

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 5 novembre 2007, n. 373

È legittima la norma regionale che attribuisce alla Regione la competenza ad emanare i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, ad eccezione di quelli disposti per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni mafiosi, non costituendo questa formulazione una violazione delle prerogative e dei poteri delle Prefetture.

Omissis

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione ... 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali»). Interventi per la partecipazione elettorale, in riferimento agli artt. 48, 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 della Costituzione, e all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la (...)).

2. – Preliminarmente deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente, poiché il ricorso introduttivo pone esplicitamente al centro delle doglianze manifestate il presunto superamento dei limiti di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale della (...), ponendo in rilievo che la norma impugnata, se interpretata come ritiene il ricorrente, avrebbe l'effetto di intaccare la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost. (organi dello Stato e relative leggi elettorali, ordine pubblico e sicurezza, giurisdizione e norme processuali), la cui estraneità alla sfera di attribuzioni della Regione (...) è sancita anche dallo statuto speciale, pur non esplicitamente citato a proposito di ciascuna di esse.

Deve essere dichiarata inammissibile la censura riferita all'art. 48 Cost., in quanto priva di motivazione specifica.

3. – La questione non è fondata.

3.1. – Le censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente nei confronti della norma impugnata partono dal presupposto che la genericità della relativa formulazione possa indurre a ritenere che il legislatore regionale volesse trasferire in blocco alla Regione (...) tutte le funzioni attribuite ai prefetti ed alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Se così fosse, la suddetta norma sarebbe in contrasto con i parametri indicati nel ricorso introduttivo. Occorre pertanto verificare se la disposizione oggetto di impugnazione possa avere effettivamente la portata normativa paventata dal ricorrente.

Nell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. (...) n. 8 del 2006 – oggetto del presente giudizio – si legge: «Le funzioni attribuite alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), sono, salvo i casi richiamati al comma 6 dell'art. 2, esercitate dalla Regione». Tale disposizione è inserita nella legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane»), e ne diventa l'art. 5 *bis*.

Come si vede chiaramente, la norma impugnata interviene a modificare una legge regionale interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali ed alla nomina dei commissari. I comuni criteri interpretativi prescrivono di dare alle disposizioni normative un significato coerente con il contesto in cui le stesse si inseriscono. Nel caso oggetto del presente giudizio, il contesto è quello di una legge che concerne soltanto lo scioglimento degli organi degli enti locali, la rimozione degli amministratori e la nomina dei commissari. Il ricorrente ritiene però che la stessa disposizione possa essere interpretata in modo così estensivo da determinare il trasferimento, dai prefetti e dalle prefetture alla Regione, anche delle funzioni esercitate dal sindaco nella veste di ufficiale del Governo, quali, ad esempio, quelle di intervento, vigilanza e controllo in materia di elezioni politiche, stato civile, anagrafe, leva militare e statistica. Lo stesso effetto lesivo viene segnalato a proposito delle funzioni attribuite alle prefetture dagli artt. 145, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 – che disciplina l'erogazione delle competenze ai componenti delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti a seguito di fenomeni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso – e 256, comma 8, del medesimo decreto legislativo, che prevede la notifica all'ente locale da parte del Ministero dell'interno, per il tramite della prefettura, del piano di estinzione della massa passiva dei comuni in situazione di dissesto finanziario.

La natura delle funzioni prima indicate esclude che esse possano essere ricondotte, in modo diretto o indiretto, allo scioglimento degli organi degli enti locali aventi sede in (...). Lo confermano sia il titolo stesso della legge, di cui la norma impugnata – sotto forma di art. 5-*bis* – entra a far parte (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le

comunità montane»), sia l'art. 1 della legge medesima, in cui è scritto testualmente: «la presente legge detta norme per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali».

La stessa eccezione, contenuta nella disposizione censurata – riferentesi ai casi previsti dal comma 6 dell'art. 2 (scioglimento dei consigli comunali o provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso) – è pur sempre pertinente al tema dello scioglimento degli organi degli enti locali, con ciò offrendo ulteriore conferma che l'intenzione del legislatore regionale è solo quella di apportare una integrazione alla disciplina di tale specifico settore.

4. – L'interpretazione della disposizione impugnata, esposta al paragrafo precedente, esclude che la Regione (...) abbia superato i limiti della propria competenza legislativa, in quanto l'art. 3, lettera b), dello statuto speciale le conferisce potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». La norma impugnata deve pertanto ritenersi interamente coperta dalla disposizione statutaria prima citata.

Una diversa conclusione dovrebbe necessariamente far leva su una interpretazione estensiva della disposizione censurata, in contrasto sia con il criterio sistematico che con quello logico. Occorrerebbe infatti ipotizzare che il legislatore regionale abbia voluto inserire in una legge interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali una norma a carattere generale, idonea a produrre l'effetto radicale della sottrazione ai prefetti ed alle prefetture di ogni competenza in materia di enti locali, realizzando così un inopinato svuotamento di funzioni a carico di tali organi statali. Tale ipotesi si presenta come una forzatura del dato normativo. È appena il caso di puntualizzare che, ove tale forzatura interpretativa fosse posta a base, nella prassi amministrativa, di atti della Regione eccedenti la sfera di competenza di quest'ultima, non mancherebbero allo Stato i rimedi costituzionali e ordinari previsti dall'ordinamento.

A conferma di quanto detto sinora, si può osservare che la [sentenza n. 396 del 2006](#) di questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della citata legge regionale della (...) n. 13 del 2005, ha precisato come il vizio di costituzionalità rilevato fosse dovuto alla genericità del rinvio operato, per quanto riguarda la rimozione degli amministratori, all'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000, senza prevedere esplicitamente la riserva di competenza allo Stato del potere di rimozione o sospensione degli amministratori per motivi di ordine pubblico. La genericità della formulazione normativa rilevata in tale pronuncia si collocava pertanto all'interno dell'oggetto dichiarato della legge regionale citata, determinando un'illegittima attrazione nella sfera regionale della competenza a procedere alla rimozione o sospensione degli amministratori in dati casi, da ritenersi di stretta competenza statale.

Nel presente giudizio la genericità denunciata dal ricorrente presuppone, invece, un'interpretazione della norma censurata che supera largamente l'ambito della disciplina complessiva dello scioglimento degli organi degli enti locali, della rimozione o sospensione degli amministratori e della nomina dei commissari. Tali funzioni sono legate tra loro da una evidente omogeneità degli interessi pubblici tutelati sottostanti alla perseguita finalità di ripristino del normale e corretto funzionamento degli enti locali. Le competenze statali, il cui illegittimo trasferimento viene lamentato dal ricorrente, sono di ben diversa natura, come dimostrato dall'elencazione fatta dallo stesso ricorrente. Non emergono peraltro elementi oggettivi, dai quali si possa dedurre una potenzialità espansiva della norma impugnata talmente forte da travalicare i limiti sistematici e da produrre effetti generali nell'ordinamento.

La disposizione impugnata si pone, come art. 5-bis, a chiusura della legge reg. (...) n. 13 del 2005, e deve essere interpretata congiuntamente all'art. 1, già ricordato, che precisa i limiti materiali della stessa legge, mentre le norme intermedie disciplinano le singole competenze degli organi regionali e le procedure prescritte per adottare i provvedimenti relativi allo scioglimento degli organi, alla rimozione o sospensione degli amministratori ed alla nomina dei commissari. Una eventuale "norma intrusa", avente una portata molto più vasta, dovrebbe essere caratterizzata da espressioni specifiche, non rinvenibili nella fattispecie, dalle quali si potesse desumere la sua attitudine a varcare la soglia della materia trattata dall'intera legge. La semplice eventualità di una forzatura interpretativa di una disposizione di legge non può fondare un giudizio di illegittimità costituzionale.

5. – L'interpretazione conforme a Costituzione della norma impugnata esclude che in essa possano ravvisarsi profili di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 117, secondo comma, e 118 Cost., giacché la lamentata violazione di tali parametri presuppone che la disposizione oggetto del presente giudizio sia suscettibile di un'interpretazione estensiva non giustificata, nella specie, per i motivi illustrati nei paragrafi precedenti.

6. – La censura relativa alla presunta violazione dell'art. 56 dello statuto speciale della Regione (...) non è parimenti fondata.

Tale disposizione statutaria prevede infatti che le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione dello statuto stesso, debbano essere proposte da una Commissione paritetica ed emanate con decreto legislativo. Si tratta di norme che disciplinano gli aspetti organizzativi del trasferimento delle funzioni, mentre nel caso oggetto del presente giudizio si tratta di una integrazione di una precedente legge regionale del 2005, volta a regolare l'esercizio di una potestà legislativa primaria attribuita alla

Regione (...) dallo statuto speciale di autonomia. Non sono previsti né la creazione di nuovi uffici regionali, in sostituzione di uffici statali da sopprimere, né il transito di personale, né altre regolamentazioni o misure organizzative che richiedano l'accordo tra lo Stato e la Regione. Si tratta di discipline riguardanti competenze e procedure che si collocano all'interno di una materia – ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni – da oltre un decennio (art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, recante «Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige») attribuita alla potestà legislativa primaria della Regione (...). Le relative funzioni vengono attualmente esercitate, nell'ambito della Regione, da un apposito organo (Assessore agli enti locali, citato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2005) e dagli uffici da questo dipendenti, già a suo tempo istituiti ed allo stato operanti.

Omissis