



GIUNTA REGIONALE

ESTRATTO DAL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 26/09/2012

=====

ADDI' 26/09/2012 NELLA SEDE DELLA REGIONE LAZIO, VIA CRISTOFORO COLOMBO 212 ROMA, SI E' RIUNITA LA GIUNTA REGIONALE COSI' COMPOSTA:

POLVERINI	Renata	Presidente	FORTE	Aldo	Assessore
CIOCCHETTI	Luciano	Vice Presidente	LOLOBRIGIDA	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: TUTTI PRESENTI

DELIBERAZIONE N. 465

Oggetto:

Ricorso avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 7 agosto 2012, n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 S.O..



465 26 SET. 2012 fa

Oggetto: Ricorso avanti la Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 7 agosto 2012, n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 S.O..

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 7 agosto 2012 n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 S.O., ed in particolare gli art. 4 (Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche), 9 (Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi), 17 (Riordino delle province e loro funzioni), 18 (Istituzione delle città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio) e 19 (Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali);

RITENUTO che le richiamate disposizioni della legge appaiono gravemente lesive dell'autonomia che la Costituzione riserva alle Regioni, con particolare riferimento agli articoli 77, 117, 123 e 133 della Costituzione, 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



465 26 SET. 2012 R

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 7 agosto 2012 n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 S.O. ed in particolare degli artt. 4, 9, 17, 18 e 19;
- 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 77, 117, 123 e 133 della Costituzione, 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 7 agosto 2012 n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 S.O. ed in particolare degli articoli 4 (Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche), 9 (Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi), 17 (Riordino delle province e loro funzioni), 18 (Istituzione delle città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio) e 19 (Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali), 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 135/2012, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, limitatamente agli articoli 4, 9, 17, 18 e 19, per violazione degli articoli 77, 117, 123 e 133 della Costituzione, 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 IACONIS

ROMA 26 SET. 2012



ALLEGATO A

Legge 7 agosto 2012, n. 135: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" (decreto "Spending review") – Profili di illegittimità costituzionale.

La legge 7 agosto 2012, n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 14 agosto 2012, n. 189, S.O. ed è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Il D.L. 95/2012 (c.d. "Spending review") in esame, emanato con la finalità di "razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza di servizi ai cittadini" - ha destato, nell'immediatezza della sua pubblicazione, dubbi di costituzionalità per le modalità con le quali si inserisce nell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali. Tra i rilievi avanzati, è stato anche sostenuto che il provvedimento in esame, contiene, non soltanto disposizioni che prevedono tagli alla spesa pubblica, ma anche altre che vanno ad incidere su ambiti materiali sottratti costituzionalmente al potere normativo statale primario, determinando:

- un'indebita ingerenza nella sfera dell'autonomia organizzativa di Regioni, Province e Comuni, chiamati a sopprimere ed accorpate società pubbliche, enti agenzie e organismi comunque denominati, attraverso l'individuazione non solo degli obiettivi di finanza generale, ma anche delle modalità di dettaglio per realizzarli;
- una violazione dell'autonomia, costituzionalmente garantita, delle Province, delle quali viene previsto il riordino generale mediante decretazione d'urgenza;
- una violazione della Costituzione, con adozione impropria dello strumento della decretazione d'urgenza per istituire le città metropolitane;
- una violazione dell'autonomia regionale, mediante disposizioni sull'associazionismo comunale, ambito rientrante nella sfera legislativa regionale residuale ai sensi del combinato disposto dell'articolo 117, comma secondo, lettera p), e del medesimo articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

Nella seduta del 25 luglio 2012 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un documento formale da cui emergono numerose criticità e profili di incostituzionalità, valutando negativamente i contenuti del decreto-legge e proponendo al Governo una serie di proposte emendative.

In sede di conversione il decreto in esame ha subito numerose modificazioni, recependo, tra l'altro, in parte, gli emendamenti presentati dalle Regioni.

Tuttavia si rileva che permangono numerosi profili di dubbia legittimità costituzionale, in particolare relativamente agli articoli 3, 9, 17, 18 e 19, in quanto contengono disposizioni che incidono fortemente sul sistema regionale, realizzando una notevole lesione della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Articolo 4 (Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche)

Nelle disposizioni contenute in tale articolo si prevede, tra l'altro, lo scioglimento o, in alternativa, la privatizzazione di società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni pubbliche che prestano servizi nei confronti della pubblica amministrazione.

Tali disposizioni incidono sull'autonomia organizzativa e di funzionamento regionale, tutelata dall'art. 123, comma primo, Cost., che riconosce in materia l'autonomia statutaria, dall'art.117, comma quarto, della Cost., che riserva la stessa materia alla competenza residuale riservata alla Regione e dall'art. 117, sesto comma Cost., che prevede l'attribuzione della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite in capo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

L'art. 123, comma primo, Cost., recita: *"Ciascuna regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"*.

La disposizione costituzionale riconosce, pertanto, all'autonomia statutaria regionale l'enunciazione dei principi fondamentali dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale. Conseguentemente, sulla base di tale prerogativa lo **Statuto della Regione Lazio** contiene gli articoli 54 (Agenzie regionali), 55(Enti dipendenti pubblici), 56(Società ed altri enti privati a partecipazione regionale), sulla base dei quali, la Regione Lazio istituisce agenzie regionali, enti pubblici dipendenti, partecipa o promuove la costituzione di società di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di competenza regionale.

Il medesimo art. 123 Cost., nel riconoscere l'autonomia statutaria regionale, ne prescrive anche l'armonia con la Costituzione, che, peraltro, prevede all'art. 117, comma terzo, nelle materie ivi elencate, la competenza statale per la normativa di principio e la competenza regionale per quella di dettaglio (legislazione concorrente).

A completamento della ricostruzione normativa costituzionale in materia, si evidenzia che nelle materie elencate nell'art. 117, comma terzo, figura il coordinamento della finanza pubblica, ma non l'organizzazione e il funzionamento amministrativo regionale, che è pertanto da ritenere di competenza legislativa regionale esclusiva (art. 117, comma quarto, Cost.).

Alla luce delle motivazioni sopra elencate, in materia di organizzazione e funzionamento amministrativo regionale, le leggi dello Stato non devono ledere l'autonomia statutaria, prevista dall'art.123, comma primo, Cost., né invadere la competenza residuale riservata, di cui all'art.117, quarto comma, Cost., né vanificare l'attribuzione della potestà regolamentare agli enti locali nelle funzioni loro attribuite, di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.

Le disposizioni contenute nell'art. 4 in esame (come, del resto, l'intero decreto 95/2012), pur dettate dalla necessità di porre sotto controllo la spesa pubblica, determinano una pesante ingerenza della legislazione statale nelle aree di competenza regionale, sulla base dell'autoqualificazione statale nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, che lasciano, però, ipotizzare forzature dell'assetto costituzionale delle attribuzioni statali e regionali, con possibili violazioni dell'art.117, terzo comma, (nel caso di normativa non soltanto di principio, ma di dettaglio) e dell'art.117, quarto comma (nel caso di disciplina di materia residuale, a competenza legislativa esclusiva delle regioni).

Si richiama in proposito la sentenza 326/2010 con la quale, il giudice della costituzionalità delle leggi si pronuncia su norme autoqualificate dallo Stato come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dichiarando: *"norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi"*

L'esame dell'intero decreto-legge 95/2012, e in particolare dell'art.4, lascia difficilmente pensare a disposizioni finalizzate al solo raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, **intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente**. Al contrario, appare di tutta evidenza che il medesimo decreto e, in particolare, l' art. 4, abbiano previsto in via diretta strumenti o modalità, anche se non in modo esaustivo, per il perseguimento dei suddetti obiettivi, spingendosi finanche ad attribuire pregnanti poteri decisionali al commissario straordinario per la revisione della spesa e al Consiglio dei Ministri in ordine alle scelte organizzative della Regione, realizzando così una totale compressione dell'autonomia organizzativa regionale.

In sintesi, per le motivazioni sopra indicate si rileva la violazione dell' art. 117, commi terzo, quarto, e sesto, Cost. e dell'123, comma primo, Cost.

Una particolare attenzione merita, inoltre, il **comma 8** dell'art. 4 in esame, in quanto, prevedendo l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica soltanto per un ammontare pari o inferiore a 200.000 euro, **dispone in modo più restrittivo di quanto previsto dalla normativa comunitaria, violando così l'art.117, comma primo, Cost.**

Riguardo il rilievo di legittimità costituzionale ipotizzato, si richiama la **sentenza 199/2012**, con la quale la Corte ha evidenziato come, in dispregio del risultato referendario, il legislatore abbia adottato una disciplina che, se seppure esclude dalla sua applicazione il servizio idrico integrato, **rende ancor più difficile l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevedendolo per un valore dei servizi fino a 200.000 euro.**

Articolo 9 (Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi)

Ai fini di contenimento della spesa e del migliore svolgimento delle funzioni amministrative, si prevede che le regioni, le province e i comuni sopprimano o accorpino, con una riduzione di oneri finanziari non inferiore al 20 per cento, enti agenzie e organismi che esercitano funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane ai sensi dell'art.118 della Costituzione.

Viene a tal fine prevista un' apposita procedura:

- ricognizione di tutti gli enti, agenzie e organismi da effettuare con accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 281/1997 e sulla base del principio di leale collaborazione (entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto);
- individuazione dei criteri e della tempistica per dare attuazione alla disposizione normativa e definizione della modalità del monitoraggio, con previsione di intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, legge 5 giugno 2003, n. 131, da adottarsi in sede di Conferenza Unificata;
- soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie e organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, se le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione alla disposizione entro nove mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso.

La disposizione appare chiaramente finalizzata alla riduzione degli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento. Poco chiara è la modalità attraverso la quale conseguire tale fine e la legittimità costituzionale della disposizione normativa in esame.

Si rilevano l'eccessiva astrattezza e genericità insite nella previa "individuazione dei criteri", se non nell' ipotesi limite di un ente, un'agenzia o un organismo che appaia inequivocabilmente inutile e antieconomico. Sembra, infatti, problematico trovare dei criteri che comportino una

suppressione o un accorpamento con l'unica finalità di determinare una riduzione del 20 per cento degli oneri finanziari.

Si deve inoltre considerare che determinazioni sulla soppressione o gli accorpamenti di enti, agenzie o organismi di varia natura attengono alla sfera di autonomia amministrativa, costituzionalmente garantita, a regioni, province e comuni e che, per salvaguardare tale autonomia amministrativa, non è sufficiente prevedere un accordo in sede di Conferenza unificata e il ricorso al principio di leale collaborazione. Infatti nell'articolo è anche prevista la soppressione *ope legis* qualora le regioni, le province e i comuni, entro nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non diano attuazione alla disposizione normativa. Sembra, pertanto che la norma venga a ledere l'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita.

In proposito si richiama nuovamente l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, che riconosce la potestà regolamentare in capo agli enti locali, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, che possono essere svolte anche da enti, agenzie, organismi.

In riferimento all'autonomia organizzativa delle Regioni, è ancora da ricordare la copertura costituzionale attraverso l'articolo 117, quarto comma, Costituzione.

In sintesi, per le motivazioni sopra indicate, si rileva la violazione dell'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.

Articolo 17 (Riordino delle province e loro funzioni)

L'articolo 17 dispone un generale riordino delle province attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali nonché la ridefinizione delle funzioni delle province stesse, prevedendo tra l'altro il conferimento di ulteriori funzioni, oltre a quelle di coordinamento stabilite dal D.L. 201/2011. Inoltre, si conferma la soppressione della giunta provinciale e si prevede la redistribuzione tra le province, all'esito della riduzione del loro numero, del patto di stabilità interno in modo da garantire l'invarianza del contributo complessivo.

Il testo dell'art. 17 in esame, in sede di conversione, è stato oggetto di varie modifiche.

In particolare, sia nella rubrica che nel testo, le parole "soppressione", "razionalizzazione" e "accorpamento" sono state sostituite dalla parola "riordino".

Inoltre, ai commi 3 e 4, è stata prevista una diversa procedura per l'attuazione del predetto riordino. Tuttavia la modifica apportata non può dirsi esaustiva rispetto agli emendamenti presentati dalle Regioni e degli Enti locali a tutela della loro autonomia (v. doc. Conferenza delle Regioni del 25.07.2012 sopra citato).

Si rileva, in particolare, che la tempistica prevista per gli adempimenti dei Comuni, dei CAL e delle Regioni è stringente a tal punto da poter determinare inadempienze e, conseguentemente, il riordino potrà essere effettuato con normativa statale, senza tener conto del pur limitato apporto degli altri enti, previo parere della Conferenza Unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n.281.

Essendo la tempistica, per gli adempimenti previsti ai commi 3 e 4, talmente stringente da rendere difficile l'adozione della legge statale di riordino con le acquisizioni degli apporti degli altri enti e organi (Comuni, CAL, Regioni), le disposizioni dell'art. 17 in esame sembrano affette da irragionevolezza e violano, pertanto, l'art. 3 della Cost.; violazione che ridonda in lesione delle prerogative costituzionali riconosciute alle Province, enti equiordinati allo Stato (art.114 Cost.) a tutela delle quali è prevista, dalla legge 87/1953 e dall'art. 41, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio la promozione dell'impugnativa costituzionale da parte del suo Presidente.

REGIONE LAZIO

Si ritiene, inoltre, che, nella procedura di riordino, la tutela dell'esigenza di iniziative dal basso, resta insoddisfacente, anche dopo l'inserimento in sede di conversione, al comma 3, del seguente periodo: "Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al comma 2". Tali ipotesi, infatti, si riducono in realtà alle iniziative esistenti alla data del 24 luglio 2012, come peraltro confermato dalla nota del Dipartimento delle Riforme Istituzionali del 3 agosto 2012 che, al riguardo, precisa: "Tuttavia resta fermo che tali iniziative non hanno l'effetto di far ottenere né perdere alle suddette province i requisiti minimi di dimensione territoriale e demografica prescritti dalla suddetta deliberazione".

In riferimento alle sopra richiamate iniziative comunali per modificare le circoscrizioni provinciali, essendo la procedura difforme dal disposto dell'art.133 Cost., che, peraltro, ne prevede il perfezionamento con legge regionale, è da ritenere illegittima.

Si rileva, infine, la violazione dell'art. 117, terzo comma, per impropria autoqualificazione dei principi di coordinamento di finanza pubblica e si richiama nuovamente la sentenza 326/2010 per sottolineare che le disposizioni in argomento difficilmente possono essere finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, non limitandosi ad un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente, ma intervenendo con decretazione di urgenza sull'ordinamento di un ente intermedio equordinato allo Stato e titolare di apposite prerogative tutelate costituzionalmente.

In proposito si richiama anche la recente sentenza n. 151 del 2012 nella quale, in merito ai provvedimenti adottati inerenti ai tagli del costo della politica, la Corte ha richiamato al rispetto dei principi fondamentali che la Costituzione pone a garanzia degli enti locali territoriali.

In sintesi, si rileva l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17 per violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevolezza delle disposizioni esaminate, degli artt.114 e 133 Cost., per lesione dell'autonomia costituzionale garantita alle Province, dell'art.117, comma terzo per impropria autoqualificazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dell'art.77 Cost. per l'utilizzo improprio della decretazione d'urgenza, violazione che ridonda nella lesione delle prerogative costituzionali delle province, quali risultano dagli articoli 114 e 133 della Costituzione.

Articolo 18 (Istituzione delle città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio)

L'articolo 18 ridefinisce l'ordinamento delle città metropolitane, prevedendo la loro istituzione tassativa entro il 1° gennaio 2014 nei territori delle 10 province, che sono contestualmente soppresse, di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Anche in riferimento all'art. 18 sono state apportate modifiche in sede di approvazione parlamentare del decreto legge 95/2012 che, però, non vengono a mutare l'impostazione di fondo dell'intervento normativo in esame e le problematiche legate alla sua legittimità costituzionale.

Si rileva in generale che l'utilizzo della decretazione di urgenza per l'istituzione delle città metropolitane sia da considerare improprio ed inopportuno.

La decretazione d'urgenza segue, infatti, regole ben precise, più volte riaffermate dalla Corte Costituzionale. Anche recentemente, nella sentenza n.22 del 16/2/2012 la Corte ha ritenuto

illegittimo l'inserimento di una disciplina "a regime" in un decreto legge che fonda l'eccezionale potere legislativo del Governo sull'esistenza del caso straordinario della necessità e urgenza, ritenendo egualmente illegittimo anche l'esercizio improprio del potere di conversione in legge da parte delle Camere, che non devono apportare emendamenti che alterino il legame tra il potere governativo di decretazione di urgenza e l'oggettiva straordinarietà della necessità e urgenza.

Essendo l'istituzione delle città metropolitane un adempimento costituzionale assolutamente non riconducibile alla necessità e all'urgenza, è da ritenere illegittimo se viene adottato con decreto legge.

In sintesi si rileva , pertanto, la violazione dell'art.77 della Costituzione.

Articolo 19 (Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali)

L'articolo 19 definisce le funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. p), modificando la disciplina dell'obbligatorio esercizio di funzioni e novella quella dell'unione di comuni contenuta nel Testo unico per gli enti locali.

L'articolo modifica alcune disposizioni del decreto legge 78/2010.

In particolare viene sostituito il comma 27 dell'art. 14 che definisce le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Viene anche sostituito il comma 28, prevedendo, per i comuni fino a 5000 abitanti, l'esercizio obbligatorio in forma associata, mediante unione di comuni o convenzioni, delle funzioni fondamentali.

Continua, inoltre, ad applicarsi ai comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, il comma 17, lett.a), dell'art.16 del D.L. 138/2011, che prevede l'esercizio obbligatorio in forma associata mediante un'unione di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti.

Viene altresì previsto che le Regioni, nelle materie di cui all'art.117, commi terzo e quarto, della Costituzione, procedano all'individuazione delle dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni.

Le disposizioni in esame prevedono, come forme associative del fenomeno associazionistico, soltanto le unioni e le convenzioni.

In proposito si rileva che, dal combinato disposto del comma secondo, lett. p) e del comma quarto dell'art. 117, Cost., la disciplina delle associazioni degli enti locali deve essere ricondotta alla competenza normativa residuale della Regione e non già dello Stato – che deve invece limitarsi a stabilire la normativa in tema di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, restando esclusi da tale voce tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti.

La Corte costituzionale, nelle sentenze 229/2001, 244/2005 e 456/2005 ha considerato tassativa l'indicazione (contenuta nell'art.117, comma secondo, lett. p) degli enti locali in comuni, province e città metropolitane, lasciando fuori dall'indicazione le comunità montane e tutto il fenomeno dell'associazionismo che rientra, pertanto, nella competenza legislativa regionale residuale di cui all'art.117, quarto comma. Di qui la presunta illegittimità delle disposizioni legislative statali in materia di associazionismo dei comuni.

Si evidenzia, pertanto, la violazione degli articoli degli art. 117, comma secondo, lett.p) e 117, commi terzo e quarto, Cost., dal combinato disposto dei quali risulta la competenza legislativa regionale residuale della materia dell'associazionismo degli enti locali.

