

La Corte costituzionale ha chiarito i limiti entro i quali le Regioni possono delegare funzioni ai Comuni in materia di gestione dei rifiuti osservando che nessuna deroga all'assetto delle competenze fissato in sede statale può essere ammessa. Ha, tra l'altro, evidenziato che la mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), del riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di "normale" esercizio delle funzioni amministrative regionali, fa sì che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente.

Ne è derivata la declaratoria di incostituzionalità di una legge regionale del Lazio violativa di tale assetto.

Corte costituzionale, sentenza 7 ottobre 2021, n. 189 – Pres. Coraggio, Red. San Giorgio

Ambiente – Rifiuti – Legge della Regione Lazio – Deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale – Incostituzionalità

È incostituzionale, a far data dal 29 aprile 2006 – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e per contrasto con l'assetto di competenze delineato dal Codice dell'ambiente – l'art. 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) (1).

I. – La Corte costituzionale con la sentenza in rassegna ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – con decorrenza dall'entrata in vigore del c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) – dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) nella parte in cui detta disciplina ha delegato ai comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti.

La Corte – dopo talune considerazioni circa il requisito della "rilevanza" – ha ritenuto la legge in contrasto con l'assetto delle competenze tratteggiato dal legislatore statale il quale, in materia di sua competenza quale è quella della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha introdotto un modello di attribuzione delle competenze con assegnazione delle funzioni amministrative in questione alla Regione senza, tuttavia, legittimarla all'ulteriore allocazione delle stesse presso un diverso ambito di autonomia.

La questione era stata sollevata con ordinanza T.a.r. per il Lazio sez. II, 8 luglio 2020, n. 7850, dinanzi al quale un operatore economico privato, titolare dell'impianto di trattamento rifiuti pericolosi, ha impugnato con richiesta di annullamento la determinazione comunale di conclusione negativa della conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 208 d. lgs. n. 152 del 2006.

II. – *L'iter* argomentativo della Corte – la quale, come si è detto, ha dato luogo ad una pronuncia di incostituzionalità della legge regionale a far data dall'entrata in vigore del Codice dell'ambiente (statale) – si articola nelle seguenti considerazioni:

- a) sul riparto delle funzioni in tema di gestione dei rifiuti compiuto dal legislatore statale:
 - a1) l'art. 196, comma 1, lettere d) ed e), codice dell' ambiente ha assegnato, senza altra precisazione, alle Regioni la competenza all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, al rilascio dell'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti – fatte salve le competenze statali di cui al precedente art. 195, comma 1, lettera f) (relative alla definizione dei metodi, delle procedure e degli standard per il campionamento e l'analisi dei rifiuti), e di cui all'art. 7, comma 4-*bis* del medesimo codice (relative ai progetti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale statale) –, nonché dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui al richiamato articolo 7, comma 4-*bis*, mentre l'art. 208 del medesimo codice ha confermato la competenza regionale con specifico riferimento al procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti;
 - a2) la scelta allocativa compiuta dal legislatore statale trova fondamento nell'assetto istituzionale configurato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – cui la costante giurisprudenza della Corte riconduce la disciplina della gestione dei rifiuti – è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in via esclusiva allo Stato;
 - a3) la legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, rappresenta, infatti, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino;

- a4) la Corte ha anche precisato che si tratta di una materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste;
- a5) nondimeno, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente;
- b) sul rapporto tra competenza legislativa esclusiva ex art. 117 Cost. in materia ambientale, attribuzione di funzioni alle Regioni e delega ad altri soggetti territoriali:
 - b1) la potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo;
 - b2) il principio di legalità, quale canone fondante dello Stato di diritto, impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all'ente – Stato o Regione, *“secondo le rispettive competenze”* (art. 118, secondo comma, Cost.) – che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l'assegnazione al livello comunale;
 - b3) tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. – che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione – possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infra regionale, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. Tale deve ritenersi quello in materia di autorizzazione alla gestione e al trattamento dei rifiuti delineato dagli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 cod. ambiente sulla base di una

ragionevole valutazione di congruità dell'ambito regionale rispetto alla dimensione degli interessi implicati;

- b4) in linea con tale esegesi è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 7, della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del Bilancio 2010), in quanto, nel modificare l'art. 4 della legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), aveva previsto che il compito di curare le procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva n. 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), fosse assegnato ai Comuni territorialmente competenti, pur a fronte di una normativa statale – l'art. 5, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 182 del 2003 – che aveva conferito tale funzione amministrativa alla Regione;
- b5) la Corte ha ritenuto che l'evidenziata discrasia normativa giustificasse di per sé la pronuncia di illegittimità costituzionale, senza che la facoltà della Regione di riallocare presso il Comune, con un proprio atto legislativo, la funzione amministrativa di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003 potesse ricavarsi dal riconoscimento, ad opera della legislazione statale, della sua legittimazione *“ad intervenire sulla disciplina relativa all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti in questione, col potere di arrecarvi modifiche rispetto al modello fornito dal legislatore statale, sul contenuto degli artt. 196 e 199 del decreto legislativo n. 152 del 2006”*;
- b6) sempre in materia di rifiuti portuali, la Corte, ribadendo che il legislatore nazionale, nel dettare, all'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, la disciplina relativa ai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, ha previsto che le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti siano allocate presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante *“Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)”*, nella parte in cui aveva stabilito che la predetta funzione fosse svolta dalla Comunità d'ambito in *“avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima”*;
- c) con specifico riferimento alla disciplina regionale oggetto di scrutinio:
- c1) la Regione Lazio, delegando ai Comuni la funzione amministrativa – attinente alla cura del procedimento di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti

dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti – ad essa conferita con legge nazionale, ha inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

- c2) infatti, con la delega di funzioni amministrative il soggetto titolare del potere di provvedere su determinati interessi conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, così dando luogo a una competenza di carattere derivato, ancorché limitata al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità;
- c3) posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare (si veda, sul tema, Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6042).
- c4) la modifica della competenza regionale fissata dall'art. 196 cod. ambiente, operata dall'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, attraverso la delega ai Comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione;
- c5) la mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), del riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di "normale" esercizio delle funzioni amministrative regionali induce, infatti, a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente;
- c6) nel previgente assetto ordinamentale, in cui la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, improntata al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, era assistita da una presunzione di

adeguatezza, la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva a un'essenziale esigenza di flessibilità, sicché si prevedeva che, ove l'ente individuato dalla Costituzione si fosse rivelato inadeguato rispetto alle concrete esigenze della collettività di riferimento, lo svolgimento delle funzioni amministrative sarebbe stato demandato all'ente ritenuto più idoneo a garantirne il soddisfacimento;

- c7) per contro, nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

d) sul presupposto della rilevanza nella q.l.c.:

- d1) per una ampia casistica delle diverse declinazioni (nozione, attributi, corollari, motivazione e completezza delle ricostruzioni del giudice *a quo*), cfr. News US in data 10 settembre 2021 (spec. § i) a Corte cost. 22 luglio 2021, n. 162;
- d2) Corte cost. 1° aprile 2021, n. 59 (in *Foro it.* 2021, I, 1509, con nota di PERRINO; *Lavoro giur.* 2021, 605 (m), con nota di CESTER, ROMEO; *Dir. relazioni ind.* 2021, 509 (m), con nota di FERRANTE; *Dir. relazioni ind.* 2021, 522 (m), con nota di PISANI; *Lavoro e prev. oggi*, 2021, 395 (m), con nota di SORDI), citata nella decisione in rassegna;
- d3) Corte cost., 9 marzo 2021, n. 32 (in *Foro it.*, 2021, I, 1923, con nota di ROMBOLI; *Guida al dir.* 2021, 12, 38, con nota di BUFFONE), citata nella decisione in rassegna;
- d4) sull'obbligo del giudice comune di controllare la vigenza della norma sospettata di incostituzionalità: I) Corte cost. 23 giugno 2021, n. 155; II) 12 marzo 2015, n. 33 (in *Regioni*, 2015, 820, con nota di GUELLA) III) 22 luglio 2010, n. 272 (in *Foro it.*, 2011, 1978, 7,1), citata nella sentenza in rassegna; IV) 21 giugno 2007, n. 222, citata nella sentenza in rassegna;

- e) sulla scelta allocativa del legislatore statale in tema di rifiuti e assetto del Titolo V, tutte citate nella pronuncia in rassegna ad eccezione di quelle indicate nei §§ e1) ed e7):
- e1) Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 6 luglio 2021, n. 5158, oggetto della News US in data 23 luglio 2021 alla quale si rinvia per ogni approfondimento in tema di potestà tributaria regionale in materia di rifiuti)
 - e2) Corte cost., 5 maggio 2021, n. 86;
 - e3) Corte cost., 30 ottobre 2020, n. 227, in *www.giustamm.it* 2020, 10;
 - e4) Corte cost., 14 ottobre 2020, n. 214, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1521;
 - e5) Corte cost., 15 maggio 2020, n. 88, in *Foro it.*, 2020, 29790, 10, 01;
 - e6) Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 289, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 37;
 - e7) Corte cost., 28 maggio 2019, n. 129, in *Giur. cost.* 2019, 1507, con nota di MANGIAMELI; *Regioni*, 2019, 901, con nota di CONTI; oggetto della News US in data 12 giugno 2019 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti;
 - e8) Corte cost., 26 novembre 2018, n. 215 (in *Riv. giur. ambiente*, 2019, 201 (m), con nota di CELELLA, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 330, con nota di SORICELLI);
 - e9) Corte cost., 11 luglio 2018, n. 151, in *Foro it.*, 2019, 396, 2, 1, oggetto della News US in data 19 luglio 2018
 - e10) Corte cost., 9 marzo 2012, n. 54, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 331, con nota di SAVINI;
 - e11) Corte cost., 14 novembre 2007, n. 380;
 - e12) Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Giur. cost.* 2004, 2675;
- f) sulla impossibilità di identificare una “*materia*” in senso tecnico qualificabile come “*tutela dell’ambiente*”, poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze cfr.: Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77 in *Foro it.*, 2017, I, 1833 con nota di ROMBOLI, che afferma la competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale; Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 in *Foro it.*, 2017, I, 412 (riferita a legge della Regione Basilicata); Corte cost. 21 aprile 2005, n. 161 in *Foro it.*, 2006, I, 2304 con nota di R. MONTANARO (che critica la teorica della materia trasversale evidenziando come “*la tesi della Corte suscita, sul piano dello stretto diritto, non poche perplessità, in quanto finisce per legittimare una competenza legislativa concorrente in un ambito che l’art. 117 attribuisce, con scelta precisa, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato*”); Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407 in *Foro it.*, 2003, I, 688, con note di R. FERRARA, *La tutela dell’ambiente fra Stato e regioni*:

una «*storia infinita*», N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso* e P. LOMBARDI;

g) sulla *ratio* e finalità della potestà legislativa statale, trasversale, in materia ambientale, cfr. News US in data 28 agosto 2019 a T.a.r. per la Sicilia, sez. I, ordinanza, 26 luglio 2019, n. 1940 (questione decisa con sentenza Corte cost. 6 novembre 2020, n. 231, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1471, nonché oggetto della News US n. 123 del 26 novembre 2020), nonché le seguenti pronunce, tutte citate nella sentenza in rassegna:

g1) Corte cost., 29 novembre 2017, n. 246, in *Foro it.*, 2018, 773, 3, 1;

g2) Corte cost., 15 giugno 2011, n. 187, in *Foro it.*, 2011, 2226, 9, 1;

g3) Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641 (in *Foro it.* 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO; in *Giur. cost.* 1987, I, 3788, con nota di MILETO; *Corriere giur.* 1988, 234, con nota di GIAMPIETRO; *Riv. amm.* 1988, 220, con nota di ARRIGONI; *Riv. giur. polizia locale*, 1988, 299, con nota di BERTOLINI; *Foro amm.* 1988, 1, con nota di TALICE; *Regioni*, 1988, 525, con nota di FERRARI; *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, con nota di POSTIGLIONE, CARAVITA; *Dir. regione*, 1988, 83, con nota di ANGIOLINI);

h) sulla violazione della regola secondo cui la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico avvenga presso le singole regioni di ubicazione dei porti: Corte cost., 27 giugno 2012, n. 159, in *Foro it.*, 2012, 2239, 9, 1, citata nella pronuncia in rassegna;

i) sulla modulabilità della decorrenza della declaratoria di incostituzionalità:

i1) su un piano generale, per ragioni di bilanciamento di più valori costituzionali: Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10 (in *Foro it.*, 2015, I, 1502, con nota di ROMBOLI; id. 2015, I, 1922, con nota di TESAURO; *Riv. giur. trib.*, 2015, 384, con nota di BORIA; *Corriere trib.*, 2015, 958, con nota di STEVANATO; *Riv. dir. trib.*, 2014, II, 455, con note di RUOTOLO, CAREDDA; *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 436, con nota di CAMPODONICO; *Giur. it.*, 2015, 1324, con note di COSTANZO, MARCHESELLI, PINARDI SCAGLIARINI; *Dialoghi trib.*, 2015, 62, con note di GALLIO, SOLAZZI BADIOLI, STEVANATO, LUPI; *Giur. cost.*, 2015, 45, con note di ANZON DEMMIG, GROSSO, PUGIOTTO, GENINATTI SATÈ; *Riv. neldiritto*, 2015, 1055, con nota di PIROZZI; *Giur. cost.*, 2015, 585, con nota di NOCILLA; *Riv. dir. trib.*, 2015, II, 3, con note di FEDELE, CROCIANI; *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 905, con note di MISTRANGELO, ZANOTTI; *Riv. trim. dir. trib.*, 2015, 981, con note di AMATUCCI);

i2) per effetto della cessazione di validità di norme statali allorché sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo Titolo V,

Parte seconda Cost. (tutte citate nella pronuncia in rassegna): I) Corte cost. 24 novembre 2020, n. 244; II) 23 novembre 2007, n. 401 (in *Foro it.*, 2008, I, 1787, con nota di A.M. DE LUCA); III) 23 luglio 2002, n. 376 (in *Giornale dir. amm.*, 2003, 471 (m), con nota di D'ORSOGNA; *Nuove autonomie*, 2003, 142 (m), con nota di VANACORE; *Regioni*, 2003, 256 (m), con nota di DI COSIMO, PIPERATA; *RivistAmbiente*, 2003, 96, con nota di CIPOLLA);

j) sul giudizio di proporzionalità dell'intervento legislativo nel rapporto tra l'autonomia regionale e quella locale: Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179 (in *Giur. cost.*, 2019, 2074, con nota di FALLETTA; *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI e oggetto della News US in data 27 agosto 2019), secondo cui:

- j1) *“il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere”;*
- j2) *“la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni”;*
- j3) *“su questo piano, è quindi richiesto uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell'esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale”;*
- j4) *“in questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla «verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali”;*
- j5) *“viene quindi in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost., che porta questa Corte a valutare, nell'ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”;*
- j6) *“il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con*

riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti”;

k) sulle funzioni fondamentali degli enti locali, tra le diverse:

k1) Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33 (in *Giornale dir. amm.*, 2019, 5, 590, con nota di SPANICCIATI), secondo cui *“La previsione generalizzata dell’obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali dei comuni sotto i 5.000 abitanti, eccetto limitate deroghe legislativamente fissate, è illegittima 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”;*

k2) Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168 (in *Foro it.*, 2018, I, 2960), secondo cui *“l’intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata L. 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, secondo comma, lettera p), Cost.”;*

l) in dottrina:

l1) sul conferimento di funzioni agli enti locali e principio di sussidiarietà: E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020, 13 ss. secondo cui: *“Il processo di decentramento istituzionale comporta l’attribuzione (in titolarità) o la delega (all’esercizio) di funzioni ad un ente territoriale: in un sistema multilivello, nel quale si sovrappongono enti di dimensione crescente (come nel caso di Comuni, Province, Regioni e Stato), questa dinamica può essere frutto di scelte che dipendono dall’ente di dimensioni maggiori e non solo dalle scelte dello Stato (è quindi possibile, ad esempio, un conferimento di funzioni da parte delle Regioni). Il riconoscimento di funzioni mediante attribuzione con legge determina una maggiore stabilità delle funzioni in capo all’ente titolare e riduce l’ingerenza da parte dell’ente che le ha conferite, che invece resta presente nel caso di «delega» all’esercizio. Il termine «conferimento», invero atecnico, si riferisce all’una e all’altra ipotesi di riconoscimento di funzioni a livello territoriale. In questo processo, di conferimento di funzioni, un principio che si è affermato negli ultimi decenni quale criterio-guida è quello di sussidiarietà, il cui nucleo concettuale è relativamente semplice ma il cui concreto funzionamento dipende da scelte di politica legislativa proprie dei diversi ordinamenti: l’idea guida della sussidiarietà tra livelli di governo è quella del riconoscimento dell’esercizio delle funzioni al livello di governo più vicino al cittadino ed in grado di esercitarle*

adeguatamente [...]. In questo senso, per quanto la sussidiarietà operi tendenzialmente a vantaggio delle autonomie territoriali, ed in particolare dei Comuni, il suo funzionamento concreto può determinare altresì anche processi di accentramento (quando, date le funzioni da esercitare, gli enti minori non siano adeguati), come è avvenuto ad esempio a livello di istituzioni europee (dove la sussidiarietà ha giustificato l'attrazione verso l'alto di funzioni altrimenti statali). Quello di sussidiarietà non è in ogni caso l'unico criterio che può guidare i processi di decentramento o accentramento, come sarà chiaro riflettendo sulle dinamiche che hanno caratterizzato l'esperienza italiana ed i principi costituzionali e legislativi che le hanno guidate".