

Sentenza: n. 50 del 24 marzo 2015

Materia: città metropolitane; province; unioni e fusioni di comuni; enti locali

Parametri invocati: artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, 119, 120, 123, primo comma, 133, primo e secondo comma, 136 e 138 della Costituzione, art. 117, primo comma Cost., in relazione agli artt. 3 e 9 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Lombardia, Regione Veneto, Regione Campania, Regione Puglia

Oggetto: art. 1, commi da 4 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81, 83, da 89 a 92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149 della legge 7 aprile 2014, n. 56

Esito:

1- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 5, 9, 10, 11, lettere b) e c), 12 e 16, nonché del comma 6 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 114, 117, commi secondo, lettera p), e quarto, della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Puglia (rispettivamente, con i ricorsi n. 42 e n. 44 del 2014);

2- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 5 e 12, nonché del comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 133, primo comma, Cost., dalle Regioni Veneto, Campania e Puglia, nonché della questione di legittimità costituzionale dei commi da 12 a 18 dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, dalla sola Regione Campania, in riferimento al medesimo art. 133, primo comma, Cost.;

3- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 144, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, da tutte le Regioni ricorrenti; nonché dalle sole Regioni Lombardia e Veneto anche con riferimento agli artt. 3 e 118 Cost. e, soltanto dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 119 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della suddetta Carta europea dell'autonomia locale;

4- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 17, 81 e 83 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia;

5- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 19 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale – e 118 Cost., dalla Regione Lombardia;

6- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania e limitatamente al solo art. 133, secondo comma, Cost. dalla Regione Puglia;

7- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67 e 69 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117,

primo comma – in relazione all’art. 3, comma 2, della Carta europea dell’autonomia locale –, 118 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia e Veneto;

8- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67 e 69 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma – in relazione all’art. 9 della Carta europea dell’autonomia locale –, 118, 119 e 138 Cost., dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto;

9- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto;

10- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 57 e 89 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, 118, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia, nonché della questione di legittimità costituzionale dei commi 11 e 89 dell’art. 1 della stessa legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento all’art. 118, primo comma, Cost., dalla medesima Regione Puglia;

11- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 95 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, 120 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia, Campania e Puglia;

12- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 4, 105 e 106 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, e 118 Cost., dalla Regione Campania, nonché della questione di legittimità costituzionale degli stessi commi 105, lettere a) e b), e 106 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia;

13- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 130 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania, nonché della questione di legittimità costituzionale dello stesso comma 130, promossa, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia;

14- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 117, 124 e 130 (terzo periodo), nonché del comma 133 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia;

15- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 149 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, 118, 123 e 136 Cost., dalla Regione Campania;

16- cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dei commi 89, 90, 91 e 92 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, e 138 Cost., da tutte le Regioni ricorrenti (con esclusione, da parte della Regione Puglia, del comma 90);

17- cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale del comma 13 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia

Estensore nota: Federica Fradella

Sintesi: Con quattro autonomi ricorsi le Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia hanno impugnato cinquantotto commi dell’art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città

metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), per contrasto con i parametri (congiuntamente o disgiuntamente evocati) di cui agli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, 119, 120, 123, primo comma, 133, primo e secondo comma, 136 e 138 della Costituzione, oltreché all'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli artt. 3 e 9 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Il Presidente del Consiglio resiste avverso ciascun ricorso. Tuttavia la Corte ha dichiarato inammissibile l'atto di costituzione del resistente nel giudizio instaurato dalla Regione Lombardia poiché tardivo.

I ricorsi, e le relative questioni sollevate, concernono:

- 1- la disciplina delle istituite «Città metropolitane», per quanto attiene ai commi da 5 a 19, 21, 22, 25, 42 e 48 del suddetto art. 1 della legge n. 56 del 2014;
- 2- la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, «in attesa della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione», quanto ai commi da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81 e 83 del medesimo art. 1;
- 3- il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province (commi da 89 a 92 e 95 del citato articolo);
- 4- la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni (commi 4, 105, 106, 117, 124, 130 e 133);
- 5- la prevista predisposizione di «appositi programmi di attività», di fonte ministeriale, per sostenere gli «interventi di riforma» di cui alla legge impugnata, e per la «attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 [Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini], convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135» (comma 149).

Il primo gruppo di norme attiene, come poc'anzi ricordato, alla istituzione e alla disciplina delle «Città metropolitane». I commi impugnati dalle ricorrenti sono i n.: 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 42 e 48.

Preliminarmente occorre rilevare la questione sollevata da tutte le Regioni che denunciano un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane non rientrerebbe in alcuno degli ambiti (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) di competenza legislativa statale tassativamente previsti dalla norma richiamata. Inoltre le Regioni deducono la violazione dell'art. 133, primo comma, Cost., per il quale – ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della perimetrazione delle Città metropolitane nell'ambito di una Regione – lo Stato potrebbe intervenire con proprie leggi, ma solo “su iniziativa dei Comuni sentita la stessa Regione” e, quindi, all'esito di un procedimento legislativo cosiddetto “rinforzato”, nella specie, viceversa, omissis.

Subordinate censure riguardano i commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, per supposta violazione degli artt. 1, 5, 48, 114 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale). In particolare le Regioni rilevano un contrasto con il principio della rappresentanza politica democratica e con quello della sovranità popolare, suscettibili di essere derogati soltanto con legge costituzionale, mediante l'osservanza del procedimento di revisione aggravata previsto dall'art. 138 Cost., nella parte in cui le suesposte norme disciplinano le Città metropolitane quale nuovo ente territoriale con un modello di governo di secondo grado, caratterizzato totalmente da organi elettivi indiretti.

Le Regioni Lombardia e Veneto hanno prospettato la illegittimità costituzionale dei commi 7, 8, 9, 16, 19, 21, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 3, 5, 117, primo comma, e 118 Cost., evidenziando un contrasto con il principio di autonomia degli enti territoriali locali, con quello di rappresentatività e democraticità (non risultando prevista l'elezione di almeno un organo collegiale a suffragio universale e diretto), oltre che con quelli di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Tale lesione discenderebbe dalla disposta attribuzione della regolamentazione dell'allocatione delle funzioni amministrative di detti nuovi enti territoriali alla competenza statale, in dispregio della riserva legislativa conferita alle Regioni.

La Regione Lombardia ha dedotto una violazione dell'art. 119 Cost. (oltre che dello stesso art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto individuato nell'art. 9 della Carta europea dell'autonomia locale), nella parte in cui le disposizioni sopracitate si porrebbero in contrasto con il principio di necessaria democraticità del governo delle autonomie locali, sotto l'ulteriore profilo del riconoscimento della loro autonomia finanziaria e della loro autorità impositiva.

La Regione Puglia denuncia l'incostituzionalità del comma 17 (correlato ai commi 81 e 83) per contrasto con gli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in ragione della previsione dell'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane.

La Regione Lombardia censura il comma 19 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, in relazione ai parametri di cui agli artt. 1, 3, 48, 114, 117, primo comma, e 118 Cost. La ricorrente, infatti, ritiene violati tali parametri dalla disposizione suindicata per cui il sindaco del Comune capoluogo è di diritto il sindaco della Città metropolitana. Le Regioni Puglia e Campania hanno esteso tale censura anche al successivo comma 22, rilevando un'eccessiva gravosità degli adempimenti e delle condizioni cui è subordinata la possibilità di successiva elezione diretta del sindaco metropolitano, distinta da quella del sindaco del Comune capoluogo.

Secondo la Regione Puglia, inoltre, il comma 48, relativo all'applicazione al personale metropolitano delle disposizioni del personale delle province, sarebbe incostituzionale perché si riferirebbe anche alla disciplina del rapporto di ufficio, oltre a quello di servizio, di competenza statale, rientrando nella materia "ordinamento civile". La stessa ricorrente, infine, denuncia i commi 10 e 11, lettere b) e c), e, parallelamente, il comma 89, lettera a), dell'art. 1 della legge in esame, nella parte in cui disciplinerebbero aspetti organizzativi delle Città metropolitane (e delle Province) diversi da quelli concernenti gli «organi di governo» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.); i commi 9 e 11 (e 89), in quanto regolerebbero funzioni delle Città metropolitane (e delle Province) non riconducibili alla competenza dello Stato in materia di funzioni fondamentali o nelle altre materie di competenza esclusiva di quest'ultimo (art. 118, secondo comma, Cost.).

La Corte dichiara tali questioni non fondate.

La Consulta, infatti, affronta la questione preliminarmente sollevata dalle ricorrenti circa la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), e 133, primo comma, Cost. Come rilevato dal resistente, il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.

Non risulta, parimenti, fondata la questione procedimentale per la presunta violazione dell'art. 133 Cost. da parte del comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014. Con questa legge il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. Ciò giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost. Peraltro il comma 6, citato, prevede l'iniziativa dei comuni ai fini dell'adesione, ex post, alla città metropolitana, sentita la Regione interessata, prevedendo espressamente la procedura prevista dall'art. 133 Cost.

La Corte dichiara non fondate le censure rivolte dalle ricorrenti circa l'incostituzionalità del modello di governo di secondo grado adottato dalla legge 56/2014 per le città metropolitane. La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost. ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti. La Corte, richiamando precedenti pronunce, afferma 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. Alla luce di tale principio va escluso che la materia «legislazione elettorale» di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, essendo riferibile ad entrambi i modelli di «legislazione elettorale».

La Consulta rileva, altresì, il mancato contrasto con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma Cost., nella parte in cui la norma prevedrebbe che almeno uno degli organi collegiali fosse eletto in via diretta. La Corte, nel sottolineare la natura di mero indirizzo del documento, sottolinea che lo scopo della norma è quello di assicurare una effettiva rappresentatività dell'organo alle comunità interessate. In tal modo è possibile una elezione indiretta, purché sia assicurata la partecipazione dei soggetti portatori di interessi coinvolti.

Quanto alle ulteriori censure rispetto al primo gruppo di norme censurate relative alla disciplina delle Città metropolitane, la Corte le dichiara non fondate così argomentando:

- il comma 19 dell'art. 1, che dispone che la figura del sindaco metropolitano, in fase di prima attuazione, sia rivestita dal sindaco del Comune capoluogo di Provincia, non è irragionevole. Resta, infatti, demandato allo Statuto di detta città se optare o meno per l'elezione diretta del proprio sindaco (come distinta da quella del sindaco del Comune capoluogo). Non risultano pertanto violati né l'art. 133 Cost., non essendo comprese le prerogative del legislatore regionale, né l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane»;
- il comma 8 prevedendo poteri propositivi e consultivi in capo alla conferenza metropolitana non risulta avere un carattere riduttivo delle attribuzioni riconosciute a tale organo. La conferenza, infatti, può vedersi attribuite ulteriori competenze ad opera dello Statuto che è approvato dalla conferenza stessa;
- il comma 48 relativo al personale delle Città metropolitane attiene solo alla prima fase della riallocazione del personale a seguito del riordino delle funzioni. Rientra, pertanto, nella competenza esclusiva dello Stato atteso che la disciplina dei contratti in questione fa parte della materia «diritto civile»;

- i commi 10 e 11 che disciplinano che l'organizzazione e le attribuzioni dell'ente siano demandate allo Statuto rientrano nella disciplina complessiva degli «organi di governo» di cui alla lettera p) del comma secondo dell'art. 117, Cost., oltreché in quella relativa alla Città metropolitana di cui all'art. 114 Cost.;

- il comma 17, disponendo l'esercizio del potere statale sostitutivo in caso di mancata approvazione dello statuto entro la data del 30 giugno 2015, trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale.

La Corte, infine, dichiara cessata la materia del contendere nei confronti delle censure mosse al comma 13 dell'art. 1 della legge 56/2014 che è stato abrogato dopo poco più di due settimane, senza dunque possibilità di sua applicazione medio tempore, dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il secondo gruppo di norme impugnate attiene al nuovo modello ordinamentale delle Province. I commi impugnati dalle ricorrenti sono i n.: 54, 55, 56, 57, 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81 e 83.

Le ricorrenti, preliminarmente, censurano una violazione degli artt. 5 e 114, oltre che all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al parametro interposto individuabile nel già richiamato art. 3, comma 2, della cosiddetta Carta europea dell'autonomia locale, denunciando che le Province non sarebbero più configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali (secondo quanto ancora impone la Costituzione attuale), ma come enti di secondo grado, la cui modalità elettiva degli organi politici comporterebbe la totale esclusione dell'esercizio della sovranità popolare. Prospettano, inoltre, la violazione del principio di sussidiarietà verticale, del principio di ragionevolezza, nonché del principio di necessaria democraticità di governo delle autonomie locali.

La Regione Veneto sostiene che le disposizioni in esame violerebbero gli artt. 1, 48, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nella parte relativa alla disposta proroga delle gestioni commissariali in corso ed alla legittimazione di proroghe ulteriori.

La Corte dichiara non fondate tali censure.

Preliminarmente la Corte ritiene non pertinente il richiamo all'art. 138 Cost. in quanto il legislatore ha predisposto un riordino delle Province e non la loro soppressione. Quanto alle censure relative al modello di governo di secondo grado, la Corte, richiamando quanto detto per le Città metropolitane, dichiara non fondate le questioni sollevate dalle ricorrenti rilevando che la competenza inerisce lo Stato rientrando nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.

Infine in relazione ai commissariamenti la Corte sottolinea che questi non sarebbero sine die, come denunciato dalle ricorrenti. Il comma 82 dell'art. 1 della legge in commento prevede infatti che il commissario dal 1 luglio 2014 muta natura, ossia decada dando vita ad un organo diverso che, a titolo gratuito, assicuri l'ordinaria amministrazione e provveda per gli atti urgenti e indifferibili sino all'insediamento del nuovo presidente della provincia.

Il terzo gruppo di norme impugnate attiene al riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province ed allo scorporo di quelle attribuite ad altri enti. I commi impugnati dalle ricorrenti sono i n.: 89, 90, 91, 92 e 95. Le quattro ricorrenti – con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 Cost. – denunciano, in particolare, le disposizioni di cui ai suindicati commi (e la Regione Veneto anche quelle di cui ai commi 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 e da 69 a 79), nella parte in cui dette norme, nel loro complesso, conferirebbero alla legislazione statale, al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province», un titolo di competenza illegittimo, appartenendo la legittimazione a stabilire le

modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province, nonché ad individuare le risorse connesse agli eventuali trasferimenti, alla competenza regionale, alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed in conformità ai principi di ragionevolezza, dell’opportunità e della coerenza con i fini perseguiti, oltre che di quello del buon andamento dell’azione amministrativa e del principio di leale collaborazione a cui deve informarsi l’esercizio del potere sostitutivo.

Inoltre, i limiti ed i vincoli imposti dal legislatore regionale, fuori dagli ambiti di competenza dello Stato, comprimerebbero, illegittimamente, il potere regionale di individuare il livello di governo più idoneo all’esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza.

La Regione Puglia, in particolare, denuncia che il comma 92 per cui «i criteri generali per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all’esercizio delle funzioni che devono essere trasferite» siano stabiliti «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», ancorché «previa intesa in sede di Conferenza unificata» violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto volto a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (che imporrebbe, invece, di distinguere il trattamento giuridico di situazioni non omogenee) e con il principio di differenziazione. E contrasterebbe, altresì, con l’art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui si rivolgerebbe a funzioni ricadenti nelle materie di competenza concorrente in quanto tale disposizione costituzionale impone che principi fondamentali siano stabiliti dallo Stato, mediante fonte di rango legislativo, e non mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La medesima disposizione, sub comma 92, è censurata dalla Regione Veneto, per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sul presupposto che implichi un rovesciamento nel procedimento di allocazione delle funzioni, una volta che «la definizione dei criteri del trasferimento delle funzioni fondamentali [...] non avviene nella fase di previe disposizioni di legge regionale [...] nel rispetto del riparto della competenza previsto dall’art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione [...]».

Le rincorrenti, infine, con riferimento ai medesimi parametri costituzionali censurano il comma 95 che prevede l’esercizio del potere sostitutivo ricollegato al mancato rispetto da parte delle Regioni del termine stabilito per l’individuazione delle funzioni non fondamentali delle Province oggetto del riordino.

La Corte in relazione a ciò dichiara cessata la materia del contendere in quanto, in dipendenza dell’attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, culminato nell’Accordo sancito nella Conferenza unificata dell’11 settembre 2014 e seguito dall’emissione del d.P.C.m. indicato nel comma 92, può ritenersi venuto meno l’interesse delle Regioni ricorrenti, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato, atteso che quest’ultimo – proprio al fine di concretizzare il menzionato procedimento complessivo di riorganizzazione delle funzioni – ne ha posto in essere la modalità attuativa rispettando il criterio della stipula dell’Accordo in sede di Conferenza unificata imposto dal comma 91, ispirata dalla necessaria concertazione con le Regioni, sentite previamente le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Non fondata è poi la questione di costituzionalità riferita all'art. 1, commi 17, 81 e 83, della legge n. 56 del 2014, sollevata dalla Regione Puglia in relazione agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma Cost. con riguardo alla denunciata illegittimità della previsione dell'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane. Le norme censurate mirano ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale (finalità, tra le altre, esplicitamente contemplata dal secondo comma dell'art. 120 Cost.) con l'attuazione del nuovo assetto ordinamentale rivisto dalla stessa legge n. 56 del 2014 e perché, in ogni caso, il potere sostitutivo statale trova il suo fondamento espresso nella legge, dalla quale risulta la definizione dei presupposti sostanziali, e costituisce la manifestazione degli interessi unitari alla cui salvaguardia è propriamente preordinato l'intervento surrogatorio dello Stato. Per gli stessi motivi non è fondata la censura che attiene il comma 95 sul potere sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni. Il procedimento, infatti, mira a garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale.

Il quarto gruppo di norma censurate concerne: le unioni di comuni di cui ai commi 4, 105 e 106 e i procedimenti relativi alla fusione di più Comuni in uno nuovo e di incorporazione di cui ai commi 117, 124, 130 e 133.

La Regione Campania ha, per un verso, dedotto il difetto del titolo di competenza in capo allo Stato, ravvisando – in ordine alla regolamentazione normativa delle Unioni di Comuni – la sussistenza della competenza regionale residuale in relazione al disposto dell'art. 117, quarto comma, Cost. e, per altro verso, avuto riguardo alle censure attinenti al procedimento di fusione tra Comuni (con specifico riferimento ai commi 22 e 130 dell'art. 1 della legge in questione), ha denunciato la lesione degli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'asserita invasione della competenza regionale nella materia concernente l'istituzione di nuovi enti comunali nell'ambito del suo territorio (così come la modificazione delle inerenti circoscrizioni o delle relative denominazioni), da realizzarsi, oltretutto, garantendo la preventiva audizione delle popolazioni concretamente interessate, e senza trascurare, altresì, la (ritenuta) violazione della riserva statutaria regionale in ordine alla disciplina dei referendum riguardanti le leggi ed i provvedimenti di competenza, per l'appunto, regionale.

La Regione Puglia ha dedotto – sia con riferimento alla disciplina delle Unioni tra Comuni che con riguardo a quella della fusione tra gli stessi – l'illegittimità delle relative disposizioni sotto il profilo della ravvisata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., dovendosi, anche a suo avviso, a proposito di detta materia, ritenere operativa la competenza regionale residuale prevista dal medesimo art. 117 al quarto comma.

La Corte ha ritenuto tali questioni non fondate.

La Consulta, infatti, rileva come sia le unioni che le fusioni di Comuni rientrino nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Quanto alla censura della Regione Campania relativa al procedimento di fusione, lo stesso comma 133 demanda la disciplina del referendum alle specifiche legislazioni regionali, ritenendo che le disposizioni contenute nella legge 56/2014 non siano esaustive. Non risulta, pertanto, scalfita l'autonomia regionale.

Infine la Regione Campania ha proposto un'ulteriore, peculiare questione di legittimità costituzionale del comma 149 – nella parte in cui prevede che «Al fine di procedere all'attuazione

di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», il Ministro per gli affari regionali predispose appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni – per sospetta violazione degli artt. 97, 117, 118, 123 e 136 Cost. e, ciò sul rilievo che, con la norma censurata, sarebbe stata prevista la “reviviscenza” del richiamato art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, malgrado la sua sopravvenuta abrogazione per effetto dell'art. 1, comma 562, lettera a), della legge n. 147 del 2013 e la sua intervenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 236 del 2013 (con conseguente violazione del giudicato costituzionale), oltre che per lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite nella materia «organizzazione amministrativa regionale».

La Corte dichiara la questione non è fondata.

La norma censurata può essere infatti agevolmente interpretata, in senso conforme a Costituzione, considerando la finalità attuativa dell'abrogato art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 come inutiliter data, posto che l'obiettivo, che la norma stessa concorrentemente si pone – quello cioè di «accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma della presente legge» – ne sorregge, di per sé, il contenuto dispositivo.