



Ancona, 6 marzo 2015

**Assemblea Straordinaria ANCI Marche
Sala Conferenza, Mole Vanvitelliana - Ancona**

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

Signor Presidente dell'ANCI on Piero Fassino
Signor Presidente dell'ANCI Marche Maurizio Mangialardi
Esimi Colleghi, Autorità, gentili ospiti, cari amici,

grazie della vostra presenza e della vostra attenzione.

Desidero innanzitutto rivolgere a nome di tutti i 236 Sindaci marchigiani, in particolare da parte dei 170 sindaci dei piccoli comuni, un particolare e affettuoso ringraziamento al Presidente on. Piero Fassino che ci onora della Sua presenza assicurandogli l'apprezzamento per il suo impegno, la sua passione, la sua guida e la sua autorevolezza, in questi anni difficili della storia del nostro Paese, utili a conferire forza e grandezza ai valori culturali e politici di questa benemerita Associazione in rappresentanza di tutti i Sindaci e amministrazioni comunali locali.

Nel porgere il mio saluto a questo consesso sento l'obbligo graditissimo di salutare il Presidente dell'ANCI Marche Maurizio Mangialardi, il direttore dell'Anci Marche Marcello Bedeschi ed i componenti della segreteria, tutti i membri del direttivo con i quali in questi anni ci siamo misurati, tra ansie, preoccupazioni e speranze, con nuovi obiettivi ed inevitabili difficoltà amministrative.

Come coordinatore uscente dei piccoli Comuni ho l'onore di porgere il saluto di benvenuto a tutti gli amministratori presenti, in particolare agli amministratori dei piccoli comuni, che per l'occasione, mi consentono, attraverso questa relazione, di contribuire al dibattito con alcune riflessioni e considerazioni sollevando critiche generali sul percorso legislativo a partire dall'attività di normazione a livello nazionale e poi regionale, auspicando di poter contribuire a far migliorare ciò che ancora è migliorabile.

La condizione generale dei Comuni, sia piccoli che grandi, che oggi assomma tagli e incertezze sia ordinamentali che finanziari, è ormai insostenibile. Il Paese continua ad essere prigioniero di una crisi economica e sociale che morde nella vita, nel lavoro, nel reddito di persone, famiglie e imprese, suscitando inquietudini, ansie, paure. E lo

sappiamo bene noi Sindaci, che ogni giorno siamo destinatari delle angosce e delle domande di chi vede la propria vita quotidiana insidiata dalla incertezza e dalla precarietà.

La centralità del ruolo dei Piccoli Comuni per la ripresa economica ed il mantenimento del presidio del nostro Paese non può e non deve continuare ad essere messa in discussione. E' a rischio la tenuta del 54% del territorio nazionale e delle sue irripetibili identità.

Negli ultimi anni l'impasto di interventi legislativi mutevoli e i dubbi sui diversi fronti attuativi hanno provocato un forte clima di incertezza e confusione nel comparto. In particolare l'assetto relativo all'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni si è rilevato inadeguato, sconveniente ed inopportuno.

Infatti il percorso normativo si presenta non (sempre) organico e coerente, alcune disposizioni non risultano chiare e praticabili. Troppi ed inutili sono i provvedimenti normativi di natura emergenziale. Si registra eccessiva disinvoltura e leggerezza nel legiferare.

Eppure qualche esimio giurista ci aveva fatto notare che il testo unico degli enti locali non rappresenta una semplice raccolta di disposizioni normative, ma costituisce, o meglio dovrebbe costituire, un "ordinamento" autonomo, "bilanciato", qualcosa di più complesso e ordinato.

Gli esiti di questo percorso imposto obbligatoriamente ai soli piccoli comuni, se pur spesso mescolati nello spazio con i più grandi, sono incerti, sia sugli effetti che queste disposizioni possono determinare in termini di risparmio effettivo, sia sul terreno del miglioramento della qualità dei servizi erogati e più in generale, sul miglioramento della qualità dell'attività amministrativa.

Oggi, più che mai, si rende necessario sollecitare una urgente manutenzione normativa che prenda in considerazione tutti i Comuni (e gli enti locali in generale) secondo le differenze strutturali di ciascuno, acclamate da una precisa e specifica diagnosi.

I Comuni non sono tutti uguali. Omologare, attraverso letture stereotipate, gli effetti normativi e finanziari sulla vasta gamma di diversità espresse da queste comunità è sbagliato. Non esiste una sola tipologia di Comune, ma una vasta gamma estremamente diversificata. Un comune di 500 abitanti non è paragonabile ad uno che ne conta 5000 e quest'ultimo differisce notevolmente da una città e da una metropoli. La realtà è fatta di enti estesi territorialmente e di enti concentrati su un fazzoletto di terra. Di enti prosperi e poveri, avanzati e arretrati. E le distinzioni non finiscono qui. Altre se ne potrebbero aggiungere.

"Non c'è nulla che sia più ingiusto quanto far parti uguali fra disuguali" secondo il condivisibile ammonimento di don Lorenzo Milani.

Continuare a coltivare l'illusione che la semplice imposizione di tetti di spesa e tagli ai trasferimenti sia di per sé sufficiente a indurre comportamenti virtuosi sul lato della spesa

locale è ingiustificato. Un intervento indiscriminato su tutti non aiuta a distinguere i vizi e le virtù delle amministrazioni comunali.

Per evidente ragione strutturale e tendenziale, a forza di razionalizzare, tagliare, contenere, ridurre, siamo andati ad incidere concretamente sui livelli qualitativi e quantitativi dei servizi offerti. La situazione è tale per cui sembra già un successo riuscire a mantenere ciò che si ha. I piccoli comuni hanno sviscerato ogni voce di costo per verificarne il rendimento amministrativo. I margini di manovra sono oramai ridotti se non annullati. In queste condizioni diventa arduo per chiunque poter realizzare una giusta politica fiscale e tariffaria progressiva.

Il tema delle gestioni associate da sempre desta attenzione da parte degli amministratori. Emerge sempre più la necessità di esercitare funzioni e servizi insieme tra le diverse amministrazioni locali. Non sempre però le esperienze di integrazione delle funzioni hanno consentito il conseguimento di significative economie di scala, la razionalizzazione delle procedure ed un miglior impiego e valorizzazione delle risorse umane, pur se in presenza di un innalzamento dei livelli qualitativi dei servizi erogati e richiesti dai nostri concittadini.

Fermo restando le difficoltà applicative di nuovi sistemi organizzativi e le resistenze culturali che si possono incontrare nei processi aggregativi, non si può continuare ad imporre e a ragionare di gestione di funzioni fondamentali anziché di servizi in forma associata senza avere una visione d'insieme ed una prospettiva complessiva, senza aver operato una "mappatura" delle attività tradizionalmente svolte, delle competenze e delle professionalità disponibili.

Tutto ciò sta mettendo fortemente in discussione la stessa sopravvivenza di un patrimonio culturale, sociale ed economico rappresentato dai piccoli Comuni, fondamentali presidi del territorio, luoghi naturali dell'aggregazione civile, dove si formano e si sviluppano il sentimento di identità e la coscienza democratica dei diritti e dei doveri dei cittadini.

Anche per questo molti Amministratori comunali si stupiscono dell'incauta normazione che si registra nel comparto dei Comuni, sottovalutando l'importanza dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali e non fondamentali delle autonomie locali e che riguarda, in particolar modo, i piccoli comuni. Eppure si tratta di un tema importante e difficile, un problema di ingegneria amministrativa che richiede una straordinaria attenzione perché stiamo parlando di qualcosa di molto serio e che parla di un pezzo strategico di una vera prospettiva di riforma e modernizzazione del Paese.

Si pensi quanto possa essere importante sostenere i piccoli Comuni ripensando i meccanismi della finanza locale differenziando ciò che è rimasto dei trasferimenti nazionali o regionali sulla base delle proprie capacità strutturali e di disagio accertati secondo una griglia di parametri oggettivi. Poca, per non dire nulla, è l'attenzione riservata ai territori con minore capacità fiscale per abitante soprattutto se si vuole assicurare i servizi in maniera omogenea sul territorio e la necessità che si tenga conto delle esigenze e dei bisogni delle comunità locali.

Quando si parla di piccoli Comuni occorre liberare il campo da ogni equivoco. Pensare che «i Comuni italiani sono troppi» mentre sul piano statistico il numero è in linea (se non migliore) con le altre realtà europee e «obbligare solo quelli con meno di 5 mila abitanti ad associarsi perché conviene», quando ciò è ancora da dimostrare, ha solo prodotto ad oggi leggi i cui scarsi risultati iniziano ad essere puntualmente censiti anche dalla Corte dei Conti. Si legga a tal proposito la relazione del 29 dicembre scorso - Sezione delle Autonomie - Delibera n. 29/2014/SEZAUT/FRG.

Per fortuna che accanto ai preconcetti ci sono i numeri, che ne possono fare giustizia o quanto meno introdurre ragionevoli dubbi in solide certezze. D'altronde, in nessuna parte d'Europa è in discussione il numero dei piccoli comuni. E' evidente che il tema e il punto non sta nel numero in se ma nel come è organizzato e funziona un sistema, come sono distribuite e gestite le competenze, e così via.

E non si dubiti sul tema dei costi della politica: dietro a queste piccole realtà non si annidano privilegi ma c'è tanto civile impegno da parte degli amministratori locali (e dei suoi dipendenti), la cui opera non è stata invece mai adeguatamente ricompensata, anche in considerazione ed in comparazione con ciò che avviene nei paesi europei dove gli amministratori locali sono più remunerati di noi (ma non è questo che oggi ci preoccupa!).

“Numerosità” e superficie

Chi lamenta la “numerosità” dei Comuni italiani aggiunge che 5.640 di essi hanno popolazione inferiore ai 5 mila abitanti e che sono moltissimi i «Comuni polvere», sotto i mille. La notazione è accompagnata spesso da commenti di sufficienza e talvolta di disprezzo, non tenendo conto del ruolo che tale presidio svolge per la coesione della comunità e in considerazione anche del territorio che esso amministra. Infatti i 5.640 Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti (il 70,0 % dei Comuni d'Italia e con 10,16 milioni di residenti, cioè il 16,7% della popolazione italiana) governano, cioè mantengono, curano, presidiano ben 163.405 Km² di territorio italiano, cioè il 54,1% del totale.

Allora questo dato non è significativo almeno quanto quello della popolazione?

Il rischio aumenti per la spesa

Ma c'è di più: i piccoli comuni sono stati obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali attraverso convenzioni o unioni di comuni. Ma chi assicura che l'associazione obbligatoria delle funzioni fondamentali, in luogo di funzioni e servizi, porti con se efficienza, efficacia e soprattutto economicità? Nessuno. Anzi tutti ammettono che i costi nel breve-medio periodo lieviteranno. D'altronde l'esperienza insegna che l'insieme di diversi Comuni danno vita a Unioni per lo più di scarsa consistenza operativa e finanziaria. Le Unioni più robuste sono in gran parte in Emilia Romagna ma in esse un ruolo determinante viene svolto da Comuni tutt'altro che piccoli. E questo dovrebbe farci riflettere così come dovrebbe farci riflettere la storia di tanti enti di secondo grado che in Italia hanno generalmente fallito nella loro missione.

Le contromisure

Dalla situazione che è venuta a crearsi non si esce con l'ennesimo rinvio ma solo con una rivisitazione di ciò che non va. È necessario ripensare alla radice la natura dei problemi che si intende fronteggiare e le soluzioni compatibili con le realtà comunali. Va superato l'obbligo per i piccoli Comuni di associarsi per sostituirlo con politiche innovative di incentivazione della cooperazione intercomunale: vanno individuate a partire dalla conoscenza della domanda, soprattutto di quella inespressa, di servizi. Al riguardo le Ict, la revisione dei processi amministrativi e la creazione di centri di assistenza tecnico-amministrativa a sostegno dell'operatività dei piccoli Comuni possono rappresentare punti di partenza per esplorare le possibili alternative all'approccio sin qui seguito. Intanto si può - e si deve - produrre conoscenza sulla realtà dei piccoli Comuni e delle loro esperienze associative.

Alcuni motivi del mancato decollo dell'associazionismo

Il Governo non può continuare a considerare l'associazionismo come una modalità per tagliare la spesa improduttiva, mentre chi ha sperimentato le gestioni associate di norma verifica che la convenzione o l'unione di comuni genera, almeno inizialmente, costi più elevati senza garantire risparmi a regime. Purtroppo risulta difficoltoso saper praticare, nelle gestioni associate, la distinzione tra decisioni strategiche, che richiedono un elevato livello di partecipazione politica, e decisioni gestionali, che non possono essere "assembleari", ma vanno prese in sedi tecniche, "manageriali". Occorre 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. Nelle gestioni associate, nel momento in cui ci si trova a dover condividere la stessa esperienza associativa con comuni non obbligati ad associarsi e, dunque, con un legame meno "impegnativo", mina in partenza ogni vincolo solidaristico necessario per qualsivoglia gestione associata. Quando si obbliga ad un esercizio associato non si può non tener conto della questione della distanza dei piccoli Comuni dai centri urbani e quindi pensare di assimilarli tutti allo stesso piano.

Si attribuisce false patologie ai piccoli Comuni (come ad esempio eccessivi costi unitari per alcuni servizi) mentre in generale l'analisi dei bilanci 2012 dei Comuni pubblicati dal Ministero dell'Interno (finanzalocale.interno.it), dimostra che i piccoli Comuni sono gestiti molto meglio dei grandi Comuni, almeno per quanto riguarda le Entrate: ne è indice autorevole il fatto che essi vantano il più basso tasso medio di residui attivi (14,7%-16%) tra tutti i cluster di Comuni presi in esame (gli altri valori sono: il 18,8% nei Comuni tra 5.000 e 10.000 abitanti; 22%, nei comuni con abitanti tra 10.000 e 20.000; 30,8% nei Comuni di dimensioni superiori ai 20.000 abitanti).

Anche per questi motivi è forte la fierezza di molti amministratori, il loro sentirsi sia sul piano etico che su quello della dedizione alle proprie comunità "più a posto", più affidabili della media dei politici di rango superiore. E, soprattutto, non si reputano in alcun modo corresponsabili dello stato precario della finanza pubblica, per cui rifiutano ogni pretesa tutoria nei confronti dei Comuni da essi amministrati.

Non si può inoltre tacere l'incapacità di molte Regioni di proporre valide iniziative di supporto alle gestioni associate per renderle "sostenibili" e l'inesistenza di una regia nazionale così come non si può non tener conto come ogni convenzione o unione, normalmente, fa storia a sé: tra di esse non intercorrono rapporti, relazioni, scambi di esperienze. A volte non sanno l'una dell'esistenza dell'altra. Le poche unioni che hanno avuto successo si offrono come modelli senza cogliere, spesso, le differenze strutturali che le connotano rispetto alla grande maggioranza delle unioni di comuni esistenti.

Le funzioni fondamentali ed il contenuto materiale

Come osservato 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.

Risulta evidente la estemporaneità e il carattere emergenziale dell'individuazione delle 11 funzioni fondamentali. Rispetto alla proposta della Carta delle Autonomie (XVI Legislatura, A.S. n. 2259) mancano alcune funzioni fondamentali tra cui, ad esempio, la "costruzione, gestione e manutenzione delle strade comunali" salvo una interpretazione estensiva dei contenuti di alcune funzioni fondamentali come l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale oppure come la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e pertanto, da più parti, si auspica la riscrittura finale secondo l'elenco della citata Carta, che si presenta indubbiamente molto più esaustivo e con maggiore organicità.

Resta 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, così come difficoltoso resta l'individuazione delle eventuali funzioni non fondamentali rispetto a quelle proprie e delegate.

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. Ciò potrà comporterà problemi nelle fasi operative della gestione associata e nelle rendicontazioni contabili, 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). Sarebbe opportuno e necessario individuare, in campo nazionale, un minimo comune denominatore uniforme o un criterio omogeneo per interpretare i contenuti delle funzioni fondamentali e non fondamentali. E questo è un problema di tutti i comuni: grandi e piccoli.

Alcune osservazioni ed interrogazioni sui livelli di efficacia ed efficienza della gestione in convenzione

Il decreto 11 settembre 2013 del Ministero dell'Interno "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" necessita assolutamente di un aggiornamento normativo e sicuramente qualche riflessione di merito in più, in virtù dell'approssimarsi delle prime rendicontazioni.

Ad una prima lettura, il decreto fornisce indicazioni sufficientemente chiare, su come gestire la partita delle convenzioni. Le direttrici di marcia suggerite sono due: a) contenere le spese correnti, rispetto al periodo precedente, quando la funzione/servizio era svolta singolarmente dal comune;
b) raggiungere livelli più elevati nella qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. Se queste sono le "certezze", allo stesso modo dobbiamo evidenziare le, eventuali, lacune e la presenza di questioni ancora irrisolte o di dubbia interpretazione.

Nello specifico l'attestazione di efficienza si fonda su dati di bilancio relativi ai valori della sola spesa corrente. Al termine del triennio di osservazione i dati desunti dalla contabilità finanziaria dovranno dimostrare un risparmio di spesa per ogni singolo ente di almeno il 5 % rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione.

Prendendo a riferimento le funzioni fondamentali dei comuni è evidente che alcune funzioni potranno subire le auspiccate riduzioni di spesa mentre altre, come ad esempio il catasto o l'attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi oppure la statistica, nel tempo non potranno che registrare solo aumenti di costi perché rispettivamente la funzione catasto attende la riforma attuativa dello Stato e relative e nuove incombenze comunali che prima non si esercitavano mentre l'attività di protezione civile dipenderà dagli interventi o calamità non programmabili, almeno che non si interpreta nel senso più restrittivo considerando la riduzione della spesa relativa solo al momento organizzativo. E poi ci sono funzioni fondamentali che generano scarsi - o quasi nulli - volumi di spesa corrente per acquisti o prestazione di servizi. I loro costi sono rappresentati essenzialmente dalle persone che vi lavorano e pertanto la riduzione sarà impossibile. Tra l'altro, in generale, i costi delle materie prime negli anni sono aumentati, anche l'IVA è aumentata per cui è inevitabile l'aumento dei costi della gestione corrente relativa alla fornitura di beni e servizi.

Concreto è il problema della compartecipazione della spesa per le nuove responsabilità da conferire con l'attribuzione di P.O. per la funzione convenzionata, la cui medesima funzione era sinora attribuita, in deroga, al sindaco o assessore, nonché al segretario comunale con risparmi certificati di spesa e che ovviamente, con le nuove convenzioni, non potranno continuare ad esercitare come prima.

Continuare a diminuire ulteriormente il livello attuale di spesa, che verosimilmente può attestarsi in prossimità di valori minimi, significherebbe per la gran parte dei Comuni abbassare il livello dei servizi erogati oppure escluderli definitivamente. E ciò potrebbe

pregiudicare la funzionalità della gestione e lo sviluppo dell'associazionismo stesso oltre che un evidente detrimento della qualità dell'offerta e della capacità degli enti di rispondere prontamente alla dinamica della domanda, accelerando esiti incrementali del già esistente gap di disuguaglianze sociali che ancora oggi inficia i livelli costituzionalmente garantiti di qualità della vita e non consente di raggiungere, con la dovuta uniformità territoriale e sociale, standard condivisi sui servizi essenziali.

Non si può continuare a tagliare risorse in modo lineare “senza una adeguata valutazione del rapporto tra attribuzioni intestate, risorse impiegate e servizi da rendere”.

Tra i diversi scenari che si stanno concretamente realizzando, emerge il fatto che quando si stipulano delle convenzioni i partner amministrativi non sono sempre gli stessi. Ovviamente ciò è dipeso dalle valutazioni concrete di gestione della funzioni in questione, valutazione che non può non essere tenuta in considerazione. Specularmente, però, tutto ciò complica la rendicontazione perché alcuni aspetti organizzativi e di spesa si intrecciano.

Si ritiene, inoltre, opportuno che si debba valutare il triennio di osservazione non per singola funzione fondamentale ma bensì per tutto l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, e soprattutto avviare il termine del triennio dall'avvio del completamento di tutte le funzioni fondamentali (e non alcune) e comunque per anno solare (e non frazioni di questi). In altre parole, nel processo di riorganizzazione delle macchina amministrativa, diventa complicato rivedere l'assetto organizzativo e la redistribuzione delle risorse umane e finanziarie senza avere una visione complessiva di tutte le convenzioni messe in campo.

La riduzione di tale spesa non tiene conto di quei Comuni che si sono trovati temporaneamente a non registrare una determinata spesa di personale per mancanza del relativo personale specifico di servizio. Si pensi ad esempio alla mancata presenza dei vigili nei comuni più piccoli. Con la stipula della convenzione il Comune dovrà andare incontro ad una spesa aggiuntiva per rideterminare un equilibrio nella riorganizzazione. Non può essere diversamente. E non si può pretendere che tale e determinata spesa aggiuntiva dovrà essere compensata con la minore spesa di personale riferita ad altre funzioni fondamentali da gestire in forma associata con il medesimo partner amministrativo, così come scritto nel parere del Ministero dell'Interno datato 27.02.2013.

Si sta verificando che per molte funzioni fondamentali i diversi comuni non avevano P.O. e quindi dovranno eventualmente istituirle con aggravio dei costi. Una amministrazione con diverse P.O. risulterà avvantaggiata rispetto a quelle amministrazioni che, per ragioni di bilancio, hanno dovuto ridurre le P.O. Non solo: a parità di dimensioni demografiche spesso si registrano variazioni del numero delle P.O. ma possono variare nell'ambito della medesima P.O. anche gli importi tra un minimo ed un massimo garantito dal CCNL. Ancora una volta, in tali casi, risulteranno premiate quelle amministrazioni che storicamente hanno attribuito P.O. con indennità al massimo, a prescindere dal carico e la responsabilità di lavoro.

Probabilmente ciò che sfugge a coloro che hanno elaborato certe disposizioni è che notoriamente i piccoli comuni non dispongono di personale in esubero e molte volte è

stato fatto già ricorso alle convenzioni per il personale per espletare le funzioni più importanti. E certe scelte spesso sono state condizionate dalle modeste basi imponibili patrimoniali o reddituali della relativa comunità amministrata. Basti richiamare i dossier Ifel sul personale oppure l'atlante dei piccoli comuni 2014 per farsi una idea del personale arruolato nei piccoli comuni.

Poi si deve tener conto che nelle funzioni proprie dei comuni ci sono funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali, oltre alle funzioni delegate. Non risulta affatto facile redistribuire il carico di lavoro tra le risorse umane disponibili a garanzia di tutte le funzioni che l'ente dovrebbe erogare.

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).

Dunque si ritiene che accorpate forzatamente Comuni "deboli" non necessariamente si garantirà la formazione di un governo locale "forte" di cui si ha bisogno.

Occorre pertanto introdurre nella formulazione della gestione associata il concetto di appropriatezza amministrativa nella riorganizzazione degli assetti amministrativi dei piccoli comuni altrimenti si accentueranno ulteriormente le già note differenze delle quantità e delle qualità dei servizi sinora erogati nei diversi ambiti territoriali, in relazione alla ricchezza o meno dei comuni che tenderanno ad associarsi.

Rispetto alla "Dimostrazione dell'efficacia" si prevede che il livello di efficacia dovrà essere dimostrato attestando di aver raggiunto un migliore livello di servizi nella gestione in convenzione, rispetto all'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione, per almeno 3 delle 8 attività individuate dall'articolo di riferimento. A tale scopo è necessario dimostrare almeno tre indicatori positivi di cui ciascuno per ogni attività diversa di riferimento.

La formulazione delle attività e dei parametri lasciano molto a desiderare e per i contenuti, non riferiti a tutte le funzioni fondamentali, e per l'individuazione degli indicatori, che favoriscono chiaramente le amministrazioni che in passato hanno svolto meno attività e servizi rispetto alle amministrazioni che hanno registrato performance superiori alla media. Anzi, il combinato disposto di questi parametri di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia, favorirà per l'ennesima volta le amministrazioni comunali che hanno speso di più a fronte di minori servizi svolti.

Resta da chiarire, sempre sulla base delle disposizioni del decreto, come si procede nel momento in cui un comune convenzionato non riesce a dimostrare i livelli di efficacia ed efficienza richiesti (ad esempio per una funzione fondamentale) e per chi scatta l'eventuale esercizio obbligato della funzione in unione di comuni se i restanti comuni partner, ad esempio, presentano certificazioni positive. Rimane il dubbio legittimo di

coloro che si chiedono come mai, se non dovesse funzionare la convenzione per la funzione fondamentale prescelta potrà poi funzionare l'esercizio associato attraverso un nuovo ente di secondo grado per la medesima funzione.

L'organizzazione ed il personale

Attualmente l'operatività dei limiti di spesa e di turn over, le forme di "impegno" del personale nelle gestioni associate e i relativi istituti contrattuali, la costituzione e la gestione del fondo per il miglioramento dei servizi nella gestione associata, le politiche incentivanti, gli aspetti organizzativi (l'individuazione delle P.O. e l'articolazione dei servizi), la gestione delle politiche assunzionali, la gestione del servizio personale in forma associata, non rendono agevole il processo associativo.

Determinati tetti rendono difficili governare il personale in modo autonomo nei comuni in convenzione e nell'Unione e creano problemi di calcolo in caso di variazione della compagine associata. Si riscontra, inoltre, difficoltà di gestire la spesa non attribuibile direttamente ai servizi associati così come difficoltoso risulta la gestione delle assunzioni fatte per conto dei comuni o per servizi comunali.

Preme anche sottolineare che l'incidenza dei dipendenti comunali dei piccoli Comuni sul totale dei dipendenti comunali è pari al 17% (72.114 su 424.214) (fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2013) ed in pianta organica di norma non figurano profili giuridici dirigenziali.

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.

La gestione associata è più complessa di quanto si possa immaginare. Occorrono, innanzitutto, reali processi di concertazione tra i diversi attori pubblici ed una rapporto di coerenza e complementarità tra la normativa nazionale e quella regionale. Tutto ciò per l'evidente coinvolgimento di una molteplicità di aspetti che vanno attentamente considerati.

Si dovrà scongiurare l'idea di costituire enti locali artificiali, calati dall'alto, e non "riconoscibili" o non sentiti propri dagli Amministratori locali e dai cittadini. L'auspicio è che si possa tornare a ragionare sulle funzioni da dover governare obbligatoriamente in associazionismo garantendo in concreto un sostegno alle gestioni associate tra i Comuni, con provvedimenti organici, gradualmente ed incisivi, e non con decisioni avventate che hanno il solo effetto di peggiorare quanto di buono è stato realizzato negli anni, mortificando gli impegni profusi dai migliori amministratori locali.

Una ulteriore riflessione andrebbe posta con urgenza sulle disposizioni attuali in materia di acquisti centralizzati quanto all'acquisizione di beni e servizi quanto all'acquisizione di lavori che rischiano di essere causa di ulteriori penalizzazioni e aumenti di costi e che, in particolare nei piccoli Comuni, rischia di ingessare ogni tipo di acquisizione anche per le semplici attività quotidiane. Occorre assolutamente prevedere una esenzione dall'obbligo di ricorrere alla CUC fino ad un valore di 40.000 euro, per tutti i Comuni, anche quelli inferiori a 10.000 abitanti, per gli acquisti di beni, servizi e lavori.

I risultati della spending review

I risultati previsti dalle varie spending review che si sono abbattute su Regioni ed enti locali nel 2008-2013 sono stati raggiunti, ma a un prezzo elevato che si può sintetizzare così: meno servizi, più tasse per compensare in parte le riduzioni dei fondi, crollo degli investimenti e aumento della febbre dei bilanci, segnalata da termometri precisi come l'impennata delle anticipazioni di cassa, cioè dei prestiti chiesti allo Stato per superare i buchi di liquidità.

A dirlo è la Corte dei conti, che nella relazione diffusa sulla situazione finanziaria degli enti territoriali (delibera n. 29/2014) individua uno squilibrio nelle manovre di finanza pubblica: agli enti territoriali, secondo i magistrati contabili, 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»*. Tradotto: troppi tagli agli enti territoriali e troppa grazia ai ministeri. Questa scelta, figlia del diverso peso che i vari comparti pubblici hanno quando si decidono le manovre, non è stata indolore.

“Il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica amministrazione”.

Il problema è serio per i conti, ma grave per le sue ricadute concrete perché colpisce con più forza gli anelli più deboli del sistema.

Nei Comuni, per esempio, il *«convulso legiferare in materia di entrate tributarie»* ha moltiplicato i problemi di cassa e le richieste di anticipazioni di tesoreria (+35%), prestiti che devono essere restituiti allo Stato. Mentre le Province hanno prodotto una *«severa riduzione di spesa»*, ma si sono viste azzerare le risorse statali (ora gli enti devono riversare soldi allo Stato per rispettare gli obiettivi delle manovre).

L'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali nei piccoli comuni, ovviamente, non potrà mai risolvere questi problemi strutturali indotti dal Governo. E non certo con lo “smantellamento” nei piccoli Comuni di scuole e uffici postali, potrà essere ancora garantita e incentivata la presenza dell'uomo nelle aree più svantaggiate.

Troppa burocrazia fa male anche ai Comuni

Chi nei Comuni si aspettava negli ultimi anni un processo di ammodernamento o di razionalizzazione burocratica non può che restare deluso. La giungla delle verifiche burocratiche cresce disordinata e a dismisura, aggravando un deprecabile clima di incertezza e confusione. Ogni giorno la fila degli adempimenti si infittisce di nuovi obblighi, neppure leggeri (piani delle performance, piani anticorruzione, piani per la trasparenza e l'integrità, piani per l'informatizzazione e così via). Diverse le certificazioni da produrre per attestare una serie di informazioni; moltiplicate le duplicazioni delle fasi che prevedono la pubblicazione sul sito dell'ente.

L'ingresso ad esempio nel Patto di stabilità dei Comuni con popolazione compresa fra mille e cinquemila abitanti a partire dal 1 gennaio 2013, ha acceso il semaforo rosso nella spesa per investimenti, ma ha scaturito altri fenomeni patologici sul piano della burocrazia che il meccanismo del patto si porta con sé, in particolare nei contesti poveri di risorse umane: monitoraggi, certificazioni, controlli dei revisori dei conti, controlli della Corte dei conti e di altri soggetti esterni, prospetti da allegare ai bilanci preventivi e alle variazioni, programmazione dei pagamenti in conto capitale, visti di compatibilità monetaria eccetera eccetera gravando ulteriormente sul carico di lavori degli uffici di ragioneria dei comuni.

L'ampliamento delle competenze locali sull'organizzazione amministrativa dei comuni medesimi continua inesorabilmente malgrado il carico burocratico gravanti sui responsabili degli uffici comunali, negli ultimi anni, è aumentato a dismisura. Crescono i sportelli unici. Il lavoro di back office degli uffici con i controlli ex post sono stati fortemente appesantiti. I controlli sono stati scaricati quasi tutti sui Comuni senza assegnare loro risorse finanziarie e umane.

Purtroppo nel nostro ordinamento i procedimenti amministrativi sono numerosissimi, frammentati in tantissime fasi, prevedono un numero molto elevato di adempimenti e sono spesso regolati da una pluralità di norme. Il rapporto tra Stato e Regioni in materia di qualità della normazione, soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione, non ha conseguito un soddisfacente stato di equilibrio. In altre parole, la qualità della normazione e delle regolamentazioni è pessima. La semplificazione non si può perseguire con decreti legge e la logica degli annunci senza investimenti. Non esiste innovazione a costo zero.

Occorre una visione strategica complessiva e di periodo lungo che ne garantisce la riuscita. Le spinte più importanti dovrebbero venire dal Governo centrale e dal Governo regionale, sotto forma di concessioni di finanziamenti, di fornitura di infrastrutture tecnologiche, di realizzazione di interventi di formazione.

Alcuni aspetti critici dell'attività di normazione a livello regionale

Si ricorda che nelle Marche 170 su 236 (pari al 72,03%) sono i comuni sotto i 5.000 abitanti, di cui 146 sono obbligati all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali. L'incidenza della superficie territoriale (kmq) nei piccoli Comuni rispetto al totale regionale è pari a 53,6% (5042 kmq su 9401 kmq). Dopo l'Abruzzo la Regione Marche può vantare nell'Italia centrale, la percentuale più alta di comuni sotto i 5.000 abitanti. Inoltre le Marche sono una delle regioni più collinari d'Italia: le colline

comprendono indicativamente il 69% del territorio; il 31% e' invece montuoso. Le pianure, non rilevabili percentualmente, sono limitate ad una stretta fascia costiera e alla parte delle valli più vicine alla foce dei fiumi. La composizione orografia dei territori e le caratteristiche dei relativi insediamenti condizionano inevitabilmente le politiche pubbliche del sistema locale.

Sulla base di questi dati statistici sarebbe opportuno evitare confronti con le realtà regionali come la Toscana e l'Emilia Romagna (errore in cui cade spesso il legislatore regionale) che dispongono di altre e marcate differenze. Per intenderci: la Toscana ha il 45,36% di incidenza di piccoli Comuni sul totale dei comuni regionali mentre l'Emilia Romagna il 43,53%. Si registrano importanti differenze rispetto alla numerosità della popolazione: la Toscana con le sue 280 comunità (127 i piccoli comuni) mostra una media di abitanti per comune pari a 13.394 abitanti, l'Emilia Romagna con i suoi 340 comuni (148 i piccoli comuni) una media per comune di 13.077 abitanti, mentre le Marche con i suoi 236 comuni (170 i piccoli comuni) una media pari a 6.581 abitanti.

Al 01/01/2014 (Istat)	PU	AN	MC	FM	AP	
Comuni fino a 1000 abitanti	9	2	18	14	5	48
Comuni da 1001 a 3000 abitanti	28	13	15	15	13	84
Comuni da 3001 a 5000 abitanti	7	14	7	4	6	38
Comuni da 5001 a 15000 abitanti	11	11	11	3	6	42
Comuni oltre i 15001 abitanti	4	7	6	4	3	24
TOT Comuni	59	47	57	40	33	236

Le unioni dei comuni nelle Marche

Secondo il prospetto provvisorio in corso di aggiornamento 10 sono le unioni di comuni costitutesi nelle Marche (54 i comuni coinvolti) mentre 8 sono le unioni montane formatesi nelle Marche a seguito della Legge regionale 11 novembre 2013, n. 35 "Norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani" (77 i comuni coinvolti). Al momento 2 sono le esperienze di fusione realizzate nelle Marche: comune di Trecastelli (mediante fusione dei Comuni contermini di Castel Colonna, Monterado e Ripe) e comune di Vallefogli (mediante fusione dei Comuni contermini di Colbordolo e Sant'Angelo in Lizzola). Sulle fusioni dei comuni si attendono i primi riscontri sui percorsi esperenziali in atto per trarne delle considerazioni più articolate.

Le norme regionali: un tassello decisivo per procedere

La Regione dovrebbe stabilire il "limite demografico minimo" che deve conseguire l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare obbligatoriamente le funzioni fondamentali in forma associata in ragioni di particolari condizioni territoriali, e non per altri motivi.

La "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" dovrebbe essere individuata al fine di individuare una estensione geografica adeguata in un'ottica di ottimizzazione allocativa delle risorse per consentire l'esercizio associato delle funzioni

fondamentali in convenzione o unione di comuni, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

Pertanto l'indagine rivolta all'individuazione della "dimensione ottimale" andrebbe condotta sulle caratteristiche demografiche e socio-economiche dei comuni coinvolti, sulle strutture dei relativi territori, sulle realtà organizzative ed economico contabili delle singole Amministrazioni comunali interessate. La determinazione della "dimensione" dovrebbe quindi ricadere sulla misurazione di criteri tecnici.

Si dovrebbe ad esempio tener conto delle caratteristiche geomorfologiche del territorio, della dimensione demografica dei Comuni coinvolti e della loro distanza fisica, dell'omogeneità nelle problematiche e nei settori di sviluppo, dell'integrazione culturale delle popolazioni, della natura dei servizi che si intendono associare, con particolare attenzione ai servizi che si caratterizzano per un rapporto diretto con l'utenza.

Diversamente l'assenza di una relazione di causalità tra la scelta di avviare un'esperienza di gestione associata di funzioni e servizi comunali ed effetti positivi in termini di efficienza, efficacia ed economicità rischia di compromettere lo scopo dei nuovi processi associativi vanificando lo spirito "nobile" del legislatore. Non solo, si accrescerebbe ulteriormente le responsabilità degli amministratori locali impegnandoli a perseguire obiettivi che a priori risulterebbero non perseguibili.

Risulta, infatti, impossibile, rivedere la spesa senza fare un ragionamento sui livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini, senza fare una analisi per verificare quale spese risultano assolutamente necessarie, in relazione alle prestazioni e alla qualità dei servizi da rendere. Se non si stabiliscono quali sono le spese obbligatorie fondate sul livello minimo da assicurare si continua a perseverare negli effetti distorsivi dell'allocazione delle risorse pubbliche.

Purtroppo la proposta della Regione Marche (proposta di atto amministrativo n. 83/14 "Programma di riordino territoriale") non tiene conto di tutto ciò. Tra l'altro, non si tiene conto delle nuove istanze pervenute dai territori (anche attraverso le Conferenze delle Autonomie locali), a seguito degli approfondimenti relativi alla gestione delle dinamiche associative.

Non esiste una dimensione territoriale ottimale né un ambito demografico adeguato per tutte le funzioni fondamentali, alcune funzionano meglio se forniti su vasta scala, grazie alle economie che ne conseguono; altre non possono essere gestite su ambiti troppo estesi pena la drastica perdita della qualità dei servizi.

Dalla proposta del programma di riordino territoriale ci si attendeva, nel complesso, una serie di interventi di razionalizzazione volti all'efficientamento del sistema amministrativo, a partire dalla riorganizzazione del sistema degli enti, agenzie, società partecipate regionali o sub regionali, ai quali sono state affidate rilevanti funzioni amministrative.

La rappresentanza degli enti locali

Per razionalizzare e rendere più forte ed efficace la rappresentanza delle autonomie locali andrebbe rafforzato il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali e delle Conferenze delle Autonomie Locali. Per il CAL occorre rivedere la LEGGE REGIONALE 10 aprile 2007, n. 4 “Disciplina del Consiglio delle autonomie locali” rivedendo in particolare il numero dei componenti e orientando la scelta nella ricerca della più ampia rappresentatività delle diverse realtà locali, ivi comprendendo l’apporto delle associazioni degli enti locali (a partire dall’ANCI) i cui presidenti delle sezioni regionali, o loro delegati, dovrebbero affiancare, quali membri di diritto, quelli già determinati come tali direttamente dalla legge richiamata.

Il tema vero di una vera riforma

Allora i punti che si dovrebbero discutere per una “riforma epocale” dovrebbero essere:

- come riorganizzare il sistema ed il modo di funzionamento e distribuzione di competenze, responsabilità, risorse, nella P.A.;
- come contribuire a modernizzare l’Italia a partire dalla metà del Paese, spesso montano, rurale, fragile, poco abitato, fuori dalle reti di comunicazione;
- come irrobustire questa parte della nostra Repubblica delle autonomie locali, nel governo, nell’amministrazione, nella coesione sociale, nei servizi, nella promozione di una ripresa fatta di innovazione e sviluppo sostenibile;
- come essere adeguati, in quanto Amministratori, di fronte alle nuove competenze e responsabilità ed alle aspettative di cittadini, imprese, comunità che rappresentiamo;
- come farlo in tempo di crisi e di risorse sempre più scarse;
- come farlo semplificando, modernizzando il modo di funzionare;
- come farlo senza disperdere, ma anzi dotando di nuove armi e strumenti di lavoro le nostre realtà comunali, i nostri modi di autonomia e autogoverno delle nostre comunità.

Prime conclusioni

Sulla fiscalità locale la situazione è drammatica. I piccoli comuni sono fortemente preoccupati sulla local tax se davvero si vuole proporre il baratto tra la l’addizionale Irpef con l’Imu della categoria D. Ciò accrescerebbe l’incertezza delle già sporadiche entrate dei piccoli comuni in quanto l’addizionale Irpef e una entrata “certa” (trattenuta alla busta paga e comunque regolarmente incassabile) mentre l’Imu della categoria D e una entrata “aleatoria” (con crescenti percentuali di insoluto nei comuni o ritardi di flussi di cassa non solo per le difficoltà relative agli accertamenti ma anche perché molte ditte falliscono o comunque chiudono). Ed è noto che comunque, soprattutto nei piccoli comuni, la base imponibile Imu di categoria D è mediamente molto più bassa rispetto alle entrate dell’addizionale Irpef. E questo comporterà un ulteriore taglio oltre quello previsto sui trasferimenti, mentre mancano le dovute chiarezze sul futuro assetto del sistema di perequazione. In verità noi dovremmo riavere la categoria D in cambio di alcunché, considerato che trattasi di un’imposta municipale e non statale.

La tenuta degli equilibri finanziari (già compromessi dai tagli del Dl 95/2012 per 100 milioni e Dl 66/2014 per 188 milioni) è stata ulteriormente complicata con la Legge di Stabilità 2015, che prevede un ulteriore concorso dei Comuni al contenimento della spesa pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente di 1.200 milioni di euro (oltre i 300 milioni varati in precedenza a valere sul 2015), in conseguenza della quale sarà ridotta la dotazione del fondo di solidarietà comunale. Mancano all'appello il contributo straordinario di 625 milioni di euro attribuito ai Comuni nel 2014 per la Tasi.

Il sistema comunale inizia a presentare gravi problemi di sostenibilità finanziaria tanto che qualcuno, a seguito di quanto accaduto nelle provincie, inizia a parlare di “disequilibrio del comparto” e di un irresponsabile “dissesto indotto”.

Occorre infine rammentare che da quest'anno gli enti devono fare i conti con il doveroso accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (a seguito della riforma della contabilità in conformità del d.lgs. 118/2011) e al ricorso della centrale unica di committenza per l'acquisizione di beni e servizi, comporterà costi ulteriori e/o lungaggini dannose per gli utenti dei servizi, “burocratizzando” le spese di limitato importo, per non parlare di eventuali incrementi dei costi di magazzino o dei dubbi che insorgono per situazioni di spesa per somma urgenza.

Nell'anno dell'armonizzazione contabile le novità fiscali relative a split payment e reverse charge spuntate dalla legge di stabilità 2015 sono andate a intasare l'agenda dei responsabili dei servizi finanziari e a sottrarre risorse preziose alla corretta impostazione del nuovo sistema contabile.

Entro il 30 aprile il consiglio dovrà approvare il rendiconto 2014 (seguendo le regole contabili ante armonizzazione) e - lo stesso giorno - la Giunta dovrà approvare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, accompagnato anch'esso dal parere dei revisori. Il riaccertamento straordinario è l'atto più importante di quest'anno, perché impone di applicare ai residui al 1° gennaio 2015 i principi della competenza finanziaria potenziata, compreso il vincolo in avanzo delle risorse per il fondo crediti di dubbia esigibilità calcolato sui residui attivi riaccertati. Sempre in tema di rendiconto, gli enti che chiuderanno il riaccertamento straordinario in disavanzo dovranno tornare in consiglio entro 45 giorni, al più tardi quindi il 14 giugno.

Il secondo cantiere di scadenze riguarda il bilancio di previsione 2015, il cui termine di approvazione, per ora, è il 31 marzo. Gli schemi di bilancio nel 2015 restano quelli classici con funzione autorizzatoria; ad essi sono aggiunti quelli nuovi armonizzati con funzioni conoscitive. Prima di andare in consiglio occorre quindi aver riclassificato i capitoli di entrata e di spesa in modo da arrivare al bilancio armonizzato, per missioni e programmi di spesa.

Dell'ultimo pasticcio sull'Imu dei terreni se ne sta ancora discutendo in queste ore e pare che non si voglia cambiare rotta. Occorre rivedere la stima del maggior gettito derivante per i Comuni dalla nuova imponibilità Imu dei terreni agricoli montani che, anche alla luce dei gettiti sino ad oggi acquisiti, presenta evidenti incongruenze; occorre ridefinire i criteri di esenzione e le modalità di ripartizione del taglio sul fondo di solidarietà

comunale; occorre promuovere una revisione organica dell'imponibilità dei terreni montani, attraverso un percorso di ampia concertazione con le parti sociali e con i Comuni, che sappia porre la giusta attenzione alle caratteristiche territoriali delle aree montane e collinari e tenga conto di fattori rilevanti quali il rischio idrogeologico e la redditività dei fondi agricoli.

In generale, dalle prime riunioni degli Osservatori delle Regioni sulla riforma Delrio sono emersi forti dubbi sulla bontà di questa legge e la relativa attuazione, facendo traballare tutto il sistema dell'ordinamento delle autonomie locali. Nel percorso di riprogettazione dell'architettura istituzionale del Paese, abbiamo il sospetto che manca una visione complessiva di sistema da parte del Governo.

Molto e ancora manca a questa litania "dolorosa". Tuttavia si auspica che possa essere sufficiente per fare avviare una manutenzione urgente su queste disposizioni, così come risulta necessario ed indifferibile capire cosa resta da applicare del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (sia per i comuni che per le province) dopo tutti questi provvedimenti spot che hanno generato solo una babele di norme a sfavore del sistema istituzionale ed in particolare dell'ordinamento dei piccoli comuni, soprattutto quelli parsimoniosi e virtuosi.

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.

Si ribadisce, ancora, che non si può continuare a fare esercizi nel fissare soglie demografiche ideali o più o meno accettate. A immaginare ambiti più o meno ottimali. Si continua a non capire che stiamo parlando di qualcosa di molto più serio. Il nostro Paese è un'altra cosa e per riformarlo, per farlo crescere, bisogna prima conoscerlo.

Bisogna sapere che non è una piatta cartina geografica, ma un territorio complesso, fatto di montagne, vallate, aree interne e costiere, aree urbane ed aree rurali, con densità demografiche incomparabilmente diverse. Bisogna sapere che i Comuni piccoli stanno a fianco a quelli grandi, e non solo raccolti tra loro in apposite aree lager, e così via. E sapere che, dentro un quadro chiaro e semplice di orientamento generale occorrono risposte diverse a situazioni concrete, strumenti omogenei ma flessibili, adattabili. Insomma occorrerebbero obiettivi, strumenti, sistemi di relazione ed una politica.

Bisognerebbe rovesciare completamente l'approccio. Una volta stabilita la direzione di marcia delle aggregazioni e delle gestioni associate, occorrerebbe non calare dall'alto un vestito preconfezionato uguale per tutti, ma indicare gli obiettivi e fornire a tutti gli strumenti e la flessibilità per cucirsi il vestito più adatto.

Ripartire quindi dai territori, dai processi che costruiscono le autonomie comunali. Accompagnarli, sostenerli, dividerli.

La questione dei piccoli comuni e il loro associazionismo dovrebbe assumere una valenza strategica nel sistema Italia e si sottolinea che se è certamente grave che chi legifera non sempre si dimostra all'altezza della situazione, è ancor più grave il fatto che, una volta assodato che ciò che è stato disposto necessita di essere urgentemente rivisto, secondo i canoni del buon senso e della ragione, non si ha neppure la volontà di rimediare.

L'auspicio pertanto è che si torni a ragionare con urgenza su questi aspetti normativi 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, tutti i Sindaci sono pronti a fare fino in fondo la propria parte, con la consapevolezza - usando le Sue parole Presidente - "di rappresentare l'Italia migliore, l'Italia che guarda negli occhi la crisi e la sfida, l'Italia che vuole farcela. Lo diciamo forti della nostra esperienza di Sindaci che ogni giorno, insieme agli amministratori e ai nostri concittadini, lavoriamo per il bene delle nostre comunità e del nostro Paese, il Paese che amiamo".

In tempi di discredito e disillusione verso la politica i piccoli Comuni con i loro sindaci e amministratori locali rappresentano un vero patrimonio ricchissimo di "buona politica", quella che fa i conti con valori e concretezza, quella che ci mette la faccia ogni giorno, quella che si prende tutte le proprie responsabilità e molto spesso anche quelle degli altri, quella che nella necessità di cooperazione di fronte a problemi e difficoltà, sa guardare oltre gli interessi del proprio schieramento di appartenenza per guardare all'interesse delle comunità, al bene comune. In questi anni ho conosciuto tanta parte di questa politica straordinaria e ho imparato tante cose, grazie anche all'esperienza maturata in questa Associazione. Pertanto cari politici o tecnici che siate, non sottovalutate tutto questo, non offendete, non mortificate, non disperdete questo grande patrimonio di passione, impegno civile, attaccamento alle istituzioni. Conquistiamo una prospettiva di futuro che non disperda il valore dei piccoli Comuni ma che li aiuti a crescere, superare i loro limiti e le loro debolezze. Nell'interesse dell'Italia.

Caro Presidente,
Cari Sindaci,
Cari Amici,

Siamo consapevoli e convinti di costituire una parte decisiva del futuro del Paese. Siamo altrettanto consapevoli che ci attende uno sforzo gigantesco di innovazione ed autoriforma. Pertanto come coordinamento dei piccoli Comuni ANCI Marche sottoponiamo all'attenzione di tutti l'approvazione della proposta dell'ordine del giorno.

All'ANCI nazionale e all'ANCI regionale, chiamate a giocare ruoli sempre più importanti, chiediamo di assumere questi contenuti ed obiettivi per i piccoli Comuni come parte integrante ed essenziale di ogni piattaforma.

Chiediamo che continui il percorso di crescita e valorizzazione del ruolo dei piccoli Comuni nell'Associazione, garantendo anche che il loro punto di vista sia sempre

rappresentato in tutte le sedi ed occasioni in cui si svolgono i rapporti con Governo, Parlamento, Regioni e ciò che rimane delle Province.

Abbiamo identità, storia, cultura, orgoglio, passione ed intelligenza.

Abbiamo da sempre il coraggio di affrontare le sfide più importanti e difficili con la forza che ci viene dal rapporto di rappresentanza democratica delle nostre comunità, dallo straordinario legame con le nostre terre e la nostra gente.

Vorremmo una Repubblica all'altezza di tutto questo. Per questo ci batteremo con l'ANCI, per il bene delle Marche e della nostra Italia.

Il Coordinatore dei piccoli Comuni
Roberto De Angelis
(Sindaco di Cossignano)

