

## **L'associazionismo comunale tra autonomia, buon andamento e garanzia dei diritti fondamentali. Nota a sentenza Corte Cost. n. 33 del 4 marzo 2019**

di

Daniela Mone\*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 33 del 4 marzo 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 comma 28, d. l. 31 maggio 2010, n. 78 («nella parte in cui non prevede [...]») e dell'art.1 commi 110 e 111 della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16.

Per il Giudice costituzionale, l'art. 14 comma 28, d. l. n. 78<sup>1</sup> che sancisce l'obbligo di esercitare in forma associata attraverso unione o convenzione le funzioni fondamentali di cui al comma 27 per i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti (ovvero fino a 3000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane<sup>2</sup>) è illegittimo «nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento»<sup>3</sup>.

---

\* Ricercatore di Diritto pubblico, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

<sup>1</sup> «Le norme dell'art. 14 del d. l. n. 78 del 2010 rilevanti nel presente giudizio rinviengono[...] la loro fonte sia nel d. l. n. 78 del 2010 (il comma 29, non più modificato) che nel d. l. n. 95 del 2012 (che ha sostituito i commi 28, 28-bis, 30 e 31, del d. l. n. 78 del 2010)» (Corte cost. n. 33 del 2019, par. 6.2, in diritto). Le funzioni oggetto dell'obbligo associativo sono quelle ex art. 14 comma 27 del d. l. n.78 del 2010 nella formulazione successiva al d. l. n. 95 del 2012, eccetto la funzione indicata sub l). Nel testo si fa, pertanto, riferimento al d. l. n. 78 del 2010 intendendo riferirsi alla versione modificata dal d. l. n. 95 del 2012.

<sup>2</sup> Da ora ci si riferirà a tali enti con l'espressione "piccoli Comuni".

<sup>3</sup> Par. 1 del dispositivo.

Quanto alla legge regionale, la Corte ne sanziona l'incostituzionalità per il mancato coinvolgimento degli enti locali nell'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali.

La Consulta si pronuncia su una serie di questioni sottoposte al suo vaglio, con ordinanza del 20 gennaio 2017, dal Tar Lazio. Nel corso del giudizio *a quo*, il giudice amministrativo è chiamato a decidere su un ricorso introdotto da cinque piccoli Comuni e da un'Associazione esponenziale degli enti locali (ASMEL) al fine di ottenere l'annullamento della circolare del Ministero dell'interno 12 gennaio 2015 n. 323, in base alla quale i prefetti sono incaricati della ricognizione dello stato di attuazione della normativa inerente all'associazionismo obbligatorio delle funzioni per i piccoli Comuni e, eventualmente, di diffidare gli enti inadempienti.

La sentenza della Corte pone un ulteriore tassello della giurisprudenza costituzionale in materia di associazionismo comunale obbligatorio introdotto nel nostro ordinamento dal d. l. n. 78 del 2010. Rilevante al riguardo, in particolare, è la decisione del Giudice circa il secondo gruppo di censure esaminate al paragrafo 7 del considerato in diritto che appare in significativa discontinuità rispetto alle Sue pregresse pronunce.

Il Tar Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14 commi da 26 a 31 del d. l. n. 78<sup>4</sup> per contrasto con gli articoli 3, 5, 95, 97, 114, 118, 117.1 per violazione dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, 117.6<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La Corte si pronuncia sulle disposizioni relative all'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni da parte di determinati Comuni (art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d. l. n. 78 del 2010) escludendo quelle relative all'individuazione delle funzioni fondamentali e all'obbligatorietà del loro svolgimento per tutti i Comuni (art. 14, commi 27 e 26, d. l. n. 78 del 2010). Al riguardo, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 commi 26 e 27 del d. l. n. 78 «per difetto di motivazione sulla rilevanza, a causa della mancata indicazione delle ragioni che depongono per l'applicabilità delle disposizioni e per la pregiudizialità delle questioni stesse» (par. 4, in diritto). Anche in ragione di tale ridefinizione dell'oggetto del giudizio, esclude che la normativa sottoposta al Suo esame configuri una riforma ordinamentale. Ciò sarebbe potuto essere ove l'oggetto del giudizio avesse compreso anche il comma 27 che, a differenza del comma 3 dell'art. 21 della legge n. 42 del 2009 che individua in via provvisoria le funzioni fondamentali e dell'art. 14 comma 27 del d. l. n. 78 che le individua «fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali», procede a tale individuazione «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione», sebbene ancora ad uno scopo determinato. Tale previsione sarebbe stata

Il Giudice costituzionale accoglie la questione con riferimento all'art. 14, comma 28 del d. l. n. 78 in relazione all'articolo 3 Cost., in combinato disposto con gli articoli 5, 97 e 118 Cost., dichiarando infondate tutte le altre.

In particolare, respinge la censura in base alla quale le stesse forme associative risulterebbero incostituzionali costituendo un «sistema di governo locale acefalo»<sup>6</sup> e si concentra sul vero *punctum dolens* della questione, ossia sull'obbligo gravante sui piccoli Comuni di aderire alle forme associative *de qua e*, in particolare, per la sua strutturale rigidità, all'unione<sup>7</sup>.

In continuità con la Sua precedente giurisprudenza<sup>8</sup>, attesa l'idoneità di dette forme associative al contenimento della spesa pubblica<sup>9</sup>, la Corte fonda la compressione

---

illegittima in quanto adottata con d. l. sulla base della sentenza n. 220 del 2013. La normativa impugnata, una volta esclusi i commi 26 e 27, non introduce una riforma ma struttura “[...] una disciplina della gestione associata che però era presente da prima nell’ordinamento degli enti locali” (par. 6.3.3, in diritto). La Corte ha, peraltro, già escluso che l'imposizione di obblighi associativi integri una riforma ordinamentale nella sentenza n. 44 del 2014 relativa alla cd. Unione speciale.

<sup>5</sup> Riguardo la violazione dell'art. 117 comma 6, Cost., la Consulta si pronuncia per l'inammissibilità, “per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza” (par. 5, in diritto).

<sup>6</sup> Par. 5.2, in fatto. L'autonomia degli enti locali «non implica una riserva intangibile di funzioni» (Corte cost. n. 160 del 2016, par. 5, in diritto) ma che gli organi politici di detti enti partecipino «agli organismi titolari dei poteri decisionali o ai relativi processi deliberativi» (par. 7.3, in diritto). La Corte utilizza tale argomento anche con riferimento al terzo gruppo di censure relative al contrasto dell'art. 14 commi 28-31, d. l. n. 78 con gli articoli 114 e 119 oltre che con il 133 Cost.. Non vigendo una tale riserva, la traslazione di dette funzioni ad altro soggetto non determina l'estinzione del soggetto che ne è privato per fusione o incorporazione. L'art. 133 comma 2, Cost., non viene in rilievo e, pertanto, non si può neppure invocare il mancato coinvolgimento delle popolazioni interessate nel corrispondente procedimento (par. 8, in diritto): tanto è già stato ribadito dalla sentenza n. 44 del 2014 oltre che nella sentenza n. 50 del 2015 con riferimento alla “soppressione-sostituzione” delle Province per effetto dell'istituzione delle Città metropolitane.

<sup>7</sup> Par. 7.4, in diritto.

<sup>8</sup> La Corte richiama le sentenze n. 22 e 44 del 2014 quale giurisprudenza che legittima l'obbligo di associazionismo posto dallo Stato sulla materia di competenza concorrente “coordinamento della finanza pubblica [...]”. L'espansione del ruolo statale nella determinazione dei principi fondamentali in tale materia è stata progressiva a partire dagli anni successivi alla riforma del Titolo V (v. sentenze n. 376/2003, 36/2004, 353/2004, 390/2004, 169/2007, 284/2009, 287/2009) e notevole negli anni della cd. legislazione della crisi (2010-2012). Come evidenzia P. FALLETTA, *L'espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli enti locali* in *Giur. Cost.*, 2, 2014, con la sentenza n. 44 del 2014 la Corte supera gli stessi limiti che si era autoimposta circa la transitorietà della disciplina statale di dettaglio pur nell'esercizio della funzione di coordinamento e la non esaustività degli strumenti o modalità per il perseguimento dell'obiettivo di coordinamento di cui alla sentenza n. 22 del 2014 (1121-1122). Sul tema v. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza*

dell'autonomia comunale che deriva dall'obbligo di ricorrere ad esse imposto dallo Stato<sup>10</sup>, sulla potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sulla base di tale titolo, la Corte aveva già legittimato la limitazione della competenza regionale residuale in materia di «ordinamento degli enti locali» riconoscendo la legittimità dell'imposizione di forme associate attraverso leggi statali considerate “norme di principio”<sup>11</sup>.

La sentenza in commento, tuttavia, segna una discontinuità significativa rispetto alla richiamata giurisprudenza. Pur legittimando l'imposizione da parte dello Stato dell'obbligo associativo, infatti, il Giudice delle leggi delimita la discrezionalità del Legislatore nel rispetto della *ratio* della previsione costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica laddove, in precedenza, il suo ambito di intervento appariva eccessivamente indefinito<sup>12</sup>.

---

*costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica, Roma 2012, 224 ss.*

<sup>9</sup> L'idoneità delle forme associative al contenimento della spesa e ad integrare “principi/strumenti” di coordinamento della finanza pubblica è riconosciuta dalla Corte anche laddove chiarisce che la mancata indicazione dei risparmi di spesa conseguibili con la gestione associata non equivale a evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza *ex art.77 Cost.* o a «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (par. 6.3.1, in diritto) che determinerebbero l'illegittimità del d.l. n.78. Potrebbe essere stato urgente, infatti, in una situazione di crisi, procedere ad una razionalizzazione che avrebbe riguardato, nel 2010, 5683 Comuni su 8092 e da cui sarebbe derivata «plausibilmente una maggiore efficienza dell'azione degli enti locali interessati» (par. 6.3.1, in diritto), atteso che il nesso fra gestioni associate ed il fine del contenimento della spesa pubblica è già stato sancito dalla Consulta nella sent. n. 22 del 2014.

<sup>10</sup> Limitazione della scelta dell'ente a due forme associative e alla sola unione di Comuni ove l'ente non dimostri l'efficacia della convenzione, ai sensi dell'art. 14 comma 31-bis, d.l. n. 78.

<sup>11</sup> Sulla ricostruzione della competenza legislativa in materia di associazionismo comunale v. V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali in federalismi.it*, 25 gennaio 2012, 12-15 e 17-20 nonché A. POGGI, *Unione e fusione di Comuni, in Riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio, Studi di federalismi.it*, 24, che, al riguardo, rileva nella legge n. 56 del 2014, cd. Delrio «una sorta di ripristino dell'unitarietà della disciplina in capo al legislatore statale» fatta salva dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015, ricorrendo all'art. 117 comma 2, lett. p) Cost. La Consulta richiama, tuttavia, quale titolo legittimante, anche la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

<sup>12</sup> V. nota 8.

A tale delimitazione del ruolo statale corrisponde una rivalutazione del ruolo delle autonomie<sup>13</sup>. Lo Stato è legittimato ad incidere sull'autonomia comunale ma solo se l'obbligo imposto è idoneo a consentire «il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni» ex art. 14 comma 25 d. l. n. 78, pena la violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza della misura rispetto all'obiettivo<sup>14</sup>. Il Giudice ritiene, quindi, la disciplina *de qua* eccessivamente rigida in quanto pretende di applicarsi anche nelle situazioni in cui dall'esercizio associato delle funzioni non si ricavano «quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina»<sup>15</sup> dal momento che non prevede che i Comuni possano esserne esonerati in tali casi e, perciò, impone un sacrificio non necessario e sproporzionato<sup>16</sup>. Tale circostanza spiegherebbe anche il reiterato differimento del termine per l'attuazione dell'obbligo da parte dei Comuni destinatari<sup>17</sup> che, spesso, ricadrebbero nelle ipotesi in cui la norma sarebbe di fatto inapplicabile per la particolare collocazione geografica e per i caratteri demografici e socio ambientali dell'ente obbligato<sup>18</sup>. Sulla base di tali considerazioni, pertanto, dichiara illegittimo l'art. 14 comma 28, d. l. n. 78<sup>19</sup> («nella parte in cui non prevede [...]»).

---

<sup>13</sup> Il riferimento è all'autonomia nell'accezione di M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)* in ID., *Scritti*, Milano 2003, III, 1949-1954, 373-374: autonomia normativa ed organizzativa insieme.

<sup>14</sup> Par. 7.5, in diritto.

<sup>15</sup> Par. 7.5, in diritto.

<sup>16</sup> In tal senso già G. CARULLO,, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale* in *Foro amm. C.d.S.*, 2013, 2887.

<sup>17</sup> Il differimento del termine non è stato ritenuto incompatibile con l'adozione della disciplina a mezzo d. l. (par. 6.3, in diritto).

<sup>18</sup> «La norma del comma 28 dell'art. 14 del d. l. n. 78 del 2010, infatti, pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari "fattori antropici", "dispersione territoriale" e "isolamento" [...], di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta» (par. 7.5, in diritto).

<sup>19</sup> In tali termini risulta fondata anche la questione di costituzionalità dell'art. 14 comma 28, d. l. n. 78, per violazione dell'art. 117 comma 1 Cost., in quanto lesivo dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

La Corte dichiara, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111 della legge campana 7 agosto 2014, n. 16 in relazione agli articoli 5, 114 e 97 Cost. La Regione non ha svolto un'«adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati» al fine di individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali<sup>20</sup>.

L'art. 14 comma 30, d. l. n. 78 di cui le disposizioni della legge regionale sono attuative, prevede al riguardo la «previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali», integrando il principio «del necessario coinvolgimento, «per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale», degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocazione di funzioni tra i diversi livelli di governo, «anche di natura associativa». Ne deriva, in caso di mancata concertazione con gli enti locali, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.»<sup>21</sup>.

Sostanzialmente le dichiarazioni di incostituzionalità che travolgono il d. l. n. 78 del 2010 e la legge regionale campana sembrano sottendere un medesimo concetto di autonomia e di rapporto tra autonomia e forme associative: autonomia da rispettare in quanto e se strumentale al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona e, «in ultima istanza, della dignità della persona»<sup>22</sup>; forme associative da imporre in quanto e se migliore organizzazione delle autonomie per lo svolgimento del proprio ruolo al servizio della persona garantendone il soddisfacimento dei diritti attraverso l'erogazione dei beni pubblici<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Par. 2.4, in fatto.

<sup>21</sup> Par. 9.3, in diritto.

<sup>22</sup> A. RUGGERI, *Il regionalismo visto da Antonio Ruggeri* in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 21 aprile 2011. In tal senso, sottolineando anche il profilo dell'autonomia come fonte di responsabilità verso le rispettive comunità, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive* in *RivistaAic*, 4, 2014, 1-4.

<sup>23</sup> Par. 7.5, in diritto. F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature* in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007, 28 parla di associazionismo comunale «quale condizione stessa della sopravvivenza del loro ruolo». Nella strumentalità dell'associazionismo al ruolo dei Comuni, V. TONDI DELLA MURA, *La riforma*, cit., 23, ha ravvisato «Il fondamento costituzionale del principio di obbligatorietà». A. POGGI, *Unione*, cit., 2 afferma che l'obbligatorietà dell'associazionismo non solo non contrasta con il ruolo riconosciuto ad ogni Comune ex art. 118 Cost. (sussidiarietà cd. verticale) ma anzi «potrebbe

Tali beni pubblici potrebbero non essere erogati per inadeguatezza dei piccoli Comuni o, anche, potrebbero essere erogati in condizioni di minore economicità per effetto del principio di uniformità amministrativa. Anche dopo l'introduzione del principio di differenziazione nell'art. 118 Cost. con la legge cost. n. 3 del 2001, infatti, le medesime funzioni vengono assegnate «al più piccolo Comune [...] come alle più grandi città [...] con il risultato paradossale di non riuscire [...] a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi»<sup>24</sup>.

In simili ipotesi, certamente non si realizza il principio di autonomia per il quale le amministrazioni locali, come quella statale, sono funzionali alla migliore cura degli interessi della collettività di riferimento<sup>25</sup>. Piuttosto, si configurano esempi di autoreferenzialità del sistema autonomistico finalizzato alla mera gestione del potere<sup>26</sup>.

In tali casi, il ricorso all'esercizio associato di funzioni rappresenta, in primo luogo ed eventualmente, uno strumento di gestione adeguata delle stesse<sup>27</sup>. In subordine, può rappresentare altresì uno strumento di razionalizzazione della spesa pubblica. In altri termini, se la gestione associata consente di migliorare sotto il profilo economico-finanziario le erogazioni di servizi che un ente è già in grado di offrire senza pregiudicarne il livello o addirittura innalzandolo, l'associazionismo obbligatorio va inteso anche come strumento finalizzato al buon andamento,

---

costituirne una lettura più attenta allo scopo della sussidiarietà stessa» che «è finalizzata al cittadino [...]».

<sup>24</sup> Par. 7.6, in diritto.

<sup>25</sup> Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane. Dai livelli di governo agli anelli istituzionali* in *Le Regioni*, 1, gennaio-febbraio 2016, 62-63, afferma che in base alla Costituzione Stato, Regioni ed enti locali sono istituzioni «parimenti preposte alla attuazione dei principi e dei valori repubblicani».

<sup>26</sup> Come dimostra lo scarso ricorso alle gestioni associate in alcune aree del Paese, nella fase precedente l'introduzione dell'obbligo o relativamente a soggetti non obbligati ( W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale: autonomia e rappresentatività in discussione. Una introduzione* in ID. (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, e-book, Giappichelli, 2017).

<sup>27</sup> L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2015, 84, collega associazionismo e principio di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.; R. DI MARIA, *I soggetti* in R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI (a cura di), *Diritto delle autonomie locali*, Torino 2019, 44 ss.

principio di rango costituzionale posto dall'art. 97 comma 2, Cost., cui tutta la P.A., autonomie locali comprese, è subordinata.

Il richiamo del Giudice costituzionale alle economie di scala realizzabili con le forme associative, in tale prospettiva, non vale a caratterizzare la sentenza *de qua* quale ennesima pronuncia legittimante una visione centralistica<sup>28</sup> in base alla quale lo Stato sacrifica l'autonomia locale e la stessa logica dell'adeguatezza alle ragioni economico-finanziarie (nella forma dei tagli lineari alla spesa). In tal senso rileva il riferimento della Corte alla necessità, perché scatti l'obbligo associativo, della idoneità delle forme associative a realizzare risparmi di spesa "mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione"<sup>29</sup>.

La pronuncia legittima, quindi, l'intervento statale, sulla base della competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica» letta in collegamento con il principio del buon andamento<sup>30</sup>, nel rispetto del principio di adeguatezza. Lo scopo dell'intervento statale deve essere, infatti, l'implementazione di un sistema responsabile delle autonomie locali, espressamente obbligate per effetto dell'art. 97 Cost., modificato dalla legge cost. n. 1 del 2012, ad «assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico» «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Per una differente lettura della pronuncia v. M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33* in questa rivista, 15 maggio 2019, 15, per il quale «Efficienza batte adeguatezza nelle considerazioni della Corte».

<sup>29</sup> Par. 7.5, in diritto. Dà adito, invece, a dubbi circa la possibilità che la gestione associata possa essere finalizzata anche esclusivamente a scopi di natura economico-finanziaria il passaggio del Giudice nella parte dispositiva della sentenza, dove si legge che si dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione "nella parte in cui non prevede la possibilità [...] di dimostrare [...] che 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 [...]". Ciò soprattutto considerando che le "ragioni economico-finanziarie" hanno rappresentato il generale titolo legittimante gli interventi statali negli ambiti costituzionalmente riservati alle autonomie locali negli anni della crisi. Sulla cd. Legislazione della crisi v. S. MANGIAMELI, *Il sistema territoriale e la crisi in Id., Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013, 41-42.

<sup>30</sup> Parla di gestione associata di funzioni quale «soluzione per garantire il buon andamento delle soluzioni di prossimità» W. GASPARRI, *L'associazionismo*, cit.

<sup>31</sup> G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze? (settembre 2013)* in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). L'A., inoltre, afferma che le disposizioni di cui alla legge n. 243 del 2012, attuativa dell'art. 81 Cost. modificato dalla

Il perseguimento di tali obiettivi presuppone un sistema delle autonomie locali rispettoso del principio di buon andamento che non contrasta ma si coniuga con il principio di adeguatezza e che implica prestazioni di servizi, appunto, di livello adeguato al soddisfacimento di diritti. Anche il comma 1 dell'art. 119 Cost., sempre per effetto delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», sancisce il concorso delle autonomie nell'assicurare l'osservanza di vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

La Corte, in tale prospettiva, ritiene conforme a Costituzione l'intervento statale finalizzato all'implementazione di un'autonomia responsabile e non, invece, la compressione dell'autonomia per ragioni economico-finanziarie *tout court*.

Il Giudice, infatti, prevede la possibilità di deroga concessa agli enti obbligati secondo un meccanismo che ricalca quello di cui all'art. 106, comma 2, del TFUE<sup>32</sup> a garanzia della loro responsabile autonomia; inoltre, al par. 7.6 del considerato in diritto, con riferimento all'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, critica negativamente la circostanza per cui la relativa disciplina sia ancora oggi ispirata a ragioni economico finanziarie piuttosto che ordinamentali.

La medesima attenzione per l'attuazione di un'autonomia funzionale alla garanzia di diritti fondamentali è sottesa alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale. La Corte, a proposito del mancato coinvolgimento degli enti locali nella definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni associate, sottolinea come «un sistema locale efficacemente strutturato», che dunque funzioni, non può risultare da un procedimento che escluda la «voce dei Comuni»<sup>33</sup>, ossia improntato

---

legge cost. n. 1 del 2012, «potranno ridefinire in senso espansivo i poteri del legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica».

<sup>32</sup> Per una lettura della deroga quale garanzia di equilibrio fra ragioni economico-finanziarie e autonomia v. A. LUCARELLI, *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: Linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in questa *Giur. Cost.*, 6, 2010 (ora anche in ID. *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli 2016) e ID., *Primi considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali* in *RivistaAIC*, 3, 2011, 2.

<sup>33</sup> Par. 9.3, in diritto.

ad un centralismo regionale che mortifica il principio di leale collaborazione essenziale «per assicurare il migliore servizio alla collettività»<sup>34</sup>.

In tale ottica, la sentenza appare espressione di un punto di equilibrio fra ruolo dello Stato che fissa principi di coordinamento della finanza pubblica attraverso strumenti (l'associazionismo) finalizzati a garantire il buon andamento (e solo in quanto e se tali strumenti sono idonei a perseguire quell'obiettivo nel rispetto del principio di adeguatezza) e ruolo delle autonomie strumentali al soddisfacimento di diritti fondamentali dei cittadini<sup>35</sup>, come tra quest'ultimo ed il ruolo della Regione chiamata a scelte organizzative pur sempre tese a garantire i migliori servizi alla collettività.

Con l'art. 1, comma 2-ter, d.l. 25 luglio 2018 n. 91, è stato istituito un tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali volto «al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni»<sup>36</sup>. Tale tavolo si è riunito, a tale scopo, il 10 ed il 17 gennaio 2019. L'eventuale superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni, in effetti, non sembra conciliare, secondo la prospettiva sopra indicata, i principi del buon andamento e dell'autonomia, potenzialmente idonei a contrapporsi.

Venuto meno l'obbligo<sup>37</sup>, infatti, le forme associative potrebbero rimanere lettera morta come l'esperienza anche pregressa, testimonia<sup>38</sup>, per una pluralità di ragioni

---

<sup>34</sup> La Consulta valorizza il principio di leale collaborazione che, a partire dalla sentenza Corte cost. n. 169 del 2017 ove è letto quale principio «funzionale ad "assicurare il migliore servizio alla collettività"», riassume centralità nella quarta fase costitutiva di questa «"opera" giuridica» (L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale in federalismi.it*, 6 giugno 2018, 21).

<sup>35</sup> Per V. TONDI DELLA MURA, *La riforma*, cit., 24 «Scriminante alla via dell'associazionismo locale [...] non è più la previa opzione legislativa fra obbligatorietà e facoltatività (eventualmente incentivata) della relativa adesione comunale, bensì l'effettiva garanzia dei margini di autonomia riconosciuti agli enti costituzionalmente titolari».

<sup>36</sup> Art. 2-ter introdotto nel d. l. n. 91 del 2018 dalla legge n. 108 del 2018. In argomento v. M. GALDI, *L'obbligatorietà*, cit.

<sup>37</sup> U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i comuni: una riforma senza obiettivi in Le Regioni*, 5, 1985, 682-683, criticava la riforma *in itinere* che rimetteva la scelta riguardo alle forme associative ai Comuni, ritenendone opportuna l'attribuzione alla Regione.

<sup>38</sup> M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, 2015 in [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), 30, ad es. evidenzia che le unioni sono aumentate negli ultimi anni ma il fenomeno ha assunto portata diversa nelle diverse Regioni.

tra cui la tutela dell'identità che, talvolta, cela invece, mera volontà di conservazione del potere gestionale<sup>39</sup> da parte degli enti. Del resto, se in molti ordinamenti europei si sono implementati «interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni»<sup>40</sup>, ciò testimonia che un problema collegato alla ridotta dimensione comunale esiste.

La disciplina risultante dalla pronuncia della Consulta che coniuga obbligo e possibilità di esonero<sup>41</sup> potrebbe rappresentare la cd. «via italiana» al superamento della frammentazione comunale<sup>42</sup>. Consentirebbe, altresì, di ricondurre la funzione di coordinamento dello Stato quale funzione finalizzata «a mantenere l'unitarietà del sistema rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale» alla sua natura di strumento che non valorizza le istanze di accentramento ma preserva l'autonomia degli enti territoriali coordinati dal momento che essa «non determina l'autonomia ma invece la presuppone»<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione* in *Le Istituzioni del federalismo*, 2, 2013, soprattutto 639 ss.

<sup>40</sup> Par. 7.6, in diritto. Si veda W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo*, cit., 17.

<sup>41</sup> Non va sottaciuto, peraltro, che nella prospettiva di garanzia dell'autonomia si potrebbe escludere che sia il piccolo Comune, con i suoi limiti, a dover dimostrare l'irrealizzabilità delle economie di scala e/o miglioramenti [...]per ottenere l'esonero dall'obbligo impositivo, ciò che potrebbe costituire l'onere di fornire una prova diabolica. Si potrebbe, invece, prevedere un'inversione dell'onere, nel senso di dimostrarne la «realizzabilità», a carico di altra autorità (regionale o statale).

<sup>42</sup> M. GALDI, *L'obbligatorietà*, cit. W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo*, cit., nota come la legislazione attuale preveda un *favor* per i piccoli Comuni difficilmente conciliabile con le disposizioni per il superamento della frammentazione (v. l. 6 ottobre 2017, n. 158 recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni»).

<sup>43</sup> G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento*, cit.