

LUCA LONGHI*

Stato dell'arte e prospettive della cooperazione intercomunale in Italia. Brevi note a margine di "L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia" a cura di Stefano Manestra, Giovanna Messina e Anna Peta (2018)

1. Nel dibattito nazionale sull'intercomunalità si segnala un importante documento, di recente pubblicato nell'ambito della collana "Questioni di Economia e Finanza" della Banca d'Italia, dal titolo "L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia", a cura di Stefano Manestra, Giovanna Messina e Anna Peta.

Si tratta di una ricerca analiticamente documentata che restituisce una dettagliata fotografia dello stato dell'arte dell'associazionismo comunale in Italia, a quasi trent'anni dai primi impulsi sistematici provenienti dal legislatore in questa direzione.

Lo studio costituisce l'occasione per stabilire un bilancio dell'esperienza della cooperazione intercomunale italiana¹ anche di fronte agli altri

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università Telematica Pegaso.

¹ Sul tema, v. G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di Comuni. Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali nella stagione del "federalismo fiscale"*, Bari, 2012.

modelli praticati nello spazio giuridico europeo, grazie ad una robusta appendice comparata.

Il *paper* rappresenta un prezioso strumento di consultazione per l'operatore giuridico (studioso, professionista, amministratore pubblico) chiamato a misurarsi con il tema, contenendo le chiavi per affrontare la materia con quel metodo economico che può verosimilmente mancare alla sua formazione culturale, a riprova dell'assoluta complementarità dell'approccio giuridico ed economico in questo campo.

Il tema dell'associazionismo comunale, difatti, troppe volte è stato "maneggiato" con quel margine di approssimazione che scaturiva da una prassi discontinua ed eterogenea sul nostro territorio, quasi si trattasse di un oggetto misterioso dai confini imprecisati.

Il principale merito di questo documento consiste nel tentativo – ben riuscito – di mettere ordine in una materia vastissima cui corrisponde una realtà territoriale del tutto frammentata e disorganica, che ancora attende una compiuta e definitiva affermazione nella nostra cultura amministrativa.

A ciò si aggiunga che la cooperazione intercomunale può certamente ricevere una spinta positiva laddove vi sia un comune indirizzo politico espresso dalle amministrazioni partecipanti, trovando, viceversa, un vero e proprio freno nelle ipotesi di indirizzi eterogenei, tanto più in un tessuto peculiare come quello rappresentato dalla nostra realtà territoriale, caratterizzata da divisioni e campanilismi.

Eppure, proprio la cooperazione intercomunale – da realizzarsi nelle varie forme previste dal legislatore – potrebbe rappresentare un decisivo

elemento di coesione sociale e territoriale, funzionale alla promozione del principio solidarista (art. 2 Cost.) e soprattutto ad un'organizzazione efficiente di alcuni servizi essenziali.

In altri termini, è alla cooperazione tra i Comuni che può essere efficacemente demandato il governo di servizi pubblici locali per un migliore godimento in capo ai cittadini dei diritti fondamentali correlati a tali prestazioni.

In questa prospettiva, gli strumenti associativi contemplati dall'ordinamento possono rivelarsi un fattore determinante per l'edificazione di una nuova idea di cittadinanza, da intendersi come complesso dei diritti e delle prestazioni di cui il cittadino fruisce in ambito locale.

In altre esperienze ordinamentali, più sensibili della nostra al tema dell'intercomunalità così come anche alla dicotomia tra centro e periferie, si è parlato di diritto alla città (*droit à la ville*)², intendendo per quest'ultima non già i grandi agglomerati urbani quanto piuttosto un ambito giuridico nel quale vengono organizzati ed erogati servizi per il cittadino³.

Le diverse geometrie dell'associazionismo comunale – ancorché, come osservato, tuttora poco praticate nella nostra esperienza – consentono di ridefinire tali spazi, alla ricerca dell'ambito *ottimale* per offrire servizi alla

² Sull'argomento, si veda A. SEDJARI (a cura di), *Performance urbaine et droit à la ville*, Paris, 2011.

³ Sul punto, si rinvia a L. LONGHI, *Dimensioni, percorsi e prospettive dei servizi pubblici locali*, Torino, 2015, 186 ss.

Stato dell'arte e prospettive della cooperazione intercomunale in Italia.

collettività e migliorare, in tal modo, le performance dei singoli enti aggregati.

2. Lo studio in esame, analizzando una gamma estremamente ampia di funzioni e servizi offerti in ambito locale (rifiuti, gestione del territorio, viabilità, asili nido, istruzione, polizia locale, trasporto pubblico locale, servizi anagrafici, ecc.), prende atto della circostanza che non esiste una formula organizzativa perfetta o definitiva per l'associazionismo comunale, tenuto conto della natura peculiare delle prestazioni considerate, che reclamano ciascuna un diverso trattamento giuridico.

Ed invero, proprio la natura giuridica delle singole prestazioni considerate fa sì che si possa assumere una posizione distinta rispetto all'opportunità dell'organizzazione di ciascuna di esse in forma associata.

In particolare, nel caso della polizia locale, ad esempio, un'organizzazione su scala sovracomunale potrebbe produrre l'effetto (positivo) di agevolare la rotazione delle risorse, favorendone il distacco dai territori di appartenenza, al riparo dal rischio di condizionamenti e contaminazioni con la realtà locale.

Notoria, poi, è l'opportunità di gestire servizi di rete, come il servizio idrico integrato, su vasta scala, in corrispondenza con gli ambiti territoriali ottimali ricalcati sui bacini idrografici del nostro territorio nazionale⁴.

⁴ Sul punto, si veda A. LUCARELLI, L. LONGHI, *La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative*, in *Giur. Cost.*, 2015, 911 ss.

Ed anzi, in quest'ultimo caso, la forma associativa più idonea si rivela quella del consorzio obbligatorio di Comuni, vista la stretta correlazione del servizio con la morfologia del territorio, non potendosi ipotizzare di affidarne la gestione a formule occasionali o volontaristiche.

3. L'estrema varietà delle prestazioni che possono essere offerte in forma associativa, unitamente alla molteplicità dei modelli utilizzabili (convenzioni, accordi di programma, consorzi, unioni di Comuni) consente di riflettere sulla loro compatibilità con l'impianto costituzionale, al di là della vocazione culturale manifestata dalle nostre amministrazioni, ancora restie, come osservato, ad aprirsi completamente a tale impostazione: basti considerare, al riguardo, che dei circa 8mila Comuni italiani solo 2.500 risultano coinvolti in unioni.

Ebbene, pur a fronte di un quadro ancora complessivamente involuto, non si può non rilevare che l'associazionismo comunale, nelle sue possibili forme, risponda appieno allo spirito della Carta e ai principi ivi affermati.

In particolare, come si è già avuto modo di osservare sopra, l'idea della cooperazione intercomunale – in qualunque forma perseguita – si rivela del tutto coerente con l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), sulla via della realizzazione di quella coesione sociale e territoriale richiamata anche dall'art. 119 Cost.

L'associazionismo comunale, d'altronde, manifesta piena compatibilità con il pluralismo istituzionale espresso dal titolo V, parte II della

Stato dell'arte e prospettive della cooperazione intercomunale in Italia.

Costituzione, a partire dall'art. 114 Cost., nella prospettiva della valorizzazione dell'ente più vicino ai cittadini e della sua autonomia organizzativa e decisionale, contribuendo a caratterizzarlo come punto di incontro ideale tra Stato-amministrazione e Stato-comunità.

È evidente, peraltro, che la cultura della cooperazione intercomunale sia assolutamente conforme al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) – e, più in generale, ai principi di autonomia e decentramento (art. 5 Cost.)⁵ – nell'ottica di apprestare risposte sempre più efficaci ai bisogni provenienti dalle comunità territoriali.

Va da sé che la ricerca della forma associativa di volta in volta più idonea allo scopo persegua anche gli obiettivi dell'efficienza e dell'economicità della pubblica amministrazione sottesi all'art. 97 Cost., in armonia anche con l'esigenza del contenimento della spesa pubblica (cfr. art. 81 Cost.).

Pertanto, alla luce del quadro sommariamente ricostruito in questa sede, si può affermare che la cooperazione intercomunale possa rappresentare una frontiera percorribile ed anzi, addirittura, uno strumento privilegiato – in ragione anche della flessibilità che la contraddistingue – per l'attuazione dei richiamati principi costituzionali in una dimensione di effettività.

4. Gli strumenti dell'associazionismo comunale operanti nel quadro dei principi sopra richiamati – e, come osservato, pienamente coerenti con

⁵ Per una lettura del quale, si veda il recente S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017.

l'impianto costituzionale e, segnatamente, con il riformato titolo V – potrebbero, tuttavia, a seconda dei casi, anche evidenziare criticità, in relazione proprio all'architettura istituzionale definita dall'art. 118 Cost. e al relativo assetto di funzioni e responsabilità.

In particolare, l'eventuale affidamento di servizi o funzioni alle forme organizzative della cooperazione intercomunale potrebbe dar luogo ad un'attenuazione delle responsabilità politiche degli amministratori locali e ad un correlativo affievolimento del controllo (*lato sensu* inteso) da parte dei cittadini-elettori, in potenziale contrasto con lo spirito della democrazia partecipativa che questi stessi istituti mirano ad promuovere⁶.

In quest'ottica, un ricorso massiccio agli strumenti dell'intercomunalità – con particolare riferimento a situazioni giuridiche di particolare delicatezza – non dovrebbe essere salutato con entusiasmo, quanto piuttosto, se del caso, con perplessità, in ragione del ruolo e della centralità rivestiti dal Comune nel nostro ordinamento⁷.

Il tema dell'associazionismo comunale, analiticamente ricostruito dal documento in esame, si rivela, dunque, molto più profondo e complesso di quanto la scarna prassi amministrativa nazionale lascerebbe intendere

⁶ Sull'argomento, si veda A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, *passim*.

⁷ Per un inquadramento del ruolo del Comune nel nostro ordinamento, si veda A.M. CECERE, *Il governo del Comune. Evoluzioni, variabili e dinamiche istituzionali*, Napoli, 2006, 27 ss.

Stato dell'arte e prospettive della cooperazione intercomunale in Italia.

prima facie, considerata la molteplicità dei modelli utilizzabili e, soprattutto, l'ampiezza in astratto del relativo ambito di applicazione.

Tali fattori fanno sì che del fenomeno non possa darsi una lettura univoca, in termini di favore o contrarietà, concernendo valutazioni che dovranno essere formulate necessariamente caso per caso.

Va da sé, comunque, che l'attuale panorama dell'associazionismo comunale riscontrabile sul territorio nazionale resti ancora insufficiente e complessivamente deludente rispetto alle potenzialità che sarebbe in grado di esprimere – alla luce, ad esempio, delle più avanzate esperienze d'Oltralpe – e meriti certamente un incoraggiamento da parte del legislatore e degli stessi amministratori locali.