

# **Comuni e Autonomie locali: riforme in atto e possibili assetti futuri\***

*di Angelo Rugbetti*

Per analizzare compiutamente uno degli argomenti strategici per il futuro assetto del nostro Paese, quale è quello delle gestioni associate intercomunali, occorre innanzitutto collocare tale tematica al centro del dibattito relativo all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

In tale cornice, il nuovo *status* del Comune si connota, oltre che per il riconoscimento di una piena autonomia statutaria e regolamentare, per l'attribuzione al livello comunale di una posizione chiave nel modello di Amministrazione pubblica.

L'Ente comunale si configura come titolare della generalità delle funzioni amministrative, alla luce del principio di sussidiarietà, quale criterio regolativo generale per l'articolazione ed organizzazione del potere pubblico, in particolare, di quello di amministrazione e di gestione.

La sussidiarietà indica ed impone che la sede in cui vengono assunte le decisioni sia il più vicino possibile alla collettività, ai cittadini che ne sono i destinatari, prevedendo, nel contempo per i livelli più alti, l'assegnazione di quei compiti amministrativi che i livelli più vicini al cittadino non possono svolgere.

In tal senso, il principio di sussidiarietà rappresenta una fondamentale estrinsecazione delle regole della democrazia e della rappresentanza responsabile; l'assunzione di responsabilità da parte di centri periferici è conforme ai principi democratici di diffusione del potere anziché di concentrazione.

L'esigenza di avvicinamento del momento decisionale ai cittadini è, inoltre, coerente con il diritto degli stessi di usufruire di servizi e prestazione pubbliche qualitativamente adeguate; anche in tal senso va interpretato il riferimento ai principi di adeguatezza e differenziazione, accanto alla sussidiarietà, quali regole integrative per l'attribuzione delle funzioni amministrative.

Tutto ciò, per i piccoli Comuni in particolare, comporta uno sforzo inedito di riorganizzazione e, nel contempo, una sfida: quella di garantire alle popolazioni locali un livello adeguato di funzioni e servizi, sviluppando e valorizzando gli strumenti per favorire i processi di aggregazione, di gestione

---

\* Contributo-introduzione destinato a comparire in un volume dedicato alle associazioni di comuni, di imminente pubblicazione a cura di ANCI.

associata, di esercizio congiunto di funzioni tendendo, altresì, alla costituzione di forme sempre più stabili di cooperazione per realizzare forme di governo innovative sul territorio.

In questo quadro, occorre investire con decisione nelle politiche di associazionismo intercomunale, per un virtuoso sviluppo del sistema delle Autonomie locali, all'interno del quale i principi della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione dovranno costituire criteri dinamici di collocazione delle funzioni e delle annesse risorse.

I piccoli Comuni, rafforzati e più efficienti se in rete tra loro, possono svolgere e, in molti casi già svolgono, un ruolo insostituibile nel nostro Paese, valorizzandone come risorsa il patrimonio e le singole identità.

Un possibile futuro assetto della Repubblica, non può prescindere quindi da moderni strumenti di sviluppo e di governance territoriale, capaci di concretizzarsi in forme flessibili e funzionali come le Unioni di Comuni in Italia o le analoghe esperienze volontarie, incentivate e compartecipate condotte con successo in Francia.

Per procedere in tale direzione occorre però affrontare e dare risposte a due grandi temi: il primo, di carattere ordinamentale, attiene alla razionalizzazione delle dimensioni territoriali dei Comuni; il secondo, riguarda il modello di federalismo fiscale.

I Comuni di piccole e piccolissime dimensioni ammontano a più di cinque mila ed amministrano il 54% del territorio, senza essere - tuttora - destinatari di una politica efficace ed organica che tuteli e valorizzi queste fondamentali realtà.

La legge "quadro per i piccoli Comuni" da tempo richiesta dall'ANCI a gran voce ed il relativo ddl approvato alla Camera all'unanimità in due legislature, non ha ancora ad oggi concluso il suo iter parlamentare a sei anni dal suo avvio. E' un ritardo grave ed inaccettabile a cui è necessario porre urgentemente rimedio varando politiche attive in alcuni settori a sostegno delle peculiarità dei piccoli comuni nella prospettiva della crescita del sistema Paese.

Altro intervento necessario per imprimere una svolta riformista all'evoluzione del sistema istituzionale è l'approvazione del disegno di legge delega, oggi all'attenzione del Parlamento, denominato Codice delle Autonomie che prevede o deve prevedere un assetto istituzionale dei Comuni, accompagnato da un progetto straordinario a sostegno dell'associazionismo intercomunale.

Infatti, il tema dell'associazionismo intercomunale riveste una importanza strategica per la costruzione di un nuovo sistema del territorio che consenta ai singoli Enti di essere più competitivi e di offrire maggiori e migliori servizi ai propri cittadini, senza per questo mortificare le identità locali.

Nel panorama italiano, attualmente, esiste una molteplicità di forme aggregative da che pone a tutti un problema di razionalizzazione e di semplificazione delle stesse.

Convenzioni, Circondari, Consorzi, ATO, BIM, AASTER, Associazioni intercomunali, Comunità montane, Comunità collinari, Unioni di Comuni, Accordi di Programma, PIT ed altre esperienze ancora, se da un lato rappresentano certamente una evidente necessità di cooperazione da parte delle singole Amministrazioni, dall'altro rendono palese il rischio di inefficacia complessiva del sistema attuale.

Perseguendo l'obiettivo generale di semplificare e rendere efficiente il sistema decisionale al fine di dare risposte alle richieste delle comunità, l'azione generale dell'ANCI in tema di tutela e valorizzazione dei piccoli Comuni può essere distinta in quattro punti che rappresentano una sorta di piattaforma programmatica.

Questi quattro punti raccolgono gran parte delle questioni aperte, sia dal punto di vista della legislazione vigente, sia *de iure condendo*.

### **La questione istituzionale.**

Abbiamo iniziato con il Governo un lavoro proficuo con il varo del Codice delle Autonomie che consideriamo importante in quanto segna la volontà di procedere sulla strada delle riforme istituzionali e di portare a compimento la lunga transizione istituzionale, dopo anni di stasi.

Siamo consapevoli che oggi siamo, a vario titolo, chiamati a dare doverosa attuazione al precetto costituzionale. Avvertiamo l'importanza e la responsabilità di questo compito comune: quello di far compiere al nostro Paese un passo in avanti dotandosi di un sistema istituzionale più rispondente alle istanze dei cittadini e alle stesse esigenze proprie dei Comuni di avere le condizioni che consentano di dare risposte a quei bisogni. Riteniamo che da questo impegno debba scaturire una innovativa configurazione dell'articolazione territoriale del potere pubblico, ed in particolare dell'assetto ordinamentale dei Comuni.

Questo è un fatto sostanziale. Il titolo V conteneva per i Comuni delle novità costituzionali molto importanti e che vorremmo che adesso fossero declinate nella legislazione ordinaria.

In particolare, nell'ambito della rivisitazione del sistema delle competenze dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane assume un valore centrale e strategico per la definizione dell'identikit funzionale dei Comuni e per il riassetto istituzionale complessivo.

L'ANCI ha assunto su questi temi una posizione netta e fortemente innovativa.

Il riassetto dell'amministrazione deve partire dal basso, attribuendo al livello comunale, base istituzionale del Paese, la totalità delle competenze amministrative. Questa operazione deve essere articolata tenendo conto certamente delle esigenze dei cittadini, della società, degli operatori

economici e tenendo conto delle innegabili differenze 'ontologiche' che distinguono i comuni piccoli, dalle realtà comunali più grandi.

Noi sosteniamo un equilibrato dosaggio fra applicazione di un principio di realtà, concretezza, efficienza, differenziazione ed adeguatezza ed un principio di unitarietà, semplificazione, leggibilità ed accessibilità del sistema amministrativo ed istituzionale. Tale equilibrio si fonda soprattutto nel ruolo insostituibile del legislatore statale nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni. Il sistema non può sopportare 20 diversi sistemi amministrativi e istituzionali; è necessaria chiarezza, semplicità, fruibilità.

Tali obiettivi fondamentali possono essere realizzati applicando un criterio di differenziazione delle funzioni fondamentali da parte della legge statale.

L'interrogativo a cui dare una risposta è: quali comuni per quali funzioni fondamentali? L'osservazione immediata della realtà ci dimostra che i Comuni non sono tutti uguali, non svolgono già le medesime funzioni; a questo dato fattuale, si accompagna un altro dato, di tipo storico, altrettanto significativo, costituito dal fatto che i Comuni hanno tradizionalmente rappresentato il punto di riferimento della comunità e della società per tutte una serie di funzioni e competenze ( si pensi all'anagrafe, allo stato civile, al commercio). Queste funzioni, ossia quelle storicamente svolte e che connotano l'ente dal punto di vista oggettivo, si affiancano le altre funzioni, sempre fondamentali che sono il frutto del mutamento politico ed istituzionale del nostro Paese e che connotano l'ente dal punto di vista soggettivo.

Se questo è il quadro generale, nel suo ambito si muovono dei sotto insiemi risultanti dall'applicazione dei criteri di differenziazione ed adeguatezza, per cui il legislatore statale potrà in sostanza distinguere tre fasce di funzioni fondamentali: la prima, propria dei comuni di minor dimensione, più circoscritta in relazione alle caratteristiche degli; la seconda più ampia composta da funzioni che gli enti di minor dimensione potranno esercitare se si mettono insieme e raggiungono un livello dimensione accettabile; una terza fascia molto ampia di funzioni fondamentali che rappresenta la autentica estrinsecazione del principio di sussidiarietà che ingloba le funzioni precedenti oltre a nuove funzioni che transitano dagli altri livelli di governo a cui si accompagnano nuovi e più estesi poteri e risorse.

Questo disegno fortemente sostenuto dall'ANCI e che speriamo possa trovare a breve inveroimento nel disegno di legge delega deve essere sostenuto ed accompagnato da un progetto straordinario in materia di associazionismo. Certamente, nell'ultimo decennio si è avviato un processo caratterizzato dal sostegno alle aggregazioni ed associazioni comunali che ha dato dei primi risultati utili, ma non soddisfacenti ai fini di una razionalizzazione del sistema. Si può certamente dichiarare il fallimento dell'esperienza abbozzata della fusione fra i comuni; l'esperienza dell'Unione di Comuni, quale ente

associativo a carattere strutturale, è in pieno svolgimento e va stimolata e ulteriormente rafforzata. Per i Comuni di minori dimensione demografica la gestione associata sarà la sfida del prossimo futuro; una sfida però che potrà essere vinta e combattuta se la cornice di regole è chiara, semplice e lineare.

L'ANCI chiede di puntare tutto sull'Unione di Comuni, quale modello generale di associazionismo che disciplinato in termini generali dalla legge statale deve tendenzialmente vincolare nella morfologia e nei caratteri la legge di disciplina. Ciò per varie ragioni tutte di grande rilevanza. Semplificazione: un modello di forma associativa unica o prevalente rappresenta un fattore di chiarezza e leggibilità del sistema amministrativo. Contenimento dei costi: limiterebbe la "fantasia" del legislatore nell'introdurre modelli inediti di associazionismo che determinano ingiustificate sovrapposizioni e oneri finanziari.

La predominanza di tale modello affermata dal legislatore statale deve caratterizzarsi anche per una rivisitazione anche dell'ordinamento dell'ente associativo, con l'obiettivo di contenere i costi di funzionamento degli organi e ridurre al minimo gli oneri per le strutture.

Il tema della gestione associata richiede di affrontare e collocare il ruolo della legge regionale. Abbiamo detto che l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni deve tener conto del criterio di differenziazione ed implicare una forte valorizzazione dei processi e delle dinamiche associative. Abbiamo detto anche che è indispensabile prevedere un modello ordinamentale generale di forma associativa disciplinato dalla legge statale a cui la disciplina normativa di settore deve conformarsi, essendo a nostro avviso materia coperta da riserva legislativa statale.

Relativamente poi alla disciplina nelle singole materie, qualora trattasi di materie rientranti nella competenza concorrente regionale, il legislatore regionale dovrà adeguarsi all'individuazione delle funzioni fondamentali operata dalla legge statale e se trattasi di funzioni il cui esercizio richiede la gestione associata da parte di comuni di minor dimensione dovrà tener conto di ciò aiutando il processo associativo.

Un altro profilo che merita sviluppare attiene all'applicazione della forma associativa Unione di Comuni per superare la miriade di enti di gestione sovracomunale che certamente rappresentano dei costi per il sistema nel suo complesso.

In merito a questa questione va operata una scelta razionale e lungimirante con il pieno supporto della politica, molto interessata a tali argomenti, in modo da eliminare ogni ostacolo nel procedere in tale direzione.

Se questa scelta viene portata avanti con coraggio è, inoltre, necessario che la formula organizzativa dell'Unione debba essere rafforzata attraverso una disciplina più semplificata e nello stesso tempo più coerente di carattere nazionale, che rimetta poi a livello locale l'organizzazione e

la regolamentazione più specifica, partendo da quello che oggi è l'Unione ovvero un esercizio associato di servizi e funzioni comunali, ma sempre di più anche una gestione associata di servizi pubblici.

Su questo tema, più volte ci sono stati confronti interistituzionali con il Ministero degli Affari regionali e autonomie territoriali e le Province.

Nel Codice delle Autonomie è riportato in maniera molto elegante, un percorso che individua nelle Province i soggetti cui sarà attribuita la titolarità dei servizi di rete di area vasta. Francamente non se ne comprende la *ratio* e l'utilità e peraltro se ne sottolinea la scarsa rispondenza con le dinamiche aggregative in atto che interessano le grandi aziende di servizio pubblico che portano a realizzare nuovi soggetti che prescindono del tutto dal territorio provinciale e seguono logiche di efficienza e concorrenza con una guida illuminata da parte dei Comuni.

Altro aspetto rilevante, è quello della frattura politica che si potrebbe creare tra la gestione di un servizio e la responsabilità politica dello stesso, argomento certo non secondario.

Per essere concreti, quando manca l'acqua in un piccolo Comune, il cittadino non si rivolge al Presidente dell'ATO o al Presidente della Provincia per invocare una soluzione a tale problema, essendo il Sindaco e l'amministrazione locale di appartenenza il primo ed unico interlocutore a cui chiedere e dal quale ottenere una urgente risposta.

E' fondamentale comprendere questa diretta connessione tra la chiamata in causa della politica locale e la gestione di quel servizio.

Cosa diversa, inoltre, è cercare di rendere più efficiente un servizio, lavorare su incentivi all'aggregazione affinché l'insieme delle funzioni comunali abbiano una gestione anche economica oltre che carattere sociale.

Sono tutte riflessioni al centro del dibattito che si sta sempre più evolvendo in questi ultimi anni.

Il modello rappresentato dalle Unioni di Comuni che già operano in tale direzione, potrebbe consentire effettivamente il raggiungimento dello stesso obiettivo che magari - sulla carta - si immagina possa essere realizzato ricorrendo alla Provincia, ma senza comportare le stesse difficoltà; una per tutte, quella di essere troppo vasta per essere definita ottimale nella gestione ed erogazione di servizi per tutti i piccoli Comuni ricadenti nel territorio provinciale.

La seconda questione riguarda la questione organizzativa.

Non appare più razionale e neanche economico, applicare a tutti i Comuni le stesse procedure e le stesse discipline che si applicano ad un grande Comune.

La mole di risorse che si muove in un piccolo Comune è totalmente diversa da quella gestita da uno di maggiori dimensioni e molto più limitata.

Su questa materia, può essere utile che nel Codice delle Autonomie entri un principio che rafforzi l'autonomia organizzativa dell'Ente soprattutto nel piccolo Comune.

Su questo, non intendo dire che si devono creare delle deroghe alle procedure di evidenza pubblica, ma delle formule di semplificazione avanzata sì, così come si possono creare in materia di organizzazione.

Anche qui, la procedura che segue un piccolo Comune per l'approvazione di una pianta organica, le selezioni, le progressioni verticali, ha le stesse caratteristiche di un grande Comune ma si deve applicare in un ambito assai diverso.

La stessa elasticità e la stessa specificità andrebbe trovata su altri due temi.

Un tema è quello del contratto.

Negli anni si sono compiuti passi in avanti nel trovare delle specificità per le grandi Città, con la maggiore flessibilità nella gestione dei dirigenti ed anche con una serie di formule di tutela che sono state appositamente studiate.

Andrebbe ora fatto lo stesso sforzo per i piccoli Comuni, individuando delle formule flessibili nella gestione del rapporto di lavoro, che consentono di adattare il rapporto di lavoro all'esigenza locale.

L'ultima questione riguarda i beni immateriali e in particolare la loro tutela, le identità, le tradizioni.

Su questo versante negli ultimi anni in particolare, si sta facendo molto, ma il percorso necessita di maggiore stabilità avendo chiaro l'obiettivo finale.

Come ANCI ci siamo resi conto, attraverso diversi progetti, che le associazioni dei Comuni di identità che si sono dati degli obiettivi precisi, penso ai Borghi più belli, stanno portando dei risultati oggettivi nelle Amministrazioni, cioè nelle comunità locali.

Solo un esempio: il valore immobiliare dei Comuni che aderiscono al club dei Borghi più belli, sulla base dell'indagine a campione commissionata ad SWG, è aumentato mediamente del 10-15% in più rispetto al valore medio.

Questo vuol dire che la vendita delle guide, la pubblicità istituzionale, il circuito di rete virtuoso che si crea, porta dei vantaggi che non sono soltanto dei vantaggi di immagine, ma anche concreti e che ricadono sulla popolazione.

Il secondo elemento è l'aumento del turismo e quindi l'aumento dei consumi.

Anche qui la parola “sinergie” esprime al meglio la strada percorribile.

Le associazioni di identità sono dei network veri, sono dei piccoli network turistici legati da un minimo comune denominatore e sarebbe utile anche aiutarli dal punto di vista istituzionale.

Se in sede di Conferenza Unificata si potesse raggiungere un accordo che riconoscesse a questa tipologia dei Comuni una particolarità e una prelazione negli interventi turistici che fanno le Regioni sul territorio, aiuteremmo a crescere anche l'economia nazionale.

Queste sono brevemente alcune delle considerazioni e dei contenuti che l'ANCI porta avanti da tempo auspicando nell'intervento lungimirante del legislatore.

In linea generale e in conclusione, nell'ottica di rafforzare a 360 gradi il sistema delle Autonomie locali attraverso un costante aggiornamento, orientamento e perfezionamento dell'evoluzione dei molteplici aspetti di sinergia e di Associazionismo intercomunale, è funzionale ed opportuno lanciare una proposta ispirata alla creazione di una CABINA DI REGIA-OSSERVATORIO-MONITORAGGIO per valorizzare i beni "immateriali e materiali" del nostro Paese e destinata ad imprimere ogni utile accelerazione alla crescita dello stesso, rafforzandone le vocazioni più tipiche ed uniche in Europa e nel mondo.

Il tutto producendo concentrazione e coerenza delle politiche dei diversi livelli istituzionali interessati e fornendo ogni utile supporto al miglioramento della produttività, dell'efficienza e dell'economia nazionale.