

***I Comuni e l’Unione:
innoviamo la comunità locale***

Faenza, 20 marzo 2019

“La dimensione degli enti e l’efficienza dei servizi”

Sabino Cassese

Giudice emerito della Corte Costituzionale

Sabino Cassese

I Comuni e e loro Unioni

Perché è bene che i Comuni si uniscano? In che modo, nel mondo, i Comuni hanno cercato di aggregarsi tra di loro? Qual è il percorso normativo e giurisprudenziale che noi stiamo facendo in Italia perché i Comuni si uniscano? Come si colloca nei nuovi contesti l'esperienza della Unione della Romagna Faentina?

Cercherò di svolgere qualche riflessione intorno a questi quattro interrogativi.

Proverò a rispondere al primo interrogativo con un episodio personale. Alla fine degli anni Cinquanta (siamo quindi prima del 1962, anno della nazionalizzazione dell'industria elettrica), mi trovavo nella stanza del Presidente dell'Azienda Elettrica Municipale di Milano, Roberto Tremelloni, noto politico socialdemocratico che poi diventerà Senatore e Ministro del Tesoro. Aveva alle sue spalle una grande carta geografica di Milano e della Lombardia, e mi disse: “il problema che ho come Presidente dell'Azienda Elettrica Municipale è il seguente: che a causa della normativa che delimita l'area di competenza dell'Azienda Municipale, e quindi del Comune, non posso mettere una sottostazione o una cabina elettrica fuori del territorio del Comune di Milano. Per me sarebbe facilissimo portare l'elettricità in un Comune contermine, ma non lo posso fare perché la legge lo impedisce, e questo costringe il Comune contermine a doversi attrezzare in modo da assicurarsi una propria produzione di energia elettrica o ad acquistare energia elettrica da un produttore privato”. Questo perché la divisione amministrativa del nostro territorio, della nostra Italia, è una divisione di carattere storico, che non tiene conto del progresso tecnico e sociale.

Un grandissimo geografo, Lucio Gambi, ha fatto indagini sulla ripartizione amministrativa del nostro Paese. Dalle sue indagini emerge che la maggior parte delle nostre ripartizioni sono di carattere storico, risalgono molto indietro. Ne cito una: la ripartizione territoriale delle nostre regioni risale alle “legioni” romane, cioè alla ripartizione militare dell'antica Roma, che poi fu utilizzata per le cosiddette regioni statistiche dell'ISTAT, e poi successivamente è diventata la base della ripartizione delle venti Regioni.

Dalla fine degli anni Cinquanta, si è cominciato a porre un problema di economia applicata all'amministrazione, che è stato definito delle dimensioni ottimali degli enti locali, alla ricerca di quelle che venivano chiamate, con un anglismo, "economie di scala", cioè economie di dimensione. Di qui una serie di studi, in cui si è cercato di definire le dimensioni amministrative in relazione ai bacini di utenza e in relazione all'economicità dei servizi, in modo da avere servizi migliori per l'utenza e a minori costi.

Tutti gli studi compiuti hanno dovuto affrontare un problema: quel che vale per i trasporti non è necessariamente vero per la scuola e quel che vale per la scuola non si può necessariamente estendere alla sanità. In relazione alla distribuzione sul territorio dei servizi e alla necessità delle utenze, le dimensioni ottimali possono cambiare da settore a settore. Questo è il problema che hanno tutti i riformatori, perché debbono tener conto del fatto che i servizi sono diversi. Alcuni sono servizi cosiddetti a fruizione individuale, altri invece a fruizione collettiva. Quindi bisogna trovare dei giusti equilibri tra l'uno e l'altro.

In conclusione, è importante che vi siano aggregazioni di enti locali, perché si raggiungono dimensioni ottimali che consentono di fornire prestazioni migliori a minori costi per la collettività.

Come è stato affrontato questo problema nel mondo? Si possono identificare due modelli prevalenti: quello britannico e quello francese. Il primo è il modello del Paese che ha introdotto il *self government*, cioè il Paese che è stato l'antesignano dell'autonomia locale. Lì il governo Wilson nominò nel 1966 una Commissione reale, la *Royal Commission on Local Government in England*, presieduta da Lord Redcliffe-Maud. Questa Commissione propose un rimedio radicale che divenne rapidamente una norma, in base alla quale gli enti locali vennero accorpati, con un'imposizione dall'alto, in 61 aree unitarie, le cui dimensioni variano tra 250.000 e un milione di abitanti. Quindi, il Paese con la maggiore tradizione di autonomia politica, rappresenta un modello di centralismo napoleonico nell'imporre dimensioni minime.

La Francia, un Paese nato dalla tradizione napoleonica, centralistico, modello nella storia dell'umanità del centralismo amministrativo, ha fatto il contrario. Lì vi sono 36.000 amministrazioni locali, 96 *Département* (quelle che noi chiamiamo Province) e 12 Regioni. Sono state rispettate, ma sono state incentivate strutture intercomunali, *Groupements intercommunales*, alcune a vocazione unica, cioè quindi con una sola funzione (distribuzione dell'acqua per esempio), oppure a vocazione

multipla, quindi con una varietà di compiti. Rappresentano un'entità nuova, i cosiddetti *Établissement public de coopération intercommunale*, che sono oggi più di 10.000.

Questi sono i due modelli di base presenti nel mondo.

Qual è il percorso normativo e giurisprudenziale che noi stiamo facendo in Italia perché i Comuni si uniscano? Abbiamo avuto una successione di norme: 1990, legge 142, modificata nel '99 e codificata nel Testo Unico degli Enti Locali del 2000; su questo si innestano la legge 78 del 2010, una sentenza della Corte Costituzionale che la riguarda, e poi la legge 56 del 2014.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2019 relativa alla legge 78 del 2010, ha una motivazione interessante. Essa osserva che *“le forme associative risultano una proiezione degli enti locali”*. *“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”*. *“Il meccanismo di 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”* - sottolinea questo aspetto perché è la base della peculiarità dell'Unione faentina - *“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”*. *“L'art. 32 del t.u enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, nonché che sia assicurata la rappresentanza di ogni comune e garantita la rappresentanza delle minoranze. Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni [...] non è pertinente il richiamo alla sentenza n.52 del 1969, dove l'affermazione per cui la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione, avveniva in realtà in un giudizio relativo alla disciplina legislativa [...] che demandava all'autorità statale la selezione per concorso e la nomina dei Segretari Generali della Provincia”*.

In sostanza, la Corte Costituzionale afferma un principio fondamentale,

osservando che nell'Unione l'autonomia è preservata, e non c'è bisogno che gli enti associativi abbiano la disponibilità degli strumenti esecutivi: gli strumenti esecutivi possono essere separati dalla formula associativa.

La norma del 2000, che è codificata nel Testo Unico degli Enti Locali, ha avuto un notevole successo perché, secondo le ultime statistiche, vi sono 537 Unioni di Comuni che raggruppano più di 3.000 Comuni, con quasi 12 milioni di abitanti. Quindi possiamo dire che più di un sesto della popolazione italiana, oggi, vive in Comuni che sono associati con altri Comuni.

Passo all'ultimo punto, l'attuazione di questa normativa da parte della Unione della Romagna Faentina.

Il conferimento di tutti i servizi supera la difficoltà della diversità delle dimensioni ottimali servizio per servizio: se si dovesse seguire questo criterio, bisognerebbe avere tante Unioni monofunzionali, in relazione al tipo di servizio.

Non si tratta di liberarsi delle identità, ma di riconoscere la possibilità di plurime identità: l'identità comunale e l'identità dell'Unione.

Il senso generale di questa ricerca di dimensioni ottimali si comprende se si capisce che il mondo va in questa direzione. Gli Stati si uniscono in unioni di Stati (l'Unione Europea, il Mercosur, il Nafta per l'America del Nord, la Asean per il Sud-Est Asiatico, e l'Unione Africana). Persino gli Stati riconoscono l'insufficienza della propria dimensione. Anche lo Stato più potente nel mondo non potrebbe affrontare il problema del terrorismo globale perché non può mandare agenti di polizia o militari, in un altro Paese.

In Italia il problema è stato posto anche per le regioni. Miglio, parecchi anni fa, sollevò il problema delle macroregioni, rilanciato di recente da Morassut.

Le leggi fotografano la geografia di ieri, la geografia di oggi è cambiata e a questo punto bisogna anche rendersi conto che vanno cambiate le leggi. Servono incentivi per assicurare questo processo di adeguamento tra geografia e leggi. I processi associativi possono essere incentivati in due modi. Il primo è quello di prevedere trattamenti fiscali e finanziari di favore, che spingono le collettività locali, che per ragioni storiche sono legate ad una certa dimensione territoriale, a ordinarsi su una dimensione superiore che poi finirà per beneficiarli. Il secondo è quello delle autonomie differenziate. Quando si parla di autonomia differenziata, in realtà, si adopera un'espressione che è semplicemente iterativa, perché autonomia vuol dire differenziazione. I costituenti, nel 1947, hanno previsto le Regioni perché volevano che ci si differenziasse sul territorio, tant'è vero che hanno concesso potestà

legislativa alle Regioni (le Regioni francesi non hanno potestà legislativa perché lì hanno voluto limitare la differenziazione sul territorio).