

## Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali

di Alessandro Morelli \*  
(11 agosto 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2019)

**SOMMARIO:** 1. L'incertezza dell'obbligo di esercizio delle funzioni comunali in forma associata e l'ultimo intervento della Corte costituzionale in materia. – 2. Il divario tra «ingegneria legislativa» e «geografia funzionale». – 3. La mancanza di una «equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni»: è possibile uscire dalla *visione congiunturale* dell'autonomia?

### 1. *L'incertezza dell'obbligo di esercizio delle funzioni comunali in forma associata e l'ultimo intervento della Corte costituzionale in materia*

Con la decisione in commento la Corte costituzionale si è pronunciata su uno degli ambiti più incerti della disciplina in materia di enti locali: quello dell'esercizio in forma associata delle funzioni comunali. Si tratta di un settore che, negli ultimi anni, è stato sottoposto a diversi interventi normativi, volti a ridimensionare i vincoli introdotti dal decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010. Tale provvedimento ha previsto una serie di misure dirette a promuovere l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese. L'art. 14, comma 28, del suddetto decreto ha stabilito, in particolare, che le funzioni fondamentali dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione inferiore a 3.000 (secondo quanto stabilito da una legge regionale), in caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, siano esercitate obbligatoriamente in forma associata, attraverso una convenzione o un'unione.

Tale disciplina era stata modificata dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 138/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 148/2011, che aveva previsto che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitassero «obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni». A tali forme di unione (c.d. «speciale») si sarebbe applicata una disciplina parzialmente diversa da quella generale, dettata dall'art. 32 del Testo unico sugli enti locali del 2000. Sulla suddetta normativa è poi intervenuto il decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012, il cui art. 19, comma 2, ha reso facoltativo l'esercizio associato delle funzioni nell'ipotesi di comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti<sup>1</sup>.

L'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 138/2011 è stato, infine, abrogato dall'art. 1, comma 104, della legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio), che ha abolito la forma di unione «speciale» per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni comunali, ma ha mantenuto i due diversi tipi di unione previsti dalla disciplina previgente, ai quali si applica l'art. 32 del T.U. del 2000: l'unione facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni, e quella

---

<sup>1</sup> Nel giudizio instaurato sulla base dei ricorsi di diverse Regioni avverso numerose norme del decreto-legge n. 138/2011 e definito dalla Corte cost. con sent. n. 44/2014, la modifica introdotta dal decreto-legge n. 95/2012 ha comportato una pronuncia d'inammissibilità per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio medesimo, in merito al relativo profilo (punto 4.2 del cons. in dir.).

obbligatoria, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali<sup>2</sup>.

L'incertezza del quadro normativo è stata determinata, oltre che dai diversi interventi di modifica della disciplina, anche dalle ripetute proroghe del termine per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali (da ultimo, rinviato al 31 dicembre 2019)<sup>3</sup>. Inoltre, con la legge n. 108/2018 di conversione del decreto-legge n. 91/2018, è stato previsto un tavolo tecnico-politico presso la Conferenza città-Stato ed autonomie locali, «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» (art. 2-ter decreto-legge cit., così come modificato dalla legge di conversione). Dai lavori di tale tavolo, istituito dal decreto del Ministro dell'Interno del 29 novembre 2018, ma anche da altri atti – come il documento della Conferenza delle Regioni presentato nella Conferenza Stato-Regioni del 24 gennaio 2019 e alcune iniziative delle Associazioni rappresentative degli enti locali<sup>4</sup> – emerge come l'idea prevalente sia

---

2 Sulla disciplina relativa alle forme di associazionismo dei comuni cfr., tra gli altri, E. DE MARCO, *Comune*, in *Enc. dir.*, Agg., IV (2000), 256 ss.; C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Ist. fed.*, 2/2000, 305 ss.; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 marzo 2012; F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Santarcangelo di Romagna, 2012; V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2012; A.M. POGGI, *Unione e fusione di comuni*, in F. FABRIZZI-G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, 101 ss.; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna, 2014; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, 3/2015, 559 ss.; R. DI MARIA-C. NAPOLI-A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, 2019, 44 ss.; F. STADERINI-P. CARETTI-P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2019, 113 ss.

3 Cfr. l'art. 11-bis del decreto-legge n. 135/2018, introdotto dalla legge di conversione di quest'ultimo n. 12/2019, che ha fatto seguito alla legge n. 108/2018 di conversione del decreto-legge n. 91/2018, che aveva prorogato il termine al 30 giugno 2019.

4 Il documento della Conferenza delle Regioni, consegnato al Governo in occasione della Conferenza Stato-Regioni del 24 gennaio 2019, è consultabile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it) (sezione «Conferenze»; in tale documento, preso atto che l'obbligo delle gestioni associate delle funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni demografiche «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» e che «il superamento dell'obbligo non elimina il problema, che anzi resta integralmente sul tappeto, imponendo a Stato e Regioni di elaborare un approccio diverso», si propone di «superare l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni di minore dimensione demografica e favorirne l'esercizio mediante unione»; «confermare le forme associative con le quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali (unioni di comuni, convenzioni e Consorzi per le funzioni socioassistenziali)»; «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»; «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»; «prevedere che vi sia uniforme applicazione dell'articolo 32, comma 5, del TUEL sul personale delle unioni di comuni»; «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». Nel medesimo documento, le Regioni hanno rivendicato, infine, la «loro competenza legislativa nella definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali», difendendo «l'interesse regionale nel favorire e incentivare le aggregazioni di comuni e le gestioni associate».

Sulle proposte di A.N.C.I., U.P.I. e A.N.P.C.I., cfr. ora, anche per ulteriori riferimenti, 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 [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 1/2019.

ora quella di superare l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni comunali e d'instaurare un regime caratterizzato dalla volontarietà dell'associazionismo comunale, promossa e sollecitata attraverso l'introduzione di adeguati incentivi.

È questo l'articolato contesto nel quale è intervenuta la sent. n. 33/2019, con la quale la Corte costituzionale ha fatto salvo, nel complesso, l'impianto della disciplina relativa all'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni comunali (obbligo che, come si è visto, sembra essere però in via di superamento) e ha dichiarato illegittimo soltanto il comma 28 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, per violazione dell'art. 3 in combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost. La norma è stata ritenuta incostituzionale nella parte in cui non prevedeva la possibilità di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dal predetto obbligo, che non fossero realizzabili, con le forme associative, economie di scala o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento; e ciò in ragione della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali del comune interessato<sup>5</sup>.

La pronuncia, che, all'esito di un giudizio di ragionevolezza, colpisce un'ipotesi di automatismo legislativo<sup>6</sup>, presenta profili d'interesse per lo studio delle dinamiche evolutive del sistema delle autonomie. Nella decisione, infatti, si possono leggere alcuni passaggi interessanti nei quali, per un verso, si sottolinea la *visione congiunturale* che da tempo ispira l'assetto degli enti locali e, per altro verso, si sollecita il legislatore ad adottare interventi strutturali, volti ad adeguare l'organizzazione delle autonomie alle «ragioni ordinamentali» e non solo a quelle economico-finanziarie.

## 2. Il divario tra «ingegneria legislativa» e «geografia funzionale»

Il giudizio definito con la sent. n. 33/2019 verteva su una serie di questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio relativamente ad alcune norme contenute nell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010 e in una legge della Regione Campania (n. 16/2014), che, nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, non aveva previsto il coinvolgimento degli enti locali.

La disciplina statale era stata impugnata per l'assenza dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. in riferimento alla decretazione d'urgenza; per violazione dei principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale<sup>7</sup>; e, infine, per violazione dell'art. 133, comma 2, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 33/2019, punto 7.5 del cons. in dir.

<sup>6</sup> Per un commento alla sentenza incentrato sul tipo di giudizio di ragionevolezza svolto nel caso di specie cfr. P. COSTA, «Ingegneria legislativa» e «geografia funzionale». Alcune riflessioni intorno alla rilevanza del "fatto" nel diritto costituzionale, a partire da una recente pronuncia in materia di autonomia, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 2/2019. Sugli automatismi legislativi cfr., per tutti, A. PUGIOTTO, *Conflitti mascherati da quaestiones: a proposito di automatismi legislativi*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017, 497 ss.; S. LEONE, *Automatismi legislativi, presunzioni assolute e bilanciamento*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 1/2018.

<sup>7</sup> ... a norma del quale l'autonomia locale è «il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; si tratta di un diritto esercitato da «consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

finanziaria degli enti locali, poiché, in tesi, l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto dalla legge, avrebbe determinato il venir meno in capo al comune di quel «“nucleo minimo” di attribuzioni» tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo.

La Corte ha dichiarato inammissibili e infondate tutte le questioni, accogliendo soltanto quella relativa al comma 28 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi di autonomia, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, e la questione inerente all'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16/2014, in relazione agli artt. 5, 97 e 114 Cost.

Quanto alla prima questione, dopo avere ricordato che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, gli interventi normativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica incidenti sull'autonomia degli enti territoriali devono rispettare i canoni di proporzionalità e di ragionevolezza<sup>8</sup>, la Corte ha riconosciuto l'«eccessiva rigidità» della previsione relativa all'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali dei comuni. Essa, infatti, non consentiva di considerare le situazioni in cui, per la collocazione geografica e i caratteri demografici e socio-ambientali, la convenzione o l'unione di comuni non risultavano idonee «a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama[va] come finalità dell'intera disciplina». Così il predetto obbligo sussisteva anche nei casi in cui non vi fossero comuni confinanti sottoposti al medesimo vincolo; in quelli in cui esisteva soltanto un comune confinante obbligato e il raggiungimento del limite demografico minimo comportava la necessità del coinvolgimento di altri comuni che però non erano prossimi al primo; quando la collocazione geografica dei comuni non consentiva di raggiungere gli obiettivi cui tendeva la disciplina in esame, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento». Tutte ipotesi, quelle indicate, nelle quali – ha concluso la Corte con un'efficace espressione – «l'ingegneria legislativa» non combaciava con la «geografia funzionale», sicché il sacrificio imposto dalla legislazione statale all'autonomia comunale non riusciva a raggiungere l'obiettivo cui era diretta la stessa normativa, finendo con l'imporre un sacrificio sproporzionato<sup>9</sup>.

Il divario tra «ingegneria legislativa» e «geografia funzionale» è un problema annoso del sistema delle autonomie territoriali. Tale distacco dipende da diversi fattori, alcuni dei quali legati all'oggettiva complessità della struttura sociale, i cui rapidi e confusi mutamenti spingono verso un adeguamento continuo del dato normativo, che, tuttavia, non sempre può essere praticato, richiedendo tempi di attuazione incompatibili con la velocità delle stesse trasformazioni sociali. Un'altra ragione non trascurabile del suddetto divario è l'insufficienza delle risposte date dai decisori politici, le cui soluzioni sono apparse caratterizzate, soprattutto negli ultimi anni, da una portata episodica e da una connotazione emergenziale, essendo ispirate per lo più dall'esigenza di far fronte alla crisi economica esplosa nella seconda metà dello scorso decennio. Una connotazione che traspare anche dalla rigidità di talune misure, come appunto quella sanzionata dalla pronuncia in esame, che ha dichiarato l'incostituzionalità del richiamato comma 28, che non teneva sufficientemente in conto delle particolari condizioni geografiche, demografiche e socio-ambientali di determinati comuni. Un'esigenza, quest'ultima, peraltro tenuta in

---

8 Cfr. sent. n. 33/2019, punto 7.5 del cons. in dir., ove si richiama, tra le tante, la sent. n. 22/2014.

9 Un ulteriore sintomo delle criticità della normativa è stato dato, secondo la Corte, dall'«estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti», che, «coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma» (sent. n. 33/2019, punto 7.5 del cons. in dir.).



considerazione dallo stesso legislatore – ma in misura inadeguata – nell’indicazione di due casi meritevoli di esonero dall’obbligo per le condizioni geografiche degli enti interessati, quelli delle isole monocomune e del Comune di Campione d’Italia, nonché nella previsione, contenuta nel comma 31-*bis* dell’art. 14, di una successiva verifica dell’efficacia della convenzione (attraverso una interlocuzione procedimentale con il Ministero dell’interno), nel caso in cui l’ente abbia optato per l’attuazione dell’obbligo associativo mediante tale strumento.

3. *La mancanza di una «equilibrata, stabile e organica definizione dell’assetto fondamentale delle funzioni»: è possibile uscire dalla visione congiunturale dell’autonomia?*

Nella pronuncia in commento la Corte ha colto l’occasione per segnalare, in un lungo *obiter dictum*, i «gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l’assetto organizzativo dell’autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico-finanziarie su quelle ordinamentali», sicché un «aspetto essenziale dell’autonomia municipale» è stato relegato a «mero effetto riflesso di altri obiettivi». E così, nella perdurante assenza della Carta delle autonomie locali, mai approvata finora nonostante i diversi tentativi, l’individuazione delle funzioni fondamentali è stata effettuata in via provvisoria sia dalla legge n. 42/2009 sia dal decreto-legge n. 78/2010, nel primo caso per consentire la disciplina del federalismo fiscale, nel secondo per permettere la c.d. *spending review*, e ha trovato una previsione definitiva (ma sempre funzionale ad esigenze di contenimento della spesa pubblica) soltanto con il decreto-legge n. 95/2012.

Quel che continua a mancare, in buona sostanza, è «una equilibrata, stabile e organica definizione dell’assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all’autonomia locale»<sup>10</sup>, che potrebbe essere raggiunta soltanto attraverso una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione»<sup>11</sup>, da parte di tutte le istituzioni centrali e periferiche interessate. Tale definizione appare necessaria e urgente anche in considerazione del fatto che le medesime funzioni fondamentali sono attribuite a tutti i comuni, dal più piccolo al più grande, con la conseguenza paradossale che tale uniformità, a discapito dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, finisce col riflettersi negativamente sull’eguale godimento dei servizi da parte dei cittadini che risiedono in comuni diversi, che, per le differenti dimensioni e capacità degli stessi, non possono che garantire *standard* qualitativi dei servizi anche molto distanti tra loro.

D’altro canto, ha osservato ancora la Corte, interventi migliorativi dell’assetto delle autonomie, utili a far fronte al problema della polverizzazione degli enti locali, possono certamente essere realizzati, come dimostrano gli esempi di altri ordinamenti (Francia, Germania, Regno Unito, Svezia, Danimarca, Belgio e Olanda)<sup>12</sup>.

---

10 Cfr. ancora sent. n. 33/2019, punto 7.5 del cons. in dir.

11 Queste ultime espressioni virgolettate sono riprese dalla Corte (nella pronuncia in commento, punto 7.6 del cons. in dir.) dalla sua precedente sent. n. 169/2017, punto 9.3.2 del cons. in dir., su cui v. F. CORTESE, *Più amministrazione fa bene alla salute*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 14 novembre 2017; P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di derogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche “in scienza e coscienza” e vincoli alle Regioni*, in questa *Rivista*, 1/2018, 133 ss.

12 Cfr. sent. n. 33/2019, punto 7.6 del cons. in dir.

Una prima considerazione che può essere svolta in merito alle osservazioni sviluppate dal Giudice delle leggi attiene al rapporto tra autonomia e differenziazione. Un rapporto che, comunque lo si voglia ricostruire<sup>13</sup>, ha certamente una natura dinamica. La stessa logica della sussidiarietà, alla quale è improntata l'articolazione delle funzioni amministrative secondo il vigente art. 118 Cost., implica un criterio mobile di assegnazione delle funzioni medesime. Posta tale premessa, occorre però precisare che la differenziazione non è sinonimo d'instabilità; al contrario, una precondizione indefettibile per il corretto e proficuo funzionamento di un sistema improntato a una siffatta mobilità è la determinazione stabile e adeguata delle funzioni fondamentali degli enti comunali (ai quali, com'è noto, spetta in via primaria, secondo il principio di sussidiarietà, la titolarità delle funzioni amministrative). L'incertezza nella determinazione di queste ultime, individuate non già nel contesto di un'organizzazione dell'assetto autonomistico coerente con le esigenze delle comunità territoriali, ma nell'ambito d'interventi diretti a perseguire contingenti obiettivi economico-finanziari, è alla base della stessa patologica instabilità dell'intero assetto delle autonomie.

Tale constatazione conduce a una seconda riflessione, attinente al metodo di normazione usualmente adottato dagli attori istituzionali in materia di enti locali e regionali (e, peraltro, non solo in tale ambito); un metodo riscontrabile, al momento, anche nel processo, attualmente in corso, di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3, Cost. S'intende qui fa riferimento alla tendenza ad adottare interventi di riforma trascurando le esigenze sistemiche e le precondizioni fattuali indispensabili per la riuscita delle misure programmate e senza predisporre le necessarie condizioni istituzionali e normative. Così, per riprendere il più importante dei processi riformatori oggi in atto, si pretende d'introdurre il regionalismo differenziato senza la previa fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), e senza la predisposizione dei necessari strumenti di perequazione socio-economica<sup>14</sup>. Allo stesso modo, si è pensato di prevedere un obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni comunali senza l'adozione di un'adeguata cornice normativa di riferimento, che tenesse

---

13 In tema, si vedano le diverse opinioni di A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 27 ss.; R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Università di Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Napoli, 2015, 459 ss.; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. fed.*, 2/2018, 255 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, spec. 39 s.

14 Cfr. in tema, tra i tanti, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019; Id., *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rassegna on line*, n. speciale 2/2019, 72 ss., nonché i contributi di A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, *ivi*, 2 ss., e di A.P. GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, 29 ss.; nonché, se si vuole, il mio *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, *ivi*, 18 ss.; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *www.osservatorioaic.it*, 2 luglio 2019. Sui profili finanziari del regionalismo differenziato v., tra gli altri, A. GIANNOLA-G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. eco. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019; e ancora gli Atti, in corso di pubblicazione, del Convegno organizzato dall'ISSIRFA - CNR su *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, svoltosi il 29 maggio 2019.

conto, per usare ancora le parole della Corte, di tutte le «esigenze ordinamentali» in campo.

Anche in siffatta tendenza – e veniamo alla terza e ultima considerazione – è riscontrabile quell'uso congiunturale dell'autonomia che sembra caratterizzare da tempo le dinamiche della forma di Stato italiana<sup>15</sup>: una visione che fa dipendere la valorizzazione delle istituzioni locali da esigenze politiche contingenti, senza tenere conto delle istanze di sviluppo (dei diritti e della persona umana), in relazione alle quali, secondo una sensibile dottrina, dovrebbero essere improntate le stesse forme di espressione dell'autonomia territoriale<sup>16</sup>. Al contrario, gli interventi normativi che, negli ultimi decenni, hanno interessato il settore delle autonomie si sono avvicendati senza una matrice unitaria, alternandosi, in modo incoerente, riforme o tentativi di riforma di segno opposto. Inoltre, a ogni normazione statale di ampia portata, che, sulla carta, ha inciso anche profondamente sull'assetto delle autonomie (si pensi alla riforma Bassanini o alla più recente riforma Delrio), non ha fatto seguito un'adeguata fase attuativa delle modifiche introdotte. E ciò è dipeso anche, e soprattutto, dal mutamento delle maggioranze politiche al governo, che hanno inteso promuovere le proprie idee di autonomia senza preventive adeguate analisi di fattibilità delle riforme progettate.

Anche nella fase che stiamo vivendo si possono percepire i segnali di processi opposti: se, da un lato, come si è visto, si vorrebbe tornare a un sistema volontaristico di esercizio associato delle funzioni comunali, nel quale il problema della polverizzazione dei comuni sia affrontato attraverso misure volte a promuovere e a incentivare l'associazionismo degli enti locali, dall'altro lato, non risulta chiaro quale potrebbe essere l'impatto del processo di attuazione del regionalismo differenziato sull'assetto delle funzioni amministrative<sup>17</sup>. Non si esclude che la differenziazione regionale, pur nel rispetto delle sfere di competenza del legislatore statale ex art. 117, comma 2, lett. p), possa offrire l'occasione di adottare misure volte ad affrontare gli effetti negativi della stessa polverizzazione comunale, come emerge da qualche progetto d'intesa ex art. 116, comma 3, Cost.<sup>18</sup>. E, tuttavia, ancora una volta i processi riformatori dei diversi livelli territoriali di governo non paiono seguire un indirizzo unitario e coerente, con la conseguenza che gli esiti di tali processi risultano al momento imprevedibili.

Il superamento della tendenza all'uso congiunturale dell'autonomia esigerebbe una presa di coscienza da parte delle classi dirigenti e, nell'insieme, di tutte le componenti della collettività, dell'importanza e, nel contempo, della complessità del principio

---

15 Sul punto sia consentito rinviare ai miei *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 114 ss. e *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, cit., 18 ss. L'espressione riprende l'efficace formula di A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 luglio 2001; Id., *Devolution, «controriforma» del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le «ragioni» della politica offuscano la ragione costituzionale*, ivi, 24 aprile 2003. L'espressione è stata usata anche da E. BALBONI, *Usa congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss.

16 Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.; Id., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 26 aprile 2011, e, ivi, Id., *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, 29 dicembre 2011; Id., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2011. Sul ruolo degli enti territoriali nella tutela e nella promozione dei diritti si rinvia, inoltre, ai contributi pubblicati in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

17 Su tale questione si rinvia ora agli Atti, in corso di pubblicazione, del IV Convegno della rivista *Diritti regionali su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Torino il 21 giugno 2019.

autonomistico, che offre grandi potenzialità, ma comporta anche notevoli responsabilità per i soggetti che ne sono titolari. Un principio la cui attuazione consente, nella prospettiva dell'ordinamento repubblicano, la salvaguardia e lo sviluppo dell'unità nazionale nel rispetto del pluralismo. Perché ciò avvenga è però necessario innanzitutto che gli interventi normativi riguardanti il sistema delle autonomie tengano conto delle diverse esigenze ordinamentali e riescano a dare a queste ultime risposte il più possibile adeguate. Obiettivi il cui raggiungimento esigerebbe il rispetto di paradigmi diversi da quelli che oggi paiono ispirare i processi di normazione: occorrerebbe, in particolare, che i procedimenti deliberativi in materia si svolgessero con l'effettiva partecipazione dei soggetti rappresentativi degli interessi dei destinatari e nel rispetto di adeguati strumenti di analisi dell'impatto della normazione e di fattibilità delle riforme programmate.

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Catanzaro,

---

18 Si guardi, in particolare, alla proposta della Regione Piemonte (delibera del Consiglio regionale del 6.11.2018, con allegato «Documento di indirizzo» contenente le motivazioni e le proposte specifiche di attribuzione di forme ulteriori di autonomia, nelle materie indicate), contenente una serie di misure volte ad affrontare il problema della polverizzazione dei comuni soprattutto attraverso il consolidamento di un modello (già sperimentato), diretto alla «flessibilizzazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti locali, al fine di promuovere e agevolare gli investimenti» (Allegato A alla citata Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018), su cui si rinvia a G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive: verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta? Spunti per un confronto tra il modello regionale "differenziato" piemontese e l'esperienza della specialità valdostana, con riferimento in particolare alle forme di gestione dei piccoli Comuni ed alla tutela dei territori montani e lo sviluppo del turismo*, Testo dell'intervento al IV Convegno della rivista *Diritti regionali su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., in corso di pubblicazione in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).