

Pubblicato il 19/11/2019

N. 13283/2019 REG.PROV.COLL.

N. 06695/2015 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6695 del 2015, proposto da Comune di Liveri, Comune di Baia e Latina, Comune di Dragoni, Comune di Teora, Comune di Buonalbergo, Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali - ASMEL, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p. t., rappresentati e difesi dagli avvocati Aldo Sandulli, Benedetto Cimino e Stefano Battini, con domicilio eletto presso lo studio Aldo Sandulli in Roma, via Fulcieri Paulucci De Calboli,9;

***contro***

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Benevento, U.T.G. - Prefettura di Caserta, U.T.G. - Prefettura di Napoli, U.T.G. - Prefettura di Avellino, in persona dei legali rappresentanti p. t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Comune di Domicella, Comune di Camigliano, Comune di Aquilonia, Comune di Foiano di Valforte, in persona dei legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

della nota del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, del 12 gennaio 2015 avente ad oggetto l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unioni o convenzioni, da parte dei comuni;

nonché per l'accertamento negativo

dell'obbligo dei comuni di stipulare una convenzione per l'esercizio in forma associata o tramite unione delle proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 14, d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1 della l. 30 luglio 2010, n. 122.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, dell'U.T.G. - Prefettura di Benevento, dell'U.T.G. - Prefettura di Caserta; dell'U.T.G. - Prefettura di Napoli e dell'U.T.G. - Prefettura di Avellino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2019 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli enti ricorrenti, unitamente all'A.S.M.E.L., sono Comuni campani con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti rispetto ai quali trova applicazione la disciplina, posta dall'art. 14, d. l. 31 maggio 2010, n. 78, come successivamente modificato, che, ai commi da 26 a 31 ha dettato le disposizioni “*dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni*

*fondamentali dei comuni?*”, imponendo ai Comuni di dimensioni minori l’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, come dalla legge individuate.

In Campania tali disposizioni hanno trovato attuazione con la l. r. 7 agosto 2014, n. 16 che, all’art. 1, commi 110 e 11, ha previsto che la *"dimensione territoriale ottimale e omogenea per l’esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata"* coincida con i c.d. *sistemi territoriali di sviluppo* previsti, a fini urbanistici e di coesione territoriale, dalla legge regionale 13 ottobre 2008, n. 13, rinviando, per la restante disciplina, alle previsioni del d.l. n. 78 del 2010.

All’indomani della scadenza del termine di adempimento fissato dalla normativa statale alla data del 31 dicembre 2014, il Ministero dell’Interno ha emanato la circolare 12 gennaio 2015 recante *"Esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unioni o convenzioni da parte dei comuni"*, con la quale ha dettato 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.

Il termine di scadenza, con l. 27 febbraio 2015, n. 11, è stato, differito al 31 dicembre 2015, per poi essere nuovamente differito, con d. l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in l. 25 febbraio 2016, n. 21, al 31 dicembre 2016.

2. Con il presente ricorso i comuni e l’associazione ricorrenti agiscono, dunque, innanzi a questo giudice per l’annullamento della circolare ministeriale 12 gennaio 2015, deducendo che il gravato provvedimento sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa dell’illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stata adottata e per il conseguente accertamento negativo dell’obbligo di stipulare le convenzioni per l’esercizio in forma associata delle proprie funzioni fondamentali.

Gli enti ricorrenti ritengono sussistere il loro interesse a ricorrere nonostante l’intervenuta proroga del termine di scadenza, poiché la suddetta proroga non

investe l'attualità dell'obbligo loro imposto, ma solo l'esercizio dei poteri governativi sostitutivi e di diffida.

3. L'amministrazione dell'Interno si è costituita in giudizio eccependo, principalmente, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse dei comuni ricorrenti stante la mancanza di una lesione concreta e attuale.

4. All'esito della pubblica udienza del 16 febbraio 2016 il collegio ha chiesto documentati chiarimenti sulla fattispecie controversa alla resistente amministrazione che ha successivamente provveduto con il deposito documentale del 23 giugno 2016.

5. All'esito della pubblica udienza del 25 ottobre 2016, con ordinanza collegiale n. 1027/2017: è stata dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 26-31, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122, per i seguenti profili:

a) per contrasto con l'art. 77, comma 2, cost., in relazione alla evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza;

b) per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; per violazione dell'art. 117, comma primo, cost., con riferimento all'art. 3 della Carta Europea dell'autonomia locale;

c) per contrasto con gli artt. 133, comma 2, cost., in relazione all'istituzione di nuovi comuni, e con gli artt. 114 e 119 cost., in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali.

È stata, altresì, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 110 e 111, l. r. Regione Campania n. 16 del 2014 per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 cost.

Conseguentemente, è stata disposta la sospensione parziale del presente giudizio, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

6. La Corte Costituzionale, con sentenza 4 marzo 2019, n. 33, ha accolto in parte le sollevate censure, dichiarando:

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

2) *“l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della L.R. 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)”.*

La Corte ha, altresì, precisato, al riguardo 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 (sentenze n. 88 del 2018 e n. 113 del 2011).”*

7. Richiesta dalle parti la fissazione dell'udienza di merito per la prosecuzione del giudizio, alla pubblica udienza del 16 luglio 2019, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

Come già affermato nell'ordinanza di rimessione, la circolare impugnata riveste un contenuto complesso: nella parte in cui richiama le norme poste dall'art. 14, d.l. n. 78/2010, ha carattere meramente ricognitivo della normativa in materia; nella parte in cui ordina ai Prefetti, alla scadenza del termine di legge, l'adozione di un formale atto di diffida, nei confronti degli enti locali rimasti inadempienti, entro un termine perentorio da stabilire in relazione alle specificità e criticità rilevate, ha un'indubbia portata precettiva.

Sotto tale profilo, dunque, è atto immediatamente lesivo per i Comuni ricorrenti e, in quanto tale, autonomamente impugnabile.

L'attualità dell'interesse a ricorrere, peraltro, permane nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti.

In pendenza del giudizio di costituzionalità, gli obblighi di gestione associata hanno subito un ulteriore rinvio fino al 31 dicembre 2019 (v. art. 1, comma 1120, l. n. 205 del 2017).

La scadenza del termine, da ultimo fissata, tuttavia, non incide sull'attualità della lesione che non diviene per ciò solo meramente eventuale, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà.

La circolare gravata, d'altra parte, impone agli enti interessati precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente imposto, dunque obblighi attuali al momento della proposizione del ricorso e tutt'oggi perduranti, stante l'imminente scadenza del termine per l'attuazione finale del disposto normativo, con l'avvertimento che, in caso di inadempienza, *“è previsto il potere sostitutivo del Governo di*

*cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo intervento del Prefetto che, decorsi i termini, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere (comma 31 quater)''.*

Ciò posto, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 28, d.l. n. 78/2010, comporta la necessità di espungere dall'ordinamento vigente la circola gravata, in quanto applicativa del disposto normativo dichiarato, sotto i rilevati profili, costituzionalmente illegittimo.

2. Nel merito, dunque, il ricorso deve essere accolto, con annullamento della circolare ministeriale impugnata e accertamento dell'assenza di un obbligo per i comuni ricorrenti di sottoscrivere convenzioni o unioni per la gestione associata delle funzioni fondamentali di cui sono titolari, fintantoché la normativa in materia non verrà adeguata rendendo applicabili i principi fissati dal giudice costituzionale. Almeno allo stato, infatti, la disciplina legislativa risultante all'esito della declaratoria di incostituzionalità risulta inapplicabile e comunque non genera obblighi immediatamente cogenti e ciò per una doppia ragione:

- per carenza di alcuni provvedimenti attuativi imprescindibili;
- perché, anche dopo l'adozione di tali provvedimenti, si renderà necessario avviare un percorso procedimentale per valutare, caso per caso, l'esistenza o l'esonero dall'obbligo di gestione associata.

Da tutto ciò discende, l'illegittimità della circolare emessa in data 12 gennaio 2015 in quanto volta a disciplinare gli adempimenti prodromici all'attuazione dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni, così come contemplato da una normativa, allo stato, non applicabile alla luce delle statuizioni fissate dalla Corte Cost. nella sentenza n. 33/2019.

3. Per tutta quanto esposto, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento della circolare ministeriale impugnata.

4. La complessità della questione trattata, confermata dall'intervento del giudice delle leggi sulle norme giuridiche investite dalla fattispecie in esame, giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla la circolare del 12 gennaio 2015.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Francesca Romano, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Romano**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

IL SEGRETARIO