

La Corte costituzionale si pronuncia sulle norme (art. 14, commi 28 ss., del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012) che hanno imposto, per i Comuni di piccole dimensioni (con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se si tratta di Comuni montani), la gestione associata delle funzioni fondamentali.

Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 2019, n. 33 – Pres. Lattanzi, Red. Antonini

Enti locali – Comuni – Funzioni fondamentali – Obbligo di esercizio in forma associata – Mancata previsione della possibilità di dimostrare l'esistenza di circostanze rilevanti ai fini dell'esonero dall'obbligo – Incostituzionalità.

Regione Campania – Enti locali – Comuni – Funzioni fondamentali – Svolgimento in forma associata – Individuazione, con legge regionale, della dimensione territoriale ottimale ed omogenea – Mancata concertazione con i Comuni interessati – Incostituzionalità.

Enti locali – Comuni – Funzioni fondamentali – Numero e contenuto – Questione di costituzionalità – Difetto di motivazione sulla rilevanza – Questione inammissibile di costituzionalità.

Enti locali – Comuni – Funzioni fondamentali – Obbligo di esercizio in forma associata – Previsione con decreto-legge – Questione infondata di costituzionalità.

Enti locali – Comuni – Funzioni fondamentali – Obbligo di esercizio in forma associata – Lesione del principio autonomistico – Questione infondata di costituzionalità.

E' incostituzionale l'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, il quale impone l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali fondamentali, 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. (1)

E' incostituzionale l'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)"), per 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 ed omogenea

per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, ai sensi di quanto prescritto dal comma 28 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, sia stata preceduta dalla concertazione con i Comuni interessati. (2)

Sono inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26 e 27, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2008, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, concernenti il numero ed il contenuto delle funzioni fondamentali dei Comuni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 77, comma 2, 95, 97, 114, 117, comma 1 – 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 comma 6, 118, 119 e 133, comma 2, Cost. (3)

E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 77, comma 2, Cost., non essendo ravvisabile un'“evidente mancanza” dei presupposti di necessità ed urgenza tipici della decretazione d'urgenza. (4)

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, comma 1 – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale –, 118, 119 e 133 Cost., posto che, per un verso, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado (derivante dall'obbligatorietà, per legge, delle forme associative tra i Comuni) appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico – risultando comunque 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, e che, per altro verso, 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, con conseguente emersione della potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. (5)

(1 - 5) I. – Con la decisione in rassegna, la Corte costituzionale accoglie solo parzialmente le questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate dal T.a.r. per il Lazio, sez. I-ter, con ordinanza 20 gennaio 2017, n. 1027 (oggetto della News US in data 24 gennaio 2017, cui si rinvia per ogni approfondimento), in materia di esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni fondamentali per i Comuni di piccola dimensione (quelli aventi, cioè, una popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti nel caso dei Comuni montani).

La norma sospettata di incostituzionalità era l'art. 14, commi 26 ss., del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012 (c.d. decreto sulla *spending review*), che detta la disciplina dell'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni.

L'attenzione del rimettente si era focalizzata su due questioni principali:

- a) da un lato, la previsione dei commi 26 e 27, che pongono come obbligatorio, per l'Ente locale, l'esercizio delle "funzioni fondamentali" (comma 26) ed individuano, con apposito elenco, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., quali sono tali funzioni (comma 27);
- b) dall'altro lato, la prescrizione della "forma associata" ("mediante unione di comuni o convenzione") come modalità obbligatoria per l'esercizio di tali funzioni, con obbligo imposto ai "comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia" (così il comma 28);
- c) nonché sulle successive norme di contorno, di cui ai commi successivi – i quali disciplinano l'"unione" con rinvio all'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000 (così il comma 28-bis), fissano il divieto di svolgere le funzioni singolarmente o mediante più di una forma associativa (comma 29), demandano alle Regioni 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).

Il giudizio dinnanzi al T.a.r. per il Lazio era stato azionato (oltre che da un'associazione esponenziale di Enti locali) da alcuni Comuni campani, tutti aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i quali hanno impugnato la circolare del Ministero dell'Interno del 12 gennaio 2015 (recante "Esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unioni o convenzioni da parte dei comuni") con cui si era dettata una prima disciplina attuativa degli obblighi di legge, imponendo alle Prefetture di procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e di diffidare i Comuni inadempimenti, secondo specifiche tempistiche e modalità.

Va qui rammentato che il termine entro il quale tutte le funzioni fondamentali avrebbero dovuto essere gestite in forma associata, inizialmente fissato dalla legge al 31 dicembre 2014, è stato poi via via prorogato fino, da ultimo, alla data del 31 dicembre 2019 (fissata, oggi, dall'art. 11-bis, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito in legge n. 12 del 2019, in vista, peraltro, di un nuovo tentativo di riforma volto "all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni").

Il T.a.r. per il Lazio aveva sottoposto al giudizio della Consulta, oltre alle menzionate disposizioni di legge statale, anche le norme della legislazione campana (in specie, l'art. 1, commi 110 e 111, della legge regionale n. 16 del 2014) che, in attuazione di quelle statali, avevano individuato, quale dimensione territoriale ottimale ed omogenea per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata, i cc.dd. sistemi territoriali di sviluppo previsti a fini urbanistici e di coesione territoriale.

In punto di rilevanza, il T.a.r. rimettente aveva evidenziato che il *petitum* oggetto del ricorso consisteva nella *“pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i Comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale”* e nella *“correlata pronuncia di annullamento della circolare ministeriale”* (avente portata immediatamente lesiva, nella parte in cui ha prescritto ai Prefetti di verificare lo stato di attuazione della normativa introdotta dal decreto-legge 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 avessero provveduto nelle modalità e nei termini previsti).

II. – Il giudizio della Corte costituzionale è chiaro nel differenziare i due gruppi di norme oggetto del suo scrutinio, cioè quello formato dai commi 26 e 27 (fissazione dell'obbligo di esercizio delle funzioni fondamentali ed elenco di queste ultime), da un lato, e quello di cui ai commi 28 ss. (imposizione dell'obbligo di gestione associata), dall'altro lato.

La Corte rileva che *“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”*.

Le questioni concernenti il primo gruppo vengono quindi dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza (in quanto l'ordinanza di rimessione *“non chiarisce per quali motivi la individuazione delle funzioni fondamentali, ossia lo specifico oggetto di una o più di esse, rilevarebbe nella risoluzione della controversia sottoposta al rimettente”*).

Passando allora al merito delle questioni concernenti il secondo gruppo di norme (commi 28 ss.) e, quindi, specificamente, l'introduzione, per legge, dell'obbligo (per i Comuni di piccole dimensioni o i Comuni montani) di svolgere in forma associata le proprie *“funzioni fondamentali”*, oltre alle ulteriori norme di contorno, la Corte svolge il seguente percorso argomentativo:

- d) viene anzitutto respinta la questione incentrata sul parametro della carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge censurato, *ex art. 77, comma 2, Cost.*; qui, in particolare, la Corte:
 - d1) precisa che l'oggetto del giudizio riguarda non solo il decreto-legge n. 78 del 2010 (cui l'ordinanza di rimessione esplicitamente si riferiva nel

dispositivo), ma anche il successivo decreto-legge n. 95 del 2012, modificativo di alcune delle norme dal primo introdotte (opportunamente menzionato nella motivazione dell'ordinanza di rimessione): si conclude, pertanto, che – poiché *“l'oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione con la sua motivazione”* (cfr. sentenza 21 luglio 2016, n. 203, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789) – *“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”*;

- d2) richiama la propria pregressa giurisprudenza sul sindacato riguardante i presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost., circoscritto alla *“evidente mancanza di tali presupposti”* (cfr., da ultimo, la sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, in *Foro it.*, 2018, I, 710, con nota di PASCUZZI, in *Nuova giur. civ.*, 2018, 881, con nota di TOMASI, ed in *Giur. cost.*, 2018, 38, con nota di PINELLI) o alla *“manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione”* (cfr. sentenza 12 luglio 2017, n. 170, in *Giur. cost.*, 2017, 1555, con nota di PINELLI), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci;
- d3) rimarca che, nel caso di specie, non sussiste tale *“evidente mancanza”*, *“alla luce del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del contenuto complessivo delle disposizioni introdotte”*, trattandosi di norme *“dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni”* (così il comma 25 dell'art. 14 cit.) e dal legislatore introdotte per favorire *“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”* (cfr. sentenza 11 febbraio 2014, n. 22, in *Le Regioni*, 2014, 791, con nota di CORTESE), avuto specialmente riguardo al numero di enti potenzialmente coinvolti (la Corte qui precisa che *“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”*);
- d4) ritiene superabile l'argomento (pure utilizzato dal T.a.r. rimettente) che, ai fini di dimostrare l'insussistenza della necessità e dell'urgenza nel provvedere, aveva fatto leva sul differimento degli effetti del decreto-legge (come detto, inizialmente postergati alla fine del 2014, ed oggi ulteriormente rimandati a tutto il 2019), *“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” (cfr., oltre alle pronunce già ricordate, anche la sentenza 7 luglio 2016, n. 160, in Giur. cost., 2016, 1312);

- d5) ritiene, altresì, superabile la censura riferita alla natura ordinamentale delle disposizioni introdotte dai decreti-legge in questione, pur ricordando 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”* (cfr. sentenza 19 luglio 2013, n. 220, in *Foro it.*, 2013, I, 2706, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2013, 3157, con note di MACCABIANI e SAPUTELLI, ed in *Le Regioni*, 2013, 1162, con note di DI COSIMO e MASSA), ma rilevando che *“le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, atteso che [...] 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 richiamo, qui, agli artt. 24, 25 e 26 della legge n. 142 del 1990 ed ai corrispondenti artt. 30, 31 e 32 del d.lgs. n. 267 del 2000);
- d6) ricorda, comunque, che ad analoghe conclusioni è già pervenuta la sentenza n. 44 del 13 marzo 2014 (in *Giur. cost.*, 2014, 986, con nota di FALLETTA), 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., quella sentenza non aveva 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)”*;
- e) venendo alle ulteriori censure sollevate dal T.a.r. per il Lazio - incentrate sull’obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell’esercizio associato delle funzioni comunali (a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano precedentemente, quando era prevista *“la volontarietà nell’an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire”*), tale da mettere in pericolo, in particolare, il principio dell’autonomia degli Enti

territoriali - la Corte ricorda, da un lato, che *“è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo”* (con richiamo alla sentenza 27 marzo 1987, n. 77, in *Cons. Stato*, 1987, II, 727, con nota di STADERINI, in *Riv. giur. polizia locale*, 1987, 595, con nota di VICICONTE, in *Riv. amm.*, 1987, 728, con nota di FELICETTI, ed in *Le Regioni*, 1987, 1033, con nota di COLUCCI), ma ribadisce, dall'altro lato, che *“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”*; giunge, quindi, sul punto alle seguenti conclusioni:

- e1) un ipotetico vincolo costituzionale che imponesse la coincidenza, in un unico soggetto istituzionale, della funzione di indirizzo politico con quella di indirizzo amministrativo risulterebbe già violato dalla previsione della forma associativa in sé stessa, *“a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta”*, in quanto sarebbe *“la stessa forma associativa, costituendo [...] 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”*; ma 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”* (si citano, qui: la sentenza 23 dicembre 2005, n. 456, in *Giust. amm.*, 2005, 1266, con nota di GIORDANO, ed in *Le Regioni*, 2006, 542, con nota di GIUPPONI; la sentenza 24 giugno 2005, n. 244, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1033, con nota di SCIULLO; la sentenza 6 luglio 2001, n. 229, in *Dir. e giustizia*, 2001, 29, 26, con nota di POGGI);
- e2) anche nella più stringente forma di associazione, ossia l'unione di Comuni (la quale 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”* (così la sentenza n. 160 del 2016, cit.), posto che, a norma dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, il previsto modo di elezione e di composizione del

Consiglio dell'unione è tale da assicurare la rappresentanza di ogni Comune e di garantire la rappresentanza delle minoranze;

f) il punto centrale delle questioni sollevate – chiarisce la Corte – non è, quindi, la previsione della forma associativa tra i Comuni (aspetto della cui legittimità costituzionale, come appena visto, non si può dubitare), quanto piuttosto il fatto che venga imposto l'obbligo della forma associativa per l'esercizio delle funzioni fondamentali; qui la Corte, a difesa della norma, chiarisce che:

f1) la legge impugnata (in particolare, il comma 28 dell'art. 14 cit.) 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;

f2) il (pur ravvisabile) sacrificio dell'autonomia comunale si giustifica alla luce della *“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”* ed il relativo intervento dello Stato rientra – come già detto – nella potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica;

g) quest'ultimo riferimento conduce, però, alla prima declaratoria di incostituzionalità, in quanto – ricorda la Corte – *“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, cfr. sentenza n. 22 del 2014, cit.); da questo punto di vista, nel caso di specie accade che:

g1) la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione di quella indicata dalla lettera l) del comma 27, in materia di tenuta dei registri di stato civile e di servizi anagrafici ed elettorali) sconta *“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”*;

g2) possono darsi situazioni di fatto che male si attagliano alla previsione generale e astratta della norma (si pensi ai 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', di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta") (cfr. sentenza 2 febbraio 2018, n. 17, in *Giur. cost.*, 2018, 202); insomma, possono darsi casi "in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale", ed allora "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";

- g3) pertanto, per evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, ad effetti contrari alle finalità che la giustificano, la Corte emette qui una pronuncia additiva, dichiarando l'incostituzionalità del comma 28 "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"; con l'ulteriore avvertenza che "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" (cfr. la sentenza 26 aprile 2018, n. 88, in *Giur. it.*, 2018, 2123, con nota di PARISI, e la sentenza 7 aprile 2011, n. 113, in *Foro it.*, 2013, I, 802, con nota di CALÒ);
- g4) sul punto, peraltro, la Corte non manca di evidenziare i "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" (come era già accaduto con la legge n. 42 del 2009, allorché l'individuazione, allora solo provvisoria, delle funzioni fondamentali era stata meramente funzionale a permettere la disciplina del c.d. federalismo fiscale) e di bacchettare, conseguentemente, il legislatore ("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");

- g5) la Corte quindi si appella ad una *“fisiologica dialettica”*, improntata a una *“doverosa cooperazione”* (cfr. sentenza 12 luglio 2017, n. 169, in *Giur. cost.*, 2017, 1549), *“da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti”*, al fine di raggiungere l’obiettivo di *“una equilibrata, stabile e organica definizione dell’assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all’autonomia locale”*, in cui trovino adeguata considerazione anche *“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”*; e ricorda qui la Corte l’esperienza di altri Paesi europei, dove il problema della *“polverizzazione dei Comuni”* è stato affrontato *“attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale”*, come avvenuto, ad esempio, nell’ordinamento francese, *“dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni”* (si compie un accenno, altresì, anche alle esperienze della Germania, del Regno Unito, della Svezia, della Danimarca, del Belgio e dell’Olanda);
- h) viene invece giudicato non fondato, sempre con riguardo all’imposto obbligo di associazione tra piccoli Comuni, il profilo di costituzionalità incentrato sul parametro dell’autonomia organizzativa e finanziaria degli Enti locali, dal rimettente argomentato nel senso che l’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali finirebbe con il comportare *“l’estinzione dell’ente locale per fusione o incorporazione”* (con aggiramento del procedimento imposto dall’art. 133 Cost.): la Corte in proposito rileva che l’introduzione del menzionato obbligo *“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”* (cfr. sentenza n. 44 del 2014, cit.);
- i) quanto, infine, alla questione di legittimità concernente la norma regionale campana che, in attuazione della legge statale, ha individuato la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, la Corte emette anche qui una decisione di accoglimento per *“mancata previa concertazione con i comuni*

interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali" (concertazione che è richiesta dal comma 30 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010), con violazione degli artt. 5, 114 e 97 Cost.: risulta, infatti, infranto il principio, affermato già nella sentenza n. 229 del 2001, cit., 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 infra regionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocazione di funzioni tra i diversi livelli di governo, *"anche di natura associativa"*.

III. – Per completezza si consideri quanto segue:

- j) di recente, la Corte costituzionale ha avuto occasione di occuparsi di altre questioni concernenti, ciascuna con peculiarità sue proprie, l'accorpamento di enti anche territoriali (mediante soppressione di enti preesistenti e conseguente allargamento della sfera territoriale di competenza degli enti mantenuti):
 - j1) con la sentenza n. 246 del 2017 (oggetto della News US in data 10 gennaio 2017, cui si rinvia per i dovuti approfondimenti) la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità, sollevata dal Consiglio di Stato nel 2015, concernente la soppressione (a seguito di apposito *referendum* regionale) di alcune delle Province sarde di recente istituzione: la declaratoria di inammissibilità è dipesa dalla mancata tempestiva censura della disciplina normativa presupposta, in base alla quale gli organi in carica delle Province soppresse all'esito dei *referendum* abrogativi erano già stati trasformati in organi di mera gestione provvisoria;
 - j2) con sentenza 17 luglio 2018, n. 160 (in *Foro it.*, 2018, I, 2970, nonché oggetto della News US in data 3 agosto 2018, cui si rinvia per gli approfondimenti opportuni), la Corte costituzionale ha salvato la legge della regione Basilicata n. 1 del 2017 che aveva istituito un unico consorzio di bonifica per tutto il territorio regionale (in luogo dei preesistenti consorzi, contestualmente soppressi) avente competenza sull'intero territorio regionale: in quel caso, a giudizio della Corte, l'unificazione dei comprensori dei consorzi di bonifica, posta in essere dalla Regione, appariva coerente con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica (di cui all'art. 27 del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito in legge n. 31 del 2008);

- k) in materia di riordino delle Province, in vista della loro soppressione, operato dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Del Rio), sono punti fermi nella giurisprudenza costituzionale i seguenti:
- k1) le Città metropolitane, quali istituite dalla legge n. 56 del 2014 in attuazione del novellato art. 114 Cost., non possono ricevere una disciplina ed una 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”* (cfr. sentenza 26 marzo 2015, n. 50, in *Riv. neldiritto*, 2015, 1249, con nota di DI FOLCO, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 489, con nota di TUBERTINI, in *Giur. cost.*, 2015, 432, con note di BARTOLE, DE MARTIN, DI FOLCO e SERGES, ed in *Guida al dir.*, 2015, 17, 86, con nota di PONTE);
 - k2) l'intervento di riordino di province e città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane”* ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost. (in tal senso: sentenza 7 luglio 2016, n. 159, in *Foro it.*, 2016, I, 3720, con nota di G. D'AURIA; sentenza 21 luglio 2016, n. 202, in *Giur. cost.*, 2016, 1434; sentenza 9 febbraio 2017, n. 32, in *Foro it.*, 2018, I, 1848);
 - k3) in tale quadro, la disciplina del personale degli enti coinvolti costituisce *“uno dei passaggi fondamentali della riforma”* (così la sentenza n. 159 del 2016, cit.), anch'esso quindi rientrante nella competenza esclusiva dello Stato in materia di *“funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane”*, essendo evidente che *“la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dall'individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale”* (così le sentenze n. 202 del 2016 e n. 32 del 2017, cit.);
 - k4) i meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi *“enti di area vasta”*, previsti dalla legge n. 56 del 2014, sono *“funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta”*; di conseguenza, *“il ‘modello di governo di secondo grado’, adottato dal legislatore statale [...], rientra tra gli ‘aspetti essenziali’ del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa”* (così la sentenza 20 luglio 2018, n. 168, in *Foro it.*, 2018, I, 2961);

- k5) le disposizioni sull'elezione indiretta degli organi territoriali, per l'appunto contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come *"norme fondamentali delle riforme economico-sociali"* ed, in quanto tali, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo: di conseguenza, con la menzionata sentenza n. 168 del 2018, è stata dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni della legge della Regione siciliana n. 17 del 2017 che prevedevano l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente e dei membri del Consiglio del "Libero Consorzio comunale" (ente di area vasta composto dai Comuni di una corrispondente ex circoscrizione provinciale) e del Consiglio metropolitano;
- l) con riguardo all'individuazione ed alla salvaguardia delle funzioni amministrative comunali si segnalano, di recente, le seguenti pronunce:
- 11) Corte cost., sentenza 13 giugno 2018, n. 126 (in *Giur. cost.*, 2018, 1374, nonché oggetto della News US in data 2 luglio 2018, cui si rinvia per ulteriori richiami), in cui – per un verso – si è ritenuto che l'intervento del legislatore statale, volto al risanamento ed alla bonifica di un sito di interesse nazionale (si trattava, nella specie, delle misure di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, previste dall'art. 33 del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito in legge n. 164 del 2014), deve essere ricondotto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, spettando dunque allo Stato disciplinare, *"pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati"*, anche esercitando *"funzioni propriamente programmatiche a livello urbanistico"* secondo *"un adeguato e puntuale programma di rigenerazione urbana"* (venendo in considerazione interventi *"strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare"*), ma in cui – per altro verso – si è tenuta ferma la necessità di salvaguardare, ex art. 118 Cost., la corretta allocazione delle funzioni amministrative degli Enti territoriali, anche eventualmente in sede di conferenza di servizi (dove *"le amministrazioni coinvolte devono raggiungere un accordo sul programma e solo nel caso in cui ciò non avvenga la decisione può essere rimessa ad una deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata però con la necessaria partecipazione alla relativa seduta del Presidente della Regione interessata"*); in tale quadro la Corte ha altresì precisato che le funzioni comunali in materia di programmazione urbanistica *"non godono di specifica tutela costituzionale, sebbene i poteri dei Comuni non possano essere annullati e sia*

necessario garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia", asseverando che, nel caso di specie, tali "forme di partecipazione sono state appunto predisposte dal legislatore statale, che ha individuato numerose sedi di coinvolgimento del Comune, a monte e a valle del programma di risanamento";

- 12) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 4 dicembre 2017, n. 5711 (in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 49, con nota di PAGLIAROLI, nonché oggetto della News US in data 21 dicembre 2017, cui parimenti si rinvia), con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale lombarda in tema di consumo del suolo (legge della Regione Lombardia n. 31 del 2014), sotto il profilo della compressione delle funzioni comunali in materia urbanistica, ricordandosi, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che, *"in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, [...] la legge nazionale e regionale possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia"* (con richiamo, tra le molte, alle sentenze della Corte costituzionale n. 378 del 2000, n. 357 del 1998, n. 286 del 1997, n. 83 del 1997 e n. 61 del 1994) ed altresì ricordandosi, sulla scorta della pregressa giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr., tra le tante, la sentenza della IV sezione n. 821 del 22 febbraio 2017, in *Foro amm.*, 2017, 303), che il potere di pianificazione urbanistica del territorio, normalmente attribuito al Comune, *"non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse; al contrario, tale potere di pianificazione deve essere rettammente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica non limitato alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli [...], ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e di positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati; tali finalità, più complessive dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla l. 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della 'disciplina urbanistica e dei suoi scopi' -art. 1-, non solo nell'assetto ed incremento edilizio dell'abitato, ma anche nello 'sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica'"*;

m) sui requisiti della decretazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost., cfr. di recente – oltre agli altri precedenti menzionati nella sentenza qui in rassegna ed in linea con quanto da quest'ultima ulteriormente affermato – Corte cost., sentenza 15 maggio 2018, n. 99 (in *Giur. it.*, 2018, 2395, con nota di BOGGIO, ed in *Società*, 2018, 830, con nota di DE CHIARA, nonché oggetto della News US in data 21 maggio 2018, cui si rinvia per i necessari approfondimenti), che, nel respingere le questioni di costituzionalità sulla riforma del sistema delle banche popolari (di cui al decreto-legge n. 3 del 2015, convertito in legge n. 33 del 2015), ha ribadito che, ai fini di un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale *ex art. 77, comma 2, Cost.*:

m1) deve essere soddisfatto il requisito dell'“evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, nonché di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione;

m2) ai fini di valutare la sussistenza di tale requisito ben può l'interprete considerare il contenuto del preambolo del decreto-legge e le ragioni giustificative *ivi* eventualmente enunciate (nel caso, il preambolo si riferiva alla straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei) ovvero anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione (nel caso, sono risultati convincenti i riferimenti, *ivi* contenuti, alle sollecitazioni provenienti dal Fondo monetario internazionale e dall'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica nonché alla crisi economica e finanziaria in atto);

m3) l'adozione di un decreto-legge è compatibile con l'intento di operare modificazioni solo parziali e specifiche di un determinato settore dell'ordinamento, non assimilabili ad un intervento “di riforma di sistema”;

m4) non è incompatibile con lo strumento della decretazione d'urgenza la presenza, nel contesto della normativa così introdotta, di talune disposizioni non auto-applicative, richiedenti cioè norme di attuazione;

n) per una ricostruzione generale del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, nel quadro dei possibili vizi degli emendamenti apportati in sede di conversione, cfr. di recente:

n1) Corte cost., sentenza 25 febbraio 2014, n. 32 (in *Foro it.*, 2014, I, 1003, con nota di ROMBOLI, in *Riv. polizia*, 2013, 123, con nota di LA CUTE, in *Riv. nel diritto*, 2014, 1025, con nota di MABELLINI, in *Giur. cost.*, 2014, 485, con note di CUPELLI e di LAVARINI, ed in *Guida al dir.*, 2014, 12, 16, con nota di AMATO), la quale si è soffermata, in particolare, sui limiti di intervento

della legge di conversione, specificando che quest'ultima – in quanto “legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto”, avente pertanto una “competenza tipica” – sconta di conseguenza limiti di intervento, non potendo aprirsi a qualsiasi contenuto che risulti ulteriore ed estraneo rispetto a quello del decreto-legge (“come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari: art. 96 bis del regolamento della camera dei deputati e art. 97 del regolamento del senato della repubblica, come interpretato dalla giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984”): “Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua”;

- n2) Corte cost., sentenza 6 maggio 2016, n. 94 (in *Foro it.*, 2016, I, 1880, nonché in *Guida al dir.*, 2016, 24, 42, con nota di AMATO, in *Gazzetta forense*, 2016, 712, con nota di AMOROSO, in *Giur. it.*, 2016, 2492, con nota di MAZZANTI, ed in *Giur. cost.*, 2016, 869, con nota di SERGES), che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni introdotte dalla legge n. 49 del 2006 (concernenti, in particolare, la previsione di una nuova contravvenzione in materia di tossicodipendenza), trattandosi di legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, il cui contenuto è stato ritenuto dalla Corte “palesamente estraneo” rispetto a quello dell'emendamento contestato;
- o) in dottrina, con riguardo ai presupposti della decretazione d'urgenza, cfr., tra i più recenti contributi: CONDEMI, *Il punto di correlazione tra l'originario contenuto del decreto legge e le innovazioni introdotte in sede di conversione*, in *Giur. cost.*, 2015, 1271; DOMENICALI, *Conferme (e future aperture?) in tema di sindacato costituzionale sulla decretazione d'urgenza*, in *Studium iuris*, 2017, 430; G. BERNABEI, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza*, Padova, 2017 (che rivolge particolare attenzione ai presupposti di “necessità” e di “urgenza”, spec. 114 ss., dove si pone in particolare l'accento sulla valutazione che di essi ne faccia l'esecutivo, sotto la sua responsabilità politica, unitamente alla questione sui limiti di ammissibilità dei c.d. decreti-legge ad efficacia differita);
- p) sul *test* di proporzionalità e sul sindacato di ragionevolezza e razionalità, oltre alle sentenze citate in motivazione, cfr. Corte cost., sentenza 2 novembre 1996, n. 370 (in *Foro it.*, 1997, I, 1695, con nota di TRAMONTANO, in *Dir. pen. e proc.*, 1996, 1473, con nota di PISA, in *Corriere giur.*, 1997, 405, con nota di LANZI, in *Nuovo dir.*, 1996, 1141, con nota di NUNZIATA, ed in *Giur. cost.*, 1996, 3351, con

note di MICHELETTI e INSOLERA), con la quale fu dichiarato incostituzionale il reato di possesso ingiustificato di valori (art. 708 c.p.), ma fu per contro salvata l'omologa contravvenzione di cui all'art. 707 c.p. (possesso ingiustificato di chiavi o grimaldelli): in tale circostanza la Corte, per un verso, argomentò la sopravvenuta irragionevolezza del reato *ex art. 708 c.p.* (definito uno "*strumento ottocentesco di difesa sociale del tutto inadeguato a contrastare le nuove dimensioni della criminalità*", "*non più adeguato a perseguire i fenomeni degli arricchimenti illeciti quali risultano dall'osservazione della realtà criminale di questi ultimi decenni*") e, per altro verso, rivenne una plausibile giustificazione nel mantenimento della contravvenzione *ex art. 707 c.p.* (affermando che "*La determinazione del fatto-reato circa questa ipotesi criminosa è data infatti dalla tipologia stessa degli oggetti detenuti (le 'chiavi alterate o contraffatte', le 'chiavi genuine', gli 'strumenti atti ad aprire o a sforzare serrature')* in ordine ai quali è pleonastica la mancata giustificazione della loro attuale destinazione");

- q) in tema, per l'applicazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nella previsione delle pene, nonché sullo *status* del principio di proporzionalità dei trattamenti punitivi, cfr., da ultimo, in dottrina, E. COTTU, *Giudizio di ragionevolezza e vaglio di proporzionalità della pena: verso un superamento del modello triadico?*, in *Dir. pen processo*, 2017, 473 (commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2016);
- r) secondo l'elaborazione dottrinale classica, il controllo di ragionevolezza può dispiegarsi, in linea generale, secondo due diverse direttrici:
- r1) come controllo di ragionevolezza estrinseca (conformemente alla sua derivazione dal principio di eguaglianza), cioè come il risultato di un giudizio relazionale, fondato cioè sul raffronto con un *tertium comparationis* (cfr. in dottrina, per i contributi classici: PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1984, I, 219 ss.; ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, XXXVI, 558 ss.; SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del «tertium comparationis»*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 3 ss.; BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1982, 42 ss.);
- r2) come controllo di ragionevolezza intrinseca, nel senso cioè di una valutazione circa la giustizia o la bontà in sé della legislazione e, quindi, di un'irragionevolezza risultante anche dalla stessa disposizione impugnata, isolatamente considerata, e non necessariamente dal confronto di quest'ultima con altra disposizione analoga (cfr., in

particolare, in dottrina, CORASANITI, *Principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 ss.; più di recente, in generale, cfr. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Milano, 2012, XII ed., 484 ss., nonché J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, aggiornato al 2011);

- s) da ultimo, per un'applicazione dei criteri del sindacato di ragionevolezza al campo economico-finanziario, specialmente alla luce della nuova formulazione dell'art. 81 Cost., il contributo di V. POLI, *Il controllo della Corte costituzionale (al tempo della crisi) sulle leggi in materia economica*, in *Foro it.*, 2014, V, 19, con riferimenti anche a giurisprudenza straniera, nel quale si propone "un test di ragionevolezza incentrato sull'attendibilità tecnico-finanziaria delle leggi in materia economica" (nell'ambito del quale "la necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio non ha una prevalenza incondizionata sulle previsioni e gli interessi tutelati dalla Costituzione", tenendo presente che "le stesse politiche di equilibrio non possono essere perseguite ad ogni costo e contro la logica delle dinamiche più scientificamente consolidate della politica finanziaria fiscale ed economica in genere").