

3 LUGLIO 2019

Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia ed attribuzioni. Utili spunti della sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali.

di Marcello Collevicchio
Avvocato presso il Foro di Roma



Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia ed attribuzioni. Utili spunti della sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali.*

di Marcello Collevocchio

Avvocato presso il Foro di Roma

Sommario: **1.** La sentenza della Corte Costituzionale n.33/2019. **1.2.** Questioni inerenti alla effettività della tutela. **2.** Altre modalità di tutela per gli enti locali avverso leggi statali/regionali. **2.1.** L'accesso diretto in Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 32 della l. 87/1953. **2.2.** Disapplicazione della legge statale in contrasto con normativa europea. **3.** Problemi di accesso degli enti locali in Corte Costituzionale ai sensi dell'art.134 Costituzione. **4.** Conclusioni.

1. La sentenza della Corte Costituzionale n.33/2019.

Di tanto in tanto si ripropone con forza il tema della possibilità da parte dei Comuni di contestare innanzi alla Corte Costituzionale una legge statale - o regionale - lesiva della loro autonomia ed attribuzioni.

Non è infrequente, infatti, che una legge statale sia direttamente lesiva dell'autonomia comunale: ad es. per la riduzione delle imposte comunali, o per imporre particolari obblighi di gestione dell'attività amministrativa limitativi della autonomia degli enti locali.

Alcuni mesi fa, ad esempio, il decreto sicurezza n.113/2018 è stato apertamente contestato da diversi Comuni, in particolare quelli di Palermo e Napoli, in quanto - limitando il permesso di soggiorno per motivi umanitari - incidereva direttamente sulla gestione di immigrati ubicati nel territorio comunale. Da più parti si era levata la voce del contrasto con le norme costituzionali inerenti ai diritti fondamentali della persona ed al diritto di asilo, ma venivano sollevate anche questioni concrete in riferimento al divieto di iscrizione anagrafica per i titolari di permesso di soggiorno in attesa di ottenere asilo¹.

Come noto, ai sensi dell'art.127 della Costituzione - di disciplina dei ricorsi in via principale innanzi alla Corte Costituzionale - non sussiste la possibilità per gli enti locali di far valere direttamente di fronte alla

* Relazione al Convegno "Recenti tendenze in tema di accesso al giudizio costituzionale", organizzato da *federalismi* e svoltosi a Roma, il 22 maggio 2019.

¹ Su queste tematiche si rinvia ad un mio recente articolo "Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del decreto sicurezza per gli enti locali" in *Federalismi*, n.3/2019

Corte la lesione della propria sfera di autonomia nei confronti della legislazione statale e 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. Sicchè l'ente locale deve previamente adire il giudice civile o amministrativo ed in quella sede chiedere al giudice di sollevare la questione di legittimità costituzionale in modo da aprire un giudizio innanzi alla Corte Costituzionale avverso la legge contestata.

Di recente uno spunto interessante è pervenuto dalla sentenza Corte Costituzionale n. 33 del 2019.

Il Tar Lazio aveva sollevato la questione di legittimità del d.l. n.78 del 2010 (art.14, commi da 26 a 31) conv. in legge n.122/2010 avente ad oggetto misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, come modificato dal d.l. n.95/2012, sulla revisione della spesa pubblica.

Le norme contestate elencano le funzioni fondamentali dei comuni e pongono l'obbligo per i comuni fino a 5.000 abitanti di esercitarle in forma associata mediante unione di comuni o convenzione; demandano inoltre alle regioni l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato.

Il ricorso al Tar Lazio era stato promosso da cinque comuni campani avverso la circolare del Ministero dell'Interno n.323/2015 ai Prefetti di procedere a ricognizione e diffidare i comuni inadempienti. I ricorrenti avevano chiesto di accertare di non essere obbligati all'esercizio in forma associata e l'annullamento della suddetta circolare ministeriale.

Per quanto concerne l'ammissibilità e rilevanza delle questioni, la Corte ribadisce il rapporto di pregiudizialità che deve intercorrere fra le questioni di legittimità costituzionale sollevate e la decisione del ricorso. Nel caso di specie, dolendosi i Comuni di disposizioni inerenti all'obbligo di esercizio di alcuni servizi in forma associata, solo tali norme impositive accedono al giudizio di costituzionalità; al contrario, ne restano fuori le norme che elencano le funzioni fondamentali dei comuni, il cui scrutinio non appare necessario rispetto alla domanda posta nel giudizio principale.

Ma la questione di maggiore interesse concerne la domanda di accertamento negativo dell'obbligo di gestione associata - unitamente a quella di annullamento della circolare - in guisa che il giudizio promosso possa avere o meno come unico motivo di ricorso proprio la illegittimità costituzionale delle norme lesive. Sul punto la Corte, richiamando la sentenza n.1/2014, statuisce *"...la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale"*.

E' il caso di ricordare, seppure in sintesi, la portata della citata pronuncia n.1/2014².

Essa era stata emanata a seguito dell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione del 17 maggio 2013 ed aveva ad oggetto la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale n.361/1957, così come modificata dalla legge n.270/2005 (il c.d. "Porcellum").

I giudici di 1° e 2° grado avevano rigettato la domanda di un cittadino elettore di accertamento che il suo diritto di voto non potesse essere esercitato in coerenza con i principi costituzionali per effetto della richiamata legge elettorale di cui aveva eccepito l'illegittimità costituzionale.

In quella sede la Suprema Corte nell'ordinanza di rimessione si era posta il problema di un'eventuale coincidenza *"tra l'oggetto del giudizio di merito principale e quello del giudizio [della Corte Costituzionale] avente ad oggetto l'esame della questione di costituzionalità"* ed aveva statuito che nel caso di specie, il dispositivo della sentenza del giudizio di merito *"avrebbe avuto un contenuto più ampio di quello della sentenza della Corte Costituzionale: mentre quest'ultima si limita a dichiarare il contrasto con la Costituzione di una determinata disposizione di legge, la prima accerta l'avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione"*.

Nella sentenza n.1/2014 la Corte aveva ritenuto rilevante la questione *«ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi». Ciò si realizzerebbe nella questione in esame, «perché il petitum oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato ... non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto».*

Si trattava naturalmente di una questione particolare - profondamente diversa da quella decisa nella sentenza n. 33/2019 - in cui un orientamento non restrittivo sulla rilevanza poteva anche essere dettato dalla esigenza di favorire uno scrutinio della legge elettorale da parte del giudice delle leggi.

Il dato su cui appare soffermarsi è il principio sancito dalla Corte nel 2014 – per un caso molto peculiare – e ripreso nella sentenza n.33/2019 come principio di applicazione generale. Vale a dire il riconoscimento della possibilità di promuovere un giudizio lamentando come unico motivo l'illegittimità costituzionale di una legge, ma ad una condizione: che nel giudizio principale sia individuabile un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale.

Senonchè, a ben vedere, tale limite appare piuttosto labile, per non dire inconsistente. Ed infatti, quasi connaturata al principio della domanda innanzi al giudice adito risiede la necessaria diversità – sotto il profilo formale – fra il petitum del 1° giudizio dal petitum in Corte Costituzionale. Nel senso che innanzi

² Per commenti cfr, tra gli altri, B, Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sentenza n.1/2014* in *Federalismi.it*; S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista telematica AIC*.

al giudice amministrativo l'ente locale può chiedere l'annullamento della circolare o dell'atto applicativo della legge, unitamente ad un accertamento negativo, ma comunque facendo valere l'illegittimità della legge come unico motivo, in guisa che il petitum sostanziale è incentrato comunque su detta incostituzionalità, che viene veicolata in Corte per il tramite del giudice a quo. Invero, sotto il profilo strettamente formale, vengono in rilievo petitum separati, giacchè in Corte Costituzionale il tema è quello della legittimità o meno della legge, mentre innanzi al giudice amministrativo la richiesta verte sulla illegittimità degli atti impugnati (o, nel giudizio civile, del riconoscimento del diritto). Ma sotto il profilo sostanziale si tratta in entrambi i giudizi sempre di una contestazione della legge, nella diversa forma – da un lato - di contestazione di atti applicativi o di accertamento negativo dell'obbligo innanzi al giudice a quo, e – dall'altro lato - nella forma più diretta di contestazione della medesima legge innanzi alla Corte.³ Per concludere sul punto, se un ente locale intende contestare una legge deve comunque sottostare al filtro del giudice a quo, non potendo adire direttamente la Corte Costituzionale. Purtuttavia i principi elaborati dalla giurisprudenza, in ultimo dalla sentenza n.33/2019, consentono dal punto di vista sostanziale di far valere davanti al giudice adito come motivo di ricorso l'incostituzionalità della legge, posto che – sotto il profilo meramente formale – la condizione della diversità di petitum nel giudizio a quo e in quello in Corte è facilmente realizzabile (e quasi connaturata alla diversità dei giudizi stessi). Così facendo, l'ostacolo del mancato accesso diretto trova una sua compensazione nella facilità di pervenire in Corte per il tramite del giudizio principale, che diventa il veicolo attraverso cui l'ente locale può portare la questione in Corte Costituzionale.

1.2. Questioni inerenti alla effettività della tutela.

Si dirà: ma nella ipotesi di accesso diretto in Corte l'ente locale sarebbe in grado di conseguire una risposta in tempi ragionevoli. In caso contrario i tempi di giustizia diventano eccessivamente lunghi ed insostenibili. Infatti occorre prima adire il giudice a quo, che poi a sua volta deve sollevare la questione in Corte, che a sua volta deve celebrare il suo giudizio, per poi rinviare la questione al giudice a quo per essere decisa. Con buona pace della effettività della tutela per il Comune ricorrente.

Invero, nel nostro ordinamento sussistono meccanismi processuali in grado di conferire una tutela al ricorrente nelle more della definitiva decisione della controversia. Nei giudizi amministrativi viene

³ E del resto anche a proposito della sentenza n.1/2014 la dottrina aveva rilevato che vi fosse una sorte di identità fra giudizio principale e giudizio di costituzionalità, in guisa che tale operazione costituisse un esempio di “fictio litis” vale a dire di azione intrapresa al solo fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale (cfr A. Anzon Demming, *Un tentativo coraggioso ma improprio per fare valere la incostituzionalità della legge per le elezioni politiche*, in *Nomos* 2013, fasc.1; M. Polese, *L'eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014* in *Rivista telematica AIC*.

garantita l'effettività della tutela tramite la richiesta di misure cautelari che investano l'atto applicativo della legge, in guisa che una sospensiva dell'atto ne paralizza l'effettiva applicazione e, quindi, pur nella validità della legge (sottoposta al vaglio della Corte) il conseguimento della misura cautelare consente una sospensione – nelle more del giudizio - dell'efficacia delle disposizioni attuative della norma asseritamente incostituzionale.

In altri termini la tutela cautelare consente di disinnescare gli effetti della legge attraverso la sospensione degli effetti degli atti applicativi.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n.200/2014, ha riconosciuto la possibilità del giudice a quo di sospendere interinalmente il provvedimento impugnato e di sollevare in sede cautelare la questione di legittimità costituzionale: *“la concessione della misura cautelare, ai sensi dell’art. 55, comma 11, del decreto legislativo n. 104 del 2010, comporta l’instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La questione, quindi, deve considerarsi rilevante”*.

In definitiva, la tutela dei Comuni avverso leggi lesive può essere raggiunta tramite un doppio binario: da una parte il Comune può formulare un ricorso su un motivo riconducibile alla incostituzionalità della legge; dall'altro – nelle more – può neutralizzare gli effetti di un atto applicativo della legge con il conseguimento della misura cautelare e con la contestuale richiesta della sollevazione della questione in Corte Costituzionale.

2. Altre modalità di tutela per gli enti locali avverso leggi statali/regionali.

2.1. L'accesso diretto in Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 32 della l. 87/1953.

In disparte dal commento alla sentenza n.33/2019 e dai meccanismi di accesso indiretto alla Corte, l'occasione è propizia per una breve riflessione su altri strumenti azionabili dai Comuni nel nostro ordinamento per impugnare leggi statali (o regionali) lesive.

Già prima della riforma del Titolo V la Corte costituzionale, con la sentenza 408/1998, aveva prefigurato la possibilità per le Regioni di poter ricorrere in difesa degli enti locali *“solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale”* (sentenza n. 171/1999).

La previsione di un ruolo degli enti locali nella proposizione dei giudizi in Corte è stata riconosciuta dalla legge “La Loggia” 5 giugno 2003, n. 131 (“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”), di modifica degli artt. 31 e 32 della l. 87/1953.

L' art. 31 della legge 87/1953 così statuisce: *“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”; ai sensi dell’art.32: “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, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali?”.

Le norme citate consentono dunque al Consiglio delle autonomie locali (organo previsto e istituito dall’art. 123 della Costituzione) di “stimolare” le Regioni ad adire in via diretta la Corte costituzionale a tutela delle ragioni degli Enti Locali.

Invero il ricorso della regione per lesioni delle attribuzioni delle autonomie locali era dapprima consentito solo se ciò avesse implicato comunque una lesione della competenza legislativa regionale.

Una apertura importante veniva compiuta dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 298/2009 secondo cui “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” (Corte Cost. n. 298/2009, considerato in diritto, Punto 7.2).

Il fondamento della legittimazione della Regione a farsi portatrice di istanze degli enti locali viene ravvisato nello stretto collegamento tra i compiti della Regione e quelli degli enti locali “Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza 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”.

Si compie, con questo istituto, una strana dissociazione fra interesse sostanziale e legittimazione processuale. Secondo i principi di diritto processuale, i titolari di un interesse qualificato sono automaticamente anche legittimati ad agire per il riconoscimento della loro situazione soggettiva che si assume lesa. In tal caso, invece, l’interesse del Comune – pur meritevole di tutela – può essere azionato non già dal Comune, ma dalla Regione, unico soggetto cui viene riconosciuta la legittimazione ad agire in via principale avverso leggi statali.

Dunque la Regione può diventare un veicolo importante in grado di portare in via diretta innanzi alla Corte Costituzionale istanze dei Comuni avverso leggi limitative delle autonomie locali. Tale istituto viene a volte sottovalutato dai Comuni, ma a ben vedere costituisce uno strumento che può essere maggiormente valorizzato dagli enti locali per contestare leggi dello Stato.

2.2. Disapplicazione della legge statale in contrasto con normativa europea.

Nel panorama degli strumenti a disposizione degli enti locali per censurare leggi statali/regionali va poi sempre considerato l'istituto generale della disapplicazione di norme in contrasto con il diritto dell'Unione europea, senza che la Corte costituzionale venga necessariamente investita della questione di legittimità della norma ⁴.

Come noto, la regola della supremazia del diritto dell'Unione sui diritti nazionali trova le proprie basi giuridiche nei Trattati, in particolare l'art.4, par. 3, del TUE, ed in alcune disposizioni costituzionali quali gli articoli 11 e 117, co.1 Cost.

Ebbene, in caso di contrasto tra norme statali e disciplina UE il giudice adito può provvedere a disapplicare le norme interne.

A tal fine può essere utile fare riferimento alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 269/2017 secondo cui *“... deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale”*.

Dunque l'ente locale può sempre chiedere al giudice adito di disapplicare la norma statale contestata. Ove il giudice prenda atto del contrasto della legge interna con quella della Unione Europea, e si convinca che tale contrasto non può essere risolto su base interpretativa, potrà anche applicare direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, in ragione del primato del diritto dell'Unione.

Il richiamo di un precedente giurisprudenziale può essere utile a chiarire la portata della disapplicazione di una legge – in materia di valutazione di impatto ambientale - in un giudizio intrapreso proprio da un Comune.

Una società agricola s.r.l, aveva presentato istanza, ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, al fine di ottenere l'autorizzazione per realizzare un impianto di produzione elettrica da biogas da ubicare nel Comune di Corridonia, della potenza nominale di 999 kWe.

⁴ Sin dalle note pronunce della Corte di giustizia dell'Unione nella sentenza resa, nel 1978, in relazione al caso Simmenthal e della Corte costituzionale nella sentenza n. 170 del 1984. SI intende per diritto dell'Unione europea: Trattati istitutivi, regolamenti, direttive d'immediata applicabilità e sentenze della Corte di giustizia.

Considerato che la l.r. n. 7/2004, vigente *ratione temporis*, prevedeva la sottoposizione del progetto a verifica di assoggettabilità a Via (c.d. *screening*), la predetta società aveva, altresì, proposto apposita domanda di Via.

Nel 2011 la Regione Marche aveva comunicato la non doverosità della verifica ambientale e del parere della Regione, avendo una sopravvenuta legge regionale del 2011 provveduto ad escludere la VIA per i progetti sotto la soglia potenziale termica di 3Mwt. L'impianto era stato, dunque, autorizzato senza VIA dalla Regione.

Tale autorizzazione veniva impugnata dal Comune di Corridonia, anche in ragione della ubicazione dell'impianto, adducendo che la sopravvenuta legge regionale fosse in contrasto con la normativa comunitaria e come tale disapplicabile.

Il giudice amministrativo aveva accolto il ricorso per *contrasto tra l'art. 24 della l.r. n.20/11 e la Dir. Comunitaria 92/2011 UE, concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in ragione della doverosità della V.I.A. cui concorrono i principi di precauzione e dell'azione preventiva, propri del diritto Comunitario, sanciti all'art. 191 del T.F.U.E.*, (così Cons. di Stato, sez. IV[^], n.4730, di conferma del Tar Marche, n.659/2013), con conseguente disapplicazione della legge regionale contestata.

3. Problemi di accesso degli enti locali in Corte Costituzionale ai sensi dell'art.134 Costituzione.

Per completezza, si rileva come sia invece molto più arduo ricercare un'eventuale legittimazione dei Comuni all'accesso diretto in Corte Costituzionale tramite il meccanismo previsto dall'art.134, n. 2 della Costituzione, il c.d. "Conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato e tra stato e regioni, o tra regioni".

Ai sensi dell'art. 114 della Costituzione i Comuni sono organo distinto dallo Stato, sicchè è senza dubbio da escludere una loro ricostruzione in termini di potere dello Stato. Quindi non hanno legittimazione per quanto concerne i conflitti intersoggettivi.

Allo stesso modo l'art. 134 limita testualmente i conflitti intersoggettivi allo Stato e alle Regioni, sicchè non appare possibile ipotizzarne una estensione anche ai Comuni ⁵.

⁵ E del resto la Corte Costituzionale quando si è trovata innanzi a ricorsi proposti direttamente da Comuni ne ha dichiarato l'inammissibilità ([sentenze n. 303 del 2003 e n.130/2009](#)), giacchè nessun elemento letterale o sistematico consente di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della l. 11 marzo 1953, n. 87"

4. Conclusioni.

Costituisce una questione sempre attuale e ricorrente quella della possibilità degli enti locali di contestare leggi statali o regionali lesive delle loro attribuzioni, posto che ad essi non è consentito l'accesso in via diretta alla Corte Costituzionale ai sensi degli art. 127 e 134.

Naturalmente la via maestra per consentire un tale accesso sarebbe quello di riaprire un dibattito diretto ad una revisione costituzionale che inserisca i comuni, le province e le città metropolitane fra i soggetti legittimati ad adire la Corte avverso leggi lesive delle loro prerogative.

Tale percorso peraltro sarebbe in qualche modo coerente con il ruolo sempre più centrale dei Comuni all'interno dell'ordinamento costituzionale, con la loro equiordinazione alle regioni ed allo Stato ai sensi dell'art.114, e con le attribuzioni loro conferite dall'art.118.

Del resto una riforma in tal senso era stata prospettata con la Commissione Bicamerale "D'Alema" alla fine degli anni '90, che aveva previsto una norma di diretto accesso anche di Province e Comuni in Corte Costituzionale avverso leggi statali/regionali invasive della loro competenza, entro 60 giorni dalla pubblicazione e con delibera assembleare.

Per altro verso è pur vero che un accesso diretto in Corte aprirebbe la strada ad un numero potenziale molto elevato di contenziosi innanzi al giudice delle leggi.

In disparte da ipotesi di riforma costituzionale, nondimeno sussistono molteplici ed eterogenei istituti che consentono agli enti locali di poter contrastare leggi lesive della loro autonomia.

La citata sentenza della Corte Costituzionale n.33/2019 conferma un orientamento già emerso nella sentenza n.1/2014 (espressa invero sulla particolare fattispecie della legge elettorale), decisamente favorevole all'accesso in Corte per il tramite del giudice adito; infatti la questione di legittimità costituzionale viene qualificata come rilevante anche se nel giudizio principale sia stata dedotta come unico motivo di difesa innanzi al giudice a quo, adito per l'accertamento negativo dell'obbligo previsto dalla legge e per l'annullamento di atti applicativi della stessa.

La sola condizione richiesta dalla giurisprudenza consiste infatti nella autonomia del petitum nel giudizio a quo rispetto a quello proprio del giudizio in Corte; condizione che appare facilmente configurabile, anche alla luce della interpretazione delle sentenze n.1/2014 e 33/2019 che ritengono sufficiente una mera differenziazione dei due petitum, peraltro spesso connaturata alla diversità dei due giudizi.

Di certo gli enti locali possono prendere buona nota di questa giurisprudenza che non pone particolari ostacoli all'accesso in Corte, pur sempre per il tramite di un giudizio principale promosso innanzi al giudice a quo.



Purtuttavia, in termini di effettività della tutela nelle more del giudizio, si ritiene che gli enti locali ricorrenti possano conseguire una tutela anche nell'immediato con il conseguimento nel giudizio principale di una misura cautelare idonea a sospendere l'efficacia degli atti applicativi ed esecutivi della legge contestata.

Sotto altro profilo, sussiste la possibilità per gli enti locali di portare innanzi alla Corte una questione per il tramite della regione di riferimento ai sensi e per gli effetti degli art. 31 e 32 della legge n. 87/1953, introdotti dalla legge n. 131/2003. Possibilità da non sottovalutare, tenuto anche conto della ampia portata attribuita a tale istituto dalla giurisprudenza costituzionale che consente alla regione di contestare la legge per lesione delle attribuzioni degli enti locali, pur a prescindere da profili di invasione delle competenze legislative regionali.

La sensazione è che, preso atto del mancato inserimento dell'accesso in via diretta degli enti locali in Corte a seguito del fallimento della "Bicamerale" ed in esito alla riforma costituzionale del 2001, all'interno dell'ordinamento vi sia stato il tentativo di compensare tale mancanza attraverso un ampliamento della portata di altri istituti. In tale chiave può essere letta sia l'introduzione delle norme citate con legge n.131/2003, sia l'orientamento della giurisprudenza costituzionale diretto - da un lato - ad estendere la possibilità delle regioni di far valere la lesione delle attribuzioni degli enti locali, e dall'altro lato a facilitare l'accesso in Corte per il tramite del giudice a quo.

Non da ultimo soccorrono in favore degli enti locali anche i principi generali in materia di primazia del diritto dell'Unione europea rispetto a norme nazionali con esse contrastanti. In tal caso, infatti - a prescindere dalla instaurazione di appositi giudizi sulla legge in Corte Costituzionale, o in Corte di giustizia - ben può essere invocata innanzi al giudice adito la disapplicazione della legge, conseguendo nel caso di specie il risultato pratico voluto con l'instaurazione del giudizio.