



ASSOCIAZIONE NAZIONALE PICCOLI COMUNI d'ITALIA

Un paese vuol dire non essere soli, sapere che nella gente, nelle piante, nella terra c'è qualcosa di tuo e che anche quando non ci sei resta ad aspettarti. (Cesare Pavese)

SENATO FELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE DI MARTEDI' 23 NOVEMBRE 2010

RILIEVI E OSSERVAZIONI DELL'ANPCI SULL'ULTIMO TESTO DEL CODICE DELLE AUTONOMIE DDL 2259

PREMESSA GENERALE

Oltre la metà degli italiani (55 per cento) vorrebbe abitare in uno dei quasi seimila comuni italiani con meno di 5mila abitanti alla ricerca di una migliore qualità della vita grazie a una maggiore sicurezza sociale, alla buona alimentazione, a un ambiente più sano e alla semplicità nel costruire rapporti personali più duraturi ma anche alla possibilità di esprimere al meglio la propria creatività. Infatti dal sondaggio on-line effettuato dalla coldiretti i cittadini evidenziano una netta preferenza per le realtà comunali al di sotto dei 5mila abitanti che sconfiggono sia le piccole che le grandi città ma anche le metropoli urbane.

Nei piccoli comuni con meno di cinquemila abitanti vivono attualmente oltre dieci milioni di italiani e da alcuni anni si assiste ad una inversione di tendenza con una leggera tendenza all'aumento della popolazione.

Una preferenza che è implicito riconoscimento del valore della campagna e dei suoi prodotti in queste aree radicati nel tessuto economico, sociale e ambientale. A lavorare nei piccoli comuni sono infatti circa 400 mila imprese agricole impegnate ad assicurare la salvaguardia delle colture tradizionali, il mantenimento delle tipicità alimentari, la tutela del territorio da dissesto idrogeologico e incendi.

I comuni sotto i cinquemila abitanti coprono un territorio dove grazie all'agricoltura si "coltiva" oltre la metà della produzione agro alimentare nazionale che ha reso celebre il Made in Italy nel mondo.

Si tratta di risultati di un intero tessuto imprenditoriale che devono essere sostenuti con un modello di sviluppo che si impegni a recuperare in queste aree i troppi ritardi infrastrutturali con interventi che vanno dalle tecnologie informatiche, alle scuole, dagli ospedali, alle poste, fino ai presidi istituzionali per garantire la sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità, per valorizzare una straordinaria risorsa, che può diventare la forza sociale ed economica di una nuova fase di sviluppo.

ACCORPAMENTO FUNZIONI PICCOLI COMUNI

Dal punto di vista della gestione amministrativa dei piccoli comuni, in questi ultimi anni si è diffusa l'idea (sbagliata) che non è possibile gestire utilmente le funzioni di spettanza del Comune. Tale interpretazione è assolutamente gratuita e semplicistica e non è sorretta da alcuna indagine

conoscitiva. Non crediamo che in Italia i 5756 comuni sotto i 5000 abitanti che gestiscono quasi il 75% del territorio e quasi il 20% della popolazione gestiscano poco utilmente i servizi. La cosa ci sembra del tutto destituita di fondamento. Nella vicina Francia, portata spesso come esempio di efficienza amministrativa, il sistema locale funziona pur in presenza di 22 regioni, 96 dipartimenti e 36.568 comuni. Quanto a sperpero di denaro pubblico si dimentica che i quasi 400 comuni, che in Italia hanno dichiarato dissesto, sono tutti grandi comuni, ma nessuno ha mai pensato di sopprimerli per inefficienza.

Sulla base di questa premessa indispensabile e della quale riteniamo il legislatore debba tenere in assoluta considerazione nella stesura del testo di legge, ci inoltriamo nell'espone le nostre proposte :

Articolo 2

Comma 1

- Bisognerebbe esplicitare cosa si intenda per funzione normativa di cui al comma 1 lettera a);
- al comma 1 lettera p) non è prevista la gestione delle strade vicinali (strade vicinali che peraltro avrebbero bisogno di una chiara definizione legislativa visti i palesi contrasti normativi attualmente vigenti in materia);
- alla lettera s) fra i servizi scolastici rientrano quelli di bidelleria ? Rimettere in carico ai comuni il personale ata, passato dai comuni allo stato da quasi un decennio, complica ulteriormente la gestione dei servizi scolastici;
- allo stesso comma, alle lettere aa) non è prevista in carico ai comuni la funzione in materia elettorale e di leva;

Articolo 8

Non condividiamo assolutamente il contenuto in quanto non è assolutamente dimostrabile che l'obbligo di esercizio associato generi comunque efficienza, efficacia e riduzione dei costi.

L'associazionismo è e rimane uno degli strumenti più idonei al miglioramento dei servizi che i piccoli comuni offrono alle popolazioni residenti.

Da sempre i Piccoli Comuni hanno usato le forme associative che il legislatore ha previsto. Il disegno di legge mette a disposizione dei Comuni come forme associative l'*unione* e la *convenzione*. In primo luogo non si comprende perché le funzioni dalla lettera a) ad f) possono essere svolte dal singolo comune o nella sola forma associativa dell'unione (a volte pletorica e costosa) e non anche attraverso la convenzione. Tali funzioni, peraltro, sono assolutamente generiche e vuote. Di fatto il piccolo comune non avrebbe più alcuna funzione rilevante sul suo territorio se non quelle programmatiche, mentre le funzioni importanti passano obbligatoriamente alle forme associate. Riguardo l'obbligatorietà per i piccoli comuni di svolgere le funzioni di cui all'art 2, comma 1, lettera g) e dalla lettera m) alla aa), con esclusione della lettera t), la nostra associazione ha una posizione ferma e decisa, non contro l'associazionismo, ma contro il tentativo di obbligare dall'alto all'utilizzo di tali strumenti.

Nel sostenere tali posizioni critiche non vorremmo essere accusati di svolgere una azione di retroguardia e conservatrice a difesa dei campanili. Non è così.

Noi abbiamo sostenuto e sempre sosterranno l'associazionismo efficiente e generato dal basso, anziché calato dall'alto. Un associazionismo che venga misurato, non in rapporto agli abitanti, ma rispetto a scientifici parametri economici e gestionali e che riceva i contributi in rapporto all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità dei servizi e delle funzioni svolte, indipendentemente dal tipo di strumento usato.

Riteniamo che l'azione congiunta tra più Comuni per gestire funzioni e servizi comporti difficoltà tali da richiedere autonomia di scelta, forme snelle ed adattabili ad ogni funzione, modificabili in rapporto alla necessità e, ove necessario, eliminabili senza complicazioni tecno-giuridiche eccessive.

In un sistema politico istituzionale mutevole ed in continua evoluzione, come quello degli Enti Locali, resta, a nostro avviso, più confacente per i Piccoli Comuni l'autonomia della scelta degli strumenti da adottare nella gestione dei servizi.

Per i motivi sopraesposti, ferma restando la piena disponibilità dell'ANPCI a favorire tutte le forme associative che razionalizzano e migliorano l'erogazione delle funzioni e dei servizi, invitiamo a voler rivedere il quadro normativo in una ottica che privilegi la razionalizzazione della spesa e il miglioramento dei servizi indipendentemente dallo strumento utilizzato.

In conclusione riteniamo che debba essere lasciata ai Comuni, così come previsto dalla Costituzione, la possibilità di scegliere autonomamente come gestire i servizi e le funzioni delegate, mentre la Regione dovrebbe solo individuare, attraverso la concertazione, i **livelli ottimali**, sia quantitativi che qualitativi, che i Comuni debbono raggiungere. Ogni altra diversa impostazione, oltre ad essere in contrasto con la normativa costituzionale, non rispetterebbe l'autonomia e la dignità istituzionale degli Enti Locali. **Chiediamo:** siete certi che sempre e comunque la gestione associata generi risparmi? Invitiamo il governo a riflettere su tale imposizione draconiana che, oltre ad essere in contrasto con i principi costituzionali, genererà in alcuni casi maggiori costi. Esempio: il servizio mensa in forma associata è certo che ridurrà i costi? **Chiediamo:** se l'associazionismo obbligatorio funziona ad ogni costo perché sono stati sciolti (e a nostro avviso giustamente) per legge gli ATO? Perché sono stati sciolti (e a nostro avviso giustamente) per legge i consorzi? Se le stesse funzioni esercitate da questi enti vanno comunque di nuovo gestite in forme associate (non scelte dai comuni, ma imposte dalla regione sotto forma di ambiti ottimali) cosa cambia? **Chiediamo:** quando il federalismo verrà attuato attraverso la definizione dei costi standard, se i costi standard delle unioni o delle convenzioni risultassero fuori da tali parametri rispetto ai costi che prima avevano i singoli comuni cosa si fa? Si tornerà indietro?

Il nostro concetto è il seguente: erogare i servizi al cittadino nel rispetto dei costi standard. Questa dovrebbe essere la formula, punto. Il piccolo comune in base a tale vincolante rispetto sarà costretto di suo, senza imposizioni dall'alto, a decidere se è in grado di gestire

autonomamente ed in economia oppure in forma associata attraverso i due strumenti messi a disposizione: unione e convenzione.

Si valuti, infine, che (stante l'obbligo di convenzione) l'aumento dei costi sarebbe generato anche dall'impossibilità di utilizzare l'art. 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n.388, come modificato dall'art 29, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n.448, che sino ad oggi, attribuendo competenze gestionali ai sindaci, ha garantito un notevole risparmio di spesa per i piccoli comuni.

Articoli 9 -10 -11-12

Tali articoli, al di là della loro complessità, del caos amministrativo che scateneranno e delle controversie che genereranno (soprattutto in materia di trasferimento delle risorse dallo stato ai comuni e dalle regioni ai comuni), sanciscono giuridicamente il potere assoluto di stato e regioni di decidere sulla vita di ogni singolo comune: ente costituzionalmente riconosciuto.

Il comune diventa lo zerbino di stato e regione soggetto alle loro variabili volontà politiche, impossibilitato a decidere cosa e come gestire.

Articolo 16

A sostegno di quanto da noi affermato relativamente agli articoli da 9 a 12, il presente articolo dà assoluto potere alle regioni di sciogliere le comunità montane e attribuire le funzioni loro spettanti a chiunque.

Articolo 19

Comma 1 lettera c) : oggi il Ministero della Funzione Pubblica ritiene che la competenza alla nomina degli organismi indipendenti di valutazione spetti al sindaco. Concordiamo con tale scelta, mentre riteniamo che l'attribuzione di tale funzione al consiglio comunale oltre ad essere una inutile complicazione, generi una fortissima ingerenza nella gestione del personale da parte del consiglio comunale.

Articolo 24

Con la modifica del comma 1 dell'articolo 49 del testo unico di fatto il parere del responsabile di ragioneria si estende a tutti gli atti deliberativi, perché quasi tutti gli atti comportano riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica finanziaria o sul patrimonio dell'ente. Ma poiché gli impegni di spesa sono di competenza dei dirigenti o dei titolari di posizione organizzativa come può essere espresso sugli atti deliberativi il parere di regolarità contabile?

Articolo 24 e seguenti

Ci permettiamo di rilevare che tutte le nuove disposizioni in materia di controllo degli Enti Locali sembrano più un accanimento terapeutico che norme idonee ad eliminare gli sprechi. E' prevista una serie pletorica di adempimenti che incide, in termini di costi di personale e di procedure, in modo certamente maggiore in rapporto alle reali economie di gestione.

Infine si propone l'inserimento di ulteriori norme che possono senz'altro migliorare il quadro generale del disegno di legge ed in particolare :

a) REGOLE CONDIVISE E DUREVOLI

Vorremmo ricordare che svolgere le funzioni di Sindaco, soprattutto nei piccoli Comuni, diventa sempre più difficile ed impegnativo. Più che un onore è un onere in quanto il Sindaco in tali Comuni svolge funzioni non solo politico amministrative, ma diventa il primo e sovente l'unico rappresentante dello Stato al quale il cittadino si rivolge per qualunque problema di diritto privato, amministrativo, economico o sociale.

Ricoprire tale carica nei piccoli Comuni è oramai diventata una missione alla quale molti primi cittadini sono chiamati dalla carenza di ricambio generazionale e dalla sempre maggiore disaffezione dei cittadini verso l'impegno politico.

Rinunciare, obbligatoriamente per legge, e non per mancanza di consenso, alla professionalità ed esperienza di migliaia di Sindaci che da anni servono con onesta dedizione i cittadini è una decisione che può comportare un deficit di efficienza, ma soprattutto un deficit di democrazia in quanto si limita a priori la libertà di scelta degli elettori.

Ribadiamo, comunque, che il limite della rieleggibilità di un Sindaco o di un Presidente della Provincia dopo due mandati consecutivi debba essere esteso anche agli amministratori della Regione e agli Onorevoli Parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati per una ragione di ovvia parità equità fra i candidati alle diverse cariche elettive pubbliche.

b) creare un sistema di controllo politico-amministrativo-gestionale (interno o esterno, sganciato dalla politica) che consenta di limitare e risolvere rapidamente i contenziosi amministrativi che si generano durante il mandato amministrativo;

c) il ripristino, attraverso la modifica dell'art 3, comma 1 della legge 25 marzo 1993 n. 81, dell'obbligo della raccolta firme per la presentazione delle liste per le elezioni comunali nei comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti, onde evitare che partiti o cittadini non radicati nel territorio partecipino alla vita amministrativa dei comuni.

d) Le previsioni di mansioni multiple nelle dotazioni organiche nei piccoli comuni i quali, dovendo svolgere molte delle funzioni svolte dai grandi comuni, non possono avere per ciascun servizio una figura professionale specifica. La giurisprudenza oggi riconosce, anche in assenza di normativa specifica, la possibilità di assegnare al dipendente diverse mansioni, non ascrivibili alla stessa categoria, classificando il dipendente nella categoria alla quale appartengono le mansioni prevalenti (vedi cassazione civile Sez. lavoro ,sent. 17774 del 7-8 -2006 "*....per ragioni di efficienza e di economia ...possono essere richieste, incidentalmente o marginalmente, attività corrispondenti a mansioni inferiori che il lavoratore è tenuto ad espletare*"). Tale riconoscimento della giurisprudenza sarebbe opportuno codificarlo in una normativa specifica che deroghi al limite delle mansioni equivalenti previsto dall'articolo 52 del dec.leg.vo 165/2001.

e) abolizione della norma che vieta la rielezione del Sindaco dopo due mandati amministrativi consecutivi per i comuni fino a 5000 abitanti;

- f) richiamare, confermare in tale legge la disposizione legislativa vigente per i piccoli comuni: art 53, comma 23 della legge 23 dicembre 2000, n .388, modificato dall'art 29, comma 4, lettera b), della legge 28 dicembre 2001, n 448 ;
- g) mantenimento dell'autonomia e dell'identità comunale e mantenimento e potenziamento dei servizi in loco con particolare riferimento alle scuole, ai servizi postali e di telefonia pubblica, alla sanità alla viabilità, ai trasporti per incentivare la presenza dell'uomo sul territorio, quale presidio indispensabile del territorio stesso;
- h) partecipazione dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia -ANPCI- alla Conferenza Stato-Città e dunque al tavolo costituito fra Governo, Regioni, Autonomie Locali per le riforme istituzionali al fine di salvaguardare le peculiarità dei Piccoli Comuni, ma anche nelle Conferenze Regioni–Autonomie Locali già operanti, soprattutto per la cogente attività inerente il rinnovamento degli Statuti regionali, come costituzionalmente previsto; nonché l'integrazione del comma 1 degli artt. 271 e 272 del Dec. Lgs. 18.08.2000 n. 267 che consentirebbe l'inclusione della nostra Associazione Nazionale -A.N.P.C.I.- tra le Associazioni indicate che possono ottenere sia la messa a disposizione gratuita delle sedi da parte degli Enti Locali presso i quali esercitano le loro funzioni, che la possibilità di realizzare programmi del Ministero degli Affari Esteri relativi alla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo;
- i) riordino normativo – fiscale e semplificazione amministrativa attraverso la costituzione di un federalismo solidale in favore dei Piccoli Comuni (le micropoli) mediante l'istituzione di un nuovo parametro per i trasferimenti erariali sia nazionali che regionali con la presa in considerazione del DISAGIO che deve comprendere i fattori di "spopolamento, anzianità della popolazione, Aire, risorse proprie dei piccoli centri (acqua, ambiente ecc.) estensione del territorio, distanza dal capoluogo, rapporto abitanti superficie, chilometraggio delle strade comunali, montanità, carenza di servizi, vincoli ambientali e paesaggistici, inclusione in parchi naturali.

1) PERSONALE

Qualora si volesse mantenere l'assurdo limite di spesa del comma 562 della legge 296/2006 va ripristinata la deroga per i piccoli comuni introdotta all'art. 76 d.l. 112/2008 e va abolito per i piccoli comuni il comma 9 dell'art 14 del D.L. 78/2010 (i due limiti di spesa sono inapplicabili e inconciliabili. Devono essere alternativi).

Sono disposizioni assolutamente impraticabili facciamo qualche esempio:

- A) comune con 3 dipendenti al 2004: un dipendente va in pensione all'inizio dell'anno, non si potrà affiancarlo prima del pensionamento (come previsto dalla legge) con altro nuovo personale che impari il lavoro in quanto si sfonderebbe la spesa del 2004 , né si potrà sostituirlo sino al 31 dicembre, ma solo dall'anno nuovo.
- B) comune con due dipendenti al 2004: un operaio ed un amministrativo, il personale amministrativo di sesso femminile deve andare in congedo per maternità, non si potrà

sostituirlo perchè si supererebbe la spesa del 2004 e allora come si fa ? Si chiudono gli uffici?

C) Comune con segretario a scavalco nel 2004, con il d.l. 78/2010 risulterebbe obbligatorio il convenzionamento della segreteria, convenzionamento che non potrà costituirsi perchè la spesa supererebbe quella del 2004.

E' evidente che la norma facendo riferimento alla spesa del 2004 senza alcuna deroga ,che saggiamente questo stesso governo aveva concesso (art 76 dl.112/2008), rischia seriamente di far chiudere i piccoli comuni.

Concluderei, non con le parole mie, che possono sembrare di parte, ma con quelle del sole 24 ore in materia di piccoli comuni:

“I continui cambiamenti non giovano ai comuni. Le strade imboccate non possono essere abbandonate da un giorno all'altro dopo aver speso tempo e risorse nell'attivazione di onerose iniziative. L'esistente non può essere modificato quotidianamente con provvedimenti dettati dal centro ad una periferia differenziata e complessa.

Quello che si contesta al legislatore è questo decisionismo fine a se stesso, che fa strame di accordi precedentemente presi, che improvvisa soluzioni senza valutarne le conseguenze, che scarica sui territori incombenze sempre maggiori, senza dare ad essi la possibilità di attrezzarsi per fronteggiarli. I sindaci si sentono sotto tutela, ma non riconoscono al loro tutore l'equilibrio del buon padre di famiglia. Rifiutano il messaggio falsato, e acriticamente diffuso, secondo cui i privilegi si annidano nei piccoli comuni e nei loro amministratori, la cui opera di civile impegno non è stata mai adeguatamente ricompensata”

Marsaglia il 23 novembre 2010

IL PRESIDENTE ANPCI

Franca Biglio