

# INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI

## Unioni di Comuni e gestioni associate dei servizi Co.Nord a difesa dei piccoli comuni

Il 17 novembre è scaduto il termine entro il quale le Regioni avrebbero dovuto proporre, per quanto di loro competenza, le modifiche alla normativa in materia di Unione di Comuni e di Gestioni Associate, così come previsto dalla manovra finanziaria "bis" del settembre scorso.

Oltre a non adempiere, entro i termini prescritti (che comunque non sono perentori), a quanto previsto dalla norma, molte Regioni e tra queste anche Regione Lombardia hanno deciso di presentare ricorso alla Corte Costituzionale contro l'articolo 16 della *manovra bis* perché considerato incostituzionale, in quanto violerebbe il principio di autonomia sancito dall'articolo 114 della Costituzione, con la conseguenza concreta di mettere in pericolo l'esistenza dei piccoli comuni, quelli sotto i mille abitanti.

Tra le ipotesi avanzate da alcune Regioni del Nord vi è quella di Regione Lombardia che sta valutando la possibilità di presentare uno specifico emendamento al collegato ordinamentale di sessione alle leggi di Bilancio, che andrà in Aula a metà dicembre. Tra le ipotesi c'è anche quella di abbassare il limite minimo di abitanti richiesto per dare vita a una Unione di Comuni.

Nel mese di novembre Regione Lombardia ha avviato un serie di confronti con i rappresentanti dei piccoli Comuni per acquisire il punto di vista diretto da parte di chi rappresenta le piccole realtà e che è di conseguenza interessato in prima persona alle modifiche normative.

Tra i soggetti interpellati, anche Co.Nord, che il 22 novembre ha rappresentato in Regione la propria posizione in difesa delle piccole realtà locali.

Diciamo subito che Co.Nord pur condividendo lo spirito della norma, cioè quello del contenimento della spesa pubblica, non giudica positivamente le modalità e gli strumenti che vengono imposti ai piccoli Comuni.

### Cosa prevede la norma:

La cd. "manovra bis" di finanza pubblica di cui alla L. 14 settembre 2011, n. 148 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 ha innovato, tra l'altro, la disciplina delle gestioni mediante forme associative dei comuni di minori dimensioni. In particolare, la materia ha subito una profonda riscrittura da parte dell'art. 16 del predetto intervento legislativo, dedicato alla riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni ed alla razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, che ha inciso in modo significativo sull'assetto ordinamentale della materia.

In tale quadro normativo generale si inseriscono le disposizioni dettate dalla L. n. 148/2011, di modifica di alcune norme in materia già contenute nel D.L. n. 78/2010.

Nello specifico, i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000 entro il 31 dicembre 2011 devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, almeno due funzioni fondamentali (art. 14, comma 31, lettera a, D.L. 78/2010) ed entro il 31 dicembre 2012

tutte le sei funzioni fondamentali indicate dall'art. 14, comma 27 del D.L. 78/2010 ed individuate nell'art. 21, comma 3, della legge 42/2009 (art. 16, comma 24, legge 148/2011).

Inoltre, la modifica del comma 31 dell'art. 14 del D.L. 78/2010 aumenta a 10.000 abitanti il limite demografico minimo per la costituzione delle Unioni di Comuni e delle convenzioni tra Comuni con una popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti.

D'altro lato, i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare in Unione con altri Comuni (art. 16, comma 1, dalle elezioni successive al 13 agosto 2012) oppure in convenzione (art. 16, comma 16, entro il 30 settembre 2012) tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici. I Comuni con popolazione superiore ai 1.000 e fino a 5.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare le funzioni fondamentali nelle modalità sopraindicate, ma, nel caso in cui aderiscano ad Unioni costituite da Comuni fino a 1.000 abitanti, hanno in alternativa la facoltà di gestire in tale forma associata le funzioni fondamentali o - *a fortiori* - tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici.

L'art. 16 prevede dunque l'obbligo da parte dei piccoli Comuni di fondersi in Unione, lasciando di fatto solo come residuale la possibilità optate per la gestione associata.

Infatti nel caso in cui i Comuni volessero optare per la gestione associata, questi dovranno giustificare e dimostrare la convenienza economica della scelta della convenzione in alternativa all'Unione, addirittura chiedendone il riconoscimento al Ministero dell'Interno.

Se poi i Comuni non si vedranno riconoscere la convenzione di servizi dal Ministero, saranno obbligatoriamente inseriti dalla Regione in una delle Unioni già esistenti.

Per le Unioni di Comuni invece nessuno dovrà dimostrarne la convenienza e l'economicità, come se l'obbligo imposto dalla norma avesse di per sé l'effetto di creare un "aggregato" certamente più *performante*.

Questa impostazione dogmatica non ci soddisfa e soprattutto non può essere dimostrata a priori.

## La questione della razionalizzazione della spesa pubblica :

Come sempre la questione della riorganizzazione delle autonomie locali e più in generale la razionalizzazione del funzionamento della macchina pubblica ha radici lontane e ogni Governo dal 1860 in poi ha dovuto occuparsene.

La riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato è una questione presente fin dagli albori dell'unità d'Italia.

Già nel 1861 Luigi Carlo Farini, Ministro degli Interni del I° Governo Cavour avanzava proposte di riordino degli Enti Locali, da una parte ipotizzando l'accorpamento dei Comuni di piccole dimensioni, dall'altra proponendo l'istituzione delle Regioni come un "ente morale", con propri diritti ed una propria fisionomia.

Così scriveva il Farini: *«Se vogliamo compiere un'efficace opera di decentramento e dare alla nostra Patria gl'istituti che più le si convengono bisogna, a parer mio, rispettare le membrature naturali dell'Italia. Se volessimo creato l'artificioso dipartimento francese riusciremmo a spegnere le vive forze locali, spostando e distruggendo i centri locali e turbando l'antico organismo pel quale esse si mantengono e si manifestano».*

La questione è tutta qui, è impensabile ed improponibile mirare ad uno pseudo modello francese di *dipartimento* quale elemento principale della divisione amministrativa dello Stato, senza consentire ai cittadini di continuare a riconoscersi in una collettività territoriale.

Allora quale modello possiamo applicare? Se ne discute da 150 anni.

Una cosa è certa non si può pensare ad un mero accorpamento di residenti.

Ogni realtà locale deve continuare ad esistere, certo con una forma di coordinamento superiore, ma deve rimanere.

Prima di tutto per rispetto al principio di autonomia sancito dall'articolo 114 della Costituzione poi per tenere vivo il senso di appartenenza alla comunità locale, forse l'ultimo baluardo a presidio e conservazione del territorio.

## Quali economie possibili:

Quanto si risparmia unendo i piccoli Comuni ? Sono possibili altre forme alternative di razionalizzazione della spesa e di efficientamento ?

La Lombardia è una regione, la cui popolazione rappresenta il 16% della popolazione italiana, è caratterizzata da un elevato numero di comuni, 1546 Enti Locali di cui due terzi circa con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, meno di un quarto con popolazione fino a 1.000 abitanti, solo 8 comuni lombardi hanno una popolazione superiore ad 80.000 abitanti.

L'accorpamento in unione degli oltre 350 piccoli Comuni Lombardi quale effetto economico produce?

Nell'immediato si produce un risparmio delle spese della politica di circa 20 milioni di euro annui pari a circa 50.000 euro a Comune, pari indicativamente a:

- il costo annuo di una posizione organizzativa (stipendio oneri ed irap);
  - il 50% del costo annuo di un segretario comunale (stipendio oneri irap);
  - il 50% del costo annuo di un dirigente (stipendio oneri d irap);
  - il costo annuo per un Comune per un minore collocato in comunità;
  - il costo annuo delle spese per i servizi informatici di un comune di 10.000 abitanti;
- l'elenco potrebbe proseguire.

Se oggi si vuole sostenere che il contenimento della spesa della pubblica amministrazione locale passa solo attraverso l'imposizione per legge della fusione dei piccoli comuni si commette, a nostro parere, un errore.

Bisogna puntare invece sulla gestione associata come strumento per razionalizzare tutte quelle spese fisse che i Comuni devono sostenere.

## Due esempi e due proposte concrete:

Le spese di personale e le spese per l'informatica.

Il personale:

Inseguendo il mito del modello gestionale articolato in aree servizi ed uffici quanti sono i Comuni che hanno abusato della facoltà di autodeterminazione del proprio assetto organizzativo ?

Molti. Il risultato è che la spesa di personale copre ormai un buona parte delle spese correnti dell'Ente.

Forse si dovrebbe ritornare, almeno per gli enti di piccole e medie dimensioni, al modello organizzativo basato sulle tre aree fondamentali: Amministrativa, Tecnica e Contabile, ciascuna con a capo una posizione organizzativa.

L'informatica:

Quanti Enti utilizzano sistemi *open source* ? perché ogni singolo Ente deve dotarsi (a costi spesso ingiustificati) di pacchetti software dedicati che poi deve mantenere con contratti di assistenza ?

Ogni singolo Comune acquista e mantiene almeno tre pacchetti software: Servizi Demografici, Finanziario e Personale (stipendi).

Posto che queste funzioni sono identiche per tutti i Comuni d'Italia perché , banalmente, questi pacchetti software non vengono sviluppati a livello centrale dalla stessa Pubblica Amministrazione?

**In conclusione:**

Il Cittadino oggi vuole leggi che contrastano il potere della *casta*, che la obblighi a contribuire al risanamento del paese.

La *casta* non si combatte eliminando i piccoli comuni. Il rischio che si corre è quello di fare allontanare ancora di più i cittadini dalla politica nell'accezione più nobile del termine cioè *l'arte di governare le società*.

Esistono diversi altri percorsi e modalità per contenere la spesa pubblica locale (non solo quello di eliminare *tout court* la politica nelle piccole realtà locali) che passano dall'art. 30 del TUEL 267/2000 che prevede che al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possano stipulare tra loro apposite convenzioni, nelle quali siano stabiliti i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le convenzioni tra enti locali possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche con delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

In questo assetto è importante il ruolo della Regione che, con riguardo agli enti locali territoriali di minore dimensione demografica, individua i livelli ottimali di esercizio delle funzioni stesse.

E' in questo quadro normativo già vigente che riteniamo si debba operare.

Bergamo, 28 novembre 2011

Confederazione delle Province  
e dei Comuni del Nord