



Università
Ca' Foscari
Venezia
Dipartimento
di Economia



Fondazione
Università
Ca' Foscari



Governance
& Social Innovation



Ca' Foscari
Challenge
School



SOCIETÀ ITALIANA
DI SCIENZA POLITICA



Dimensione ottima e differenziazione normativa

Claudia Tubertini

Università di Bologna

WEBINAR

Seminario di studio

La dimensione “ottima” del comune

Fusioni, unioni, gestione unificata delle funzioni

Venerdì 22 maggio 2020

Ore 10.00 – 17.30

Qualche precisazione preliminare

La nozione di «**dimensione ottima**» non trova una esatta corrispondenza nel linguaggio del legislatore, dove si parla, invece, di:

- «Dimensione del comune», generalmente con riferimento alla sua popolazione (dimensione demografica); più raramente viene presa in considerazione la dimensione territoriale o la densità demografica (rapporto popolazione/territorio);
- «dimensione associativa» per indicare la dimensione complessiva raggiunta dai comuni attraverso processi di Unione o tramite Convenzioni, sempre in rapporto alla popolazione complessiva, solo in alcuni casi associata al numero dei comuni partecipanti;
- Di «ambito ottimale» per indicare un'area territoriale o, più raramente, una soglia dimensionale demografica («livello ottimale») ritenuta adeguata per lo svolgimento di determinate funzioni o servizi in forma associata da parte dei comuni

Qualche precisazione preliminare

Il concetto di «**differenziazione normativa**» in rapporto alla dimensione dei comuni si può invece intendere come:

- Applicazione ai comuni di norme giuridiche differenti a seconda della dimensione demografica del comune (differenziazione nell'ordinamento locale);
- Presenza di discipline differenziate dei comuni nelle diverse aree del Paese, frutto dell'intervento del legislatore regionale (differenziazione degli ordinamenti locali)

Nel primo caso si presuppone che sia il legislatore statale ad individuare, nell'ordinamento locale, regimi differenti in base alla dimensione dei comuni

Nel secondo caso si parte dal presupposto che i sistemi locali regionali presentino differenze tali (sia per morfologia, sia per assetto delle competenze) da giustificare una disciplina differenziata da parte del legislatore regionale

Differenziazione nell'ordinamento locale

- A lungo tempo negato, in ragione dell'applicazione del contrario principio uniformità inteso come uguaglianza di tutte le comunità locali, il principio di differenziazione è ormai riconosciuto a livello di legislazione ordinaria e costituzionale (art. 118 Cost.)
- Al legislatore statale è permesso introdurre **regole diverse che tengano conto delle diversità esistenti tra comuni di differenti dimensioni** (anzitutto demografiche, ma anche territoriali)
- Al legislatore statale è anche permesso, in attuazione del principio di differenziazione, imporre soluzioni organizzative differenziate in rapporto alla diversa dimensione del comune
- Questa opportunità ha tuttora ampi margini di ulteriore applicazione

Differenziazione degli ordinamenti locali

- Più **limitato è lo spazio**, in Italia, per una **differenziazione degli ordinamenti locali su base regionale**
- La competenza statale in materia di enti locali (art. 117, comma 2, lett. p) Cost.) è tuttora oggetto di una interpretazione molto estensiva, che lascia alle Regioni a statuto ordinario spazi molto limitati di intervento
- Ciò ha provocato, nel recente periodo, tentativi di alcune Regioni di ottenere attraverso il procedimento dell'art. 116, comma 3 Cost. («regionalismo differenziato») spazi di potestà normativa più estesa in materia di «*governance* locale»
- Ordinamenti locali differenziati sono invece permessi nelle Regioni a Statuto speciale (e nelle province autonome di Trento e Bolzano), salvo il rispetto delle «norme fondamentali di riforma economico sociale» poste dallo Stato

La «dimensione ottima» nell'ordinamento locale

Il principio autonomistico enunciato dalla Costituzione (art. 5 Cost.) e la tutela del territorio come elemento costitutivo del comune (art. 133 Cost.) fanno sì che nel nostro ordinamento **non sia consentito perseguire una dimensione «ottima» – ovvero una soglia dimensionale minima – attraverso processi di modificazione dall'alto della mappa comunale, ovvero di aggregazione forzata.**

La fusione tra comuni è soggetta infatti alla garanzia della consultazione della popolazione locale, intesa dalla Corte Costituzionale come consultazione referendaria

E' senz'altro possibile per il legislatore statale promuovere il raggiungimento, tramite processi di fusione, di una «dimensione ottima» del comuni, attraverso politiche di incentivazione: ciò è stato fatto sin dal 1990, e con maggiore impegno dal 2012

Attualmente **la legislazione statale non individua però una «dimensione ottima» da raggiungere mediante la fusione:** essa è comunque incentivata, sia pure in modo crescente in ragione della dimensione demografica complessiva del nuovo comune (al crescere della dimensione, crescono i contributi)

La «dimensione associativa» nell'ordinamento locale

- Il legislatore statale può **promuovere** la costituzione di forme associative tra comuni al fine di permettere il **raggiungimento di una dimensione associativa ritenuta adeguata (ottima/ottimale)**; tale politica di incentivazione è stata perseguita sin dal 1990, e, con maggiore convinzione, dal 2012
- Il legislatore può anche prevedere come **obbligatorio il raggiungimento di una dimensione associativa minima**, per i comuni la cui dimensione demografica non sia tale da assicurare l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni: ciò è stato previsto a partire dal 2010, con la previsione **dell'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (3000 se montani) di gestire in forma obbligatoriamente associata le funzioni fondamentali comunali, mediante Unioni dalla dimensione minima di 10000 abitanti (o 3000, se in aree montane), oppure mediante convenzioni che coinvolgano un bacino di almeno 3000 abitanti**
- Limiti a tale imposizione sono stati indicati dalla Corte Costituzionale in caso di **impossibilità oggettiva** dei comuni di rispettare questo vincolo (sent. 33/2019)

«L'ambito ottimale» nell'ordinamento locale

- Al legislatore statale è consentito individuare, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, **ambiti territoriali ottimali** per l'esercizio di determinate funzioni o servizi; ambiti che possono essere a loro volta **differenziati per tipo di funzione/servizio**, prendendo ad esempio a riferimento l'ambito dei distretti socio-sanitari, o l'ambito provinciale o addirittura interprovinciale
- L'obbligo di svolgimento delle funzioni o servizi in un determinato ambito ottimale può essere associato alla previsione di specifiche forme di associazione al suo interno (consorzi obbligatori, convenzioni ad adesione obbligatoria)
- L'esempio paradigmatico dei servizi a rete

La «dimensione ottima» negli ordinamenti locali regionali

- Alle Regioni **non è consentito**, come allo Stato, **perseguire una dimensione «ottima» – ovvero una soglia dimensionale minima – attraverso processi di modificazione dall'alto della mappa comunale, ovvero di aggregazione forzata.**
- Tuttavia, la Regione è **titolare della competenza legislativa in materia di modificazione dei confini comunali**, e ad essa **spetta interpretare l'esito delle consultazioni referendarie in caso di fusione**: si tratta di una valutazione politica che può essere indirizzata a favorire la fusione, o, al contrario, a tutelare al massimo l'identità (e quindi anche la dimensione) originaria delle comunità che si fondono
- La Regione è chiamata ad incentivare i processi di fusione, e mediante gli incentivi **può promuovere la costituzione di comuni di dimensione adeguata** (per esempio, favorendo le fusioni che portino al raggiungimento di una determinata soglia demografica).
- Il «peso» degli incentivi e delle altre forme di sostegno regionale ai processi di aggregazione è assai rilevante

La «dimensione associativa» negli ordinamenti locali regionali

- Il legislatore regionale può, come quello statale, **promuovere** la costituzione di forme associative tra comuni al fine di permettere il **raggiungimento di una dimensione associativa ritenuta adeguata (ottima/ottimale)**; la legislazione prevede questa funzione promozionale sin dal 1990, anche se, di fatto, solo alcune Regioni l'hanno effettivamente praticata
- **Le Regioni possono inoltre introdurre deroghe alle dimensioni demografiche previste dall'ordinamento statale per l'esercizio associato obbligatorio.** Le Regioni non sempre hanno utilizzato questa facoltà, e, ove l'hanno utilizzata, non sempre l'hanno fatto per favorire il raggiungimento di dimensioni associative adeguate, ma piuttosto per limitare l'obbligo di esercizio associato.
- Solo alcune Regioni, infine, hanno previsto una dimensione minima per le Unioni più ampia di quella prevista dalla legge; mentre anche gli incentivi non sempre sono parametrati alla popolazione complessiva, favorendo invece, in alcuni casi, altri aspetti (per es. incentivando di più le Unioni tra comuni a bassa densità demografica, o le Unioni Montane)

L'ambito ottimale negli ordinamenti locali regionali

- Al legislatore regionale è consentito, **nelle materie di propria competenza**, individuare, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, **ambiti territoriali ottimali** per l'esercizio delle funzioni affidate ai comuni; ambiti che possono essere a loro volta **differenziati per tipo di funzione/servizio**, prendendo ad esempio a riferimento l'ambito dei distretti socio-sanitari, o l'ambito provinciale o addirittura interprovinciale
- L'obbligo di svolgimento delle funzioni o servizi in un determinato ambito ottimale può essere associato alla previsione di specifiche forme di associazione al suo interno (consorzi obbligatori, convenzioni ad adesione obbligatoria)
- Possibili conflitti con previsioni legislative statali

La «dimensione ottima» tra Stato e Regioni

- Il quadro attuale del riparto di competenze Stato-Regioni e Statuto ordinario fa sì che il raggiungimento da parte dei comuni di una dimensione ottima possa essere realizzato solo attraverso un **più stretto coordinamento del rispettivo ruolo, di regolazione ed incentivazione, statale e regionale**
- Il dibattito politico/istituzionale sul punto è in fase di stallo, ed ha portato ad **esiti assai differenziati sul territorio dei processi di fusione**, che non hanno ancora permesso di risolvere il problema della frammentazione della mappa comunale
- E' dubbio che lo Stato possa intervenire per uniformare la legislazione regionale in materia di procedimento di fusione

La «dimensione associativa» tra Stato e Regioni

- L'introduzione di obblighi di esercizio associato per i comuni di minore dimensione demografica da parte del legislatore statale è stata oggetto di resistenze e difficoltà attuative, specialmente nelle Regioni nelle quali è mancata una normazione regionale di adattamento della disciplina nazionale alle specificità del territorio
- Le Regioni rivendicano la **possibilità di una maggiore differenziazione regionale degli obblighi di esercizio associato**
- **L'ipotesi della Provincia** come sede di coordinamento e di incentivazione ai processi di associazione, in tutti i casi di inerzia o mancato intervento delle Regioni, è stata avanzata come alternativa futura, **in un quadro politico che propende verso l'eliminazione dell'obbligo di esercizio associato**

«L'ambito ottimale» tra Stato e Regioni

- Anche sotto questo profilo sarebbe necessario **un più stretto coordinamento tra normativa statale e regionale**, per evitare sovrapposizioni e contraddizioni
- Il «limite» delle funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, comma 2, lett. p) Cost.), sulle quali è dubbio **a chi spetti fissare modalità di svolgimento** (e quindi anche eventuali ambiti ottimali da rispettare)
- Interferenza tra legislazione «generale» e di settore , sia statale, sia regionale

Grazie per l'attenzione

claudia.tubertini@unibo.it