CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **33/2019** (ECLI:IT:COST:2019:33)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **08/01/2019**; Decisione del **24/01/2019**
Deposito del **04/03/2019**; Pubblicazione in G. U. **06/03/2019**
Norme impugnate: Art. 14, c. 26°, 27°, 28°, 29°, 30° e 31°, del decreto-legge 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30/07/2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, c. 1°, del decreto-legge 06/07/2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 07/08/2012, n. 135, e dell'art. 1, c. 110° e 111°, della legge della Regione Campania 07/08/2014, n. 16.
Massime: **42323 42324 42325 42326 42327 42328 42329 42330 42331 42332 42333 42334 42335**
Atti decisi: **ord. 65/2017**

SENTENZA N. 33

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, nel procedimento vertente tra il Comune di Liveri e altri e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 20 gennaio 2017, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Liveri e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Aldo Sandulli per il Comune di Liveri e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 20 gennaio 2017 (r.o. n. 65 del 2017), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

Ad avviso del giudice rimettente, la normativa statale si porrebbe in contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 – e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma della Costituzione.

La normativa regionale contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e sesto comma, e 118 Cost., per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

La normativa statale, in sintesi, stabilisce le funzioni fondamentali dei Comuni e prevede l'obbligo per i più piccoli di tali enti (quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000, se montani) di esercitare le predette funzioni in forma associata; la normativa regionale, in attuazione di una delle impugnate disposizioni statali, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato, nonché le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

2.– Il TAR rimettente è chiamato a decidere un ricorso introdotto congiuntamente da cinque Comuni campani e dalla Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali – ASMEL, associazione esponenziale degli enti locali: questi hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate. A sostegno del ricorso, i Comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.

2.1.– In punto di rilevanza, l'ordinanza ritiene la decisione del ricorso strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità e ravvisa nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale.

L'ordinanza riconosce anche l'attualità dell'interesse a ricorrere, che permane «nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti». Per un verso, il differimento del termine non inciderebbe sull'attualità della lesione, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà; per altro verso, la circolare impugnata imporrebbe precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente imposto, costituenti obblighi attuali sia al momento della proposizione del ricorso che dell'ordinanza di rimessione.

2.2.– In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza ripercorre gli interventi normativi che hanno interessato la materia in esame e illustra partitamente le censure.

In particolare, il giudice rimettente sostiene la «carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge», richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.: richiamando la sentenza n. 220 del 2013, evidenzia che le norme di cui all'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010 introdurrebbero una riforma ordinamentale giungendo a «delineare in via definitiva l'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e a «incidere sull'assetto organizzativo dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti prevedendo, in via definitiva, l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali stesse». Pertanto, in parte qua, il d.l. n. 78 del 2010 non trarrebbe la propria legittimazione dalla necessità di disciplinare casi straordinari, bensì detterebbe «un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione»; tale profilo risulterebbe anche dalla previsione, contenuta nel comma 31-ter dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, di una «attuazione dilazionata nel tempo», confermata dalle ulteriori proroghe disposte. Infine, l'ordinanza ritiene che le medesime disposizioni non sarebbero «adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore, risparmi che, nella specie, non risultano essere stati mai quantificati» (sono richiamati al riguardo dei passaggi della relazione tecnica presentata dal Governo alle Camere, riferiti rispettivamente al testo originario dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 e al testo novellato dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).

2.3.– Un distinto gruppo di questioni di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, è sollevato per contrasto con gli artt. 3, 5, 95 e 97, 117, sesto comma, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; nonché per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

Gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano sulla obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in

questione, quando era prevista «la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire».

Da ciò conseguirebbero, secondo il giudice rimettente, «delle rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico», in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente accentramento delle funzioni di indirizzo e vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sentenza n. 52 del 1969). Inoltre, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; ai sensi di tale disposizione «[p]er autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici», precisando che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

Uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali viene ravvisato nella compressione della potestà regolamentare dei Comuni riconosciuta, dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. A tale riguardo, l'ordinanza richiama la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni affinché il legislatore, statale e regionale, possa coordinare l'esercizio delle funzioni locali (sentenze n. 229 del 2001 e n. 129 del 2016, le quali richiedono il coinvolgimento e la partecipazione degli enti locali interessati).

2.4.– Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111 della legge reg. Campania n. 16 del 2014, l'ordinanza ravvisa la non manifesta infondatezza «[p]er le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente» (supra, punto 2.3.), aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali la legge avrebbe fatto generico riferimento ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla legge della Regione Campania 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano Territoriale Regionale), «senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati».

2.5.– Infine, l'ordinanza ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, per violazione degli artt. 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., riguardo all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Ciò in quanto, sebbene attraverso l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, «gli enti interessati non risultino formalmente estinti», residuerebbe loro un livello di autonomia insufficiente, per potestà regolamentare, titolarità di funzioni e autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Pertanto, poiché le norme censurate hanno disposto «la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare», ai fini dell'art. 133, secondo comma, Cost. tale situazione non sarebbe «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione», oltre ad essere mancata la «previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate» richiesta dall'art. 133, secondo comma, Cost.

3.– Con atto depositato il 30 maggio 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate manifestamente inammissibili e comunque infondate.

3.1.– L'interveniente ritiene che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 siano inammissibili, prima ancora che infondate, essendo state solo enunciate nell'ordinanza di rimessione e in alcun modo sviluppate e motivate.

3.2.– L'Avvocatura generale prende posizione sulla rilevanza delle questioni relative alle norme dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, ritenendo che la conclusione positiva, come motivata dal giudice rimettente, parrebbe giustificata dal fatto che i ricorrenti agiscano anche per l'accertamento negativo dell'obbligo di stipulare una convenzione per l'esercizio in forma associata o tramite unione delle proprie funzioni fondamentali.

3.3.– Nel merito, sul ritenuto contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., la difesa dell'interveniente lo ritiene escluso poiché le disposizioni di cui ai commi da 26 a 31 del citato art. 14 «sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni» e pertanto la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza non sarebbe evidente, come invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze n. 287 e 133 del 2016).

L'interveniente afferma poi che il d.l. n. 78 del 2010 non avrebbe «introdotto (ex novo) una "riforma ordinamentale" degli enti locali», ricordando le disposizioni che già nel vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) – poi trasfuse nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – disciplinavano le gestioni associate di funzioni e servizi «anche in forma obbligatoria».

In ogni caso, secondo l'Avvocatura, sarebbe necessario «valutare il testo delle disposizioni del decreto in esame nella loro versione originaria e non in quella (diversa) attuale, frutto di successivi interventi normativi, come tali privi di rilevanza ex art. 77, comma 2 Cost.». Seguendo tale criterio, sarebbe insussistente la censura al Governo di avere delineato le funzioni fondamentali dei Comuni, in quanto queste sarebbero piuttosto state definite per relationem richiamando un preesistente testo legislativo, l'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) che, per i Comuni, individuava provvisoriamente un minor numero di funzioni fondamentali e relativi servizi. Inoltre, quanto alla «ritenuta assenza di "misure di immediata applicazione"» si fa rilevare che il comma 31 dell'art. 14 censurato, nella sua prima versione, «prevedeva una tempistica di attuazione accelerata» e che «[s]olo successivamente si è ritenuto di procrastinare il dies ad quem».

Con riferimento agli ulteriori parametri di costituzionalità dei quali l'ordinanza ravvisa la violazione, l'interveniente ribadisce che ipotesi di gestione associata obbligatoria di funzioni e servizi erano state già contemplate dal legislatore e afferma che la previsione di tale obbligo a carico degli enti locali di modeste dimensioni non lederebbe il principio di buon andamento, ma sarebbe ad esso funzionale, oltre che idoneo a garantire una gestione più efficace, efficiente ed economica mediante gli strumenti dell'unione di Comuni o della convenzione, rientrando così «tra i poteri che la Costituzione riserva allo Stato in punto di coordinamento della finanza pubblica».

Inoltre, non sarebbero fondate neppure le ulteriori doglianze in merito alla perdita di autonomia e potestà regolamentare in capo agli enti locali soggetti all'obbligo di gestione associata, tenuto conto dei caratteri propri degli strumenti che, alternativamente, gli stessi possono utilizzare (convenzione e unione di Comuni). Anche laddove imposta, la gestione associata di funzioni proprie dei Comuni non potrebbe essere considerata, di per sé, illegittima, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 160 del 2016.

L'ultima censura prospettata dall'ordinanza di rimessione, relativa alla denunciata violazione degli artt. 133, 114 e 119 Cost., viene, infine, confutata richiamando la sentenza n.

50 del 2015 e ritenendo che la normativa censurata non farebbe perdere agli enti locali la propria identità, ma comporterebbe l'esercizio congiunto di una parte delle loro funzioni, «contribuendo alla realizzazione dell'obiettivo del contenimento complessivo delle spese e all'ottimizzazione della gestione delle predette funzioni».

4.– Il Presidente della Giunta regionale non è intervenuto in giudizio.

5.– Con un'unica memoria depositata il 30 maggio 2017, si sono costituiti nel giudizio tre dei cinque Comuni ricorrenti innanzi al TAR Lazio (e precisamente i Comuni di Baia e Latina, Liveri e Teora) nonché l'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali – ASMEL, del pari ricorrente nel giudizio amministrativo, chiedendo che le questioni sollevate con l'ordinanza introduttiva del giudizio vengano dichiarate fondate.

5.1.– Le parti argomentano sulla rilevanza delle questioni con riferimento sia all'azione di accertamento negativo che all'azione volta all'annullamento della circolare ministeriale del 12 gennaio 2015.

5.2.– Nel merito, con riferimento al primo ordine di censure, si sostiene la violazione dell'art. 77 Cost. per incompetenza della fonte a riformare organicamente l'ordinamento delle autonomie locali e per carenza del requisito dell'urgenza, dimostrata dal differimento nel tempo degli effetti delle disposizioni.

Infatti, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, l'art. 14 censurato non si sarebbe limitato a disciplinare «singole funzioni», ma conterrebbe e definirebbe «per intero l'elenco stesso delle funzioni fondamentali»; inoltre, il medesimo articolo non avrebbe regolato uno «specifico profilo» della funzione, ma la titolarità soggettiva della stessa, con significative ripercussioni sul ruolo degli organi di governo dell'ente e delle normali dinamiche istituzionali della grande maggioranza dei Comuni italiani.

Quanto alla carenza del requisito dell'urgenza, questa risulterebbe, oltre che dal differimento della completa attuazione, anche dalla presenza di effetti finanziari non quantificabili e valutabili; in ogni caso, le norme contenute nel d.l. n. 78 del 2010 non potevano dirsi di «immediata applicazione».

Nel trattare il secondo gruppo di censure di costituzionalità, la memoria di parte richiama la generale disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali, in base alla quale era rimesso agli enti valutare, caso per caso, l'utilità della gestione associata, nel pieno rispetto dell'autonomia degli enti e del buon andamento dell'organizzazione amministrativa; il d.l. n. 78 del 2010 avrebbe invece ribaltato questo assetto «che da volontario diviene obbligatorio; da flessibile, rigido; da settoriale, generale».

Si evidenzia, inoltre, che per ognuna delle funzioni fondamentali potrebbero ipotizzarsi ambiti territoriali ottimali di gestione differenti e che dalla unificazione degli uffici deriverebbero l'interruzione del normale funzionamento del circuito democratico, nonché l'imposizione di un modello organizzativo rigido, che sacrificherebbe «l'interesse alla migliore organizzazione della funzione e del servizio pubblico, ad esigenze orizzontali di contenimento della spesa».

Il ruolo dei consigli e delle giunte dei singoli Comuni verrebbe, altresì, svalutato in quanto sia il potere di indirizzo politico-amministrativo che quello di attribuzione degli incarichi di funzione sarebbero affidati «ad organi di nuova istituzione, quali le conferenze dei sindaci o altri luoghi di rappresentanza condivisa dei Comuni associati»; ciò porterebbe peraltro a «un sistema di governo acefalo», che non garantirebbe all'azione amministrativa di perseguire gli obiettivi e le priorità fissati dalle maggioranze consiliari.

Quanto alla imposizione del modello organizzativo rigido, si argomenta che le norme

censurate violerebbero le garanzie sostanziali e procedurali fissate dalla Costituzione a tutela dell'autonomia regolamentare e organizzativa comunale. Infatti, il potere regolamentare dei piccoli Comuni verrebbe «compresso orizzontalmente per tutte le funzioni assegnate, indipendentemente da ogni valutazione in merito all'ambito territoriale più idoneo alla loro gestione»; inoltre, la «presunzione iuris et de iure di inidoneità» dei piccoli Comuni a svolgere autonomamente le funzioni fondamentali, posta «per ragioni di "coordinamento della finanza pubblica"» non sarebbe autorizzata dalla Costituzione, costituendo una «gerarchizzazione dell'interesse organizzativo all'interesse finanziario» e «impedendo ogni diverso bilanciamento che non si risolva nella necessaria soccombenza del primo al secondo», peraltro con un «preteso esercizio di competenze statali trasversali (quale il coordinamento finanziario), che invadono competenze materiali regionali (l'ordinamento locale)».

Vi sarebbe poi l'irragionevolezza e contraddittorietà delle norme censurate, in quanto sarebbe non dimostrata la inefficienza e diseconomicità della gestione amministrativa dei piccoli Comuni, così come sarebbe non corretta la presunzione di risparmio legata alla gestione delle funzioni su scala sovra-comunale, effetto che, invece, potrebbe valere per l'erogazione di alcuni pubblici servizi, mentre tale «approccio non può essere esteso alle funzioni in senso proprio né, tantomeno, a tutte le funzioni fondamentali» senza, quantomeno, una verifica casistica.

Con specifico riferimento alle questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, la memoria sottolinea che tali norme «sono state adottate senza la ben che minima istruttoria e programmazione, all'interno di una legge omnibus, e senza alcun coinvolgimento degli enti locali interessati». Oltre ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, individuati come ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali, resterebbero salvi i diversi ambiti definiti in applicazione delle normative regionali in materia di gestione del servizio idrico integrato, di smaltimento dei rifiuti e dei servizi sociali per l'esercizio delle relative funzioni, ma tali differenti ambiti non sarebbero tra loro coincidenti.

Si sostiene poi la irragionevolezza del criterio prescelto, per essere i cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo delle aggregazioni amplissime, con una popolazione media molto superiore ai centomila abitanti, e si segnalano le difficoltà per i piccoli Comuni, che potrebbero essere «fagocitati» dai Comuni grandi o grandissimi presenti nei propri ambiti, o che potrebbero non confinare con altri Comuni minori «essendo magari contermini con Comuni di diverso ambito».

Infine, i predetti sistemi territoriali di sviluppo sarebbero inadatti a soddisfare gli obiettivi di efficienza ed economicità richiesti dal d.l. n. 78 del 2010, in quanto concepiti come ambiti di programmazione di interventi essenzialmente in materia urbanistica.

Quanto al terzo gruppo di censure, riferite agli artt. 133, 114 e 119 Cost., la memoria sviluppa gli argomenti del giudice rimettente, evidenziando che all'esito del percorso associativo obbligatorio non permarrebbe in capo al Comune il «"nucleo minimo" di attribuzioni tali da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di "ente autonomo"», per cui si sarebbe disposta la traslazione delle funzioni fondamentali «ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare»: ai fini dell'art. 133 Cost., tale condizione non sarebbe quindi «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione».

6.– In prossimità dell'udienza sono state depositate tempestive memorie.

6.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento alla questione relativa all'art. 77 Cost., evidenzia che la sentenza n. 220 del 2013 richiamata dal rimettente riguardava «una fattispecie di portata ben più ampia di quella oggetto dell'odierno giudizio», mentre il d.l. n. 78

del 2010 non avrebbe «introdotto alcuna riforma "ordinamentale", limitandosi a prevedere, ai fini del contenimento della spesa pubblica» e di maggiore efficienza, «alcuni specifici obblighi per l'esercizio delle funzioni […] a carico dei piccoli Comuni». Rientrerebbe, inoltre, nella competenza dello Stato sia determinare le funzioni fondamentali dei Comuni sia anche individuarne, a fini di contenimento della spesa, le modalità di esercizio.

Sono richiamati i contenuti della indagine conoscitiva della Commissione affari costituzionali della Camera, svolta sulla materia in questione e conclusa nel novembre del 2016, per dimostrare la infondatezza della censura riferita al «presunto danno al "funzionamento del circuito democratico"».

6.2.– Le parti costituite ribadiscono la «natura "ordinamentale" e di "sistema" delle norme introdotte» che, unitamente al differimento degli effetti, attesterebbe la violazione dell'art. 77 Cost.; replicando all'Avvocatura dello Stato, ritengono poi che correttamente l'ordinanza abbia censurato le disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 come modificate dal d.l. n. 95 del 2012; quest'ultimo decreto costituirebbe quindi «il thema decidendum dell'odierno incidente di costituzionalità».

Quanto alle censure riferite «alla compressione dell'autonomia locale», la memoria ritiene che le sentenze n. 160 del 2016 e n. 50 del 2015, evocate dalla Avvocatura dello Stato, offrano in realtà una indiretta conferma della fondatezza delle questioni.

Dalla prima sentenza, infatti, discenderebbe una legittimazione della gestione obbligatoria in forza del buon andamento e della migliore organizzazione di un dato servizio, anziché in vista di meri risparmi di spesa; dalla seconda sentenza, invece, non si potrebbero trarre argomenti per l'infondatezza, atteso che le norme in quella sede scrutinate «non imponevano affatto ai Comuni la gestione associata di funzioni amministrative».

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)». Ad avviso del giudice rimettente, la normativa statale si porrebbe in contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439– e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, della Costituzione.

La normativa regionale contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e sesto comma, e 118 Cost., per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Le disposizioni statali denunciate, in sintesi, stabiliscono l'obbligo per i Comuni di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari (comma 26), elencano le funzioni

fondamentali medesime (comma 27), pongono l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitarle in forma associata mediante unione di Comuni o convenzione (comma 28), disciplinano l'unione rinviando all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (comma 28-bis), vietano di svolgerle singolarmente o mediante più di una forma associativa (comma 29), demandano alle Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato (comma 30) e definiscono il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere (comma 31).

La normativa regionale denunciata, in attuazione del citato comma 30, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato e le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

Il termine entro cui i Comuni interessati devono assicurare l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 è stato più volte differito e, attualmente, è fissato al 30 giugno 2019, ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108.

2.– Il TAR rimettente si trova a decidere su un ricorso presentato da cinque Comuni campani, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e da un'associazione esponenziale di enti locali. I ricorrenti hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate. A sostegno del ricorso, i Comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.

3.– In punto di rilevanza, il TAR rimettente evidenzia che il petitum oggetto del ricorso presentato sarebbe «costituito dalla pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i Comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale, e dalla correlata pronuncia di annullamento della circolare ministeriale». Ciò consentirebbe di ritenere che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 1 del 2014), «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative 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 (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi».

D'altro canto, la circolare impugnata avrebbe un contenuto complesso in quanto, accanto a una parte di carattere meramente ricognitivo della normativa in materia, ve ne sarebbe un'altra con «indubbia portata precettiva», ordinando ai prefetti, alla scadenza del termine di legge, l'adozione di un formale atto di diffida nei confronti degli enti locali rimasti inadempienti. Ciò qualificherebbe la circolare stessa come atto immediatamente lesivo per i Comuni ricorrenti e, perciò, autonomamente impugnabile.

L'ordinanza riconosce anche l'attualità dell'interesse a ricorrere, che permarrebbe «nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti». Per un verso, il differimento del termine non inciderebbe sull'attualità della lesione, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà; per altro verso, la circolare impugnata imporrebbe precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente prescritto, costituenti obblighi attuali sia al momento della proposizione del ricorso che dell'ordinanza di rimessione.

Il TAR ritiene, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, siano pregiudiziali rispetto alla decisione definitiva del ricorso, «risultando quest'ultima strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità».

4.– Ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, occorre preliminarmente osservare che alcune delle disposizioni impugnate definiscono in via generale le funzioni fondamentali di tutti i Comuni italiani (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010), il cui esercizio è reso obbligatorio per ciascuno di tali enti (art. 14, comma 26, del d.l. n. 78 del 2010), mentre altre (i successivi commi, da 28 a 31) hanno quali specifici destinatari i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (categoria alla quale appartengono gli enti ricorrenti nel giudizio a quo). Solo per questi viene stabilito che le suddette funzioni fondamentali devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, con modalità organizzative e temporali espressamente disciplinate sia dalle stesse disposizioni di fonte statale che da quelle di fonte regionale.

Ciò premesso, le argomentazioni svolte dal TAR del Lazio in punto di rilevanza non si riferiscono in maniera analitica a ognuna delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate, ma sono illustrate con riferimento alla normativa, contenuta nei commi da 26 a 31 del citato art. 14, considerata nel suo insieme.

In tale contesto, l'esposizione del giudice rimettente è comunque chiaramente incentrata sul profilo della immediata lesività della circolare impugnata, nella parte in cui ha prescritto ai prefetti di verificare lo stato di attuazione della normativa introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 e di diffidare ad adempiere i Comuni che, in violazione dell'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali, non vi abbiano provveduto nelle modalità e nei termini previsti.

L'ordinanza, invece, non chiarisce per quali motivi la individuazione delle funzioni fondamentali, ossia lo specifico oggetto di una o più di esse, rileverebbe nella risoluzione della controversia sottoposta al rimettente.

Il rapporto di pregiudizialità che il giudice rimettente ravvisa tra le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010 e la decisione definitiva del ricorso, deve, invero, essere propriamente riferito solo ai commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 nonché all'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014.

Tali, infatti, sono le uniche disposizioni che impongono ai Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali obbligatoriamente in forma associata, disciplinandone modalità e termini, con la conseguenza che solo la loro eventuale illegittimità incide sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1957, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 67 del 2014, n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012).

Non altrettanto può ritenersi con riferimento alle questioni che involgono i commi 26 e 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010. Ai fini della risoluzione della controversia sottoposta al giudice rimettente, ovvero dello scrutinio della legittimità della circolare impugnata, l'applicazione dei citati commi 26 e 27 non si pone, infatti, quale passaggio pregiudiziale, non essendo rilevante il numero e il contenuto delle funzioni fondamentali così come determinate, quanto piuttosto l'imposizione generalizzata per i Comuni di minori dimensioni di un obbligo di gestione in forma associata delle funzioni medesime, obbligo che costituisce l'oggetto precipuo solo delle altre disposizioni censurate.

D'altro canto, l'interesse alla tutela azionata dai ricorrenti è scaturito non in relazione all'individuazione, in quanto tale, delle funzioni fondamentali, quanto piuttosto dalla

preclusione a gestirle da parte di ciascun Comune autonomamente, effetto questo riconducibile solo alle disposizioni contenute nei commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, nonché nell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014.

In conclusione, solo nei termini ora esposti va riconosciuta la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi su un petitum consistente nell'annullamento del provvedimento impugnato, mentre le questioni sollevate nei confronti dell'art. 14, commi 26 e 27, del d.l. n. 78 del 2010 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, a causa della mancata indicazione delle ragioni che depongano per l'applicabilità delle disposizioni e per la pregiudizialità delle questioni stesse (ex multis sentenze n. 224 del 2018, n. 209 e n. 119 del 2017).

5.– Sempre in via preliminare, ad avviso del giudice rimettente uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali consisterebbe nella compressione della potestà regolamentare dei Comuni riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Con riferimento a tale censura, l'ordinanza, tuttavia, non fornisce una motivazione adeguata ai fini della sua ammissibilità.

A fronte della pur evocata compressione della potestà regolamentare riconosciuta dalla disposizione costituzionale, gli argomenti a sostegno si risolvono, infatti, nel mero richiamo testuale ad alcuni passaggi delle sentenze n. 229 del 2001 e n. 129 del 2016.

Secondo il rimettente, la prima chiarirebbe «i limiti che incontra il legislatore nazionale e regionale nell'esercizio dei poteri di coordinamento dell'esercizio delle funzioni locali». Il precedente richiamato non appare però in alcun modo riferibile alla censura esposta sulla potestà regolamentare dei Comuni, sia perché relativo alle «determinazioni regionali di "ordinamento"», sia perché, peraltro, alla data di tale pronuncia, nemmeno era vigente il sesto comma dell'art. 117 Cost.

La seconda sentenza viene, invece, evocata dall'ordinanza quale riconoscimento della «necessità dell'effettiva partecipazione degli enti locali nell'esercizio dei poteri legislativi statali e regionali in materia di ordinamento degli enti locali»; anche in questo caso, tuttavia, non risulta in alcun modo adeguatamente motivato il nesso tra i riportati passaggi testuali della sentenza e la censura attinente alla potestà regolamentare garantita dall'art. 117, sesto comma, Cost., atteso, oltretutto, che nel giudizio deciso con la citata sentenza i parametri presi in considerazione erano completamente diversi (artt. 3, 97 e 119, primo e terzo comma, Cost.).

La questione si rivela, quindi, «priva di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (ex plurimis: sentenze n. 219 del 2016, n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011)» (sentenza n. 240 del 2017).

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sollevata con riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

6.– Passando all'esame del merito, con la prima censura, il TAR rimettente ravvisa la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge censurato, richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.

6.1.– Il contrasto con il parametro evocato consisterebbe nell'avere il decreto-legge dettato «un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di

immediata applicazione»; tale profilo risulterebbe anche dalla previsione, contenuta nel comma 31-ter dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, di una «attuazione dilazionata nel tempo», confermata dalle ulteriori proroghe disposte.

Infine, l'ordinanza ritiene che le disposizioni censurate non sarebbero «adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore» e richiama al riguardo le relazioni tecniche presentate dal Governo con il d.l. n. 78 del 2010 e con il d.l. n. 95 del 2012, prive di quantificazione.

6.2.– È necessario, preliminarmente, individuare puntualmente l'oggetto del giudizio riferito alle disposizioni statali.

Infatti, da un lato, il dispositivo dell'ordinanza di rimessione fa riferimento all'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, senza richiamare esplicitamente le successive modificazioni che alcune delle predette disposizioni hanno subito.

Dall'altro, il contenuto dell'ordinanza, riportando il testo delle disposizioni censurate, fa invece riferimento a quelle risultanti dalle modifiche e sostituzioni apportate dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Poiché «[l]'oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione con la sua motivazione» (sentenza n. 203 del 2016), si può ritenere che il giudice rimettente abbia preso in considerazione il contenuto normativo delle disposizioni censurate come effettivamente applicabili alla fattispecie sottoposta al suo esame e sulla cui base è stata adottata la circolare impugnata, essendo ormai cessato il vigore delle diverse disposizioni inizialmente introdotte dal d.l. n. 78 del 2010.

Le norme dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 rilevanti nel presente giudizio rinvengono, quindi, la loro fonte sia nel d.l. n. 78 del 2010 (il comma 29, non più modificato) che nel d.l. n. 95 del 2012 (che ha sostituito i commi 28, 28-bis, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010).

È pertanto su tali norme che verte il presente giudizio di costituzionalità.

Non è quindi pienamente corretta l'interpretazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato, volta a concentrare l'oggetto del giudizio sul contenuto originario del solo d.l. n. 78 del 2010.

6.3.– La questione non è fondata.

6.3.1.– Una volta ribadito che l'unica questione rilevante nel presente giudizio è quella attinente alle norme che hanno disciplinato l'obbligo di gestione associata, va, innanzitutto, considerato che anche recentemente la giurisprudenza di questa Corte ha riaffermato che il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci.

In continuità con tali coordinate interpretative, può rilevarsi che per entrambi i decreti-legge all'esame (il d.l. n. 78 del 2010 e il d.l. n. 95 del 2012), in relazione alle norme censurate, non sussiste tale «evidente mancanza» dei presupposti alla luce del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del contenuto complessivo delle disposizioni introdotte.

In particolare, con riferimento alla finalità perseguita dalle norme introdotte dai commi da 28 a 31 denunciati, si può preliminarmente richiamare l'enunciato del comma 25, a mente del quale le disposizioni dei commi da 26 a 31 «sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni».

Tale finalità è stata già oggetto di valorizzazione da parte di questa Corte con la sentenza n. 22 del 2014, la quale ha riconosciuto, nelle norme in quella occasione denunciate da diverse Regioni (quelle contenute nell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, di modifica dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010), l'orientamento «a un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa».

A tale riguardo, non appare decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai due decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte: ciò, infatti, da un lato appare giustificabile in forza della estrema difficoltà di operare, a priori, precise quantificazioni derivanti da un fenomeno organizzativo dal carattere complesso e, dall'altro, non smentisce la probabilità che, in astratto, dalla gestione associata di funzioni derivi plausibilmente una maggiore efficienza dell'azione degli enti locali interessati.

Pertanto, nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, non pare potersi affermare l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti: alla fine del 2010 i Comuni fino a 5.000 abitanti erano, infatti, 5.683 su 8.092, pari a circa il 70 per cento del totale dei Comuni italiani.

6.3.2.– Analogamente, gli argomenti di censura incentrati sui tempi di attuazione delle disposizioni introdotte dai suddetti decreti-legge possono essere confutati dalla considerazione che sia il d.l. n. 78 del 2010 che il d.l. n. 95 del 2012 hanno comunque previsto obblighi immediatamente efficaci nei confronti degli enti coinvolti (nonché delle Regioni, per l'esercizio dei poteri loro affidati), apparendo fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito (sentenze n. 5 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 160 del 2016).

I successivi e continuati differimenti del termine di cui al comma 31-ter del d.l. n. 78 del 2010, non costituiscono di per sé, nella fattispecie in esame, un elemento dimostrativo – come invece ritiene l'ordinanza – della evidente assenza, ab origine, dei requisiti di necessità e urgenza, potendo invece rilevare sotto un altro profilo, come si vedrà al punto 7.5. del Considerato in diritto.

6.3.3.– Una considerazione specifica merita, infine, la censura riferita alla natura ordinamentale delle disposizioni introdotte dai decreti-legge, che, come detto, vanno anch'esse limitate alle modalità di gestione delle funzioni medesime, senza che possano venire in considerazione, in questa sede e per i motivi indicati, quelle relative all'individuazione delle funzioni fondamentali.

Al riguardo, se, da un lato, va senz'altro ribadito che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» (sentenza n. 220 del 2013), dall'altro va rilevato che le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, atteso che – come rilevato dall'Avvocatura dello Stato, che ha richiamato gli artt. 24, 25 e 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e i corrispondenti artt. 30, 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – sia la convenzione che l'unione di Comuni erano forme istituzionali già da tempo previste e disciplinate dall'ordinamento, che, sebbene in limitate ipotesi e solo in relazione a specifiche funzioni, prefigurava anche la possibilità di una loro costituzione obbligatoria (con riguardo alle convenzioni e ai consorzi: art. 24, comma 3, e art. 25, comma 7, della legge n. 142 del 1990).

Le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 220 del 2013 per giungere alla censura dell'utilizzo del decreto-legge quale fonte idonea a trasformare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, pur richiamate dall'ordinanza di rimessione, non appaiono quindi pianamente riconducibili agli interventi normativi censurati, che hanno strutturato, sebbene in modo certamente più stringente, una disciplina della gestione associata che però era presente da prima nell'ordinamento degli enti locali.

Peraltro, ad analoghe conclusioni questa Corte è già pervenuta nella sentenza n. 44 del 2014, a proposito della disciplina – parallela a quella qui in esame – dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni per i Comuni fino a 1.000 abitanti. A fronte della censura delle Regioni, di violazione dell'art. 77 Cost., la sentenza, infatti, non ha condiviso «l'assunto secondo cui l'intero art. 16 introdurrebbe norme ordinamentali dirette ad incidere profondamente sullo status istituzionale dei Comuni», precisando che «le disposizioni censurate non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a realizzare, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di Comuni, secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 del TUEL)».

6.3.4.– In conclusione, tanto premesso, il legislatore non può ritenersi censurabile per aver fatto ricorso, nelle ricordate circostanze di necessità e urgenza, allo strumento del decreto-legge per incidere, con l'obiettivo di svilupparne una maggiore efficienza, sull'assetto organizzativo dei Comuni di minori dimensioni attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di gran parte delle funzioni fondamentali.

7.– Ulteriori e articolate questioni di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 14, commi da 28 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e poi modificato dal d.l. n. 95 del 2012, sono sollevate dal giudice rimettente per contrasto con gli artt. 3, 5, 95 e 97, 117, sesto comma, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; nonché per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

7.1.– Premesso, come anticipato, che deve ritenersi inammissibile la censura sulla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista «la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire».

La normativa censurata, invece, avrebbe ribaltato tale assetto, che «da volontario diviene obbligatorio; da flessibile diviene rigido», sicché per i Comuni di minori dimensioni tutte le funzioni fondamentali, salvo limitate eccezioni, «devono essere svolte in forma associata, con conseguente obbligo di aggregazione della relativa organizzazione burocratica».

Da ciò conseguirebbero, secondo il giudice rimettente, «rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico», in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sentenza n. 52 del 1969).

Inoltre, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; ai sensi di tale disposizione, «[p]er autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; precisando poi che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti

da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

7.2.– Le prime questioni, aventi ad oggetto l'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 del d.l. n. 78 del 2010, sono per un verso infondate, e per l'altro parzialmente fondate solo riguardo al comma 28 del citato art. 14, nei termini di seguito indicati, in relazione all'art. 3, nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost.

7.3.– Quanto all'infondatezza, peraltro, il riferimento al parametro di cui all'art. 95 Cost., appare non conferente, attesa la sua riferibilità solo all'indirizzo politico del Governo.

In ogni caso, se da un lato è indubbio che «[p]er quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo» (sentenza n. 77 del 1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, come ricordato, già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni.

Se quindi esistesse, come sembra ritenere l'ordinanza ed espressamente afferma la difesa dei ricorrenti, un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la sua violazione discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta.

Sarebbe, infatti, la stessa forma associativa, costituendo – secondo la metafora proposta dalla difesa dei ricorrenti – un «sistema di governo locale acefalo», a risultare lesiva, nel contesto dell'autonomia comunale, dell'archetipo del principio rappresentativo e delle sue necessarie implicazioni: l'essere cioè in grado di ricevere dalla comunità locale un proprio indirizzo politico e di tradurlo in scelte di politica amministrativa.

Tale conclusione appare palesemente insostenibile, posto che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi, come affermato da questa Corte in più occasioni (sentenze n. 456 e n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001).

Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza n. 160 del 2016).

L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze». Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni.

Da ultimo, va rilevato che non è pertinente il richiamo alla sentenza n. 52 del 1969, dove l'affermazione per cui «la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione», avveniva in realtà in un giudizio relativo alla disciplina legislativa – in ogni caso non censurata dalla pronuncia – che demandava all'autorità statale la selezione per concorso e la nomina dei segretari generali della Provincia.

7.4.– Tanto chiarito, le questioni vertono essenzialmente, più che sulle forme associative in sé considerate – della cui legittimità costituzionale, come si è visto, non è possibile dubitare –, sull'obbligo che di queste viene imposto.

Rispetto a questo più limitato profilo, tuttavia, occorre considerare che la disciplina censurata (in particolare, il comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010) lascia all'autonomia degli enti locali interessati l'alternativa tra due istituti (convenzione e unione), i cui caratteri costitutivi e funzionali consentono agli enti stessi di modulare il rispetto della norma con valutazioni proprie dell'indirizzo politico.

Infatti, questi possono optare tra la modalità convenzionale (a sua volta declinabile in varie alternative di organizzazione delle competenze e degli uffici) e quella dell'unione, comportante una più stretta integrazione quale conseguenza del conferimento delle funzioni e delle connesse risorse finanziarie.

È pur vero che l'ente che abbia individuato il modello convenzionale potrebbe però successivamente perdere la facoltà di proseguire in tale forma associativa ove non ne dimostri la efficacia, venendo così obbligato a utilizzare il modello dell'unione (comma 31-bis dell'art.14 del d.l. n. 78 del 2010).

In tal caso, tuttavia, la minore concessione all'autonomia comunale trova fondamento nella finalità della disciplina, che è diretta a porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza – e in particolare a quello della mancanza di economie di scala – dei piccoli Comuni.

In quest'ottica il titolo che fonda un tale intervento statale è già stato ravvisato, come detto, da questa Corte, nella «potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014).

Ciò è avvenuto con riguardo alle competenze regionali, ma nella medesima prospettiva esso è riferibile alla esposta limitazione dell'autonomia comunale e tanto comporta, fra l'altro, che, salvo quanto si preciserà in relazione al comma 28 del citato art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, debbano dichiararsi infondate le censure relative ai successivi commi 28-bis, 29, 30 e 31 del medesimo articolo.

7.5.– Tuttavia, rimane pur vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (ex plurimis sentenza n. 22 del 2014).

Da questo verso le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, ma solo relativamente al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina.

La norma del comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, infatti, pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una

situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento» (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta.

Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità (ex plurimis sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 156 del 2015).

Va peraltro rilevato che un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti, che, come evidenziato dal giudice rimettente, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma.

Il menzionato comma 28 è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Si tratta di un'attenzione a particolari situazioni differenziate che già ha trovato nella normativa censurata una parziale, ma non sufficiente, considerazione, che si rinviene laddove la stessa riconosce due casi meritevoli di totale esonero dall'obbligo – le isole monocomune e il Comune di Campione d'Italia – in base a una ratio univocamente ricollegabile alla inesigibilità dell'obbligo per le peculiari connotazioni anche geografiche di tali enti locali. Inoltre, lo stesso meccanismo disciplinato al comma 31-bis del citato art. 14, prevede, come ricordato, ove l'ente abbia valutato di optare per l'attuazione dell'obbligo associativo mediante convenzione, una successiva verifica della sua effettiva efficacia, mediante una fase di interlocuzione procedimentale dell'ente locale con il Ministero dell'interno; solo all'esito negativo di tale interlocuzione, cioè allorquando il Comune non ha comprovato il conseguimento di «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione», scatta l'obbligo della unione.

Tali esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, già prefigurati dalla normativa impugnata, sono quindi da estendere come qui indicato, in modo da evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano.

Peraltro, va precisato che la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non.

Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione (sentenze n. 88 del 2018 e n. 113 del 2011).

7.6.– Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un

decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di spending review, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse.

A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale.

Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.

Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda).

7.7.– La seconda censura, relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, deve ritenersi assorbita nella dichiarazione di fondatezza del comma 28 dell'art.14 del d.l. n. 78 del 2010 di cui al precedente punto 7.5 e infondata per le medesime ragioni di cui al precedente punto 7.4 in relazione ai restanti commi dello stesso articolo.

8.– Infine, il TAR rimettente pone sulle norme censurate anche le questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Secondo il giudice a quo, infatti, sebbene attraverso l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, «gli enti interessati non risultino formalmente estinti», non permarrebbe, in ogni caso, in capo al Comune quel «"nucleo minimo" di attribuzioni» tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo. Per le funzioni fondamentali opererebbe quindi «una riserva costituzionale di esercizio individuale».

Pertanto, poiché le norme censurate hanno disposto «la traslazione di tutte queste funzioni

ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare», ai fini dell'art. 133, secondo comma, Cost., tale situazione non sarebbe «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione», oltre ad essere mancata la «previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate» richiesta dalla medesima norma costituzionale.

8.1.– Le questioni sono infondate.

Innanzitutto, anche in forza di quanto già rilevato nel punto 7.3, si deve escludere l'esistenza di una «riserva costituzionale di esercizio individuale» delle funzioni fondamentali, che renderebbe illegittimi gli stessi istituti associativi degli enti locali a prescindere dalla loro obbligatorietà.

La prospettazione è quindi palesemente insostenibile e non rimane che ribadire le conclusioni della sentenza n. 44 del 2014, avente ad oggetto disposizioni relative all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni da parte dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante la costituzione di una unione di Comuni. L'intervento del legislatore statale, infatti, riguarda le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, per cui «non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni», e «non prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali» (sentenza n. 44 del 2014).

9.– Il TAR rimettente solleva, da ultimo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, motivando la non manifesta infondatezza «[p]er le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente» (indicati al punto 2.3. del Ritenuto in fatto), aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali la legge avrebbe fatto generico riferimento ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla legge della Regione Campania 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano Territoriale Regionale), «senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati».

9.1.– L'Avvocatura generale dello Stato ha formulato un'espressa eccezione di inammissibilità con riferimento a tali questioni, perché solo enunciate nell'ordinanza e in alcun modo sviluppate e motivate.

9.2.– L'eccezione non è fondata: l'ordinanza ravvisa il dubbio di legittimità costituzionale richiamando le «medesime ragioni» e gli «stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente», relativo alle censure all'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e sesto comma, e 118 Cost.

Come affermato da questa Corte, «[l]a motivazione tramite rinvio "interno" è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione» (sentenza n. 83 del 2016) ed è ciò che ricorre nel caso di specie, atteso che le ragioni di non manifesta infondatezza alle quali si fa riferimento sono sufficientemente illustrate e che le disposizioni regionali costituiscono attuazione di quelle statali parimenti censurate (in particolare, dell'art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito).

Oltre agli argomenti richiamati mediante il suddetto rinvio, l'ordinanza aggiunge una specifica motivazione che, sia pur sintetica, è comunque univocamente riferita alle norme della legge regionale.

9.3.– La questione è fondata in relazione agli artt. 5, 114 e 97 Cost.

Ai fini della individuazione da parte delle Regioni della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali,

il comma 30 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, non impone alle Regioni stesse l'adozione della fonte legislativa ma, in ogni caso, prescrive la «previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali».

Di tale concertazione non vi è traccia alcuna né nella legge, né nei lavori preparatori. Dagli stessi, invece, è possibile rilevare che nel disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale, Reg. Gen. 505 bis, non erano presenti disposizioni aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010. Solo nel corso dell'esame della II Commissione permanente è stato approvato l'art. 37-bis, il cui contenuto è poi stato trasfuso nel maxi emendamento (commi 110 e 111 dell'art. 1, sostitutivo degli articoli da 1 a 52 del disegno di legge) sul quale è stata posta la fiducia. Dai resoconti sommari dei lavori della II Commissione non risultano elementi che facciano emergere una concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (che peraltro in Campania non è ancora stato costituito) o con altre modalità.

Né la legge regionale censurata ha previsto un procedimento bifasico, in cui la fonte primaria indicasse criteri generali, demandando poi la concreta individuazione dell'ambito territoriale a un atto amministrativo adottato all'esito della concertazione con i Comuni interessati, secondo una tecnica normativa che è stata adottata da altre Regioni: per esempio, legge della Regione Veneto, 27 aprile 2012, n. 18 (Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e legge della Regione Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

L'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 è quindi in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., nel combinato disposto con l'art. 97 Cost., non risultando dimostrato che l'individuazione ivi contenuta della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, di cui al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, sia stata preceduta dalla concertazione con i Comuni interessati.

Il contenuto precettivo del richiamato comma 30 dell'art. 14 del d.l. 78 del 2010, infatti, nell'imporre la concertazione con gli enti locali, integra il principio, affermato da questa Corte nella sentenza n. 229 del 2001, del necessario coinvolgimento, «per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale», degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocazione di funzioni tra i diversi livelli di governo, «anche di natura associativa».

Ne deriva, in caso di mancata concertazione con gli enti locali, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

Inoltre, appare del tutto evidente che la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile una volta pretermessa la voce dei Comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'art. 97 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)»;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26 e 27, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 – e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., e in riferimento all'art. 95 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e 118 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 114, 119 e 133, secondo comma, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.