottobre 2012.