



Ancona, 2 marzo 2016

**Assemblea Straordinaria ANCI Marche
Sala Conferenze, PalaRossini - Ancona**

Relazione del Coordinatore dei piccoli Comuni ANCI Marche
Roberto De Angelis, Sindaco di Cossignano

Come sindaco di Cossignano e coordinatore dei piccoli comuni dell'ANCI Marche ho l'onore di porgere il saluto di benvenuto a tutti gli amministratori presenti e che per l'occasione, mi consentono, attraverso questa introduzione, di contribuire al dibattito odierno con alcune riflessioni e considerazioni.

Saluto il Vice Presidente Nazionale Anci Matteo Ricci, il Presidente dell'ANCI Marche Maurizio Mangialardi, il Vice Presidente Romano Carancini, il direttore dell'Anci Marche Marcello Bedeschi, i componenti della segreteria ed il consulente Petrucci, tutti i membri del direttivo e del coordinamento dei piccoli comuni ANCI Marche.

Saluto l'Assessore Regionale con delega agli Enti Locali Fabrizio Cesetti - che ringrazio per aver istituito, all'indomani del Suo insediamento, un tavolo regionale per le gestioni associate fra i comuni - ed il collega sindaco di Montecchio Federico Gori, coordinatore regionale dei piccoli comuni dell'ANCI Umbria e con cui ho avviato di recente un rapporto di confronto e scambio di idee sulle politiche relative ai piccoli comuni.

La relazione tecnico-politica che andrò ad esporvi cercherà di rappresentare quelli che possono essere considerati i nodi, i capisaldi dei problemi dei piccoli comuni generati dalla normazione - soprattutto di rango nazionale - e la cui loro sintesi sono il frutto della mediazione delle osservazioni diverse (a volte antitetiche) che mi sono giunte dalla rete di amministrazioni locali in qualità di coordinatore.

A distanza di un anno dalla mia relazione illustrata nella prestigiosa Sala Conferenza, Mole Vanvitelliana di Ancona, in occasione dell'assemblea congressuale dei piccoli comuni alla presenza del Presidente ANCI on. Piero Fassino e di diversi amministratori, purtroppo, dobbiamo prendere atto che le critiche generali sollevate sul percorso e soprattutto sui contenuti dei provvedimenti legislativi emanati e che riguardano nello specifico, il comparto piccoli comuni, restano pressoché le stesse, se non aggravate. La relazione, con i suoi dettagli, è consultabile sul sito www.ancimarche.it e pertanto su alcuni specifici dettagli non ci ritornerò.

Le questioni più urgenti reclamate sino all'approvazione della Legge di Stabilità 2016 sono state:

Coordinamento dei piccoli Comuni ANCI MARCHE

Corso Garibaldi 78, Ancona ■ Telefono 071.201936 ■ Fax 071.55477 ■ E-mail: segreteria@anci-marche.it
Roberto De Angelis ■ Personale 339.2320446 ■ E-mail: sindaco@comune.cossignano.ap.it

- la sospensiva dei termini per l'associazionismo nelle more di una rivisitazione urgente della legge nazionale a partire dalla riscrittura delle funzioni fondamentali dei comuni e le disposizioni contenute nell'art. 14, commi 25 - 31 del D.L. 78/2010 convertito in legge 122/2010;
- l'abrogazione *tout court* del D.M. 11 settembre 2013 emanato a seguito del comma 31-bis dell'art. 14 D.L. 78/2010 richiamato;
- la rimozione delle regole del turn over per i comuni sotto ai 5000 abitanti;
- la rivisitazione dei criteri di premialità delle forme di esercizio associato.

Aspetti di vitale importanza per il comparto dei piccoli Comuni (che nella trattazione che segue si considerano quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti) e che, nonostante siano stati ripetutamente sottoposti all'attenzione ed al vaglio critico della Presidenza ANCI, Governo e Parlamento, ad oggi non hanno trovato urgenti e adeguate soluzioni.

Mi soffermerò, pertanto, in prima analisi, su questi aspetti. Ovviamente le osservazioni che sottoporro alla Vostra attenzione sono critiche ma libere da giudizi pregiudizievolemente ostili ai Governi in carica.

Come giustamente ha ricordato il Presidente dell'ANCI on. Fassino nell'ultima Assemblea Nazionale ANCI di Torino (28-30 ottobre 2015), noi dell'ANCI "giudichiamo i Governi - quale che sia il loro colore politico - per le politiche che adottano. Se le apprezziamo non abbiamo timore a dirlo. Se non ci piacciono non esitiamo a contestarle e a batterci per cambiarle".

Sulle funzioni fondamentali e le regole sull'associazionismo dei comuni

Risulta evidente la estemporaneità e il carattere emergenziale dell'individuazione delle 11 funzioni fondamentali dei comuni avvenuto con l'art. 19 del d.l. 95/2012 (convertito in legge 135/2012). Ad oggi è ancora imperante la difficoltà nell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni fondamentali, le cui aree funzionali individuate continuano a dare adito a forti critiche anche per la loro diversa consistenza sul piano dell'assetto organizzativo comunale. In alcuni casi si parla di mera "organizzazione" dei servizi o di "coordinamento", anziché di "gestione", in altri casi di "pianificazione" o di "progettazione", ingenerando numerosi profili di dubbio sull'ambito esatto degli obblighi in esame.

Sarebbe stato opportuno e necessario individuare, in campo nazionale, un criterio omogeneo per l'interpretazione delle funzioni fondamentali, quali "componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali" ovvero quel complesso di funzioni "invarianti" che devono essere esercitate da qualsiasi comune.

Come criterio interpretativo abbiamo proposto la "tassonomia di bilancio", così come allora previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, ma il nuovo sistema contabile di bilancio armonizzato non ne tiene conto. Tutto ciò sta comportando grossi problemi nelle fasi operative della gestione associata e nelle rendicontazioni contabili (in teoria si avvicinano le prime rendicontazioni delle prime tre funzioni fondamentali esercitate in convenzione) oltre all'impossibilità di non poter

condurre analisi economico-finanziarie comparative tra le diverse esperienze associative (utili ad esempio per orientare l'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard).

Così come difficoltosa resta la gestione delle eventuali funzioni non fondamentali rispetto a quelle "proprie", "conferite", "attribuite" o delegate dalla Regione. Come osservato, inoltre, dal servizio studi della Camera (Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, note per la I Commissione affari costituzionali, n. 425, 1.8.2012), con specifico riferimento all'individuazione di funzioni fondamentali dei comuni, l'art. 19 del d.l. 95/2012 (convertito in legge 135/2012) non reca alcuna disposizione di coordinamento né rispetto alle disposizioni contenute nel D. Lgs. 18.8.2000, n. 267, né rispetto all'individuazione transitoria di funzioni fondamentali effettuata dall'art. 21, legge 5.5.2009, n. 42.

Le riforme devono essere orientate alle funzioni così come sostenuto qualche tempo fa dal prof. Massimo Severo Giannini, nello scritto dal titolo "In principio sono le funzioni", per cui l'organizzazione è conseguente all'assetto delle funzioni amministrative e non viceversa. Per questo è importate definire a chiare lettere le funzioni nell'assetto ordinamentale delle funzioni pubbliche nel nostro sistema multilivello, a seguire la loro efficiente allocazione, le risorse necessarie e poi tutto il resto. A tutt'oggi, purtroppo, non è prevista alcuna riscrittura delle funzioni fondamentali in modo più esaustivo ed organico e da cui dovrebbe dipendere il nuovo assetto organizzativo dei comuni.

Sull'associazionismo dei comuni, i Governi ed il Parlamento, nostro malgrado, ad oggi, hanno fallito, ma questo non può costruire un alibi per obbligare alle fusioni!

L'insuccesso lo attesta in parte il Ministero dell'Interno nell'informativa resa alla Conferenza Stato - Città del 30 luglio 2015 e in parte la Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie in una audizione resa alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati il primo dicembre 2015.

Il quadro normativo disorganico che disciplina l'esercizio associato di funzioni fondamentali nei piccoli Comuni (che passa da una parte dal D.L. 78/2010 attraverso il D.L. 95/2012 fino alla legge 56/2014 e dall'altra dagli articoli 30 e 32 del TUEL) ha generato uno stato di totale incertezza sia sugli esiti di effettivo risparmio sia sugli esiti di miglioramento qualitativo dei servizi erogati in forma associata.

Le disposizioni dei commi da 26 a 31 dell'art. 14 del D.L. 78/2010 (convertito, con modificazioni, in Legge 30 luglio 2010, n. 122) sono foriere di problemi. Dopo oltre 5 anni i nodi sono venuti al pettine e non abrogare o modificare le disposizioni richiamate da parte di chi sino ad oggi lo hanno mantenuto in vigore con dei banali correttivi senza fornirci plausibili soluzioni per risolvere le criticità di base manifestate, è irresponsabile.

L'intreccio delle competenze legislative nazionali con quelle regionali, ovviamente ha complicato ulteriormente il percorso associativo. Basta verificare come le regioni hanno individuato, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali.

I problemi si accentuano con il “divieto di frazionamento” nelle discipline come il sociale (che dovrebbe rispondere ad una legge quadro come la legge 328/2000), la gestione integrata dei rifiuti (che dovrebbe rispondere al codice ambientale d.lgs. 152/2006) ma si potrebbe dire altrettanto per le funzioni scolastiche o tutte quelle discipline che fanno parte di una normazione cornice o quadro.

La cosa più grave è che purtroppo le norme sinora emanate non si curano delle situazioni esistenti e sono state elaborate come se tutti i Comuni fossero uguali imponendo un obbligo astratto senza una valutazione costi/benefici. Inoltre, attuando l’esercizio associato obbligatorio ai soli piccoli Comuni, che da anni praticano spending review per necessità, per carenza di fondi e per dare risposte concrete ai cittadini, è stato aperto il viatico per risultati opposti alle aspettative, come la riduzione di alcuni servizi.

La stessa cosa è accaduto con la “triste” riforma delle province. Le indicazioni cruciali che emergono dalla sentenza n. 10/2016 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di una serie di norme del bilancio 2014 approvato dalla Regione Piemonte sono eloquenti.

La necessità di inquadrare il tema del riordino della nuova *governance* locale, della revisione delle norme, rimuovendone alcune oggettive criticità evidenziate dall’Anci partendo dal Manifesto di Cagliari in materia di gestione associata, votato dagli amministratori il 10 luglio 2015 in occasione della XV Conferenza dei Piccoli Comuni e Unioni di Comuni, anche alla luce della riforma costituzionale in itinere nonché tenendo conto dovutamente del complessivo riassetto delle Province e della proposta di riforma dei servizi pubblici locali, costituisce premesse inderogabili verso il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo, prima ancora di concentrare il dibattito sulla scelta tra Convenzioni, Unioni e Fusioni, tutti “strumenti” potenzialmente validi se espressione della volontà del territorio e delle relative cittadinanze.

Dei contenuti di questo Manifesto ve ne parlerà il Vice Presidente dell’Anci, Matteo Ricci, magari con l’arricchimento delle novità dell’ultima ora sullo stato di avanzamento della negoziazione con il Governo e Parlamento. Anticipo solo che la proposta ANCI si sviluppa su alcune linee strategiche e i contenuti del contenitore devono ancora essere discussi nel loro particolare. L’auspicio è che nella scrittura del nuovo articolato si possa tenere conto anche dell’appropriatezza delle risorse umane e finanziarie dei comuni rispetto a determinate funzioni fondamentali e di come si potrà riperequare le risorse provenienti dalla fiscalità generale (se restano da ridistribuire!). Ovviamente a ciò deve seguire parallelamente una riscrittura delle norme sindacali, risalenti al CCNL del 1 aprile 1999 e al CCNL del 22 gennaio 2004, per la gestione coerente e appropriata del personale dipendente nei comuni singoli e associati.

Sull’abrogazione del D.M. 11 settembre 2013

Considerato che in virtù dell’art. 14, comma 31 bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è stato emanato il Decreto del Ministero dell’Interno 11 settembre 2013 “Determinazione dei contenuti e delle modalità delle attestazioni dei Comuni comprovanti il conseguimento di significativi

livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata delle funzioni” e che l’attuazione delle disposizioni di cui al presente art. 14 dovrà essere assicurata dai comuni interessati entro il 31 dicembre 2016 (a seguito del cosiddetto Milleproroghe 2016) necessita sapere, ancora oggi, se i comuni che, in esecuzione dell’originaria previsione normativa, hanno instaurato forme associative sin dal 1 gennaio 2013, sono tenuti a perfezionare (nell’anno corrente) le attestazioni, nel termine di 30 giorni decorrenti dall’approvazione del rendiconto di gestione, previsto dall’art. 227 del D.Lgs. n. 267/2000, relativo all’ultimo anno finanziario del triennio di osservazione della convenzione posta in essere per ciascuna funzione fondamentale.

Nel merito del D.M. 11 settembre 2013 va rappresentato che l’esercizio di funzioni in convenzione richiede una adeguata simmetria tra risorse umane e funzioni esercitate che sino ad oggi non c’è stata. Per cui ci sarà poco da razionalizzare nelle strutture burocratiche dei singoli enti. I parametri di razionalizzazione andrebbero rapportati a tale potenziale simmetria e non come viene proposto, ovvero chi ha speso di più verrà favorito a svantaggio di chi ha speso di meno (magari per diverse ed altre esigenze contabili quasi mai imputabili alla cattiva gestione).

In considerazione del significativo quadro delle criticità emerse a livello locale nell’applicazione della normativa relativa all’esercizio associato e reputandosi il disposto rinvio al 31.12.2016 finalizzato ad una completa revisione dell’intero assetto normativo della complessa materia, si confida nella sospensiva immediata del Decreto mentre si richiama l’attenzione dei vertici ANCI nel riproporre all’attenzione del Legislatore l’abrogazione del comma 31 bis richiamato, da cui promana il Decreto medesimo con i suoi contenuti irragionevoli.

Sulle regole del turn over per i comuni sotto ai 5000 abitanti

Si esprime forte preoccupazione per i vari effetti collaterali dello stallo che sta caratterizzando l’attuazione della riforma delle Province sul delicatissimo capitolo del personale e le inutili regole del turn over applicate anche ai piccoli comuni.

Il regime delle assunzioni previsto per gli enti locali sulla base della normativa vigente non funziona. E se questo ha già trovato difficoltà applicative negli anni precedenti con la legge di stabilità 2016 la questione ha assunto un livello di criticità che rischia di paralizzare tutti gli enti interessati, soprattutto i comuni più piccoli.

L’obbligo di vincolare le capacità assunzionali ai dipendenti che saranno ricollocati in soprannumero negli enti di area vasta ha aperto tutta una serie di problematiche (con una catena di rimandi a provvedimenti successivi senza che si intravede la fine) per le quali un’ulteriore attesa crea disservizi ai cittadini, determina criticità organizzative e funzionali a partire dai Comuni più piccoli, dove spesso si registrano disagi aggravati dalla cessazione del rapporto di lavoro dell’unico profilo professionale, spesso condiviso con forme di gestione in convenzione o in unione tra più comuni.

E non si capisce questa insistenza da parte del Governo. Nel 2013 il personale dipendente delle amministrazioni comunali (al netto dei dirigenti comunali, dei segretari comunali e

dei direttori generali) ammontava a 365.637 unità, di queste solo 54.584 erano occupate in comuni fino a 5.000 abitanti ovvero il 14,9% di incidenza dei dipendenti comunali dei piccoli comuni sul totale (Fonte: elaborazione ANCI - Area ricerche su dati del Ministero dell'Economia, maggio 2014). Nelle Marche, in particolare, su 9.740 unità censite, solo 1.954 erano occupate in comuni fino a 5.000 abitanti.

A causa delle regole del turn over, il personale continua a diminuire mentre specularmente e paradossalmente aumentano i carichi di lavoro negli uffici per eccesso di burocrazia imposta.

I Comuni sono chiamati a dare servizi concreti ai cittadini, servizi che incidono direttamente sulla vita quotidiana di ognuno di noi: ingolfare le strutture comunali con adempimenti che invece di agevolare tale missione, ben diversa da quella degli altri settori pubblici, creano veri percorsi ad ostacoli per gli uffici, significa diminuire in modo drastico l'efficienza e l'efficacia del personale utilizzato ed inevitabile aumento di costi.

Occorre tener conto di questa peculiarità e garantire con urgenza, soprattutto ai piccoli comuni, la possibilità di salvaguardare profili professionali indispensabili per lo svolgimento di funzioni fondamentali e di servizi essenziali e, di pari passo, con altrettanta urgenza semplificare radicalmente le funzioni di amministrazione generale e la gestione delle risorse umane, in un contesto in cui la contrattazione ed i limiti imposti sul personale non ne facilitano il compito.

È necessario consentire ai piccoli comuni di far assumere il 100% delle cessazioni e recuperare le quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite alle precedenti annualità. Tutto ciò non può essere garantito solo a chi ricorre alle fusioni o alle unioni di comuni! Tale proposta non produrrebbe un rilevante aggravio di spesa, trattandosi di limitate facoltà assunzionali e comunque effettuate sempre e solo se compatibili con l'equilibrio di bilancio di ciascun comune.

E occorre fare presto perché in molte amministrazioni comunali vi sono esigenze di assunzioni urgenti per garantire la erogazione di servizi essenziali.

Si aggiunge che la Consulta, con la sentenza n. 218/2015 ha ricordato che il legislatore può imporre alle autonomie territoriali solamente principi di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia una delle caratteristiche che deve avere una norma costituzionalmente orientata per le amministrazioni territoriali, è quella della transitorietà e della destinazione a specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. La Corte Costituzionale afferma quindi che la legittimità dipende anche dal fatto che il turn-over opera per gli anni 2014 e 2015 e, «in maniera meno stringente, per gli anni 2016 e 2017, per cessare improrogabilmente a decorrere dal 2018». A ben vedere, però, dal 2018, non solo non cessano per niente le limitazioni sul tempo indeterminato, ma con la legge di Stabilità è stata riportata la percentuale del turn-over al 25%. Non pare, quindi, di essere in presenza di un'azione temporanea e circoscritta e, insieme all'obbligo di riassorbimento dei dipendenti degli enti di area vasta, la libertà di gestione del personale delle autonomie territoriali è sempre più ridotta, se non annullata.

Andrebbero rivisti anche i limiti nel calcolo “aggregato” delle spese sostenute dalla amministrazione per i propri dipendenti, sia per le convenzioni che per le unioni di comuni, che svolgono funzioni in vantaggio di altri comuni.

Sulla base di quanto premesso e su sollecito di diversi colleghi Sindaci, si propone ai vertici ANCI di richiamare nuovamente l'attenzione del Governo e del Parlamento sulle problematiche gestionali del personale, a partire dai piccoli comuni, al fine di sollecitare un urgente rimedio.

La rivisitazione dei criteri di premialità delle forme di esercizio associato

Sulla questione relativa agli incentivi per l'associazionismo o le fusioni, aspetto che meriterebbe molta più attenzione di quella ad oggi riservata, si registrano tesi antitetiche. L'orientamento maggioritario dei rappresentanti delle amministrazioni locali sono dell'avviso che questi “contributi di scopo” devono essere concessi solo a precisi requisiti strutturali di disagio o di marginalizzazione dei comuni coinvolti e non sulla base della spesa storica (sono anni che assistiamo a questa contraddizione in termini tra i principi enunciati di risparmio e l'aumento dei trasferimenti storici a discapito degli altri comuni che se pur non uniti riescono a garantire un buon governo del territorio).

Con i finanziamenti senza controlli e senza obiettivi, si è alimentato un atteggiamento opportunistico nei Comuni, senza alcun reale investimento in modelli di cooperazione solidi e sostenibili. Pertanto il fondo per l'associazionismo dovrà essere indirizzato alle start up associative e alla razionale distribuzione delle risorse a disposizione verso le realtà territoriali più svantaggiate altrimenti si continuerà ad accentuare ulteriormente il gap socio-economico nelle diverse aree territoriali anziché far fronte alle diverse condizioni di svantaggio, di marginalità e di disagio dei piccoli Comuni. I stessi criteri dovrebbero essere rispettati nella ripartizione del fondo per le fusioni.

Pertanto si propone di riviere il discutibile sistema d'incentivo economico che così come proposto e rafforzato con la Legge di Stabilità 2016, crea in effetti ulteriore disomogeneità di accesso ai servizi tra i cittadini dei diversi territori, marcando a macchia di leopardo le differenze di quantità e qualità dei servizi finora erogati.

Alcuni aspetti più generali

In seconda analisi, sul tema dei piccoli comuni e la cooperazione intercomunale rileva anche il problema generale della finanza locale che con il suo essere da troppi anni un cantiere aperto, a causa dei tanti interventi normativi succedutisi nel tempo, ha reso complicata la vita degli amministratori e inciso sulla capacità di programmazione sia sulla spesa che sugli investimenti. Il sistema comunale in generale, quello dei piccoli comuni in particolare, inizia a presentare gravi problemi di sostenibilità finanziaria tanto che qualcuno, a seguito di quanto accaduto anche nelle provincie, inizia a parlare di “disequilibrio del comparto” e di un irresponsabile “dissesto indotto” dal Legislatore.

Occorrono dei punti fermi per consolidare un quadro di regole e strumenti più chiaro e definito, a partire dal contributo che il comparto Comuni è stato chiamato a dare per

concorrere al raggiungimento dei saldi di finanza pubblica. Occorre rivedere e migliorare le modalità della perequazione, cioè il meccanismo che dovrebbe trasferire fondi dai Comuni più “ricchi” a quelli più “poveri” sul piano fiscale (base imponibile e reddito pro-capite). E soprattutto vanno sostenuti quei Comuni con oggettivi indici di marginalità e disagio.

Occorre un’attenta ridefinizione dei diversi centri di spesa, e la contestuale riallocazione e razionalizzazione sia delle spese di competenza delle amministrazioni centrali che di quelle in capo alle autonomie territoriali.

Purtroppo sulla situazione finanziaria degli enti territoriali si evidenzia uno squilibrio nelle manovre di finanza pubblica adottate negli ultimi anni: agli enti territoriali, infatti, è stato chiesto «uno sforzo di risanamento non proporzionato all’entità delle loro risorse», in base a scelte andate «a vantaggio degli altri comparti che compongono il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche» (Corte dei Conti - Sezione Autonomie, deliberazione n. 29/2014). Tradotto: troppi tagli agli enti territoriali e troppa grazia ai ministeri.

I Comuni hanno assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica nel periodo 2010-2015, come riconosciuto anche da ISTAT, Banca d’Italia e Corte dei conti. Un contributo sproporzionato rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,1%), ma anche con riferimento al ruolo dei Comuni nella fornitura di servizi sociali, nella regolazione dell’economia urbana e negli investimenti locali.

Comuni e Province sono arrivati all’appuntamento con la riforma dei bilanci locali dopo aver subito in otto anni una cura da 31 miliardi, sotto forma di Patto di stabilità (19 miliardi) e tagli ai fondi (12 miliardi) (deliberazione nr 8/2016, Corte dei Conti, Sezioni delle Autonomie).

A tal riguardo sarebbe utile l’ulteriore e prezioso supporto dell’IFEL volto ad approfondire la destinazione di queste economie di spesa registrate in questi anni, rispetto al bilancio statale, e ottenute riducendo i trasferimenti erariali al comparto degli enti locali così come sarebbe, altrettanto utile, specificare in ogni occasione l’incidenza della spesa e del debito del comparto dei comuni in generale e quello dei piccoli comuni in particolare.

Sulle “politiche fiscali e tributarie” risulta sempre più arduo garantire una maggiore progressività ed equità dell’imposizione in quanto i bilanci dei piccoli comuni sono strutturalmente molto più rigidi rispetto ai comuni più grandi a causa della loro vocazione rurale o montana che normalmente comporta una base imponibile povera o un reddito pro capite basso. L’effetto del blocco dei tributi previsto dalla Legge di Stabilità 2016, che congela per un anno gli «aumenti» di aliquote e tariffe dei tributi e delle addizionali, ad eccezione della Tari, limita ulteriormente anche i comuni più virtuosi di poter effettuare politiche di equità. Poco è stato fatto da parte dell’ANCI per rilevare l’irrazionalità del blocco, che in realtà toglie leva fiscale solo a quei Comuni che in passato sono riusciti a quadrare il bilancio riducendo le spese e non aumentando il carico tributario dei cittadini, mentre i Comuni che hanno già utilizzato tutta la leva fiscale non subiranno alcuna

conseguenza. Per certi versi anche questa situazione determina una disparità di trattamento dei contribuenti.

Con l'applicazione dei nuovi vincoli sul pareggio di bilancio introdotti con la legge 243/2012 per attuare il pareggio costituzionale di bilancio, il sistema dei Comuni rischia di saltare, per cui occorre trovare dei correttivi subito se non vogliamo rimpiangere il tanto criticato Patto di stabilità.

Chi nei Comuni si aspettava negli ultimi anni un processo di ammodernamento o di razionalizzazione burocratica non può che restare deluso. L'Agenda Digitale locale sta comportando inevitabilmente degli investimenti e questi comporteranno inevitabilmente ulteriori aumenti di spesa di gestione. Dopo gli ultimi soldi sborsati nell'ultimo anno per adeguare i nostri sistemi operativi alla fatturazione elettronica ora ci troviamo a sborsare ulteriore denaro per il manuale di gestione documentale e relativa conservazione dei documenti e così via. C'è una scarsa interoperabilità dei sistemi della PA Locale fra essi e con quelli della PA Centrale; si registra una forte frammentazione dei sistemi anche all'interno degli Enti regionali e centrali, con conseguenti inefficienze e inutilizzi di risorse.

Le Regioni e le aree vaste, in accordo con la PA Centrale e noi comuni, dovrebbero farsi carico della gestione dei software e degli hardware se si vuole dare razionalità ed efficienza ad una funzione di interesse generale: inutile sottolineare che una politica del genere porterebbe significativi risparmi di spesa, a differenza di altre conclamate iniziative che hanno prodotto solo chiacchiere.

Sul piano legislativo regionale, al di là dell'inutile creatività a cui stiamo assistendo in gran parte delle regioni, manca la revisione organica della disciplina delle funzioni oggetto di conferimento agli enti locali. La commistione fra funzioni "conferite" e "delegate" porta a non avere chiarezza sull'impiego dei trasferimenti regionali, che non vengono destinati settorialmente ma confluiscono nel Fondo Unico, oggetto di progressivi tagli. E non penso che si possano sospendere l'esercizio di queste funzioni. Nessuno accenna a questi problemi.

Le questioni sinora sollevate dovrebbero in qualche modo convincere il Legislatore che la specificità di ogni contesto impedisce l'adozione di soluzioni predefinite, ottimali in qualunque situazione e astrattamente valide per tutte le funzioni fondamentali, prescindendo dalle caratteristiche geomorfologiche del territorio, da dimensioni e distanze fra Comuni, dall'omogeneità nei settori di sviluppo, dall'integrazione culturale delle popolazioni.

Per questo noi chiediamo un associazionismo non imposto, con minaccia di potere sostitutivo o una fusione indotta, ma di regole di cooperazione intercomunale che tengano conto di una attenta analisi delle singole Comunità e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire e che potranno fondare l'impianto politico-amministrativo, elaborando una taratura di risorse umane e finanziarie per il contesto specifico.

Occorre uno sforzo di attenzione e comprensione eccezionale, come eccezionale è il percorso verso l'associazionismo, perché si tratta di riformare parti dello Stato, piccole ma molto diffuse, operose e aperte a una leale cooperazione, oggi lasciate sole, senza una regia nazionale, senza un tavolo tecnico, con le Regioni spesso indolenti.

L'importanza della materia anche sotto il profilo costituzionale impone una profonda riflessione con lo Stato che deve svolgere un ruolo guida con provvedimenti organici, graduali e incisivi.

Per ripensare dalle basi e dare concreto sviluppo al percorso associativo è sperabile che la proroga al 31 dicembre 2016 sia propedeutica alla riscrittura di un impianto normativo esauriente e aderente alla realtà, finalizzato al risparmio, al miglioramento dell'azione amministrativa e alla modernizzazione della Pa.

Trattasi di una necessità condivisa da tutti e per questo auspichiamo un'immediata proposta di legge condivisa con l'ANCI.

Non si può sottolineare come sarebbe opportuno definire anche un programma di riordino territoriale che, nel complesso, possa contenere una serie di interventi di razionalizzazione volti all'efficientamento del sistema amministrativo, a partire dalla riforma dei servizi pubblici locali, la riorganizzazione del sistema degli enti, agenzie, società partecipate regionali o sub regionali, nuove personalità giuridiche (ex ATO) o nuovi enti di secondo grado, ai quali sono state affidate, discutibilmente, rilevanti funzioni amministrative, in parte rientranti nelle funzioni fondamentali dei Comuni!

A tutt'oggi, nonostante i ripetuti appelli, nessun Governo ha voluto attivare un tavolo tecnico per facilitare i processi di riorganizzazione degli apparati amministrativi e di redistribuzione quantitativa e qualitativa del personale, imposti ai Comuni di piccole dimensioni dai recenti provvedimenti in materia di associazionismo, sottovalutando come la realizzazione di tali percorsi aggregativi ed il loro successo, implica necessariamente una chiarezza del quadro regolativo ed un supporto straordinario.

Sarebbe opportuno, infine, che il Legislatore prendesse in considerazione i fenomeni gravi di spopolamento che riguardano alcune aree del nostro Paese (e le relative concause) al fine di predisporre misure urgenti di adattamento o di mitigazione e progetti integrati ed equilibrati tali da contrastare la tendenza attuale che vede abbandonare le aree interne, come nel nostro caso, a partire dalla fascia collinare pedemontana alla montagna. Da tenere in considerazione che lo spopolamento unito al progressivo invecchiamento della popolazione sta producendo un forte indebolimento della funzione di presidio del territorio.

Stringendo, vorremmo che il sistema dell'informazione e dei media fosse capace di dare agli italiani una rappresentazione di noi amministratori più vera e più giusta. Così come vorremmo che le Amministrazioni centrali dello Stato si liberassero dei pregiudizi e delle diffidenze che troppo spesso manifestano nei confronti delle Amministrazioni locali, a partire dai comuni più piccoli.

Merita rilevare come deludente risulta il dibattito che (non) si è sviluppato in questi ultimi anni a decorrere dal discutibile D.L. 78/2010 (art 14 commi 25-31) e successive modifiche ed integrazioni sull'esercizio associato delle funzioni, così come altrettanto deludente si è rilevato il programma formativo rivolto agli Amministratori comunali e ai Responsabili della Gestione dei Comuni, al fine di approfondire gli aspetti legati alla gestione associata delle funzioni comunali.

Associazionismo oppure fusione di comuni

Sulla questione convenzioni, unioni di comuni (unioni di comuni montani o unioni montane) o fusioni di comuni si invita a non demonizzare o osannare tali istituti giuridici e soprattutto si chiede opportunamente di ragionare prima sui contenuti anziché sui contenitori anche perché il processo di riorganizzazione dell'assetto amministrativo è molto complesso e delicato e non riconducibile a semplici slogan.

Che l'Italia sia il paese dei piccoli comuni è indubbio. Infatti il 69,9% delle amministrazioni comunali sono rappresentate dai piccoli comuni i cui territori coprono il 54,2% di quello italiano.

I nostri padri costituenti, con chiara in mente la lunga tradizione civica dei comuni, inclusero tra i principi fondamentali a cui avrebbero dovuto ispirarsi le politiche della Repubblica il riconoscimento del ruolo delle autonomie locali, attraverso l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (art. 5 della Costituzione).

Il Comune è l'elemento centrale di una solida tradizione civica italiana che dal Medioevo giunge fino alla Costituzione repubblicana. In Italia, più che altrove, i territori locali fondano il loro profilo istituzionale sul Comune, che rappresenta il livello primario della democrazia e della rappresentanza politica. Specialmente nei piccoli comuni, il Municipio e il sindaco sono un punto di riferimento insostituibile per i cittadini.

In una fase storica come quella che stiamo vivendo, caratterizzata dal progressivo allontanamento dei cittadini dai luoghi decisionali, dall'irruzione dei poteri economico-finanziari nei processi di governo, dal diffondersi di sentimenti diffusi di antipolitica che alimentano i populismi, è necessario un rafforzamento soprattutto del ruolo dei piccoli comuni, cioè l'esatto contrario del loro smantellamento.

Bisogna adoperarsi per il mantenimento di un presidio democratico dentro le comunità locali, per il rispetto e la valorizzazione delle identità e per il rilancio del ruolo dei Consigli comunali come luogo di partecipazione politica.

Dobbiamo sostenere i piccoli comuni nella loro attività di erogazione di quei servizi fondamentali ai cittadini che, per caratteristiche intrinseche, enti di più grandi dimensioni non riuscirebbero a fornire con altrettanta efficacia e puntualità. Un buon governo locale non è riproducibile su dimensioni troppo vaste.

Se i piccoli comuni sono in difficoltà dobbiamo aiutarli a vivere, non a morire.

Purtroppo invece il modo in cui oggi si affronta il tema delle fusioni dei comuni, proponendone in alcuni casi l'obbligatorietà per legge, in altri promuovendo processi che ne sanciscono l'obbligatorietà di fatto, segna un insostenibile attacco alle autonomie locali ed all'esistenza stessa dei piccoli comuni.

Trattasi di un attacco condotto sulla base di un approccio contabile-amministrativo che, non solo non tiene conto di altre dimensioni, ma soprattutto non si fonda su alcuna evidenza oggettiva di dati economici e finanziari visto che, in verità, l'impatto dei costi dei piccoli comuni nella spesa pubblica nazionale è del tutto marginale, sia in valore assoluto che percentuale. Altri sono i centri di spesa improduttivi nel nostro Paese!

Assistiamo ad analisi fondate solo sul parametro del numero degli abitanti, che impediscono di comprendere come i processi di fusione, soprattutto nelle zone montane e rurali, possano creare, o aggravare, le criticità connesse all'estensione territoriale dei comuni, la cui eccessiva ampiezza incide negativamente sull'efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Ci troviamo di fronte a proposte che non tengono conto delle profonde differenze tra le aree del Paese, che conta Regioni come la Lombardia con un numero di comuni pari a 1.500 con una media di 6.500 abitanti o il Piemonte con i suoi 1.200 comuni con una media di 3.600 abitanti, ed altre come la Toscana che invece ne conta 279 con una media di 13.450. La Regione Marche conta 236 comuni distribuiti su una superficie di 9401 kmq mentre la Liguria conta 235 comuni distribuiti su 5416 kmq. Numeri che non si possono sottovalutare!

Oppure si registrano attacchi strumentali condotti utilizzando numeri per creare sensazione, facendo ritenere che gli 8.000 comuni italiani, circa uno ogni 7.500 abitanti, siano un'insostenibile anomalia, quando ad esempio la Francia, Stato tradizionalmente centralizzatore, ne ha oltre 36.500, cioè uno ogni 1.700 abitanti, e non si sogna di mettere in discussione l'esistenza dei piccoli Comuni, pur pretendendo un'organizzazione sovracomunale di alcune funzioni e servizi.

Le politiche di razionalizzazione devono infatti riguardare la gestione di alcune funzioni o servizi comunali, dai quali derivano i costi e dipende l'efficienza dell'azione amministrativa, e non l'azzeramento degli organi di rappresentanza politica, che non sono, come sostengono demagogicamente taluni, un costo ma un'indiscussa risorsa democratica, una straordinaria rete di partecipazione democratica, di volontariato civico, di impegno per la propria comunità, per la sua coesione sociale, per la promozione ed il sostegno al suo sviluppo, là dove possibile.

Le riforme che hanno alleggerito i bilanci degli enti locali non dovevano tradursi in una sforbiciata così profonda da rendere impossibile lo svolgimento delle loro funzioni, soprattutto quando in gioco ci sono settori di notevole rilevanza sociale.

Il problema è serio per i conti e grave per le sue ricadute concrete perché colpisce con più forza gli anelli più deboli del sistema, a partire dai Comuni più piccoli. Occorre porre

rimedio al taglio di risorse in modo lineare, senza una adeguata valutazione del rapporto tra attribuzioni intestate, risorse impiegate e servizi da rendere.

Le necessarie e improrogabili politiche di razionalizzazione, valorizzazione e coordinamento di territori e comunità devono essere perseguite, con convinzione e determinazione, utilizzando gli strumenti delle forme associative. Le unioni di comuni e le convenzioni, con qualche necessario miglioramento normativo, possono essere considerati un modello istituzionale valido, non qualcosa di propedeutico alla fusione.

Occorre ricalibrare forme di sostegno e di incentivazione dell'associazionismo che tengano conto delle diverse specificità territoriali.

Per intenderci fino in fondo si propone per l'Italia una soluzione simile alla cooperazione intercomunale francese. Per essere altrettanto chiari, il coordinamento dei piccoli comuni è fermamente contrario alla PDL 3420 "Modifica al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di popolazione dei comuni e di fusione dei comuni minori" (dell'on. Lodolini ed altri) presentata alla Camera l'11 novembre 2015 e che propone la fusione obbligatoria dei comuni la cui popolazione sia inferiore a 5.000 abitanti! Si è invece a favore della PDL 65 (dell'on. Realacci ed altri) presentata alla Camera il 15 marzo 2013 "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali nonché deleghe al Governo per la riforma del sistema di governo delle medesime aree e per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali".

Si rende opportuno, ribadendo in questa sede quando già formalizzato in una nota, che l'ANCI Marche e l'ANCI nazionale, anche in virtù della ragione sociale dell'Associazione che mira a tutelare e rappresentare gli interessi generali dei Comuni, prendano una precisa, esplicita ed inequivocabile posizione CONTRARIA alla PDL 3420 o altri simili proposte per dare il senso del nostro orientamento anche ai parlamentari.

A tal proposito, e più in generale, si rende opportuno invitare tutti i Sindaci delle Marche a sottoscrivere un manifesto (di cui ho predisposto una bozza e che verrà trasmesso all'ufficio di presidenza) per la valorizzazione dell'autonomia dei Comuni, sulla base di quanto ho sinora esposto e che auspicio possa essere condiviso.

E' evidente quindi, che il coordinamento dei piccoli comuni dell'ANCI Marche è orientato più sull'associazionismo dei comuni. Dunque PIÙ AUTONOMIA PER LAVORARE INSIEME.

Per quanto riguarda il tema delle fusioni, di cui vi informerà il consulente Petrucci con approfondimenti tecnico-scientifici sicuramente interessanti, si ritiene che queste dovranno essere portate avanti solo dove esiste una chiara, inequivocabile ed esplicita volontà, espressa direttamente dalle singole popolazioni interessate attraverso un referendum e dalla positive deliberazione dei loro amministratori, democraticamente eletti.

Conclusioni

La questione dei piccoli comuni e il loro associazionismo dovrebbe assumere una valenza strategica nel sistema Italia.

Spesso, nella normativa che riguarda i piccoli Comuni, non sarebbe neppure necessaria una particolare genialità o complessità degli interventi. Sarebbero più che sufficienti buon senso e conoscenza della realtà, per garantire alle norme non una straordinaria capacità innovativa ma almeno il requisito minimo della ragionevolezza. Noi Sindaci vorremmo dare un contributo in questa direzione.

L'auspicio pertanto è che si torni a ragionare con urgenza su tutti gli attuali aspetti normativi relativi ai piccoli comuni e sui relativi effetti dannosi che stanno producendo, senza sottovalutare, come spesso accade, che tali amministrazioni comunali e le loro scelte svolgono un ruolo centrale nella vita dei cittadini e del territorio rappresentato.

Se si tiene conto di quanto è stato detto e quindi si riconosce la centralità dei Comuni, l'Italia vera e concreta, tutti i Sindaci sono pronti a fare fino in fondo la propria parte.

In questo frangente storico il ruolo dell'ANCI appare fondamentale nell'interlocuzione con il Governo, Parlamento e Regione per il conoscimento ed il «promuovimento» dei Comuni, così come sancito dalla Costituzione. La posta in gioco è molto alta. Non possiamo permetterci di sbagliare.

Il Coordinatore dei piccoli Comuni

Roberto De Angelis

(Sindaco di Cossignano)

