

BREVIARIA IURIS

fondati da

GIORGIO CIAN e ALBERTO TRABUCCHI

[e continuati da GIORGIO CIAN]

ROBERTO CAVALLO PERIN
Ordinario dell'Univ. di Torino

ALBERTO ROMANO
Ordinario dell'Univ. di Roma «La Sapienza»

COMMENTARIO BREVE AL TESTO UNICO SULLE AUTONOMIE LOCALI

(D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)

- 1 - G. CIAN - A. TRABUCCHI - *Commentario breve al codice civile*⁷
- *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale*⁷
- 2 - A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve alla legge fallimentare*⁴
- 3 - F. CARPI - V. COLESANTI - M. TARUFFO - *Commentario breve al codice di procedura civile*⁵
- *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale*⁵
- 4 - A. CRESPI - F. STELLA - G. ZUCCALÀ - *Commentario breve al codice penale*⁴
- *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale*⁸
- 5 - P. MARCHETTI - L.C. UBERTAZZI - *Commentario breve al diritto della concorrenza (Antitrust, Concorrenza sleale, Pubblicità, Marchi, Brevetti, Diritto d'Autore)*³
- 6 - G. CONSO - V. GREVI - *Commentario breve al codice di procedura penale*
- *Commentario breve al codice di procedura penale - Complemento giurisprudenziale*⁴
- 7 - V. CRISAFULLI - L. PALADIN - *Commentario breve alla Costituzione*
- 8 - G.L. PELLIZZI - G. PARTESOTTI - *Commentario breve alla legislazione sulla cambiale e sugli assegni*³
- 9 - G. CONSO - V. GREVI - *Prolegomeni a un commentario breve al nuovo codice di procedura penale (opera esaurita)*
- 10 - A. ROMANO - *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*²
- 11 - G. ALPA - P. ZATTI - *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari* (2 tomi - Tomo I⁴ Tomo II³)
- 12 - M. GRANDI - G. PERA - *Commentario breve alle leggi sul lavoro*³
- 13 - F. POCAR - *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*
- 14 - F.C. PALAZZO - C.E. PALIERO - *Commentario breve alle leggi penali complementari*
- 15 - C. CONSOLO - C. GLENDI - *Commentario breve alle leggi del processo tributario*
- 16 - R. CAVALLO PERIN - A. ROMANO - *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2006

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2006 by Cedam - Padova

ISBN 88-13-26147-0

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Per comunicazioni, suggerimenti o documenti:
cavalloperin.tuel@unito.it
www.personalweb.unito.it/roberto.cavalloperin/diramm

Stampato in Italia - Printed in Italy

Centrofotocomposizione Dorigo - Padova
Stampa: Grafiche TPM S.r.l. - Padova

AUTORI DELL'OPERA

DIRETTORI:

Roberto Cavallo Perin e Alberto Romano

COLLABORATORI:

Ordinamento degli enti locali
D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Art. 1: R. Cavallo Perin e Alb. Romano

Art. 2, § I: R. Cavallo Perin; § II: S. Civitavarese

Art. 3, Sez. I: A. Poggi; Sez. II: I. Massa Pinto

Art. 4, § I-II e IV-V: G. De Muro; § III: I. Massa Pinto

Art. 5: G. De Muro

Art. 6, Sez. I, § I-III: A. Poggi; Sez. I, § IV-V, Sez. II: B. Gagliardi

Art. 7, Sez. I: E. Palici Di Suni; Sez. II: B. Gagliardi

Art. 7 bis: A. Cioffi

Art. 8: D. Tosi

Art. 9: F. Satta

Art. 10: M. Bombardelli

Art. 11: M. Comba

Art. 12: G. Ferrero

Art. 13: I. Massa Pinto

Art. 14: R. Cavallo Perin

Artt. 15-17: M. Consito

Art. 18: A. Cerchia

Art. 19: S. Foà

Art. 20, Sez. I: G. De Muro; Sez. II: S. Foà

Art. 21: M. Consito

Art. 22, Sez. I e Sez. II, § III-IV: D. Casalini; Sez. II, § I-II: G. De Muro

Art. 23, § I-VI e § VIII: D. Casalini; § VII: M. Consito

Art. 24: A. Benedetti

Artt. 25-26: M. Consito

Artt. 27-28: A. Corsini

Art. 29: M. Consito

Artt. 30-31: S. Civitavarese

Art. 32: P. Forte

Art. 33: S. Civitavarese

Art. 34: A. Savatteri

Art. 35: S. Civitavarese

Art. 36: C.E. Gallo

Art. 37: M. Caielli

Art. 38, Sez. I, § I: M. Caielli; Sez. I, § II-VI e Sez. II: M. Andreis

Artt. 39-42: M. Andreis

Art. 43: A. Giorgis

Art. 44: L. Geninatti

Art. 45: M. Caielli

Art. 46, § I-IV: A. Di Giovine; § V-VIII: D. Casalini

Art. 47: A. Corsini

Art. 48, Sez. I: M. Andreis; Sez. II: G. Crepaldi

Art. 49: G. Gardini

Art. 50, Sez. I: M. Andreis; Sez. II: R. Cavallo Perin

Art. 51: E. Grosso

Artt. 52-53: A. Mastromarino

Art. 54: R. Cavallo Perin

Art. 55: E. Grosso

Artt. 56-57: M. Cavino

Art. 58: E. Grosso

Art. 59: M. Cavino

Artt. 60-62: L. Geninatti

Artt. 63-69: L. Imarisio

Art. 70: F. Satta

Artt. 71-73: A. Romeo

Artt. 74-75: F. Longo

Art. 76: M. Longo

Artt. 77-84: R. Viriglio

Art. 85: G. Crepaldi

Artt. 86-87: R. Viriglio

Art. 88: G. Crepaldi

Art. 89, Sez. I: G. Crepaldi; Sez. II: D. Casalini; Sez. III: B. Gagliardi

Art. 90, § I-V: A. Pioggia; § VI-VII: D. Casalini

Art. 91: B. Gagliardi

Art. 92: D. Casalini

Art. 93: G.M. Racca

Art. 94: A. Cerchia

Art. 95: M. Longo

Art. 96: M. Andreis

Art. 97-98: E. Sortino

Artt. 99-106: S. Foà

Art. 107, Sez. I-II e Sez. IV: D. Casalini; Sez. III: G.M. Racca

Art. 108: M. Brocca

Artt. 109-111: D. Casalini

Art. 112: R. Cavallo Perin

Art. 113, Sez. I, Sez. II, § V-VIII, Sez. III, Sez. IV, Sez. V, Sez. VI, Sez. VII: R. Cavallo Perin; Sez. II, § I-IV: G. Romano

Artt. 113 bis-114: R. Cavallo Perin

Art. 115: A. Prinetto

Art. 116: E. Scotti

Art. 117: S. Piperno

Artt. 118-119: A. Prinetto

Artt. 120-121: A. Savatteri

Art. 122: C. Manassero

Art. 123: R. Cavallo Perin

Art. 124: A. Gariglio

Art. 125: F. Pallante

Artt. 126-127: F. Gaboardi

Artt. 128-132: A. Gariglio

Art. 133: F. Gaboardi

Art. 134: F. Francario

Artt. 135-136: F. Cassella

Art. 137: D. Casalini

Art. 138: G.M. Racca

Art. 139: G. Gardini

Art. 140: S. Civitaresè

Art. 141: B. Gagliardi

Art. 142: A. Mastromarino

Art. 143: B. Gagliardi

Artt. 144-145: A. Mastromarino

Art. 145 bis: V. Palmieri

Art. 146: R. Cavallo Perin

Art. 147: P. Bondonio

Art. 148: F. De Filippis

Artt. 149-150: M. Barbero

Art. 151: M.L. Bassi

Artt. 152-153: P. Pelillo

Artt. 154-155: M. Barbero

Art. 156: B. Gagliardi

Art. 157: P. Pelillo

Art. 158: M. Barbero

Art. 159: A. Cerutti

Art. 160: M. Barbero

Art. 161: P. Pelillo

Artt. 162-173: S. Piperno

Art. 174: F. Gaboardi

Art. 175: M. Consito

Art. 176: F. Gaboardi

Art. 177: D. Casalini

Art. 178: F. Gaboardi

Art. 179: M. Consito

Artt. 180-185: F. Gaboardi

Artt. 186-190: A. Lauriola

Art. 191: M. Consito

Art. 192: G.M. Racca

Artt. 193-195: F. Gaboardi

Artt. 196-198 bis: P. Bondonio

Artt. 199-207: M. Specca

Art. 208: G. Profiti

Artt. 209-211: S. Cimini

Artt. 212-226: G. Profiti

Artt. 227-230: E. Sorano

Art. 231: P. Bondonio

Artt. 232-233: E. Sorano

Artt. 234-241: E. Sortino

Artt. 242-258: A. Crismani

Artt. 259-267: F. Gaboardi

Art. 268: V. Palmieri

Artt. 268 bis-268 ter: A. Crismani

Art. 269: V. Palmieri

Artt. 270-272: G. Crepaldi

Art. 273, § I: M. Consito; § II: G. Crepaldi; § III: S. Civitaresè; § IV: E. Palici Di Suni;

Art. 274: A. Mussa

Art. 275: V. Palmieri

prefetto, in sede di controllo sugli atti degli enti locali emanati nell'esercizio di funzioni statali, di nominare un commissario *ad acta* che si sostituisce all'organo inadempiente dell'ente locale (sub art. 54, co. 6° e 8°s.; BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, cit., 196s.).

138 Annullamento straordinario. 1. In applicazione dell'articolo 2, comma 3, lettera p, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità.

- 1 ■ Il potere di annullamento governativo trova il suo fondamento nell'art. 2, co. 3°, lett. p, l. 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ove si prevede che il Consiglio dei Ministri possa procedere all'annullamento degli atti amministrativi illegittimi sentito il parere del Consiglio di Stato. ■ La norma in esame ha ripreso il contenuto della precedente disciplina di cui all'art. 6, L. com. prov. 1934 che prevedeva che: «Il Governo ha facoltà in qualunque tempo di annullare d'ufficio o su domanda, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di leggi o di regolamenti generali o speciali». Con tale norma si attuò un significativo cambiamento in relazione al riparto di giurisdizione dal momento che si prevede che contro il decreto di annullamento fosse «sempre ammesso il ricorso per legittimità al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ovvero il ricorso straordinario», spostando avanti al giudice amministrativo anche controversie che involgevano direttamente l'esistenza delle obbligazioni contrattualmente assunte (per le conseguenze in materia di giurisdizione sugli appalti pubblici e di esclusione della sussistenza di diritti precontrattuali e contrattuali: RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Napoli, 2000, ove si richiama: VITTA, *R. amm.* 36, 297). ■ Il potere governativo di annullamento in origine risultava orientato all'annullamento di qualunque atto illegittimo che fosse stato approvato dalle autorità amministrative, senza una specificazione espressa delle ragioni che avrebbero potuto giustificare l'esercizio. La previsione della possibile impugnazione dell'atto di annullamento avrebbe demandato al giudice amministrativo la definizione dei limiti di legittimità nell'esercizio di tali poteri (CAVALLO PERIN, *D. amm.* 04, 14s.). ■ Nella vigente disciplina il potere è stato attribuito non al governo genericamente inteso, ma al Consiglio dei

ministri e si è voluto esplicitare che tale potere può essere legittimamente esercitato solo ove si riscontri una effettiva esigenza di tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico e proprio dall'interpretazione di tale presupposto si può desumere la consistenza del potere in esame. Inoltre si era prevista espressamente la possibilità di annullare anche gli atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, richiedendo oltre al parere del Consiglio di Stato «anche il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali» (art. 2, co. 3°, lett. p, l. n. 400/88). Un tale potere incontra peraltro le limitazioni delle disposizioni costituzionali che prevedono tassativi mezzi di intervento statale nei confronti delle Regioni e Province autonome che dispongono di particolari garanzie della propria autonomia (Corte cost. 229/89). La Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 3°, lett. p, l. n. 400/88 nella parte in cui prevede l'adozione da parte del Consiglio dei ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle regioni e delle province autonome. Si è evidenziata la natura costituzionale (o politica) dell'autonomia regionale (art. 115 Cost.) con la conseguenza che contenuti e confini di tale autonomia debbano trovare un diretto fondamento costituzionale, e quindi anche i poteri dello Stato atti ad incidere su tale autonomia costituzionalmente garantita. ■ Il potere di annullamento risulta infatti generale e straordinario e svincolato da ogni limite temporale ed è stato ricondotto ad una forma speciale di controllo sugli atti. Tuttavia si tratterebbe di un controllo che per le enunciate caratteristiche di facoltatività e di inesistenza di un limite temporale, sia di discrezionalità nella individuazione dell'esigenza di tutela dell'unità dell'ordinamento, parrebbe riconducibile all'amministrazione attiva. Secondo un'altra posizione si tratterebbe di un potere di autotutela e di annullamento d'ufficio, ma una simile configura-

zione si adatterebbe ad un'amministrazione monolitica e non ad un ordinamento giuridico pluralista. Ancora, una terza ricostruzione, evidenziando la discrezionalità di un tale annullamento, lo riconduce agli atti di alta amministrazione o di indirizzo politico, ma anche in tale prospettiva si è ritenuta incostituzionale la previsione di un intervento non d'indirizzo, ma specifico e puntuale di annullamento (Corte cost. 229/89; BIN, *G. cost.* 89, I, 99; BARBENSI, *Nuova Rass.* 94, 56; considera il potere di annullamento straordinario come potere *extra ordinem* ricollegabile in parte ad una funzione di amministrazione attiva che presuppone una valutazione discrezionale che giustifichi l'azione del governo ed in parte ad un sindacato di legittimità su atti illegittimi (BERTOLISSI, 556). In tale prospettiva si ritiene che la disciplina costituzionale dei poteri di controllo sugli atti delle regioni sia tassativa e non possa essere ampliata dal legislatore ordinario. Nella vigenza del precedente art. 125 Cost., (abrogato con la L. cost. n. 3/01 di riforma del titolo V della Costituzione) era dunque previsto che il controllo di legittimità degli atti amministrativi delle regioni avvenisse da parte di un organo dello Stato, ma in forma decentrata (Corte cost. 229/89; Corte cost. 242/89, afferma che è manifestamente inammissibile, perché già dichiarata fondata da Corte cost. 229/89, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 3°, lett. p, l. n. 400/88, nella parte in cui si riferisce all'annullamento straordinario da parte del governo degli atti amministrativi delle regioni e delle province autonome). L'eliminazione anche di questo controllo determina che gli atti amministrativi delle regioni non risultino più soggetti ad alcun controllo statale e possano formare oggetto solo di impugnativa giurisdizionale (VESPERINI, *I poteri locali*, Cosenza, 2001, 268; ID., *Gli enti locali*, Roma-Bari, 2004, 103; BIFULCO, *Reg.* 04, 87; ROMANO TASSONE, *D. amm.* 98, 57). ■ Con la riforma del titolo V della Costituzione l'art. 115 Cost. («Le regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri secondo i principi fissati nella Costituzione») è stato abrogato ed il nuovo art. 114 Cost. prevede con espressione del tutto simile a quella del precedente art. 115 Cost. che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Potrebbe dunque sostenersi che la garanzia costituzionale prevista in precedenza solo per le regioni sia stata estesa anche alle province ed ai comuni ed escluda la legittimità costituzionale di un generale potere di annullamento previsto in legge ordinaria (VESPERINI, *Gli enti locali*, Roma-Bari, 2004, 103; CORPACI, *Reg.* 01, 1324;

DUGATO, in AA.VV., *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, 205; LORELLI, in *Il «nuovo» ordinamento regionale*, a cura di Gambino, Milano, 2003, 480). Si è anche sostenuto che il potere di annullamento governativo per risultare conforme alla nuova disciplina costituzionale vada interpretato in relazione al nuovo testo dell'art. 120 Cost. che tipizza le ipotesi in cui si ammette l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti autonomi. Se si ritiene che il potere sostitutivo possa intervenire non solo in caso di comportamento omissivo dell'ente, ma anche come intervento demolitorio e sostitutivo, si può ritenere che il nuovo testo costituzionale abbia tipizzato le ipotesi in cui è necessario un intervento statale a «tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico», (SCIULLO, in AA.VV., *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, 221). Tali ipotesi sarebbero dunque quelle di «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120 co. 2°, Cost., concernente il potere sostitutivo del Governo). Come per il potere sostitutivo anche l'annullamento governativo andrebbe attuato «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120 co. 2°, Cost.). In tale prospettiva si ritiene che la disposizione in commento potrebbe superare il vaglio di costituzionalità con una sentenza interpretativa nel senso indicato (SCIULLO, *op. cit.*, 222; Corte cost. 242/89, afferma che è inammissibile, per assoluta carenza di motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 3°, lett. p, l. n. 400/88, nella parte in cui si riferisce all'annullamento straordinario da parte del governo degli atti amministrativi degli enti dipendenti dalla regione e degli enti locali). Il Consiglio di Stato ha sostenuto l'assenza di modificazioni della disciplina in esame ad opera del nuovo testo costituzionale, con la conseguenza che in assenza di espressa controindicazione nei confronti degli atti amministrativi illegittimi dei comuni e delle province l'istituto dell'annullamento governativo può ancora trovare applicazione a tutela dell'unità dell'ordinamento (Cons. St., Sez. I, par. n. 1313/03, *Cons. Stato* 03, I, 1834). ■ Il potere di annullamento straordinario trova il suo fondamento nell'obbligo per il Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 95 Cost. di assicurare il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo nel quadro

di unità ed indivisibilità della Repubblica sancita dall'art. 5 Cost. Infatti il Consiglio dei Ministri nell'esercizio di tale potere opera come «organismo preposto all'apparato della Pubblica Amministrazione (statale e non statale), intesa, pur nelle sue diverse articolazioni come ordinamento unitario» (Cons. St., Sez. I, par. n. 1313/03, *Cons. Stato* 03, I, 1834). La previsione di un procedimento che prevede una deliberazione del Consiglio dei Ministri evidenzia il raccordo tra la funzione di indirizzo politico e la funzione amministrativa che interviene su di un particolare atto amministrativo che si ritiene illegittimo e lesivo del principio di unità dell'ordinamento giuridico. Il procedimento volto all'annullamento straordinario può essere avviato d'ufficio ovvero a seguito di denuncia da parte di soggetti interessati ed il governo è obbligato a richiedere un parere al Consiglio di Stato ove si potranno evidenziare le illegittimità dell'atto e soprattutto le esigenze di tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico che giustificano la decisione di annullamento (Cons. St., Sez. I, par. n. 1313/03, *Cons. Stato* 03, I, 1834). ■ Il Consiglio di Stato è infatti chiamato a valutare in primo luogo la sussistenza di vizi di incompetenza del-

l'autorità emanante in relazione al nuovo riparto stabilito in Costituzione. La violazione dell'ordine delle competenze con emanazione di atti in materie del tutto sottratte alla competenza locale, poiché di rilevanza nazionale, determina vizi di legittimità o nullità ed evidenzia la necessità di garantire la tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico (per un caso concernente l'annullamento straordinario dell'ordinanza contingibile e urgente di un sindaco con la quale si vietava l'atterraggio di aerei militari nell'aeroporto cittadino a tutela della pubblica incolumità, poiché nei pressi dell'aeroporto era collocata una raffineria che avrebbe potuto costituire obiettivo sensibile: Cons. St., Sez. I, par. n. 1313/03, *Cons. Stato* 03, I, 1834, ove si afferma che l'atto è viziato per difetto assoluto di competenza poiché la politica estera, i rapporti internazionali, la difesa e le forze armate sono materie di competenza esclusiva dello Stato del tutto sottratta alla competenza amministrativa locale). ■ La deliberazione di annullamento straordinario risulta in ogni caso impugnabile avanti al giudice amministrativo con ricorso giurisdizionale.

139 Pareri obbligatori. 1. Ai pareri obbligatori delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni e di ogni altro ente sottoposto a tutela statale, regionale e subregionale, prescritti da qualsiasi norma avente forza di legge ai fini della programmazione, progettazione ed esecuzione di opere pubbliche o di altre attività degli enti locali, si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, salvo specifiche disposizioni di legge.

- 1 ■ L'art. 50, l. 142/90 anticipò di pochi mesi alcuni contenuti di semplificazione dell'azione amministrativa della l. 241/90 prevedendo: a) l'espressione dei pareri obbligatori entro il termine di 60 gg. dalla richiesta, salvo il minore termine di legge; b) la possibilità di proroga del termine per una sola volta e «per un tempo pari a quello del termine originario»; c) la possibilità di prescindere dal parere decorso infruttuosamente il termine originario, o quello prorogato.
- 2 ■ Secondo la **disciplina generale** sul procedimento amministrativo gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni (art. 1, co. 2°, d. lgs. 165/01) «sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso. In caso di decorrenza

del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere» (art. 16, l. 241/90, mod. da l. n. 127/97). ■ Si è considerata la legge generale sul procedimento amministrativo come disciplina minima, cui quella sulle autonomie locali avrebbe potuto derogare, indicando contenuti specifici *più favorevoli* ai destinatari (cfr. CORSO-TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti: commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991). Secondo tale orientamento tra i due termini per l'espressione del parere prevale quello più breve di legge generale di 45 gg. (art. 16, l. 241/90, già dimezzato da 90 a 45 giorni con l. n. 127/97), rispetto a quello speciale di 60 gg. (art. 50, l. 142/90); analogamente per gli effetti dell'inutile decorso del termine, la dottrina ha dubitato della

sussistenza di particolari ragioni di speditezza, tali da giustificare il ricorso al criterio della *lex specialis*, in riferimento a procedimenti attribuiti alla competenza degli enti locali; infine in quanto finalizzata alla tutela di valori costituzionalmente protetti è stata ritenuta applicabile anche agli enti locali l'eccezione prevista dalla legge generale, secondo la quale i termini e gli effetti per l'inutile decorso di essi non si applicano ai pareri che debbono essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini (art. 16, co. 3°, l. 241/90). ■ La **norma in esame** ha superato la questione rinviando espressamente alle disposizioni dell'art. 16, l. 241/90 per tutti i **pareri richiesti ad amministrazioni statali**

140 Norma finale. 1. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli altri enti di cui all'articolo 2, compresi i consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali, intendendosi sostituiti alla Giunta e al consiglio del comune o della provincia i corrispondenti organi di governo.

- 1 ■ La disposizione in esame (già art. 49, l. 142/90) **conferma quella generale** (sub art. 2, co. 2°), assoggettando alle forme di controllo sugli enti locali – di cui al capo I del Titolo VI, «Controllo sugli atti» – soltanto gli atti dei consorzi che non svolgano attività di rilevanza economico-imprenditoriale o (ove previsto dallo statuto) per la gestione di servizi sociali (sub art. 31). ■ Ai fini della sottoposizione degli atti al controllo l'articolo in commento precisa che si intendono sostituiti alla giunta o al consiglio del comune o della provincia i corrispondenti **organi di governo del consorzio**, con norma che conferma che il modello organizzativo di tali enti deve ricalcare quello proprio degli enti locali che vi aderiscono (sub art. 31). ■ La disposizione in esame riveste interesse più per questi elementi di sistema che per il contenuto precettivo, atteso che il controllo preventivo di legittimità attraverso l'organo regionale previsto dall'art. 130 Cost., di cui si occupa la maggior parte del capo in cui la norma in commento è inclusa, è stato abolito dalla l. cost. n. 3/01. ■ Anche la norma in esame dipende dal permanere della disciplina sui **controlli di legittimità** sugli atti dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost. (L. cost. n. 3/01), già oggetto di trattazione in commenti di altre norme (sub artt. 126 e 128). ■ Il rinvio disposto dall'articolo in esame riguarda tuttavia – oltre al controllo preventivo di legittimità – anche il **potere sostitutivo per omissione o ritardo** di atti obbli-

(anche ad ordinamento autonomo), **alle regioni ed ad ogni altro ente sottoposto a tutela statale, regionale e subregionale**, prescritti da qualsiasi norma avente forza di legge, ai fini della programmazione, progettazione ed esecuzione di opere pubbliche, e, in generale, di qualsiasi altra attività degli enti locali. ■ È parso inappropriato l'uso del termine «**tutela**», da cui letteralmente sembrerebbe discendere l'impossibilità di applicare la disposizione in esame, ad esempio, ai pareri di province o comunità montane nell'ambito di procedimenti comunali, e viceversa (VANDRELLI-BARUSSO, in *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, a cura di Vandrelli, Rimini, 2001, 186).

gatori spettanti al difensore civico regionale (sub art. 136) e il **potere sostitutivo del governo** (sub art. 137), nonché l'**annullamento straordinario del Governo** a tutela dell'unità dell'ordinamento (sub art. 138), nella misura in cui tali poteri siano da ritenere sopravvissuti alla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione (v. CIVITARESE MATTEUCCI, *Reg. 02, 445s.*). ■ Si applicano ai consorzi le altre disposizioni contenute nel Titolo VI, capo I, t.u. ord. enti locali riguardanti i **pareri obbligatori** di amministrazioni statali o regionali o sottoposti all'influenza delle prime (sub art. 139) ed il regime di **pubblicità degli atti** (sub art. 124). ■ In base al criterio di corrispondenza fissato dalla norma in esame l'**obbligo di comunicazione dell'elenco delle deliberazioni** (sub art. 125) va riferito agli atti assunti dal consiglio di amministrazione verso i componenti dell'assemblea, non essendovi in questo caso gruppi politici consiliari. Tuttavia proprio la particolare composizione dell'assemblea consortile (sub art. 31: sindaci e presidenti di province o loro delegati) pone in forse l'obiettivo di far conoscere la complessiva attività amministrativa del consiglio di amministrazione del consorzio a tutte le componenti politiche rappresentate negli enti locali (ad evidente scopo di controllo politico). Un'interpretazione dell'art. 125 applicato ai consorzi che ne salvaguardasse la *ratio*, postulerebbe, pertanto, o che ciascun rappresentante nell'assemblea abbia