



GIUNTA REGIONALE

ESTRATTO DAL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 11/11/2011

ADDI' 11/11/2011 NELLA SEDE DELLA REGIONE LAZIO, VIA CRISTOFORO
COLOMBO 212 ROMA, SI E' RIUNITA LA GIUNTA REGIONALE COSI' COMPOSTA:

POLVERINI	Ronata	Presidente	FORTE	Aldo	Assessore
CIOCCHETTI	Luciano	Vice Presidente	LOLIOBRIGIDA	Francesco	"
ARMENI	Fabio	Assessore	MALCOTTI	Luca	"
BIRINDELLI	Angela	"	MATTEI	Marco	"
BUONTEMPO	Teodoro	"	SANTINI	Fabiana	"
CANGEMI	Giuseppe Emanuele	"	SENTINELLI	Gabriella	"
CETICA	Stefano	"	ZAPPALA'	Stefano	"
DI PAOLANTONIO	Pietro	"	ZEZZA	Maria	"

ASSISTE IL SEGRETARIO: Paolo IACONIS

***** OMISSIS

ASSENTI: CANGEMI DI PAOLANTONIO - MATTEI

DELIBERAZIONE N. 522

Oggetto:

Ricorso avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n.148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011.



Oggetto: Ricorso avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n.148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011.

LA GIUNTA REGIONALE

Su proposta della Presidente della Regione Lazio

- VISTO l'articolo 127, comma 2, della Costituzione;
- VISTO l'articolo 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale);
- VISTO l'articolo 19 della Deliberazione della Corte Costituzionale 7 ottobre 2008 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261;
- VISTO l'articolo 41 dello Statuto della Regione Lazio;
- VISTA la legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) e successive modificazioni;
- VISTO il regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni;
- VISTA la legge 14 settembre 2011, n.148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011 e, in particolare, gli articoli 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali), 16 (Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali), 3, commi 1 e 4 (Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche) e 4 (Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea);
- RIFENUTO che le richiamate disposizioni della legge appaiono gravemente lesive delle competenze che la Costituzione riserva alle Regioni, con particolare riferimento agli articoli 75, 117, 118, 119, 122, 123 e 133, comma 2, della Costituzione, all'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3/2001, nonché per lesione del principio di leale collaborazione, per i motivi riportati nell'allegato A alla presente deliberazione;



CONSIDERATO che appare necessario promuovere, entro il termine fissato dall'art. 127, comma 2, della Costituzione (60 giorni dalla pubblicazione della legge statale nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana) la questione di legittimità costituzionale avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità delle citate disposizioni;

RAVVISATA, pertanto, per le motivazioni sopra indicate la necessità di:

- proporre ricorso avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n.148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011 e, in particolare, degli articoli 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali), 16 (Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali), 3, commi 1 e 4 (Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche) e 4 (Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea);
- autorizzare, ai sensi dell'art. 41, comma 4, dello Statuto, la Presidente della Regione a promuoverne l'impugnazione avanti la Corte Costituzionale per violazione degli articoli 75, 117, 118, 119, 122, 123 e 133, comma 2, della Costituzione, dell'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3/2001, nonché per lesione del principio di leale collaborazione, dandone comunicazione al Consiglio regionale;

All'unanimità,

DELIBERA

per le motivazioni esposte nelle premesse,

- di proporre ricorso avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n.148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011 e, in particolare, degli articoli 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali), 16 (Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali), 3, commi 1 e 4 (Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche) e 4 (Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea); per i motivi illustrati nell'allegato A alla presente deliberazione;
- di autorizzare, ai sensi dell'art. 41, comma 4, dello Statuto, la Presidente della Regione a promuovere l'impugnazione avanti la Corte costituzionale della predetta legge 148/2011, limitatamente agli articoli 14, 16, 3, commi 1 e 4 e 4, per violazione degli articoli 75, 117, 118, 119, 122, 123 e 133, comma 2, Cost., dell'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3/2001, nonché per lesione del



522 11 NOV. 2011, R

principio di leale collaborazione, con effetti che incidono direttamente sulle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione, dandone comunicazione al Consiglio regionale;

La presente deliberazione sarà trasmessa alla struttura "Avvocatura Regionale" per lo svolgimento dei successivi atti di competenza e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

LA PRESIDENTE: F.to Renata POLVERINI
IL SEGRETARIO: F.to Paolo IACCNIS

ROMA 11 NOV. 2011





ALLEGATO A

Legge 14 settembre 2011, n.148: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari" (manovra bis)- Profili di illegittimità costituzionale.

La legge 14 settembre 2011, n.148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari) è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011 ed è entrata in vigore il 17 settembre 2011.

In via preliminare si rileva che già nella fase ascendente, di formazione della L. 148/2011, alcune disposizioni dell'allora Atto Senato-2887, avevano suscitato notevoli perplessità da parte della Commissione 1^ "Affari costituzionali" del Senato, in occasione del parere reso, in sede consultiva – nella seduta del 24 agosto 2011- sul disegno di legge di conversione. In particolare, la Commissione 1^, nel formulare alcuni rilievi di incostituzionalità nei confronti delle norme del Titolo IV (*Riduzione dei costi degli apparati istituzionali*), aveva ritenuto lesiva dell'autonomia riconosciuta alla Regione, con particolare riguardo all'articolo 123 della Costituzione, la norma statale sulla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali e delle relative indennità (art.14, comma1).

I rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, nel corso dell'audizione presso le Commissioni parlamentari congiunte "Bilancio", tenutasi il 25 agosto 2011, hanno presentato un documento di emendamenti al disegno di legge di conversione (A.S./2887). Le valutazioni in esso contenute aderiscono pienamente al precitato parere espresso della Commissione "Affari costituzionali" del Senato, con particolare riferimento alle norme sulla composizione degli organi regionali e delle relative indennità (art. 14), sulla soppressione e la modifica dell'assetto degli organi delle province (art. 15), sulle unioni municipali e la modifica degli organi comunali (art.16).

Tutto ciò premesso, si enucleano, di seguito, taluni profili di dubbia legittimità costituzionale relativamente alle precitate disposizioni contenute negli articoli 14 e 16 del Titolo IV del D.L. 138/2011, nel testo quale risultante dalle modifiche apportate in Parlamento dalla legge di conversione L.148/2011, in quanto si ritiene che tali disposizioni, comportanti significative modifiche all'assetto istituzionale degli enti territoriali, incidano notevolmente sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni, svuotandola di contenuti.



D'altro canto si rileva, sotto il profilo tecnico-legislativo, come ancora una volta si ricorra impropriamente allo strumento della decretazione d'urgenza per introdurre riforme di carattere ordinamentale, che più propriamente andrebbero avviate con gli appositi strumenti e secondo le procedure previsti dalla Costituzione.

Art. 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali)

Tale articolo – di cui era stato richiesto lo stralcio nel documento di emendamenti presentati dalla Conferenza delle Regioni - impone alle Regioni l'adeguamento ad una serie di parametri aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dall'art.20, comma 3, del D.L. 98/2011 convertito con modificazioni dalla L.111/2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), ai fini della collocazione nella classe di enti "più virtuosa", nell'ambito della nuova configurazione del patto di stabilità interno.

comma 1

Si impone alle Regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la **riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché delle relative indennità (lettere a), b), c) e d))** quali presupposti necessari per il conseguimento delle precitate misure premiali.

La norma, pur salvaguardando, nella lettera, *l'autonomia statutaria e legislativa*, appare lesiva, nella sostanza, delle prerogative costituzionali riconosciute alle Regioni, con particolare riferimento agli articoli 122 e 123 della Costituzione, in quanto:

- l'articolo 122 della Costituzione riserva alla *legge regionale* la determinazione del sistema di elezione dei consiglieri regionali, prevedendo che la *legge statale* possa dettare solo i *principi fondamentali* in materia di sistema elettorale ed elettorato passivo.
- l'articolo 123, primo comma, della Costituzione riserva *all'autonomia statutaria* di ciascuna Regione, la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Un'eventuale ridimensionamento dei componenti delle Assemblee regionali non può che essere rimesso alla fonte statutaria, che determina il numero dei consiglieri regionali (art. 19, comma 1, dello Statuto della Regione Lazio), come pure le relative indennità, con un'eventuale riserva di legge regionale.



In tal senso si è orientata, anche di recente, la giurisprudenza costituzionale che ha ribadito, in particolare, (*sentenza n.188 dell' 8 giugno 2011*) il “*carattere fondamentale della fonte statutaria*”, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione (*sentenza n. 4 del 15 dicembre 2009*), non solo in termini di *gerarchia* (nei rapporti con le altre fonti normative regionali), ma anche di *competenza*, in quanto l'art. 123 Cost. prevede «...*l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria* ...» (*sentenze n. 188 del 2007, nn. 272 e 2 del 2004 e n. 196 del 2003*).

Nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta – come la Corte stessa ha precisato - “... *una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione*...” (*sentenza n. 3 del 13 gennaio 2006*).

In tale contesto giurisprudenziale emerge, con evidenza, che l'intervento statale ai fini del “coordinamento della finanza pubblica” non può in alcun modo legittimare una sostanziale lesione della sfera di autonomia statutaria e legislativa riservata dalla Costituzione alle Regioni in materia di organi e rispettive indennità.

Un ulteriore parametro imposto alle Regioni (*lettera e*)) consiste nell'obbligo di istituire, dall'anno 2012, il c.d. “*Collegio dei revisori dei conti*”, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, che opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Tale previsione, parimenti ricondotta dalla norma statale nell'alveo della potestà legislativa concorrente in materia di “*coordinamento della finanza pubblica*”, appare invasiva della sfera di autonomia organizzativa e gestionale riservata alle Regioni dall'art. 117 Cost., che risulta dunque leso, in quanto sembrerebbe reintrodurre, indirettamente, un sistema di controllo contabile ed economico-finanziario accentrato, anche in contrasto con l'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3/2001, che ha abrogato l'art. 125, comma 1, Cost. Tale controllo, sebbene sia affidato ad un organo regionale, è esercitato in stretto collegamento con un organo ausiliare del Governo centrale. Il nuovo organo viene, peraltro, configurato dalla norma statale secondo una disciplina stringente che non lascia alcun spazio all'esplicazione dell'autonomia legislativa regionale.

Art.16

(Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali)

Tale articolo – di cui parimenti le Regioni avevano richiesto lo stralcio – è stato, in sede di conversione, riproposto, seppure con modificazioni, che hanno ancor di più inciso sulla sfera di autonomia legislativa riservata alle Regioni dalle norme costituzionali.

Le disposizioni in esso contenute, nel prevedere l'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni amministrative per tutti i comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti, predetermina *ope legis* nell'Unione di Comuni la forma associativa, sempre appellandosi alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa. La legge statale, peraltro, non si limita a prevedere, centralisticamente, un'unica forma associativa, esclusiva su tutto il territorio, ma ne disciplina, nel dettaglio, organi e funzioni.

Le norme in questione appaiono lesive della competenza legislativa delle Regioni, in quanto - come in più occasioni ribadito dalla Corte costituzionale - la materia dell'*associazionismo degli enti locali* rientra tra quelle riservate alla potestà residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Appare, inoltre, invasiva delle competenze costituzionalmente garantite, l'attribuzione diretta da parte della legge statale all'Unione delle funzioni di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile dei Comuni aderenti. Posto che alla legge statale è riservata, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, esclusivamente l'individuazione delle "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane, l'allocazione delle funzioni amministrative a livello locale spetta, ai sensi dell'art.118 della Costituzione, alla Regione con il coinvolgimento degli enti interessati e sulla base di una congrua valutazione che non può essere aprioristicamente operata a livello centrale.

In conclusione si evidenzia come le enunciate esigenze di contenimento della spesa pubblica, sottese alla riduzione della *governance territoriale*, non possono di per sé giustificare un'elusione, a tutti i livelli, delle regole costituzionali che prevedono il ricorso ad apposite procedure garantiste dell'autonomia degli enti territoriali.

In tal senso la Corte costituzionale ha fornito un chiaro criterio interpretativo per valutare l'impatto sull'autonomia regionale delle disposizioni statali di spesa, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Recentemente (*Sentenza n182 del 7 giugno 2011*), la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla "legge finanziaria 2011" della Regione Toscana, nel dichiarare infondata la questione, si è espressa, anche sulla base di un'ormai costante giurisprudenza, precisando che il legislatore statale può, con disposizioni di principio, ma non di dettaglio, legittimamente imporre agli enti ad



autonomia costituzionalmente riconosciuta vincoli, per esigenze di coordinamento e contenimento della finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari, tuttavia le disposizioni statali devono limitarsi a stabilire solo limiti di carattere complessivo, che non abbiano quindi carattere invasivo ed esclusivamente "...in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica..." (sentenze nn. 36/2004, 417/2005, 88/2006, 449/2005).

In definitiva tali vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, non devono tradursi in interventi stringenti, che intacchino le rispettive prerogative costituzionali.

Se tale è l'orientamento della Consulta in materia di "allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa" a maggior ragione gli stessi principi dovrebbero validamente imporsi in ambiti riservati all'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni, se non si vuole stravolgere l'architettura costituzionale di un sistema fondato su più livelli di governo, ognuno con le proprie prerogative costituzionali.

D'altra parte è da considerare che interventi analoghi disposti negli anni passati dal legislatore statale, non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, di cui all'art. 119 Cost., che con essi veniva realizzata. In particolare, sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti la spesa per studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (sentenza n. 417/2005); la spesa per viaggi in aereo (sentenza n. 449/2005); i compensi e il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159/2008); le spese per autovetture (sentenza n. 297/2009).

Art. 3, commi 1 e 4

L'articolo 3, comma 4, prevede che: "*l'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 (cioè l'obbligo di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi individuati dalla norma) costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti*".

Tali previsioni sembrano presentare profili di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 4, Cost., nonché per lesione del principio di leale collaborazione, in quanto la relativa fattispecie è riconducibile alla materia afferente alla tutela del commercio ricadendo, pertanto, nella competenza legislativa residuale della Regione. Parimenti violato risulta l'art. 133, comma 2, Cost.,



dal momento che le previsioni statali incidono, seppur indirettamente, sul procedimento di fissazione o modifica delle circoscrizioni comunali, di competenza regionale.

Art. 4

L'articolo prevede, tra l'altro, che : *"Gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di liberta' di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, verificano la realizzabilita' di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito "servizi pubblici locali", liberalizzando tutte le attivita' economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalita' e accessibilita' del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunita'"*.

Tale previsione presenta profili di illegittimita' costituzionale in riferimento, seppur indiretto, all'art. 75 Cost. in combinato disposto con l'art. 117 Cost., atteso che la medesima ha natura elusiva del referendum in materia di servizi pubblici locali e si riflette, violandola, sulla competenza regionale in materia di servizi pubblici locali.

