



**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.**

di

Marco Galdi\*

**SOMMARIO:** 1. Ancora una volta l'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali nell'esercizio delle funzioni fondamentali supera il vaglio della Consulta: ma il legislatore prende tempo e, forse, ci ripensa - 2. Le correzioni di rotta decise dalla Corte a favore di un obbligo più flessibile - 3. Compatibilità costituzionale della "via italiana" per superare la frammentazione comunale - 4. Efficienza batte adeguatezza nelle considerazioni della Corte, in attesa di una riforma di sistema.

*1. Ancora una volta l'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali nell'esercizio delle funzioni fondamentali supera il vaglio della Consulta: ma il legislatore prende tempo e, forse, ci ripensa.*

Il titolo prescelto per questa annotazione di sentenza potrebbe destare perplessità: come è possibile "ristabilire" uno *status quo*?

E' possibile "mantenere" la situazione attuale, "consolidarla", "garantirla" ... ma si ristabilisce, per definizione, ciò che frattanto è mutato, non certo le situazioni giuridiche o la disciplina rimaste costanti nel tempo.

Si potrebbe "ristabilire lo *status quo ante*" ... Ma non è questo il titolo: mentre l'ossimoro, come vedremo, ben definisce l'attuale situazione.

Procediamo per gradi.

Con la decisione in commento, la Corte costituzionale, sia pure con qualche correzione di rotta, fa salvo l'obbligo, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono

---

\* Professore associato di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Salerno.

titolari<sup>1</sup> in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, introdotto dall'art. 14 del D.L. n. 78 del 2010<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'art. 14, comma 27, DL 78/2010 individua le seguenti funzioni fondamentali dei Comuni:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) i servizi in materia statistica.

A questo elenco, è necessario aggiungere come funzione fondamentale lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, ai sensi del D.Lgs. 1/2018, c.d. "Codice della protezione civile" (art. 12, co. 1), nonché, ai sensi della c.d. "legge sui piccoli comuni", L. n. 158/2017 (art. 13), anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Sul tema si rinvia a P. Lombardi, *Le funzioni amministrative di governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2/2010, pp. 357-380, in cui si riflette sui tentativi da parte della dottrina di definire le nozioni di "funzioni fondamentali", "conferite", "proprie" e "attribuite" (in particolare v. § 2); F. Pizzolato, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, 2/2015, pp. 547-580, dove si affrontano, in particolare, i nodi interpretativi della formula "funzioni fondamentali" (§ 2) e l'evoluzione normativa delle "funzioni fondamentali" dei comuni (§ 3), anche ricostruendo l'apporto della giurisprudenza costituzionale (§ 4); G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it*, 24/2012, pp. 16. Ci si permette di rinviare, inoltre, a M. Galdi, *Compiti atipici degli enti locali e diritto privato*, in *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, a cura di P. Stanzone e A. Saturno, Cedam, Padova, 2006, pp. 138 ss., in particolare pp. 141 ss. per la distinzione fra le nozioni di funzione "attribuita" e "conferita".

<sup>2</sup> Le norme in materia di unione e fusioni di comuni sono state introdotte dalla legge n. 142/90, che costruisce l'associazionismo comunale in termini volontari. Originariamente, tuttavia, l'unione di comuni era funzionale alla fusione, che doveva intervenire entro dieci anni, pena lo scioglimento dell'unione. Solo con la legge Napolitano - Vigneri (L. 3 agosto 1999, n. 265), le unioni di comuni sono state emancipate dal processo di fusione, assumendo il rango di ente locale. La gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei comuni è stata, invece, prevista dal D.L. 78/2010, per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ovvero ai 3000 abitanti se montani. In proposito è intervenuto anche il D.L. n. 138/2011, che ha previsto

La Corte, cioè, sia pure con le precisazioni che seguono<sup>3</sup>, si iscrive fra quanti (*in primis* il governo Renzi e, segnatamente, il Ministro Delrio) si sono impegnati per introdurre l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni, tentando di attuare, finalmente, una previsione legislativa, varata ormai da un decennio.

Ma tutto ciò accade mentre il novello legislatore riflette e, con ogni probabilità, ci ripensa.

---

per i comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti l'obbligo di gestire tutte le funzioni ed i servizi pubblici attraverso una unione municipale speciale, di popolazione complessivamente minima di almeno 5.000 abitanti. Da ultimo è intervenuta la "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56), la quale ha affidato alle regioni il compito di finanziare le unioni di comuni; ha individuato in 10.000 abitanti la dimensione minima delle unioni, salvo motivate deroghe regionali; ha rivisto la disciplina degli organi dell'unione, escludendo il compenso per i membri di Consigli e Giunte; ha semplificato la procedura per la creazione dell'unione dei comuni e ne ha uniformato la disciplina abrogando quella speciale introdotta dal D.L. n. 138/2011. Per una analisi della disciplina si rinvia a V. Tondi della Mura, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *federalismi.it*, 2/2012, 4 ss., il quale distingue tre diversi modelli nell'evoluzione normativa delle unioni di comuni e valuta l'ulteriore specifico modello istituito dall'art. 16 della legge n. 148/2011, per i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti (poi soppresso dalla L. n. 56/2014). Tranciante il giudizio complessivo, che si legge come *incipit* del contributo: "L'accelerazione riformatrice impressa sul sistema delle autonomie locali dalla gravissima e inedita emergenza economica e finanziaria in corso ha catapultato nell'agone territoriale e amministrativo un modello di associazione fra piccoli comuni nuovo, variegato, incerto nella configurazione giuridica e funzionale, oltretutto dubbio nelle potenzialità applicative". *Idem*, 1, che prosegue con un'affermazione rivelatasi oggi profetica: "una riforma incapace di mostrarsi aderente al dato reale, ovvero di giustificare la ragionevolezza e l'opportunità delle innovazioni introdotte, è sostanzialmente destinata a rimanere priva di effettivo riscontro, al pari di quella giuridicamente viziata". Sul tema v., anche, A. Bianco, *La gestione associata tra i piccoli Comuni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, 75 ss. Per la disciplina relativa ai comuni fino a 1.000 abitanti, v. *Idem*, 84 ss. Ma vedi anche M. Barbero, *Legge Delrio: le novità in materia di gestioni associate e fusioni di comuni*, in *La Finanza locale*, 3/2014, pp. 8-13; *Id.*, *Gestione associata: stavolta si fa sul serio*, in *La Finanza locale*, 4-5/2012, pp. 43-51; P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 19; G. Carullo, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Il Foro Amministrativo - C.d.S.*, 10/2013, pp. 2879-291; C. D'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in *Federalismi.it*, 20/2011, pp. 17; L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. NARCDUCCI, *L'esercizio associato delle funzioni dei Comuni*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2011, pp. 344 ss.

<sup>3</sup> V., *infra*, § 2.

E' come vivere un *déjà vu*, cioè un'esperienza già in precedenza vissuta (già vista, appunto)<sup>4</sup>: nel 2014, infatti, la Corte aveva fatto salva, con la sentenza n. 44 del 13 marzo di quell'anno, la disciplina – parallela a quella qui in esame – relativa alle modalità organizzative e gestionali dei comuni, posta in essere ad opera dei decreti legge n. 138/2011 e n. 95/2012, che imponevano l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni ed i servizi, con speciale forma di unione di comuni, per gli enti locali fino a 1.000 abitanti<sup>5</sup>; e già in quell'anno, a distanza di pochi giorni, la l. 7 aprile 2014, n. 56, all'art. 1, comma 104, aveva poi eliminato del tutto lo specifico obbligo associativo (determinando, in ogni caso, che anche i comuni fino a 1.000 abitanti rientrassero nella disciplina del più generale obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, prescritto dalla legge n. 56/2014 per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti)<sup>6</sup>.

Anche questa volta, mentre era ancora pendente il giudizio di legittimità costituzionale<sup>7</sup>, la legge 21 settembre 2018, n. 108, nel convertire, con modificazioni, il D.L. 25 luglio 2018, n. 91<sup>8</sup>, non solo ha prorogato al 30 giugno 2019 i termini per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali, ma ha disposto anche l'istituzione di un "tavolo politico-tecnico"<sup>9</sup> presso la Conferenza Stato città

---

<sup>4</sup> L'espressione fu coniata da É. Boirac, *L'Avenir des sciences psychiques*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1917.

<sup>5</sup> Con annotazione di P. Faletta, *L'espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli enti locali*, in *Giur.cost.*, 2/2014, pp. 1116 ss., in cui si sottolinea come la Corte abbia operato un ampliamento della capacità statale di integrare l'ordinamento delle autonomie locali, attraverso una rilettura della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.

<sup>6</sup> Di seguito il testo dell'articolo citato: "I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e i commi da 1 a 13 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, sono abrogati".

<sup>7</sup> Promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, nel procedimento vertente tra il comune di Liveri e altri e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 20 gennaio 2017, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

<sup>8</sup> "Recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative".

<sup>9</sup> Si segnala la scelta semantica, operata dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, di definire questo tavolo "politico-tecnico" e non piuttosto come comunemente avviene "tecnico-politico" (è sufficiente, per verificare l'uso più diffuso dell'espressione, lanciare le rispettive parole su un qualsiasi motore di ricerca in Internet), a voler indicare la prevalenza dell'indirizzo politico sulle valutazioni di natura tecnica, che suddetto tavolo è chiamato a compiere.

ed autonomie locali, finalizzato ad avviare, fra l'altro, un percorso di superamento di detto esercizio obbligatorio da parte dei comuni di piccole dimensioni<sup>10</sup>. Successivamente, l'art. 11-bis, introdotto dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 nel D.L. 14 dicembre 2018, n. 135<sup>11</sup>, dalla stessa convertito, ha prorogato ulteriormente il predetto termine al 31 dicembre 2019<sup>12</sup>.

Il citato tavolo tecnico, istituito con Decreto del Ministro dell'Interno del 29 novembre 2018, si è riunito per la prima volta il 10 gennaio 2019, con la presidenza del sottosegretario all'Interno Stefano Candiani, stabilendo, nella successiva seduta del 17 febbraio, di confermare *de iure condendo* l'esercizio obbligatorio relativamente alla sola funzione dei "servizi sociali" e di preferire, invece, per gli altri servizi e funzioni, un sistema più flessibile di incentivi e controlli<sup>13</sup>.

In questa direzione, peraltro, aveva spinto un documento della Conferenza delle Regioni, consegnato al Governo in occasione della Conferenza Stato-Regioni del 24

---

<sup>10</sup> L'art. 2-ter, introdotto dalla citata legge n. 108/2018, prevede espressamente: "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto è istituito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate 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". Commenta la disposizione in termini positivi V. Casamassima, *Le province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, 4/2018, il quale individua in essa un "percorso che valorizza il dialogo inter-istituzionale".

<sup>11</sup> Recante "disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione".

<sup>12</sup> "Nelle more della conclusione dei lavori del tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate 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, di cui all'articolo 1, comma 2-ter, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, all'articolo 1, comma 1120, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, le parole: "30 giugno 2019" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2019".

<sup>13</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *Unioni e fusioni di comuni*, 4 febbraio 2019, 2. Si segnala che, nelle successive riunioni del 24 e del 31 gennaio 2019, i lavori sono proseguiti sulle ipotesi di semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni; invece, nelle riunioni del 14 e del 27 febbraio, nonché nella riunione del 13 marzo 2019, il tavolo ha approfondito le ipotesi di riforma dell'ordinamento di Province e Città metropolitane. Si veda al riguardo il sito della Conferenza Stato Città ed Autonomie Locali, in particolare all'indirizzo: <http://www.conferenzastatocitta.it/it/la-conferenza-stato-citta-ed-autonomie-locali/tavoli-tematici/tavolo-tecnico-politico-2018-2019/>.

gennaio 2019<sup>14</sup>, nonché, diverse iniziative delle Associazioni più rappresentative dei comuni e delle province italiane (l'Anci, l'Upi<sup>15</sup> e l'A.N.P.C.I.<sup>16</sup>).

---

<sup>14</sup> Pubblicato nel portale [www.regioni.it](http://www.regioni.it) (Sezione "Conferenze"). Nel documento si legge: "L'obbligo delle gestioni associate delle funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni demografiche (in Italia ci sono 5.512 comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano il 69,54% del numero totale dei comuni italiani) non è stato lo strumento idoneo per risolvere il problema della inadeguatezza dei comuni allo svolgimento di funzioni fondamentali, tanto più consistente quanto più è elevato il numero di dette funzioni. Perciò, il superamento dell'obbligo non elimina il problema, che anzi resta integralmente sul tappeto, imponendo a Stato e Regioni di elaborare un approccio diverso. Per quanto sopra esposto si propone quanto segue:

**A)** Superare l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni di minore dimensione demografica e favorirne l'esercizio mediante unione.

**B)** Confermare le forme associative con le quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali (unioni di comuni, convenzioni e Consorzi per le funzioni socioassistenziali).

**C)** Consolidare le misure incentivanti da parte dello Stato e delle Regioni in favore dell'esercizio associato mediante unioni di comuni, evitando contrapposizioni sugli obiettivi da perseguire - confermare l'intesa sancita in Conferenza Unificata rep. 936/C.U. del 1° marzo 2006 - secondo la quale spetta alle Regioni gestire le risorse statali finalizzate all'incentivazione delle gestioni associate, ammettendo la gestione dello Stato, solo in assenza di disciplina regionale.

**D)** Prevedere che siano le Regioni a definire la soglia minima delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata, identificandone il contenuto principale, almeno ai fini dell'attivazione degli incentivi regionali.

**E)** Prevedere che vi sia uniforme applicazione dell'articolo 32, comma 5, del TUEL sul personale delle unioni di comuni. Appare necessario anche alla luce di recenti deliberazioni della Corte dei Conti - delib. 20/2018 Sezione delle Autonomie- che hanno infatti distinto gli adempimenti delle unioni in ragione della presenza di comuni obbligati.

**F)** Prevedere che vi sia una sede nella quale, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono monitorare unitariamente lo sviluppo delle gestioni associate e proporre soluzioni per favorirne l'efficace svolgimento (vedi proposta di modifica all'art. 14 del D.L. 78 del 2010 in allegato).

In conclusione, le Regioni non possono accettare che si neghi la loro competenza legislativa nella definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali, come da orientamenti che si sono formati nel tempo da parte degli enti locali (secondo i quali gli ambiti ottimali dovrebbero autonomamente essere determinati dagli enti medesimi), ovvero che si neghi l'interesse regionale nel favorire e incentivare le aggregazioni di comuni e le gestioni associate. Un orientamento diverso da parte dello Stato potrebbe aprire una nuova stagione di ricorsi costituzionali e un disimpegno finanziario da parte delle Regioni. È pertanto necessario che le Regioni partecipino a pieno titolo al tavolo tecnico politico previsto dal D.L. n. 91/2018".

Il testo integrale del documento, che peraltro è stato al centro di un confronto fra le Regioni e le Autonomie locali svoltosi il 31 gennaio 2019 nella sede del dipartimento per gli Affari regionali, sotto la presidenza del ministro Erika Stefani, si legge anche in <http://www.regioni.it/newsletter/n-3543/del-05-02-2019/province-coinvolgere-regioni-su-revisione-legge-56-19297/>.

<sup>15</sup> Cfr. P. Canaparo, *Rinvio l'associazionismo obbligatorio, Anci e Upi propongono la volontarietà incentivata*, in *Il Sole 24 Ore* del 14/02/2019, secondo il quale "l'Anci vorrebbe sostituire l'obbligo della gestione associata delle funzioni con il principio di «volontarietà incentivata», che tenga conto dell'autonomia e dell'eterogeneità dei territori. La stessa associazione propone di definire a livello locale gli ambiti territoriali più adeguati per le gestioni associate, tenendo conto della diversità dei territori e rispettando l'autonomia dei sindaci. In tal senso, propone che in sede di Conferenza metropolitana o di Assemblea dei sindaci della Provincia sia definito un piano per individuare gli ambiti delle gestioni associate legati da prevalente contiguità territoriale e socio

*Rebus sic stantibus*, è più che lecito attendersi che, sulla spinta delle conclamate resistenze da parte del mondo delle autonomie locali, questa volta non si andrà incontro all'ennesimo rinvio del termine per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali, ma ad una eliminazione di questo obbligo, propendendo l'attuale legislatore, in ottemperanza alle risultanze del "tavolo tecnico-politico" e, a quanto pare, indifferente ai benefici in termini di efficienza e riduzione della spesa che ne possono derivare<sup>17</sup>, a favore di forme associative più flessibili, su base volontaristica, stimolate dalla previsione di incentivi economici<sup>18</sup>. Dunque un obbligo temporalmente sospeso, sempre rinviato - il termine originario per l'adempimento era fissato al 31 dicembre 2014 ed ha subito ben sei rinvii,

---

economica. Il piano, sul quale dovrebbe essere sentita la Regione, dovrebbe individuare le unioni e le convenzioni su proposta dei comuni interessati (fatte salve quelle già esistenti)". Sulle proposte di revisione della gestione associata obbligatoria formalmente avanzate dall'ANCI v. S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Pursuing Defragmentation at the Municipal Level: Signs of a Changing Pattern?*, in *Moden Italy*, 10/2017, 44.

Anche l'Upi propone un percorso simile: "l'Associazione dei Comuni ha proposto di adeguare la dotazione dei fondi statali destinati all'incentivazione dell'associazionismo e di rivederne i relativi criteri di riparto, tenendo conto in modo proporzionale del numero e della tipologia di funzioni e servizi, del numero di comuni e della dimensione demografica raggiunta dalla forma associativa. L'Upi propone l'adozione di un programma triennale finalizzato all'incentivazione delle gestioni associate negli ambiti territoriali individuati in base a criteri di contiguità territoriale e socio-economica e di sostenibilità economica ed organizzativa, lasciando ai comuni la possibilità di scegliere la soluzione migliore per l'esercizio associato delle funzioni a partire dalle esperienze esistenti. L'Upi ipotizza la previsione di una funzione *ad hoc*, come funzione fondamentale da attribuirsi a Città metropolitane e Province, in materia di «pianificazione degli ambiti dell'associazionismo comunale e di programmazione degli incentivi»". Cfr. UPI, *Superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni, Tavolo tecnico-politico Conferenza Stato – Città ed autonomie locali*, Roma, 17 gennaio 2018.

<sup>16</sup> Manifestate, fra l'altro, in occasione dell'audizione della Presidente dell'A.N.P.C.I. (Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia), Franca Biglio, sul DdL 2019 (C.1334) innanzi alle Commissioni riunite bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 9 novembre 2018. Il relativo comunicato è scaricabile dal sito dell'Associazione all'indirizzo <http://www.anpci.it/>.

In generale, sull'azione di *lobbying* da parte dei comuni nei confronti del governo per rivedere l'obbligo di gestione associata v. di S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Municipal Reactions to Functional Rescaling in Italy*, in *International Journal of Public Sector Management*, 2018, 31, 3. Più in generale sulla resistenza dei comuni ai tentativi di riforma v. R. Balzani, *Renitenti e resistenti. Com'è difficile riformare gli enti locali*, in *Il Mulino*, 2012, 6, pp. 1126 ss.

<sup>17</sup> S. Iommi, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, pp. 617-642.

<sup>18</sup> Si prospetta, in sostanza, un ritorno alla situazione anteriore alla legge Delrio, quando era prevista «la volontarietà nell'*an* e la flessibilità nel *quomodo* della scelta delle forme associative alle quali aderire». ovvero un ritorno a processi di tipo volontario (c.d. bottom-up) e non obbligati (cd. top-down).

l'ultimo dei quali in scadenza il 31 dicembre 2019<sup>19</sup> -, che sta per essere eliminato: ineccepibile caso di "ristabilimento" dello *status quo*!

## ***2. Le correzioni di rotta decise dalla Corte a favore di un obbligo più flessibile.***

Peraltro, pur confermando nella sostanza l'impianto legislativo elaborato a partire dal D.L. n. 78/2010 e completato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 ("legge Delrio")<sup>20</sup>, la Consulta, con la decisione in commento, si è già mossa nella direzione di assicurare maggiore flessibilità operativa all'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali comunali<sup>21</sup>.

La Corte, infatti, dopo aver valutato come infondate una serie di censure sollevate dal remittente (ad esempio con riferimento all'uso della decretazione d'urgenza) e rinvenuto il titolo che giustifica l'intervento dello Stato nella «potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica»<sup>22</sup>, censura la

---

<sup>19</sup> Di seguito si elencano: 1) al 31 dicembre 2015 (art. 4, comma 6-bis, del D.L. n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015); 2) al 31 dicembre 2016 (art. 4, comma 4, del D.L. n. 210 del 2015, convertito dalla legge n. 21 del 2016); 3) al 31 dicembre 2017 (art. 5, comma 6, del D.L. n. 244 del 2016, convertito dalla legge n. 19 del 2017); 4) al 31 dicembre 2018 (art. 1, comma 1120, lett. a), della legge n. 205 del 2017); 5) al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2 - bis, introdotto dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, in sede di conversione del D.L. 25 luglio 2018, n. 91); 6) al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, introdotto dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, di conversione del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135).

<sup>20</sup> In tal senso v., già, C.cost., 7 luglio 2016, n. 160, in particolare il punto 5 del considerato in diritto, per il quale: "A prescindere da ogni altra considerazione, da tempo la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, con riguardo all'autonomia dei comuni, che essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997). Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che norme siffatte non ledano l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009)".

<sup>21</sup> Descrive la relativa ordinanza di rinvio P. Racca, *Piccoli Comuni e obbligo di gestione associata dei servizi (nota a ordinanza del Tar Lazio n. 1027 del 2017)*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2018, pp. 12.

<sup>22</sup> Punto 7.4 del considerato in diritto della pronuncia in esame. In senso analogo v., già C.cost., sentenze nn. 22 e 44 del 2014. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di competenza legislativa sulle unioni di comuni v. V. Tondi della Mura, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, cit., 13 ss. e 17 ss. Sullo sviluppo della giurisprudenza costituzionale v., anche, I Commissione permanente, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei*



normativa impugnata limitatamente a profili marginali, che però, di fatto, vengono incontro alle istanze provenienti dal mondo delle autonomie: nell'ottica, di rilievo generale, di rendere più flessibile l'obbligo associativo, nonché in quella, di rilievo locale, di assicurare in ogni caso il coinvolgimento dei comuni interessati nella definizione, da parte della Regione, della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali.

Dal primo punto di vista, la Corte parte dall'assunto che l'obbligo imposto ai comuni dal comma 28 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010 presenti una rigidità eccessiva, perché dovrebbe essere applicato "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» (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui pure la norma è rivolta"<sup>23</sup>. Pertanto, Essa dichiara incostituzionale la disciplina sottoposta al suo vaglio, là dove non permette ai comuni di provare che, in quella forma, non sono realizzabili "economie di scala" o comunque sostanziali miglioramenti nell'erogazione di beni e servizi pubblici alle rispettive popolazioni<sup>24</sup>.

Dal secondo punto di vista, la Consulta censura la legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, il cui art. 1, commi 110 e 111, individua la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali,

---

*servizi comunali, Documento conclusivo approvato dalla Commissione, lunedì 28 novembre 2016, pp. 20 ss.*

<sup>23</sup> Punto 7.5 del considerato in diritto.

<sup>24</sup> *Ibidem*: "tuttavia, rimane pur vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, 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* sentenza n. 22 del 2014). Da questo verso le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, ma solo relativamente al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza".

ai sensi del comma 30 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010. Se, infatti, detto comma, come sostituito dall'art. 19 del D.L. n. 95 del 2012, non impone alle Regioni l'adozione della fonte legislativa, prescrive, in ogni caso, la «previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali»; concertazione di cui, nel caso in esame, non si rinviene alcuna traccia. Ne deriva, a giudizio della Corte, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.<sup>25</sup>. La legge regionale è, inoltre, censurata anche per violazione dell'art. 97 Cost., nella misura in cui «appare del tutto evidente che la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile una volta pretermessa la voce dei comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'art. 97 Cost.»<sup>26</sup>.

In sostanza, si ha la sensazione che la Consulta, consapevole del processo in corso di complessivo ripensamento rispetto all'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, abbia inteso, da una parte, sostenere le esigenze di efficienza ed economicità che questa scelta sottende (non a caso giustifica l'uso, quantomeno discutibile nel caso *de quo*, del decreto legge, proprio in ragione dell'esigenza stringente di conseguire significativi risparmi di spesa pubblica), dall'altra aprire verso forme attenuate di flessibilizzazione dell'obbligo associativo, comunque compatibili con la complessiva operazione di riorganizzazione territoriale avviata in risposta alla grave crisi economica e fiscale dell'ultimo decennio.

---

<sup>25</sup> Punto 9.3. del considerato in diritto. La questione è fondata in relazione agli artt. 5, 114 e 97 Cost.

<sup>26</sup> *Ibidem*. A partire da C.cost., 11 giugno 1999, nn. 225 e 226, infatti, la Consulta applica i criteri relativi alla sindacabilità dell'atto amministrativo, anche alla legge provvedimento. Sul punto si rinvia a R. Dickmann, *Il Consiglio di Stato torna sulle leggi di approvazione di atti amministrativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2004, pp. 1318-1321; Id., *La legge di approvazione di atti amministrativi tra Consiglio di Stato e Corte costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2004, pp. 1213-1219.

### 3. *Compatibilità costituzionale della “via italiana” per superare la frammentazione comunale*

Nonostante la “controriforma” in atto della legge Delrio prevedibilmente possa giungere ad escludere che per il futuro sia ancora configurabile l’obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni<sup>27</sup>, sembra opportuno, allo stato della legislazione ed in attesa dell’attuazione delle indicazioni provenienti dal tavolo tecnico-politico, istituito ai sensi dell’articolo 1, comma 2-ter del D.L. 25 luglio 2018, n. 91, riflettere sulla scelta di fondo operata dalla Consulta, di salvare la “via italiana” per assicurare l’efficienza e l’economicità nell’esercizio delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni<sup>28</sup>.

In ambito europeo, infatti, si è registrato, in coincidenza con la grave crisi economica iniziata nel 2008, un “flusso continuo di riforme” che ha determinato l’ampliamento delle dimensioni degli enti territoriali<sup>29</sup>, privilegiando, specie da ultimo, la strada delle fusioni più o meno volontarie (il fenomeno è noto agli studi di lingua inglese come *upscaling*)<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> La riorganizzazione dei piccoli comuni in unioni operata dalla “legge Delrio” deve considerarsi come strettamente connessa, nella filosofia di quella riforma, alla eliminazione delle Province, prevista nella riforma costituzionale Renzi -Boschi. Sul punto v. S. Bolgherini, A. Lippi, S. Maset, *La governance subregionale fra «vecchie» province e «nuove» aree vaste*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2016, pp. 341 ss. Che la legge Delrio configuri un “modello complessivo coerente e armonico di governo locale” è sostenuto da F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 2015, 213 (analogamente a p. 215). Di “disegno organico” della legge parla G. Massari, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l’alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi.it*, 6/2016, 9.

<sup>28</sup> Non vi è dubbio, infatti, che il fenomeno dei piccoli comuni sia di tali dimensioni nel nostro Paese, da richiedere un intervento di razionalizzazione territoriale: l’Anci, riprendendo le statistiche dell’Istat, ha verificato che al 1° gennaio 2017 i comuni fino a 5.000 abitanti ammontano a 5.547, su un totale di quasi 7.960 Comuni (all’incirca il 70 % del totale). In essi vive una popolazione di meno di 10 milioni di persone, pari al 16 % dell’intera popolazione italiana. Per queste notizie si rinvia al sito dell’Anci, sezione “comuni in cifre”.

<sup>29</sup> S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Comuni italiani e riordino: strumenti e dilemmi*, *Introduzione al volume Il dilemma del riordino*, il Mulino, Bologna, 2018, 12.

<sup>30</sup> G. Massari, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi*, cit., pp. 11 ss., dove l’A. esamina i significativi accorpamenti fra comuni avvenuti in Gran Bretagna, Danimarca, Svezia, Belgio e Germania, già nel corso del XX secolo, nonché la “seconda ondata di fusioni eteroimposte all’apertura del nuovo millennio” in Danimarca e nella Repubblica Federale Tedesca (p. 12). Si rinvia all’ampia letteratura sul tema richiamata da questa Autrice, con riferimento alle singole esperienze nazionali (note da 46 a 59). La letteratura è parimenti ampia in un’ottica di diritto comparato: fra gli altri si rinvia a S. Bolgherini, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015; E. Gualini, *The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and*

Viceversa, nel nostro Paese, si è preferita la strada della gestione in forma associata (a mezzo unione di comune o convenzioni) delle funzioni fondamentali<sup>31</sup>.

Si è sostenuto che questa scelta derivi dalla “consapevolezza, in ragione della tradizione municipale italiana, non fosse praticabile la strada dell’accorpamento forzato dei comuni”<sup>32</sup>.

Ritengo, però, vi siano ragioni giuridiche più stringenti.

E’ noto, infatti, che l’art. 133 Cost. possa costituire un primo impedimento, lì dove prevede che “la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”. Per cui, la soppressione dei comuni richiederebbe comunque, in attuazione di specifiche previsioni di leggi regionali, la partecipazione delle popolazioni interessate, naturalmente poco inclini a rinunciare alla propria identità comunale.

A questa prima considerazione potrebbe opporsi un recente arresto della Consulta, nel quale si afferma che «una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica (...) giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell’art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive»<sup>33</sup>. E’ stato notato, al riguardo, che “un’interpretazione pedissequa del ragionamento della Corte indurrebbe allora ad accettare l’idea che le fusioni di comuni, ove iscritte in un progetto riformatore di ampio respiro, possano legittimamente essere imposte dall’alto, con un coinvolgimento debole (ed ex post)

---

*Institutional Rationales*, in *European Planning Studies*, 14/2016, 7, pp. 881-904; T. Randma-Liiv, W. Kickert, *The impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19/2016, 2, pp. 91-99; F. Spalla, *L’accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, XXXVI, 1/2/2006, pp. 121-131.

<sup>31</sup> S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *op.cit.*, 57.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> C.cost., 26 marzo 2015, n. 50, con commento di A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 7/2015; G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statale*, *ivi*; A. Spadaro, *La sentenza n. 50/2015. Una novità rilevante. Talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2/2015.

della cittadinanza”<sup>34</sup>. E’ stato parimenti evidenziato, però, che una simile lettura “non sovvertirebbe soltanto le regole procedurali dell’art. 133 Cost., ma lo stesso concetto di autonomia al quale – se le parole hanno un senso – l’ordinamento continua ad essere improntato”<sup>35</sup>.

A rafforzare l’improponibilità dell’impostazione, che pure emerge dalla recente giurisprudenza costituzionale, valga ricordare che la nostra Costituzione all’art. 5 prevede come compito della Repubblica quello di “riconoscere” oltre che di “promuovere” le autonomie locali; dove il riconoscimento implica la constatazione di qualcosa di preesistente e si riferisce, evidentemente, alla grande tradizione dei comuni italiani, molti dei quali hanno origine medioevale o rinascimentale<sup>36</sup>; e dove il “promuovere”, invece, sembra piuttosto azione diretta alla costituzione di nuove forme di autonomia locale, come è accaduto, ad esempio, nel nostro ordinamento, per le comunità montane o isolate ovvero proprio per le unioni di comuni.

Questa lettura costituzionalmente orientata trova ulteriore conferma nell’art. 2 Cost., ove parimenti la Repubblica ha il compito di “riconoscere” e di “garantire” “i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”: quindi, non solo una garanzia dei diritti fondamentali dell’individuo rispetto alle formazioni sociali ma anche un riconoscimento ed una garanzia delle stesse formazioni sociali, viste come naturale estensione (e luogo di sviluppo) della personalità individuale. Non pare peregrino, infatti, ritenere che anche la previsione costituzionale di cui all’art. 2 rilevi nel presente ragionamento, nella misura in cui soprattutto i piccoli comuni possono ben agevolmente considerarsi “formazioni sociali”, da riconoscere e garantire e, quindi, non eliminabili d’imperio senza recare un *vulnus* alle citate disposizioni costituzionali<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> G. Massari, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi*, cit., pp. 18 s.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> A differenza di quanto avviene per l’«artificialità» della Provincia. Cfr. F. Bonini, *Comuni e Province, circoscrizioni (All. A)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, annale ISAP, 23/2015, pp. 58 s.

<sup>37</sup> E’ quantomeno singolare che entrambi questi articoli, 2 e 5 Cost., siano ignorati dall’art. 1 della cd. “legge sui piccoli comuni”, 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

Questa tematica è tutt'altro che estranea alla decisione in commento: spiega, infatti, la ragione per la quale la Consulta si affatichi a riscontrare la censura proposta dai comuni e dall'Associazione di comuni che hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale, per dimostrare che l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali non implica affatto una "sostanziale soppressione" degli enti locali minori<sup>38</sup>.

Sembra, in altri termini, di potersi propendere, fra le varie strade possibili e variamente perseguite a livello europeo (e globale) per fare fronte al fenomeno dei c.d. "comuni polvere"<sup>39</sup>, per la radicale illegittimità, nel nostro ordinamento, di

---

centri storici dei medesimi comuni". Infatti, l'art. 1 della legge, comma 1, recita: "la presente legge, ai sensi degli articoli 3, 44, secondo comma, 117 e 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, come definiti ai sensi del comma 2, alinea, primo periodo, del presente articolo, promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. La presente legge favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni". Su questa legge si rinvia a: A. Blasini, *Un palcoscenico in forma di legge per l'Italia dei piccoli comuni (Commento a l. 6 ottobre 2017, n. 158)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2018, pp. 33-38; G.P. Boscariol, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/018, pp. 203-238; E. Follieri, *La legge 6 ottobre 2017 n. 158 ed il fondo per lo sviluppo dei piccoli comuni. Relazione al Convegno "Profili applicativi della legge sul sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni"*, Ischitella, 7 dicembre 2017, in *GiustAmm.it*, 12/2017, pp. 7.

<sup>38</sup> Punto 10 del considerato in diritto: "che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi, come affermato da questa Corte in più occasioni (sentenze n. 456 e n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001). Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di comuni, che 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» (sentenza n. 160 del 2016)".

<sup>39</sup> La definizione risale a M.S. Giannini (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 12; *Idem*, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 455.

fusioni coatte degli enti locali<sup>40</sup>, come quelle, ad esempio, registratosi di recente in Danimarca, in Germania o nel 2010, in Grecia, con il “*Pròγραμμα Kallikràtis*”<sup>41</sup>.

#### ***4. Efficienza batte adeguatezza nelle considerazioni della Corte, in attesa di una riforma di sistema.***

La pronuncia in commento si segnala per un’ulteriore aspetto: nonostante la scelta legislativa di prevedere forme di gestione associata delle funzioni tenda essenzialmente ad attuare il principio costituzionale di adeguatezza, di cui all’art. 118, comma 1 Cost., la decisione della Corte si riferisce piuttosto ed in modo costante al principio di buon andamento dell’amministrazione, di cui al comma 2 dell’art. 97 Cost., ed ai connessi principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Com’è noto, la nozione di adeguatezza si rinviene nel nostro ordinamento nell’art. 4, comma 3 della legge n. 59/97, per il quale i conferimenti di funzioni previsti nella cd. “legge Bassanini” devono avvenire osservando, fra l’altro, “g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, *anche in forma associata con altri enti*, l'esercizio delle funzioni”.

La giurisprudenza costituzionale utilizza il concetto di adeguatezza in contesti e con significati differenti: per lo più in un’accezione generica<sup>42</sup>, che in ogni caso tende a coincidere con le nozioni di “proporzionalità” e “ragionevolezza”<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Di avviso diametralmente opposto è G. Castronovo, *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, in cui l’A. sostiene l’irrazionalità e l’incostituzionalità della persistenza dei Comuni polvere sul territorio italiano.

<sup>41</sup> Il piano o programma Callicrate (in greco, Πρόγραμμα Καλλικράτης, *Pròγραμμα Kallikràtis*) è una riforma che ha attuato nel 2010 il governo greco per ridurre i costi, che ha determinato una drastica riduzione dei comuni, passati da 1034 a soli 325. Howard Elcock, *Programma Callicrate, Greece*, in J. A. Chandler (a cura di), *Comparative Public Administration*, Routledge, 2014, p. 92.

<sup>42</sup> Ad esempio la Corte, fra le pronunce più recenti, parla di “determinazione del limite di adeguatezza dell’alloggio alla composizione del nucleo familiare” (C.cost. 5 luglio 2018, n. 140); di “adeguatezza delle risorse stanziare in relazione alla funzione regionale di garantire sul territorio il diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost.” (C.cost., 23 maggio 2018, n. 103); di “adeguatezza patrimoniale degli istituti di credito” e di “adeguatezza della motivazione”, con riferimento al controllo della rilevanza della questione (C.cost. 15 maggio 2018, n. 99); di “adeguatezza e sufficienza della stessa retribuzione” (C.cost., 30 gennaio 2018, n. 16); di “qualità e adeguatezza delle prestazioni erogate” (C.cost., 2 novembre 2017, n. 231 e C.cost., 14 luglio 2017, n. 192); di “adeguatezza dei soggetti incaricati di funzioni apicali” (C.cost. 12 ottobre 2017, n. 212); di “adeguatezza delle risorse rispetto al conseguimento degli obiettivi prestabiliti”

Invero, non è certo assente nella pronuncia della Corte il riferimento all'adeguatezza, come giustificazione della prevista obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali: si legge, infatti, nella motivazione della pronuncia, che "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"<sup>44</sup>. Né mancano richiami anche espressi al principio di adeguatezza. Ma non vi è dubbio che nella decisione determinante sia stato il riferimento e, segnatamente, l'esigenza di economicità<sup>45</sup>, di cui la ricerca della migliore economia

---

(C.cost., 12 luglio 2017, n. 169); di "adeguatezza delle distanze" (C.cost., 7 aprile 2017, n. 67); di "adeguatezza del PTCP al PTCR", in tema di urbanistica (C.cost., 10 marzo 2017, n. 50).

<sup>43</sup> Ad esempio la Corte, fra le pronunce più recenti, parla di "adeguatezza della sanzione accessoria alla consistenza e gravità delle svariate condotte" (C.cost., 12 novembre 2018, n. 197); di "adeguatezza del risarcimento, della sanzione, della tutela" (C.cost., 8 novembre 2018, n. 194); di "adeguatezza del trattamento pensionistico", quale "risultante del bilanciamento tra i contrapposti interessi degli assicurati e della tenuta del sistema previdenziale" (C.cost., 23 luglio 2018, n. 173); di "ragionevolezza, declinata in termini di non proporzionalità della sanzione e di non adeguatezza della stessa alla fattispecie concreta" (C.cost., 17 luglio 2018, n. 161); di "adeguatezza e proporzionalità della maggiore tutela riconosciuta all'amministrazione finanziaria per l'adempimento delle obbligazioni tributarie" (C.cost. 26 aprile 2018, n. 90); di "principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e quello di adeguatezza dei trattamenti previdenziali" (C.cost., 30 marzo 2018, n. 67); di "contemperamento non irragionevole tra l'adeguatezza della tutela previdenziale e la sostenibilità degli oneri necessari a salvaguardarla" (C.cost., 1 marzo 2018, n. 39); di "adeguatezza della retribuzione" (Corte cost., 6 dicembre 2017, 254); di "adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza" (C.cost., 1 dicembre 2017, n. 250); di "principi di proporzionalità ed adeguatezza" (C.cost. 10 marzo 2017, n. 51); di "adeguatezza della sola misura custodiale carceraria" (C.cost., 24 gennaio 2017, n. 17); di "valutazione in termini di proporzionalità e di adeguatezza tra i dialettici interessi in gioco può essere realizzata solo all'interno del quadro legislativo della materia «secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti (C.cost., 11 gennaio 2017, n. 7); nonché, in una molteplicità di pronunce, di "adeguatezza della prestazione previdenziale" (C.cost., 23 maggio 2018, 104; Id., 7 dicembre 2017, n. 259; Id., 23 giugno 2017, n. 148; Id., 26 maggio 2017, n. 124; Id., 13 aprile 2017, n. 82; Id., 10 marzo 2017, n. 53; Id., 26 gennaio 2017, n. 23; Id., 14 luglio 2016, n. 174; Id., 1 luglio 2015, n. 127; ecc.). Dunque, in generale, quale sinonimo di ragionevolezza: "L'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale su queste e altre ipotesi analoghe dipende perciò dall'adeguatezza degli indicatori che nella visione del legislatore dovrebbero opporsi all'esigenza della coerenza sistematica, fino a poter prevalere su di essa" (C.cost., 2 marzo 2018, n. 41). Sulla giurisprudenza più risalente v. R. Pessi, *Il principio di adeguatezza nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur cost.*, 2/2016, 803 ss.

<sup>44</sup> Punto 7.4 del considerato in diritto.

<sup>45</sup> Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, *Audizione "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, 1° dicembre 2015, p. 30, su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_autonomie/2015](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2015)



di scala costituisce un'evidente specificazione. Un'impostazione, quella della Corte, che alla luce del dibattito in corso, teso all'eliminazione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, assume il tono di un monito sulla tenuta dei conti pubblici italiani, in un momento peraltro così delicato per la vita della nostra Nazione<sup>46</sup>.

In ogni caso, le vicende istituzionali segnalate e le riflessioni che precedono alimentano ulteriormente quella sensazione di precarietà e transitorietà che la dottrina più avvertita percepiva già sotto il pieno vigore della legge Delrio<sup>47</sup>; mentre prepotente si manifesta l'esigenza di una riforma organica della materia, che punti alla effettiva attuazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza<sup>48</sup>; che sappia trovare il giusto equilibrio fra le esigenze di *capacity* (capacità sistemica) e di *proximity* (prossimità ai cittadini)<sup>49</sup>; che salvaguardi la

---

[/audizione 1 12 2015.pdf](#), dove si legge che su un campione di Comuni unitisi nel 2014, le fusioni «hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro». V., anche, la Relazione della Corte dei Conti del 22 febbraio 2016, i cui dati relativi al risparmio sono riportati anche da I Commissione permanente, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, Documento conclusivo approvato dalla Commissione*, lunedì 28 novembre 2016, pp. 23 ss.

<sup>46</sup> Fra i tanti “campanelli d'allarme” sullo stato dell'economia italiana si rinvia, da ultimo, a G. Trovati, *Def, taglio di 2 miliardi alla spesa*, in *Il Sole 24 ore* del 7 aprile 2019.

<sup>47</sup> F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali*, cit., 219, per il quale sarebbe “innegabile una maggiore sensazione di provvisorietà della parte della legge relativa alle unioni e fusioni di comuni”. E prosegue: “si coglie, insieme a un'evidente consapevolezza di dover tornare a porre mano in modo organico in queste materie, anche la consapevolezza che ciò potrà compiutamente avvenire solo quanto, e se, si daranno le condizioni giuridiche (in termini di certezze di competenza fra Stato e regioni) e le condizioni politiche (in termini di accettazione piena del processo di superamento della frammentazione comunale), per rimettere mano, in modo organico, anche all'articolazione territoriale e alle caratteristiche ordinamentali e funzionali dei comuni. F. Pizzetti, *op.cit.*, 220. Sui limiti di un approccio non organico per la riforma degli enti locali v. G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in *Federalismi.it*, 24/2012, pp. 13 ss.

<sup>48</sup> G. Massari, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi*, cit., 6, secondo la quale “la differenziazione è rimasta sulla carta (costituzionale, peraltro) e il principio di adeguatezza non ha conosciuto svolgimento. Per sopperire alla differenziazione mancata, allora, lo sguardo si è rivolto all'adeguatezza. In altri termini, non riuscendo a commisurare i compiti alle dimensioni dei comuni, il decisore ha tentato di percorrere la strada inversa, ossia di commisurare le dimensioni dei Comuni ai compiti che questi dovrebbero svolgere e ciò attraverso due modalità, l'associazione e l'aggregazione”.

<sup>49</sup> S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *op.cit.*, 13.

fondamentale relazione fra dimensione territoriale degli enti locali e qualità della democrazia<sup>50</sup>.

E, non a caso, l'auspicio di una riforma complessiva della materia, mentre il legislatore si cura di "ristabilire lo status quo", rimane il lascito più significativo di questa decisione della Corte: "Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui 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"<sup>51</sup>.

Ancora una volta sembra di vivere un *déjà vu*: l'ordinamento repubblicano è stato, praticamente a partire dalla sua data di nascita (cioè dall'entrata in vigore della Costituzione), alla perenne ricerca di una disciplina compiuta, che sistemasse organicamente la materia degli enti locali, adeguandola alle esigenze dell'autonomia e del decentramento<sup>52</sup>; compito questo a lungo disatteso dalla Repubblica<sup>53</sup>, che oggi è chiamata, come giustamente sottolinea la Corte, nuovamente a misurarsi con le esigenze "ordinamentali" imposte dai tempi nuovi.

---

<sup>50</sup> B. Denters, M. Goldsmith, A. Ladner, P. E. Mouritzen, L. E. Rose, *Size and Local Democracy*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2014.

<sup>51</sup> Punto 7.6. del considerato in diritto.

<sup>52</sup> Art. 5 Cost., *ad finem*.

<sup>53</sup> Si ricorda la IX Disposizione transitoria e finale della Costituzione, secondo la quale "la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni"; disposizione che, com'è noto, ha dovuto attendere più di quarant'anni per trovare una sua concreta attuazione con la legge 8 giugno 1990, recante il nuovo "ordinamento delle autonomie locali".