

1 APRILE 2015

Corte costituzionale, sentenza n. 50
del 2015: scheda di lettura

di A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi e M. De Donno



Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura

di **A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi e M. De Donno**

Sommario: Premessa. **1.** La disciplina delle città metropolitane (di Alessandro Sterpa). **2.** La ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province (di Federica Grandi). **3.** Il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province (di Federica Fabrizzi). **4.** la disciplina delle unioni e fusione di Comuni (di Marzia de Donno). **5.** Riferimenti bibliografici.

Premessa.

La Corte costituzionale ha depositato, in data 24 marzo 2015, la sentenza n. 50/2015 con la quale si è pronunciata sui ricorsi presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) avverso ben 58 commi (dei 151 originari, ma poi accresciuti in numero dalle successive modifiche legislative) dell'unico articolo della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), discussi in udienza pubblica lo scorso 24 febbraio.

Atteso il rilievo che la legge Delrio ricopre ed i numerosi argomenti di censura da cui è scaturito il giudizio di legittimità costituzionale, *federalismi.it* propone una scheda di lettura dei profili affrontati dal Giudice delle leggi, per il commento approfondito dei quali si rinvia al numero della rivista che uscirà l'8 aprile p.v.

L'articolazione delle tematiche affrontate segue quanto già impostato dalla Corte costituzionale che, nell'argomentare delle questioni sottoposte, ha suddiviso in quattro gruppi i temi affrontati:

1) la disciplina delle città metropolitane, 2) la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, 3) il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province e 4) la disciplina delle unioni e fusione di Comuni.



1) La disciplina delle città metropolitane (di Alessandro Sterpa)

Il gruppo di questioni legate al giudizio delle norme statali dedicate alle Città metropolitane può essere organizzato in **due distinte sezioni**: la prima dedicata alla loro “prima istituzione” e la seconda che riguarda la disciplina complessiva del nuovo ente di area vasta.

L’esito della pronuncia della Corte costituzionale su questi profili appare in gran parte prevedibile e condivisibile. Il punto è, casomai, che alcune delle argomentazioni del Giudice delle leggi appaiono forse ultronee rispetto alla definizione dell’esito del giudizio. L’impressione, insomma, è che non sempre si evince la necessità di certe argomentazioni per giustificare la legittimità delle norme statali sulle Città metropolitane.

Cerchiamo di passare in rassegna i singoli profili trattati rinviando ad altra sede per un primo commento della pronuncia con attenzione a questi specifici aspetti.

Con riguardo al **primo insieme** di questioni (l’istituzione di un nuovo ente) la Corte ha sciolto alcuni nodi interpretativi radicando nella eccezionalità dell’istituzione di un nuovo ente la capacità della legge statale di sfuggire alla procedura aggravata *ex art. 133*, comma primo, Cost.

Con tali norme il legislatore costituzionale del 2001 ha disciplinato (in linea con il testo originario) unicamente il procedimento di variazione delle circoscrizioni territoriali delle Province (inclusa la neo-istituzione), nulla prevedendo per le Città metropolitane.

Il punto, però, non era solo quello della riconducibilità delle procedure ordinarie *ex art. 133* anche alle Città metropolitane (su questo la Corte giustamente non ha dubbi), quanto la problematica se l’istituzione delle nuove Città metropolitane avesse dovuto o meno seguire questo complesso *iter* che, come noto, prevede l’iniziativa dei Comuni, il parere della Regione e la competenza della legge statale.

La Corte costituzionale avalla la scelta del legislatore statale di far coincidere le Città metropolitane con le dieci precedenti Province. La soluzione, d’altronde, prevede la possibilità per i Comuni di esercitare l’*opting in* e l’*opting out*: quest’ultimo non è previsto espressamente dalla legge n. 56 ma, ragionevolmente, deve essere ritenuto incluso come ha chiarito la sentenza in questione.

Sul punto, i giudici hanno più volte posto l’accento sulla necessità di un intervento che garantisca – come riesce a fare solamente la legge statale – una disciplina unitaria del nuovo ente la cui istituzione, quindi, non costituisce (come invece per i ricorrenti) una materia di competenza



residuale del legislatore regionale considerata la sua assenza dall'elenco dell'art. 117, comma secondo, lettera p)..

Il Giudice delle leggi è stato chiamato a giudicare della legittimità costituzionale delle norme statali sull'istituzione delle Città metropolitane anche rispetto all'eccezione mossa dai ricorrenti in base alla quale si trattasse di una "legge provvedimento". Sul punto l'argomentazione della pronuncia è centrata sulla negazione della natura provvedimentale dell'atto del Parlamento.

Veniamo al **secondo insieme** di questioni ossia quelle relative al funzionamento del nuovo ente e, in particolare, riferite al "modello di governo" di secondo grado.

Con riguardo all'elezione indiretta degli organi delle Città metropolitane (lo stesso vale per le Province) la Corte costituzionale ammette il rispetto del principio democratico anche in caso di elezioni di secondo livello (d'altronde nello stesso senso il Giudice delle leggi si era già espresso in precedenza nella sent. n. 96 del 1968).

Sarà interessante, in ogni modo, in sede di commento analizzare l'argomentazione che, sul punto, appare forse ultronea nella misura in cui giunge a sostenere che per tutti gli enti autonomi *ex art.* 114 Cost. (quindi per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) si potrebbe optare per l'elezione indiretta. Aspetto, quest'ultimo, che appare di difficile applicazione: un legislatore (in certe materie esclusivo) di secondo livello quando l'elezione a suffragio universale e diretto del Consiglio regionale è implicita in Costituzione? Organi comunali di secondo grado rispetto a quale altro livello di governo visto che non ne esistono al di sotto del Comune?

Un altro passaggio della decisione, sempre con riferimento all'elezione di secondo livello dell'ente di area vasta di neo-istituzione, è costituito dal richiamo, fatto dai ricorrenti, alla Carta europea dell'autonomia locale che per la Corte costituzionale possiede la "natura di documento di mero indirizzo" pur essendo ratificata (con annesso ordine di esecuzione) dalla legge statale (la n. 439 del 1989). Sul punto la Corte richiama la sua precedente pronuncia n. 325 del 2010.

Va detto che, nonostante detta premessa sul valore della Carta, la Corte costituzionale entra nel merito delle sue previsioni evidenziando come il riferimento ivi contenuto e relativo al "*freely elected*" degli organi degli enti autonomi non implicherebbe l'elezione a suffragio universale e diretto come pretendevano i ricorrenti. A dire il vero il testo della Carta non fa solo riferimento al "*freely elected*" che secondo il Giudice delle leggi sarebbe da intendersi come "liberamente eletti" ossia eletti ma "nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo



rispetto alle comunità interessate”; la Carta, oltre questo principio, prevede espressamente al comma 1 dell’art. 3 che “per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva delle collettività locali di regolamentare e amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici” e al comma successivo precisa che “tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero (il citato “*freely elected*”), segreto, paritario, diretto e universale”. Di questo ulteriore contenuto della Carta la Corte costituzionale non fa menzione alcuna.

Per la Corte costituzionale, inoltre, non è irragionevole che “in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale” il Sindaco metropolitano sia *ope legis* coincidente con quello del Comune capoluogo. Scelta che la stessa Corte definisce non irreversibile in ragione della competenza statutaria a modificarla. Va ricordato, ad ogni buon conto, che ad oggi solamente le tre principali Città metropolitane (Roma, Milano e forse Napoli) hanno deciso di (o, meglio, stanno per) sperimentare il modello di elezione diretta; non è un caso che si tratta delle tre Città metropolitane che, avendo più di tre milioni di abitanti, non devono necessariamente (diversamente dalle altre sette) sciogliere il Comune capoluogo in più Comuni prima di poter aderire all’elezione a suffragio universale e diretto dei propri organi (comma 22 della legge n. 56/14).

Non presenta profili di legittimità costituzionale, secondo la Corte, neppure la previsione nazionale riferita al mantenimento, per il personale provinciale trasferito al nuovo ente (in realtà il nuovo ente subentra alla Provincia) che manterrebbe lo stesso trattamento: ovviamente si tratta di una previsione transitoria e riconducibile alla materia statale dell’ordinamento civile *ex art. 117*, comma secondo, Cost..

Una parte della questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale riguardava poi le competenze previste dalla legge statale per il Consiglio metropolitano che la Corte fa salve nella misura in cui non avrebbero il carattere “riduttivo” lamentato dai ricorrenti visto che lo Stato avrebbe potuto ampliarle ovviamente nel rispetto della riserva di compiti del Sindaco.

Spetta, inoltre, per la Corte costituzionale agli Statuti metropolitani porre le “norme fondamentali per l’organizzazione dell’ente” incluse le attribuzioni degli organi e l’articolazione delle rispettive competenze ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera p), come finanche le “modalità di



organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane” (ovviamente nel rispetto della legge competente in materia e competente a disciplinare la singola funzione fondamentale e non!).

Una evidente centralità dello Statuto metropolitano, dunque, che è confermata dall'esistenza di poteri sostitutivi statali in caso di inerzia da parte del nuovo ente di area vasta (scadenza 30 giugno 2015); poteri sostitutivi che, a detta del Giudice delle leggi, trovano la loro “giustificazione nell'esigenza di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all'attuazione del nuovo assetto ordinamentale” di cui alla legge n. 56 del 2014. Resta da capire se, contrariamente alla essenziale argomentazione sul punto in questione, non sarebbe stato invece necessario giustificare (anche con i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità) proprio la necessità di adottare norme a tutela dell'unità giuridica. Questo concetto non dovrebbe giustificarsi con se stesso ossia non dovrebbe consentire l'adozione di norme uniformi (statali) sulla base di una generica esigenza di avere norme uniformi.

Una argomentazione, quest'ultima, che sembra richiamare quanto la pronuncia espone già nelle sue prime argomentazioni su questo primo gruppo di censure ossia la qualificazione del nuovo livello di governo metropolitano quale “ente di rilevanza nazionale” e anzi “anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi nazionali”. Facile leggere, nel combinato disposto dei due passaggi in questione, quella vicinanza tra unità giuridica e interesse nazionale che il legislatore costituzionale si appresta a formalizzare con la riforma nel nuovo art. 117 (AC2613-A).

Per la Corte costituzionale, ultimo profilo, è cessata la materia del contendere con riguardo al comma 13 per *ius superveniens* (modifiche introdotte con il decreto-legge n. 66 del 2014 convertito nella legge n. 89 del 2014).

2) La ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province (di Federica Grandi)

Con la sentenza n. 50 del 2015, la Corte costituzionale ha rigettato ogni censura rivolta alla disciplina di riordino delle Province dettata dalla legge n. 56 del 2014.

In particolare ha ritenuto:

- a. non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa avverso il mutamento delle circoscrizioni provinciali (conseguente alla individuazione del perimetro delle istituende Città Metropolitane) in ragione della pretesa violazione della disciplina dettata dall'art. 133, co. 1, Cost. per le variazioni territoriali;



- b. non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento alla lamentata violazione del principio di sovranità popolare, autonomia dell'ente provinciale, sussidiarietà verticale, adeguatezza e differenziazione, nonché degli obblighi derivanti dalla Carta europea dell'autonomia locale, ad opera delle disposizioni relative alla forma di governo provinciale con elezione di secondo grado.
- c. non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla durata delle gestioni commissariali degli enti provinciali.

Le Regioni ricorrenti (Campania, Lombardia, Puglia e Veneto) hanno dedotto l'illegittimità della disposizione di cui al co. 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, - che individua il territorio della Città metropolitana (in coincidenza “*con quello della provincia omonima*”) e per l'effetto determina una variazione delle circoscrizioni provinciali – per la mancata approvazione ai sensi dell'art. 133, co. 1 Cost., ossia “*su iniziativa dei Comuni sentita la stessa Regione*”.

La legge n. 56, in sintesi, sarebbe illegittima, per questo profilo, a causa di un vizio *in procedendo* consistente nell'omissione dell'*iter* “rinforzato”, che almeno fino ad oggi sembrava richiesto in ogni ipotesi di variazione territoriale provinciale, in ragione di uno strettissimo legame tra territorio e popolazione ivi residente.

La Corte rigetta, tuttavia, la questione, sostenendo che la procedura rinforzata prevista dall'art. 133, co. 1, Cost. è stata pensata per le modificazioni territoriali che interessano singole circoscrizioni e, dunque, non trova applicazione nel caso di interventi generalizzati su tutto il territorio nazionale. Orbene, la Corte costituzionale, così facendo, si cimenta nella definizione del contenuto precipuo della suddetta disposizione, distinguendo tra variazioni territoriali, per così dire, *una tantum* e variazioni territoriali che esprimono interventi di sistema. Nel fare ciò, tuttavia, il Giudice delle leggi si guarda bene dal negare in assoluto la sussistenza di un legame specifico tra territorio e popolazioni interessate: al contrario, distingue le modalità di espressione del consenso da parte delle collettività coinvolte a seconda che si versi nella prima o nella seconda ipotesi.

Ancora diversamente, per la Corte, il coinvolgimento delle popolazioni interessate dalla variazione territoriale è necessario anche laddove il legislatore abbia inteso realizzare “*una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*” - che ovviamente non arrivi alla soppressione degli enti locali previsti in Costituzione in sintonia con la sent. n. 220 del 2013 -; purtuttavia, quando si tratta di un intervento di nuova articolazione complessiva degli enti locali - del quale peraltro la legge n. 56 del 2014 costituisce solo l'avvio e “*al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale*” - è giustificata “*la mancata applicazione delle regole procedurali*



contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale".

Per sintetizzare, nel caso di interventi complessivi sull'ordinamento dell'ente locale provinciale la necessità di garantire l'omogeneità su tutto il territorio nazionale della loro attuazione, almeno nella fase iniziale, rende legittima anche una eventuale azione "solitaria" del legislatore statale.

Se però la Corte giustifica il sacrificio della volontà delle popolazioni interessate dal mutamento circoscrizionale nel principiare degli interventi di riordino territoriale, non altrettanto ritiene si possa fare successivamente: in questo secondo momento, difatti, è assolutamente necessario il coinvolgimento delle popolazioni interessate.

Per fare salvo questo principio e allo stesso tempo non censurare il co. 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, il Giudice delle leggi propone una lettura costituzionalmente adeguata della norma in parola, giustificando tale scelta alla luce del "*principio di conservazione*", in virtù del quale se vi è la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione essa "*non può non prevalere su quella, contra Constitutionem*". Ebbene, il co. 6 non è illegittimo laddove venga interpretato nel senso che l'espressa previsione che "*«l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe», ai fini dell'adesione (sia pure ex post) alla Città metropolitana*", comporti, per implicito, "*la speculare facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima*". Tale lettura costituzionalmente orientata è, d'altronde, sorretta dalla circostanza che sempre lo stesso co. 6 dispone "*che sia sentita la Regione interessata e che, in caso di suo parere contrario, sia promossa una «intesa» tra la Regione stessa ed i comuni che intendono entrare nella (od uscire dalla) Città metropolitana. E ciò testualmente, «ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione» e «nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133»*".

La tecnica argomentativa, utilizzata dalla Corte per motivare il rigetto della questione di costituzionalità in punto di violazione dell'art. 133, co. 1 Cost., fa sì che la sent. 50 del 2015 rientri nella nota tipologia decisoria della sentenza interpretativa di rigetto, la quale, nel caso del giudizio in via diretta, determina conseguenze molto peculiari. Basti pensare che, mentre nel giudizio in via incidentale l'obbligo di interpretazione conforme grava su un giudice, che ove decida di aderire a tale interpretazione, ha il potere di renderla vincolante tra le parti, nel giudizio in via principale, invece, né lo Stato, né le Regioni hanno a disposizione strumenti per rendere vincolante per la parte avversaria la lettura costituzionalmente orientata specificata dalla Corte.

Al punto 4 della parte "in diritto", la Corte motiva il rigetto delle questioni relative al nuovo modello ordinamentale delle Province con riferimento alla competenza statale a provvedere su

questa materia; nonché in punto di violazione dei principi di sovranità popolare, autonomia, sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, e ancora delle previsioni della Carta europea dell'autonomia locale.

Il Giudice delle leggi, anzitutto, ricorda che è in corso l'approvazione di un progetto di legge costituzionale per la soppressione delle Province dal novero degli enti autonomi menzionati dall'art. 114 Cost. - del quale, peraltro, espressamente riferisce il co. 51 della legge n. 56 del 2014. Di seguito, la Corte conferma quanto già sostenuto nella sent. n. 220 del 2013, ossia che il legislatore statale con *iter* ordinario può legittimamente provvedere al mero riordino dell'ente provinciale, ma non alla sua soppressione. Solo in tale ultimo caso, quindi, sarebbe violato l'art. 138 Cost.

La Corte afferma che *“le censure rivolte al modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per il riordinato ente Provincia, risultano non fondate (anche con riguardo al vulnus che si assume derivante all'autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi) sulla base delle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e della considerazione che inerisce, comunque, alla competenza dello Stato – nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.)”*.

Ebbene, nel punto 3.4.3. della parte “in diritto”, la Corte sostiene – decidendo sulle Città Metropolitane - che il modello di secondo grado non è illegittimo in sé, e per far ciò cerca supporto nella propria giurisprudenza.

Anzitutto viene richiamata la sent. n. 365 del 2007 nella quale il Giudice delle leggi ha ritenuto *“non condivisibile”* il tentativo dell'allora difesa regionale *“di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali”*.

Sempre in quell'occasione, peraltro, la Corte aveva pure precisato che: *“la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica», e [...] non si può ridurre la sovranità popolare alla mera «espressione del circuito democratico”*.

Il Giudice costituzionale prosegue, dunque, nella sent. n. 50 del 2015 argomentando che: *“La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”*. A sostegno di ciò la Corte richiama la sent. n. 274 del 2003 e la successiva ord. n. 144 del

2009 che avevano escluso “*la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale*” e, dunque, giustificavano la diversificazione dei modelli di rappresentanza politica nei vari livelli di governo, alla luce proprio dei principi di adeguatezza e differenziazione sui quali si fondano alcune delle attuali censure delle Regioni. Per altro verso, tale assunto neppure può considerarsi superato alla luce delle modifiche introdotte dalla riforma del Titolo V del 2001, conformemente a quanto già deciso dalla richiamata sent. n. 365 del 2007.

Più in generale, la Corte sottolinea che già nella sentenza n. 96 del 1968 era stata affermata “*la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»*”. Come a dire che le elezioni di secondo grado, di per sé, non sono pregiudizievoli per la legittimazione democratica dell’ente.

Quanto al parametro interposto, ai fini della violazione dell’art. 117, co. 1, Cost., rappresentato dall’art. 3, comma 2, della Carta europea dell’autonomia locale, la Corte rileva che l’atto in questione ha “*natura di documento di mero indirizzo*” (ribadendo l’indirizzo espresso con la sent. n. 325 del 2010) e, dunque, non pregiudica la competenza del legislatore statale, non essendo idoneo a divenire parametro per attivare un sindacato ai sensi del richiamato art. 117, co. 1 Cost.

Viene anche aggiunto che l’espressione usata “*dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “freely elected”, ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell’organo rispetto alle comunità interessate.*

In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “ratione muneris” dell’organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69)”.

Invero, la Carta all’art. 3, co. 2 oltre ad affermare che le assemblee degli enti locali devono essere elette con “*suffragio libero*”, impone che esso sia “*diretto*” e “*universale*”: a muovere proprio da tale dato letterale parte della dottrina ha sostenuto l’assoluta necessità dell’elezione diretta per i consigli provinciali.

Per concludere, dunque, la Corte non ritiene vi sia alcun vizio nella legge n. 56, anche sotto tale profilo proprio perché - come si è visto ancor prima con riferimento ai parametri di diritto

interno - la rappresentanza si può manifestare legittimamente in forme diverse all'interno dell'ordinamento, a patto che esse assicurino una “*reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti*”. Proprio l'effettività della partecipazione politica, forse, una volta entrata in funzione la riforma potrebbe fornire il parametro per apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità del nuovo modello di governo provinciale.

Al punto 4.3.3, infine, la sent. n. 50 risolve con il rigetto la questione sulla proroga dei commissariamenti provinciali, negando che essa sia *sine die* come prospettato dalle Regioni ricorrenti. Il Giudice costituzionale, invero, rileva che “*il comma 82 dell'art. 1 in esame – nel testo sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera f), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 – dispone, infatti, che, per le Province già oggetto di commissariamento, il commissario, a partire dal 1° luglio 2014, muti natura, e cioè, sostanzialmente, decada, dando vita, pur nella coincidenza della persona fisica, ad un organo diverso che, privo dei poteri commissariali, è chiamato ad assicurare, a titolo gratuito, la gestione della fase transitoria solo «per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78»*”.

3) Il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province (di Federica Fabrizzi)

Le censure che erano state rivolte al riordino delle funzioni attribuite alle Province ma non ricomprese tra quelle “fondamentali” individuate dalla legge 56/2014, comma 85, investivano i commi 89, 90, 91, 92 e 95.

Dal complesso di disposizioni contenute in detti commi veniva disegnato un dettagliato meccanismo che avrebbe dovuto condurre all'individuazione delle funzioni (diverse da quelle “fondamentali”) da trasferire dalle province ad altri enti territoriali (comma 89) all'individuazione del procedimento per il trasferimento di tali funzioni (comma 90), al raggiungimento di un accordo sancito in Conferenza unificata cui veniva rimessa l'individuazione puntuale delle funzioni di cui al comma 89 (comma 91), all'emanazione di un dPCM contenente il procedimento ed i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti (comma 92), ed all'eventuale potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza della regione.



Con riguardo a tale processo di riorganizzazione, tutte le regioni ricorrenti lamentavano la carenza di titolo competenziale dello Stato a disciplinare le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province, nonché ad individuare le risorse connesse.

Da un lato, infatti, si sosteneva come la competenza esclusiva statale fosse da ricondurre esclusivamente alla individuazione delle funzioni fondamentali, esplicitamente ricomprese nell’art. 117, comma 2, lettera *p*) e non quindi estensibile anche alla disciplina delle funzioni “non fondamentali”; dall’altro veniva lamentata la illegittima limitazione del potere regionale di stabilire autonomamente il livello di governo più idoneo all’esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza, in aperta violazione in particolare dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall’art. 118. Tutte le ricorrenti individuavano, inoltre, un *vulnus* nell’esercizio del potere sostitutivo previsto nel caso di mancato rispetto del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge per l’individuazione delle funzioni “non fondamentali.

La Corte, per argomentare e sostenere la propria statuizione sul punto, procede con una ricognizione del quadro normativo all’interno del quale si collocano le disposizioni censurate, procedendo peraltro con affermazioni talvolta assertive che non possono non lasciare qualche perplessità.

Afferma, innanzitutto, la sentenza che i commi da 85 a 96 riguardano le funzioni delle “nuove” province, enti che sarebbero in carica “nelle more della riforma del titolo V”. A tali “nuove” province, la legge assegnerebbe il ruolo di ente territoriale con funzioni di area vasta, in capo al quale rimarrebbero solamente le funzioni qualificate come “fondamentali” (individuate nel comma 85) e a quelle – che la Corte definisce come “meramente eventuali” – indicate nei commi 88 e 90.

Per le funzioni “non fondamentali” oggetto di possibile trasferimento ai sensi del comma 89, la Corte afferma che “importanza centrale” rivestiva l’Accordo in Conferenza unificata, in base al quale Stato e Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza. E poiché tale Accordo è stato effettivamente raggiunto in data 11 settembre 2014 e conseguentemente si è effettivamente proceduto all’emissione del dPcM indicato al comma 92, “può ritenersi **venuto meno l’interesse** delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare **cessata la materia del contendere**”.

Sul punto, dunque, la Corte ha adottato una decisione processuale, liquidando la questione in ragione del fatto che il complesso procedimento di riordino è “culminato” nell’Accordo sancito



in Conferenza unificata che ha condotto ad una definizione congiunta delle competenze e della loro ripartizione tra Stato e regioni, avendo rispettato – scrive la Corte – il principio di leale collaborazione da parte dello Stato.

La necessaria concertazione con le Regioni, richiesta dallo strumento dell'Accordo ed effettivamente perseguita dallo Stato, sarebbe dunque motivo sufficiente per scongiurare una “logica di potere unilaterale” da parte dello Stato e per dare “garanzia della esplicazione di una posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'Accordo”.

Data la rilevanza attribuita a tale Accordo, atto al quale la Corte sembra quasi rimettere l'interpretazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, merita soffermarsi sul suo contenuto.

L'**Accordo** si compone di 18 punti, il primo dei quali recepisce le indicazioni già contenute nel testo della legge ribadendo i criteri direttivi cui Stato e Regioni dovranno attenersi nell'opera di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, segnatamente l'applicazione del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed il perseguimento della semplificazione e della razionalizzazione delle procedure, connessi alla riduzione dei costi dell'amministrazione.

Dopo avere ribadito al punto 2 l'impegno al rispetto ed alla valorizzazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane e delle province, ai punti 3 e 4 l'Accordo richiama la previsione contenuta nel comma 90 dell'art. 1 della legge n. 56/2014, ossia la possibilità per Stato e Regioni di attribuire alle province le funzioni di organizzazione nei servizi di rilevanza economica attualmente assegnati ad enti o agenzie in ambito provinciale o subprovinciale, prevedendo anche misure premiali per le Regioni che opereranno in tal senso. Il punto 5 dell'Accordo entra nel merito delle funzioni delle città metropolitane, distinguendo 1) le funzioni che la legge n. 56/2014 assegna all'ente di area vasta città metropolitana, ossia quelle specifiche di cui al comma 44 e quelle provinciali di cui al comma 85; 2) le funzioni conferite dallo Stato o dalle Regioni alle province che, sulla base dei principi costituzionali contenuti nell'art. 118 Cost., possono essere invece allocate in capo alle città metropolitane, in considerazione “del loro ruolo costituzionale ed al fine di valorizzare tale livello quale elemento di innovazione istituzionale”.

Al punto 8 dell'Accordo Stato e Regioni si danno ulteriori criteri per procedere nel ricollocamento delle funzioni, in primo luogo stabilendo che le funzioni che non saranno riassegnate né alle Province né alle Città metropolitane e non saranno riassorbite dalle Regioni,



dovranno essere assegnate – ove non eliminate o rimodulate – ai Comuni ed alle loro forme associative.

Con formula un po' sibillina e tautologica, l'ultimo criterio per il riordino prevede che in capo agli enti di area vasta debbano essere mantenute unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti (!) e che pertanto ad esse siano assegnabili, oltre a quelle previste ai commi 85, 88 e 90, solamente le funzioni a loro riferibili, “anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione”.

L'inciso, con il quale si chiude il punto 8, apre in verità la strada al vero problema sotteso all'Accordo in commento, affrontato al punto 9.

Poiché Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, ne consegue che lo Stato potrà e dovrà provvedere solamente per quelle materie che rientrano nella sua competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., mentre alle Regioni spetterà provvedere su tutte le altre materie.

Sulla base del vigente riparto di competenze, dunque, l'individuazione delle funzioni attualmente esercitate dalle province e di competenza statale risulta assai semplice¹. Ben altro problema si prospetta, invece, per le materie di competenza regionale che, non fosse altro per un criterio di residualità, sono di impatto quantitativo e qualitativo assai più significativo.

Sul punto, dunque, l'Accordo altro non ha fatto che prendere atto delle difficoltà che l'opera di ricognizione comporta, soprattutto in ragione del fatto che nel corso dei decenni ciascuna Regione ha dettato disposizioni in tema di attribuzione di funzioni alle province in modi talvolta anche molto differente. Nell'impossibilità, dunque, di giungere ad un unico elenco di funzioni provinciali non fondamentali regionali, l'Accordo non ha potuto far altro che stabilire che sarà ciascuna Regione a provvederà a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive province, per poi operarne il riordino.

Constatata, dunque, la difficoltà oggettiva di precedere in tempi rapidi e “dal centro” alla ricognizione delle funzioni, l'Accordo stabiliva di demandare a sedi decentrate, gli Osservatori di ciascuna Regione, l'effettivo lavoro di *screening* della legislazione regionale, la concreta individuazione delle funzioni attribuite, conferite o delegate alle Province e la stesura delle conseguenti ipotesi di rimodulazione di tali funzioni.

¹ Si tratta infatti di soli tre ambiti, tutti relativi alla tutela delle minoranze.



Le Regioni si impegnavano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014 e ciò si è effettivamente verificato, con un effetto forse non sperato da chi ha disegnato la riforma, ma certamente non del tutto inatteso.

Le iniziative legislative presentate possono infatti raggrupparsi, per sintetizzare, in 4 diverse tipologie:

- ✓ le regioni che hanno optato per una soluzione interlocutoria (ad esempio, Regione Campania, Ddl n. 769, che all'art. 3 stabilisce che “la Giunta regionale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presenta uno o più disegni di legge per il riordino delle funzioni provinciali non fondamentali);
- ✓ le regioni che hanno optato per lasciare tutte le funzioni in capo alle province (ad esempio Regione Piemonte, Ddl n. 86 presentato il 30 dicembre 2014, che all'art. 2, lettera a) “conferma in capo alle province delle funzioni attualmente esercitate, conferite dalle relative leggi regionali”);
- ✓ le regioni che hanno optato per il trasferimento di tutte le funzioni provinciali non fondamentali alla regione (ad esempio Regione Marche, pdl n. 470 presentata in data 4 febbraio 2015, art. 2);
- ✓ le regioni (pochissime per il vero) che hanno tentato di fare una riallocazione razionale sulla base dei principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza (ad esempio Regione Lazio , pdl n. 233 del 12 gennaio 2015)

A valle dell'Accordo può dunque dirsi che effettivamente la legge Delrio è stata interpretata nel senso che l'allocazione delle funzioni provinciali “non fondamentali” è competenza delle Regioni che, infatti, legittimamente, hanno in taluni casi optato per lasciare le stesse in capo agli enti di area vasta.

Ma può questa considerazione essere sufficiente per argomentare una questione di legittimità costituzionale che verte sul riparto di competenze? O meglio, deve questo intendersi come una cessata materia del contendere o non può invece intendersi come un'interpretazione conforme a Costituzione?

La giurisprudenza della Corte sulla efficacia delle intese raggiunte in Conferenza Stato Regioni ed in Conferenza Unificata da cui possa scaturire la cessazione della materia del contendere è oscillante: con la sent. 214/2006 la Corte ha ritenuto che l'Intesa raggiunta in Conferenza fosse soddisfattiva delle pretese del ricorrente e potesse dunque condurre alla declaratoria di cessata materia del contendere; viceversa nella sent. 98/2007 si legge che “in base alla giurisprudenza di



questa Corte la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impugnate non abbiano avuto e non possano avere più applicazione (sentenza n. 53 del 2000; analogamente, fra le più recenti, sentenze n. 370 e n. 216 del 2006), e non l'ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione, quando un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato (sentenza n. 345 del 2004): nel caso di specie, le intese raggiunte trovano la propria causa proprio nelle norme impugnate, di modo che non si può escludere un effetto su di esse conseguente ad un eventuale accoglimento delle questioni proposte. La stessa adesione spontanea alle intese da parte delle Regioni ricorrenti non incide sulla perdurante attualità dell'interesse al ricorso, poiché nel giudizio in via principale non trova applicazione l'istituto della acquiescenza (fra le molte, si vedano le sentenze n. 74 del 2001, n. 20 del 2000, n. 382 del 1999)".

Pertanto, nella 367/2007, l'orientamento è stato nuovamente invertito.

Certamente l'Intesa raggiunta in Conferenza integra, come la Corte ha più volte detto, il parametro della leale collaborazione (cui anche la sentenza n. 50 si riferisce); ma non era questo il profilo che era rimesso all'attenzione della Corte.

Nel caso in commento, la Corte avrebbe potuto esprimersi forse più incisivamente con una sentenza interpretativa che affermasse la legittimità costituzionale del comma 89, e della conseguente procedura di riallocazione, in quanto interpretate nell'unico modo costituzionalmente orientato possibile ossia in osservanza del rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.* e del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza *ex art. 118 Cost.*

Da ultimo, la Corte dichiara non fondata la questione che attiene alla previsione del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'accordo di cui al comma 91 (sub comma 95) e lo fa con un passaggio di sole 4 righe che lascia davvero perplessi. Si legge, infatti, nella sentenza che l'esercizio del potere sostitutivo trova la sua giustificazione *“nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale”*.

L'interpretazione della Corte fa sorgere però un dubbio: se la competenza in materia di individuazione delle funzioni “non fondamentali” è – anche in base a quanto statuito nell'Accordo – regionale, perché lo Stato deve farsi carico di mantenere la continuità dell'azione amministrativa tra enti diversi, non avendo la competenza sull'allocazione di tali funzioni?



Il potere sostitutivo *ex art.* 120 certamente, come ha ricordato la Corte, fa sistema “con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari” (sent. 236/2004); nel caso di specie, tuttavia, l’invocata necessità di garantire la continuità dell’azione amministrativa, non può davvero essere considerato un “interesse nazionale”, dal momento che potrebbe, come visto, anche non darsi alcun passaggio di funzioni.

4) La disciplina delle unioni e fusione di Comuni (di Marzia de Donno)

Il quarto ed ultimo gruppo di questioni affrontate dalla Corte Costituzionale concerne anzitutto la lamentata illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia di Unioni di comuni e, segnatamente, dei commi 4, 105 e 106 dell’articolo unico di cui si compone la l. n. 56/2014.

In particolare, il comma 4 definisce le Unioni di comuni «enti locali costituiti da due o più Comuni per l’esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza».

Il comma 105 modifica in più punti l’art. 32 del TUEL, d.lgs. n. 267/2000, prevedendo ora che:

a) il Consiglio dell’Unione di comuni sia composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti in modo che siano rappresentati tutti i Comuni e garantite le minoranze (art. 32 comma 3).

b) L’unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della medesima l. n. 56/2014, i principi previsti per l’ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all’ordinamento finanziario e contabile, al personale e all’organizzazione. Lo statuto dell’Unione stabilisce, inoltre, le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione l’approvazione dello statuto è demandata ai consigli dei Comuni partecipanti mentre le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell’Unione (art. 32 comma 4).

c) Il presidente dell’Unione di comuni si avvale di un segretario di un Comune facente parte dell’Unione, senza che ciò comporti l’erogazione di ulteriori indennità e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati (art. 32 comma 5^{ter}).

Infine, il comma 106 individua, per quanto non previsto dai commi 3, 4 e 5 -*ter* dell’art. 32, ulteriori limiti alla potestà statutaria dell’Unione, ravvisandoli significativamente nei principi di organizzazione e di funzionamento, nonché nelle soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale.



Le disposizioni in parola sono state impugnate dalle Regioni Campania e Puglia.

Entrambe le ricorrenti ritengono che la legge n. 56/2014 risulti viziata, in parte *de qua*, per violazione delle prerogative legislative regionali. Lo Stato non avrebbe competenza legislativa in materia di enti locali diversi da quelli costitutivi della Repubblica – tassativamente indicati nell’art. 114 Cost. – e, in ogni caso, al di fuori delle materie che l’art. 117 comma 2 lett. p) rimette alla sua potestà (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane).

Per contro, come da costante e pacifico orientamento espresso dalla stessa Corte Costituzionale, è rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni, *ex art.* 117 comma 4, la disciplina delle forme associative istituite nel proprio territorio. E ciò anche salva la presenza di ulteriori titoli legittimanti, ravvisabili segnatamente nel coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3). Essi, infatti, autorizzano sì lo Stato a legiferare in materia di forme associative per finalità di contenimento della spesa pubblica, ma pur sempre con disposizioni di principio e comunque nel rispetto delle prerogative regionali.

Il grado di dettaglio della nuova disciplina sulle Unioni di comuni travalicherebbe tali limiti. Dal combinato disposto degli artt. 114, 117 comma 2 lett. p) e 117 comma 4 si ricaverebbe, infatti, uno spazio di autonoma potestà regionale estesa alla disciplina delle forme associative, oltre che sui profili dell’ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane diversi da quelli espressamente richiamati dalla norma.

Tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate vengono respinte dalla Corte, con motivazioni che – anche solo per la loro laconicità – non mancheranno di sollevare dubbi e critiche presso gli interpreti.

Secondo la Corte,

«6.2.1.– Non è ravvisabile, in primo luogo, la dedotta violazione della competenza regionale con riguardo alle introdotte nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di Comuni.

Tali Unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l’esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell’impropria definizione sub comma 4 dell’art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all’ente Comune – rientrano, infatti, nell’area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell’ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117».



La Corte esclude pertanto che la disciplina delle Unioni di comuni rientri nella competenza residuale delle Regioni. Per converso, ritiene che la materia rientri a pieno titolo nell'ambito applicativo dell'art. 117 comma 2 lett. p).

Per giungere a sostenere ciò, il giudice, con un mero inciso, muta la natura giuridica della forma associativa e ad essa ricollega il diverso titolo legittimante.

L'Unione non sarebbe (più) un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune, ma con questo viene a coincidere, o quantomeno, a condividere l'appartenenza alla medesima categoria. Ne discenderebbe l'attrazione della relativa disciplina nella diversa competenza statale. L'affermazione desta qualche perplessità, soprattutto se si tiene a mente il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale sulla natura giuridica delle Comunità montane («Unioni di comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani...», ex art. 27 del TUEL).

Già prima della riforma del Titolo V, con la sentenza n. 229/2001, la Corte qualificò le Comunità montane come un caso speciale di Unioni di comuni, che contribuiscono «a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari».

Successivamente nella sentenza n. 43/2004 si dichiarò che non si tratta di «enti ad autonomia costituzionalmente garantita». Con le pronunce nn.244/2005, 456/2005 e 397/2006, si affermò poi che, benché qualificate come enti locali dal TUEL, le Comunità montane non rientrano tra gli enti tassativamente elencati agli artt. 114 e 117 comma 2 lett. p). Sulla medesima linea si posero anche le successive sentenze n. 237/2009 e n.326/2010. Il che era di per sé sufficiente per riservare alla potestà regionale apposite prerogative normative, anche rispetto alle incursioni del coordinamento della finanza pubblica.

Com'è evidente, il passo della sentenza in commento tocca nell'intimo anche lo stesso problema del riordino della mappa amministrativa locale e i mutati (o mutandi) equilibri tra i diversi livelli di governo territoriale. Del resto, essa dischiude anche un interrogativo sulla tenuta delle leggi regionali vigenti e sui possibili contenuti delle iniziative legislative regionali in itinere, anche di mero adeguamento alla l. 56.

Proprio la delicatezza del tema e la crucialità dei profili intersecati avrebbe, perciò, certamente dovuto spingere la Corte a esplicitare con più ampie motivazioni le proprie statuizioni.

Non sembra un caso, d'altronde, che il giudice, dopo aver diversamente qualificato la natura giuridica delle Unioni per giustificare il diverso titolo competenziale statale, abbia poi *dovuto* richiamarsi ai propri precedenti in materia di coordinamento della finanza pubblica (si vedano, oltre alle sentenze citate— n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151/2012, n. 237/2009 – anche le pronunce



n. 27 e n. 156 del 2010, n. 237 e n. 284 del 2009, n. 159 e n. 289 del 2008, n. 417/2005 e n. 4/2004).

In tal senso, ad avviso della Corte le norme «*sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale*» introdurrebbero misure che non solo integrano obiettivi di efficacia, efficienza e migliore organizzazione delle stesse funzioni comunali, ma esprimerebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili di incidere illegittimamente sulle prerogative regionali.

Esattamente un anno fa lo stesso Collegio, con la già citata sentenza n. 44/2014, nel confermare il proprio indirizzo circa la validità del coordinamento della finanza pubblica quale titolo legittimante lo Stato ad intervenire in queste materie, aveva affermato che «l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato» (punto 6.1 del Considerato in diritto).

Se in quell'occasione era il d.l. n. 138/2011, recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, ad essere sottoposto al vaglio della Corte, era allora legittimo attendersi un mutamento di prospettiva della stessa, una volta chiamata dalle Regioni a pronunciarsi sulle disposizioni della l. n. 56/2014, che, pur caratterizzate da ancora evidenti finalità di “riduzione della spesa pubblica corrente”, certamente hanno per “oggetto principale” proprio l'ordinamento locale.

Il che non fa che confermare l'impressione che, in fondo, l'intera pronuncia in analisi si saldi a valutazioni strategiche volte a blindare un impianto normativo – *«una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica»* – già in corso di attuazione più che a coerenti previsioni di costituzionalità.

Dopo aver rigettato le questioni di legittimità costituzionale in materia di Unioni, la Corte passa a trattare le doglianze relative alle fusioni.

Si tratta, in particolare, di alcune disposizioni che disciplinano

a) la fusione di più Comuni in un nuovo Comune: commi 117, sull'approvazione di uno statuto provvisorio fino all'istituzione del nuovo ente; 124, lett. c), sulla permanenza in vigore dello Statuto e del Regolamento di funzionamento del Consiglio del Comune di maggiori dimensioni demografiche, in assenza di uno Statuto provvisorio; e 133, in materia di adeguamento da parte



del nuovo Comune agli obblighi di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali e di razionalizzazione delle partecipazioni in enti strumentali;

b) la fusione per incorporazione di un Comune in altro contiguo (commi 22 e 130).

Le disposizioni in parola sono oggetto di gravame, anche in questo caso, nei soli ricorsi delle Regioni Campania e Puglia.

Il primo gruppo di norme è stato impugnato dalla sola Regione Puglia, che lamenta la violazione dell'art. 117 secondo comma, lett. p), e quarto comma.

Ad avviso della ricorrente, un intervento statale nella disciplina del nuovo Comune risultante da fusione potrebbe giustificarsi limitatamente alle materie di competenza statale, quali quelli elencate nell'art. 117, comma 2, lett. p), nonché, in relazione alle funzioni amministrative, limitatamente ai principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3).

Quanto al comma 130, in materia di fusione per incorporazione, entrambe le ricorrenti lamentano la violazione oltre che del medesimo art. 117 secondo comma, lett. p), e quarto comma, anche degli artt. 123 e 133, secondo comma Cost.

Anche in questo caso la norma in oggetto inciderebbero illegittimamente sulla sfera di competenza legislativa delle Regioni, nonché sulla corrispondente riserva statutaria regionale a disciplinare i *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi regionali.

Di diverso avviso è però la Corte, che afferma:

«6.2.2.– Allo stesso modo la disposizione (sub comma 130) relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Ed infatti, l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile.

Dal che la non fondatezza, anche in questo caso, della censura di violazione del titolo di competenza fatto valere dalle ricorrenti, in prospettiva applicativa del criterio residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Perplessità emergono anzitutto rispetto alla descrizione dei meccanismi sottesi ai processi di incorporazione e di fusione.



Se, invero, nel primo caso può certamente parlarsi di vicenda aggregativa di un Comune esistente in un altro, cui non consegue la nascita di un nuovo ente, lo stesso non può dirsi per l'ipotesi di fusione di Comuni. Né, d'altro canto, quest'ultima può essere intesa come una mera vicenda estintiva. Il procedimento di fusione porta all'istituzione di un vero e proprio nuovo Comune e, del resto, in questi stessi termini si esprime anche il legislatore al comma 116 della l. 56 («...*il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione*»).

Se così è, dovrebbe restare fermo quanto previsto dall'art. 133, comma secondo della Costituzione, a norma del quale l'istituzione di nuovi Comuni nel territorio regionale, così come la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni, appartiene alla competenza legislativa regionale, sentite le popolazioni interessate. Interpretazione letterale della norma, questa, che d'altra parte ha ricevuto in passato anche l'avallo della stessa Corte Costituzionale (vd.sent. n. 47/2003).

Delle due l'una: o la Corte ha inteso riferirsi esclusivamente ai processi di fusione per incorporazione, e così facendo si è espressa sulle sole questioni di legittimità sollevate dalla Regione Campania in materia (incentrate sui soli commi 22 e 130), obliterando le doglianze delle difese pugliesi (riferite più espressamente alla fusione di Comuni), o il giudice, occupandosi di entrambe le fattispecie, ha sovrapposto i due diversi tipi di fusione, confondendo o assimilando i relativi meccanismi di creazione.

Resta ferma, in ogni caso, la convinzione che né la fusione semplice né la fusione per incorporazione possano rientrare *tout court* nelle attribuzioni legislative statali. Anche in quest'ultimo caso, infatti, trattandosi di una particolare ipotesi di modifica delle circoscrizioni comunali (del Comune incorporante), come correttamente rilevato nelle difese di parte ricorrente, sussiste la potestà legislativa regionale *ex artt.* 123 e 133 Cost.

E certamente conscia di ciò, la Corte cerca di ritagliare un titolo legittimante per lo Stato: l'«*ordinamento degli enti locali*», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.».

L'inciso tuttavia non risulta nella formulazione della norma costituzionale, ma è rinvenibile soltanto nel testo risultante dal d.d.l. di riforma della Carta fondamentale, in corso di discussione in Parlamento. In tal modo la Corte dimostra di preferire un'interpretazione estensiva della competenza statale in materia, implicitamente avallando anche la nuova formulazione proposta nel citato progetto di riforma.



Riferimenti bibliografici.

Sul tema sono numerose le pubblicazioni in forma di articoli e saggi e molte di esse sono consultabili sulla rivista *federalismi.it* anche nel **focus dedicato alle Città metropolitane**. Per i lavori monografici e i commenti cfr. F. Fabrizzi, G. Salerno, a cura di, *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; A. Sterpa, a cura di, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Napoli, Jovene, 2014 e L. Vandelli, a cura di, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni*, Bologna, Maggioli, 2014.