

La gatta frettolosa fece i gattini ciechi:

riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni.

Pietro Barrera, 23 settembre 2011

bozza non corretta

1. La premessa.

L'articolo 16 della "manovra di agosto" - **decreto legge 13 agosto 2011, n.138** – era rubricato "**riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni**" (ma si doveva leggere "piccoli Comuni"). Non a caso ci fu chi esultò dinanzi al duro colpo inferto alla casta: 54.000 poltrone in meno, per consiglieri che raggiungevano il compenso astronomico di 17 euro lordi, per le rare sedute dell'assemblea.

Il testo (una delle tante misure "di padre ignoto" presenti nella manovra: nessun Ministro o tecnico qualificato ne rivendicò la paternità) proponeva la sostanziale cancellazione dei 1.963 Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, sostituendo le amministrazioni locali con un'anacronistica figura di "Sindaco-podestà", solitario rappresentante dello Stato nel territorio comunale. Tuttavia l'urgenza di realizzare questa indispensabile "riforma strutturale", unita all'afa ferragostana, aveva prodotto norme irrazionali, quasi inapplicabili, con seri dubbi di costituzionalità. E così la legge di conversione (**legge 14 settembre 2011, n.148**), accogliendo l'emendamento 16.1000 presentato dal relatore Antonio Azzolini, ha temperato le follie più estreme, ha indicato una prospettiva più ragionevole (la rubrica è stata completata con il riferimento alla "**razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali**") e forse ha superato i più evidenti vizi di legittimità. Resta però l'impianto della proposta originaria: nell'analisi (la frammentazione dei c.d. "Comuni polvere" come paradigma della costosa inefficienza del sistema amministrativo locale) e nell'orizzonte (la forzosa unificazione delle piccole amministrazioni).

Le reazioni – al di là dell'Anci e, ovviamente, dei piccoli Comuni direttamente coinvolti – sono state deboli e distratte, probabilmente a causa di **una conoscenza superficiale, e per molti versi errata, della realtà di quei Comuni**, disseminati in ogni parte del paese (ma concentrati soprattutto in alcune Regioni). Per questo anche oggi – a pubblicazione ormai avvenuta della legge di conversione - è bene provare a svolgere qualche riflessione più ponderata, non fosse altro perché il percorso attuativo della nuova disciplina legislativa sarà comunque lungo e complicato, e certamente ci si accorgerà, prima o poi, che lo scenario prospettato è irto di contraddizioni che debbono essere necessariamente corrette.

Diciamo però sin d'ora – per sgombrare il campo da equivoci e da interpretazioni arbitrarie – che nessuno, nemmeno nelle prime indignate manifestazioni di immediata reazione alla cancellazione ferragostana, ha negato la necessità di razionalizzare il sistema (o, per dirlo con la bella ricerca pubblicata dalla Fondazione Astrid nel 2008, di "**Semplificare l'Italia**"). Non è un caso – ci torneremo tra breve – che il percorso per l'esercizio associato delle funzioni, aperto con il decreto legge 78/2010, non ha suscitato analoghe proteste, nonostante le difficoltà e (anche in quel caso) le incongruenze della norma. Del resto, **la sfida dell'efficienza e della razionalizzazione, dinanzi all'incalzare della crisi, suona per tutti, anche per i più piccoli**. C'è da dubitare – eccome! – che proprio lì si annidino gli sprechi maggiori e le più gravi responsabilità per l'esplosione della spesa pubblica, ma è vero comunque che ciascuno deve fare la propria parte, e che non c'è (non ci dovrebbe essere) nessuna "zona franca" esonerata dal dovere di ricercare strade nuove per progettare una pubblica amministrazione (nel suo insieme) più efficace e meno costosa.

2. L'evoluzione del quadro normativo.

E' indispensabile un (brevissimo) sguardo retrospettivo. La realtà dei piccoli Comuni era nota – nel bene e nel male – anche al legislatore degli anni e dei decenni passati:

1. il **Tuel**, d.lgs. 267/2000), e prima ancora la legge 142/1990, se ne preoccupava:

- a) all'art.15, volto a "favorire la fusione dei Comuni", con l'esplicita previsione, "oltre ai contributi della Regione", di ulteriori "appositi contributi" dello Stato "per i dieci anni successivi alla fusione stessa" (**riflessione ex post**: la fusione, almeno nell'immediato, comporta costi aggiuntivi, non rapide economie di gestione)
- b) all'art.16, con la previsione dei "municipi" (eventualmente anche con "organi eletti a suffragio universale diretto"), per salvaguardare forme di democrazia e rappresentanza locale anche nei Comuni "scomparsi" per fusione (volontaria) in un Comune più grande (**riflessione ex post**: la funzione di rappresentanza delle comunità locali non è meno importante della razionale organizzazione dei servizi)
- c) indirettamente, negli articoli relativi alle "normali" forme associative (comunità montane, art. 27 ss.; convenzioni, art.30; consorzi, art.31; unioni, art.32); **vale la pena ricordare** che le unioni di Comuni hanno cominciato ad avere successo, con buoni risultati sulla razionalizzazione del governo del territorio, solo quando è stato cancellato, per l'accesso agli incentivi statali, il vincolo della fusione come "orizzonte obbligato" dell'Unione stessa
2. la **legge 27 dicembre 2006, n.296**, già nell'ottica del generale contenimento delle **spese per il personale**, aveva imposto ai Comuni "fuori patto" (fino a 5.000 abitanti) l'obbligo di mantenerle entro il limite di spesa del 2004 (con la manovra finanziaria 2010 sono state soppresse le possibili deroghe a questo vincolo)
 3. la **manovra finanziaria 2010** (decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito in legge 30 luglio 2010, n.122) ha fatto il passo più rilevante, impegnando tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000? la norma non era di chiarezza cristallina) di **esercitare in forma associata tutte le funzioni fondamentali**, come definite (in via provvisoria!) dall'art.21 della legge delega sul federalismo fiscale (n.42/2009); la definizione di tempi e modi del percorso – al cui esito ai Comuni sarebbe stata definitivamente preclusa la possibilità di esercitare da soli tali "funzioni fondamentali – era affidata a leggi regionali e ad un DPCM (con un rapporto non chiarissimo tra le due fonti)
 4. le leggi regionali non hanno mai visto la luce; il DPCM è stato presentato in Conferenza unificata un anno dopo (!), il 9 giugno 2011, e lì è morto; proponeva un percorso a tappe (due funzioni associate, "a scelta", entro il 31.12.2011, due nell'anno successivo, e le ultime due entro il 31.12.2013) e indicava la soglia demografica di adeguatezza nel quadruplo della popolazione del Comune più piccolo tra quelli associati; regole invero poco efficaci (basti pensare alla confusione sulla scelta delle funzioni da associare nelle diverse tappe), e una evidente elusione del nodo istituzionale (in quale forma associarsi? convenzioni? unioni di Comuni?)
 5. la "**manovra di luglio**" (decreto legge 6 luglio 2011, n.98, convertito in legge 15 luglio 2011, n.111) evidentemente ha preso atto dell'inerzia di chi doveva promuovere l'attuazione delle norme del 2010, ha affossato il DPCM e ne ha preso il posto, confermando la tempistica (e la logica della volontarietà circa l'individuazione delle funzioni da associare anno per anno), e fissando in modo parzialmente diverso la soglia demografica da raggiungere: il quadruplo del più piccolo, come nel DPCM, o 5.000 abitanti
 6. ed ecco la "**manovra di agosto**" (decreto legge 13 agosto 2011, n.138, convertito in legge 14 settembre 2011, n.148): la sfida dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali è riservata ai Comuni tra 1.001 e 5.000 abitanti, il limite demografico è fissato in 10.000 abitanti (salvo diverse limite individuato dalla regione entro il prossimo 17 novembre), e la tabella di marcia si accelera (due funzioni entro il 31.12.2011, e le altre quattro entro il 31.12.2012)
 7. nella manovra ci sono altre disposizioni che riguardano i Comuni medi o medio-grandi: una ulteriore forte riduzione dei componenti degli organi collegiali per i Comuni fino a 10.000 abitanti; l'obbligo, invero un po' offensivo, di convocare le sedute dei Consigli e delle Giunte dei Comuni fino a 15.000 abitanti "preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti" (sarà divertente vedere come si censirà l'orario di lavoro dei consiglieri ...), e la norma, assai più seria e gravida di conseguenze, che estende l'applicazione del **patto interno di stabilità a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti** (a partire dal 2013): si dovrà capire come questa norma sarà coordinata, ad esempio, con le diverse regole fin qui vigenti circa il *turn-over* del personale e con l'obbligo, per i Comuni chiamati a rispettare il patto, di ridurre annualmente la spesa per il personale; con i vincoli della "manovra 2010", per i Comuni medio-piccoli, di 2/3.000 abitanti, sarà sostanzialmente impossibile assumere, ma al tempo stesso, per

l'ovvia rigidità organizzativa di apparati professionali così piccoli, sarà quasi impossibile rispettare l'impegno a ridurre ogni anno la spesa

8. è evidente, però, che la novità più importante è l'"**assalto**" ai **Comuni più piccoli**, quelli con popolazione fino a 1.000 abitanti; vale la pena soffermarsi sul punto con un po' di attenzione.

3. Perché? Quali motivazioni?

La **sostanziale cancellazione dei piccoli Comuni** (tale era, nei fatti, l'originario art.16 del DL 138: inutile nascondersi dietro a un dito, per formale ossequio all'art. 133 Cost.: cosa resta, del Comune, quando non c'è più un'assemblea elettiva e non vi si esercita più alcuna funzione?) ha provocato stupore. Perché? Quale urgenza?

Non è vero, comparativamente, che in Italia i Comuni siano molto numerosi. Una nota dell'Anci del 4 agosto 2011 riassume i dati: *"In Italia i Comuni sono 8.092; in Germania ... 12.104; in Francia 36.682, di cui il 90% con meno di 2.000 abitanti; in Spagna 8.116, in Austria 2.357 con 8 milioni di abitanti; in Svizzera, che ha meno abitanti della Lombardia, che ha 1.500 Comuni, i Comuni sono 2.516".* *"Vogliamo dire – conclude polemicamente la nota Anci - che Germania, Austria, Svizzera, Francia, sono Paesi con sprechi e inefficienze nella PA perché hanno molti Comuni ?"*

Si può dire, ed è vero, che **le forme associative previste dal Tuel non hanno funzionato a dovere** (e molti ne portano la responsabilità, nello Stato, nelle Regioni e negli enti locali), e che nel tempo si sono moltiplicate e sovrapposte irrazionalmente **mille altre "forme cooperative" di secondo livello**, alimentando sprechi e inefficienza, e "separando" i contesti territoriali e istituzionali che avrebbero dovuto presidiare politiche connesse e integrate (le politiche sociali e i servizi scolastici, le politiche attive del lavoro e i servizi per le imprese, i presidi sanitari e le politiche ambientali). Purtroppo non ha marciato nei tempi sperati neppure il percorso individuato appena un anno fa, con la manovra 2010. Eppure la novità era stata accolta con un generale consenso, sia pure irto di dubbi e preoccupazioni. Ma allora, perché sganciare la sorte dei Comuni più piccoli (fino a 1.000 abitanti) da quella dei Comuni medio-piccoli (1.001-5.000)? Perché non limitarsi ad accelerare e rafforzare quel percorso (magari con qualche correttivo in più: ne parleremo oltre)?

L'impressione è che, soprattutto nel testo iniziale del decreto legge, si siano mescolate, al solito, **improvvisazione e incompetenza** da un lato, e **sperimentazione** (di soluzioni autoritarie, di assai dubbia legittimità) dall'altro. Perché è davvero difficile immaginare che l'emergenza cominci da queste piccolissime realtà locali. In un documento approvato questa estate nella seduta congiunta (assolutamente *bipartisan*) dei Consigli dei piccoli Comuni della provincia di Frosinone, si rivendicava con orgoglio l'appartenenza alla *"buona Italia, all'Italia sobria e laboriosa"*. Vale la pena riportarne qualche frase: *"nei piccoli Comuni ci sono amministratori che sacrificano famiglia e lavoro per essere ogni giorno al servizio delle proprie comunità, con compensi davvero simbolici"* (e, per sgombrare il campo da ogni equivoco, quello stesso documento proponeva di rinunciare *"ad ogni compenso, diretto o indiretto, per i consiglieri"*: com'è noto, questa proposta – solo questa proposta – è stata prontamente accolta, e ora è al comma 18 dell'art.16!). *"Ci sono dipendenti pubblici in un rapporto percentuale con la popolazione pari o inferiore a quello delle maggiori città italiane, ma con una retribuzione effettiva media assai inferiore."*

Ma, oltre alla rivendicazione della propria sobrietà, quel documento toccava il nodo più importante: *"i piccoli Comuni garantiscono il presidio di territori difficili, spesso montani e impervi, assicurando la prevenzione del dissesto idrogeologico e del degrado ambientale in aree altrimenti abbandonate. Garantiscono servizi essenziali a centinaia di migliaia di cittadini: spesso si tratta di **servizi che altrove sono facilmente reperibili sul mercato, ma che nei territori più marginali hanno bisogno dell'intervento diretto delle istituzioni"**.* C'è il Sindaco che ogni giorno fa arrivare qualche quotidiano, e lo mette in vendita in Municipio, perché l'ultima edicola ha chiuso da tempo; c'è il Sindaco che si occupa e si preoccupa di sollecitare la Telecom (è una funzione fondamentale del Comune?), perché anche nel suo paese arrivi la "copertura" per i cellulari. C'è il Sindaco che, con fantasia e qualche salto mortale, ha portato in paese la rete Wi-Fi, perché gli studenti possano seguire i corsi universitari e i pensionati consultare il sito dell'Inps. E ci sono tanti Sindaci che ogni estate accolgono in festa gli emigranti – quegli "italiani nel mondo" su cui tanta retorica si spande a piene mani – e nell'inverno mantengono con loro un dialogo continuo, perché davvero possano sentirsi ancora connazionali (e non solo destinatari di appelli elettorali ogni cinque anni). Del resto: il progetto di

federalismo fiscale si fonda, correttamente, sull'individuazione di fabbisogni e costi *standard*: qualcuno ha calcolato seriamente il costo dei servizi erogati nei piccoli Comuni, nel rapporto pro-capite (per i servizi alle persone) e in proporzione all'estensione dei territori (per il governo del territorio)? Sono convinto che avremmo qualche sorpresa, soprattutto confrontando quei costi con quelli sostenuti nelle grandi aree urbane.

Allora, insipienza, demagogica improvvisazione, ma anche – dicevamo – **preoccupante “sperimentazione”**. Perché quando si è ipotizzato (nel testo iniziale) che fosse un costo insopportabile eleggere organi rappresentativi delle comunità locali in una piccola parte del paese, ci si è avviati su un piano inclinato senza fine. Se sono uno “spreco” i consiglieri comunali (le maggioranze e le opposizioni) in quei 1.963 Comuni, perché non farne a meno (nella prossima manovra?) anche nei Comuni fino a 5.000 abitanti (quelli delle funzioni associate ...), o magari fino a 15.000? E se il Sindaco deve restare (anche nel nuovo testo) solo come ufficiale del Governo, rappresentante dello Stato nel territorio comunale, perché non tornare ai più coerenti modelli della “legge Rattazzi” del 1859 o delle riforme fasciste del 1925, formalizzandone la nomina governativa?

4. La soluzione individuata.

Era davvero troppo. E non parliamo delle bizzarre tecniche, con le nuove “unioni municipali” costituite solo da Comuni fino a 1.000 abitanti, purché “contermini” (?), fino a raggiungere l'improbabile soglia dei 5.000 abitanti. Le norme contenute nel decreto legge, lo ripetiamo, erano probabilmente illegittime, e certamente irrazionali e inapplicabili. Anche i più distratti se se sono accorti: si è arrivati così – senza discussione in un Parlamento, strangolato dai voti di fiducia – al testo finale.

I Comuni fino a 1.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare in forma associata **“tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente”**. Si tratta, evidentemente, di un “pacchetto” diverso e assai più ampio delle “funzioni fondamentali” richiamate per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni tra 1.001 e 5.000 abitanti.

Nei Comuni resta un Sindaco, ufficiale del Governo, titolare dei compiti e delle funzioni di cui all'art.54 Tuel, e un piccolo Consiglio, con funzioni di indirizzo e sollecitazione verso il Consiglio dell'Unione (e uno specifico ruolo propositivo-istruttorio in sede di definizione del bilancio di previsione).

L'associazione dovrebbe avere **la forma dell'Unione di Comuni, ma alcune vistose particolarità:**

- a) anzitutto una ridotta autonomia normativa e organizzativa, essendo stata affidata ad un regolamento del Governo la definizione dei rapporti amministrativo-contabili tra l'Unione e i singoli Comuni, in evidente contrapposizione a quanto previsto dall'art.32.4 Tuel
- b) del resto, la potestà statutaria si eserciterà con un procedimento diverso e assai meno “garantista” di quello previsto dall'art.6 Tuel e richiamato dal successivo art.32.2
- c) il presidente non sarà necessariamente uno dei Sindaci, essendo liberamente eletto nel proprio seno al Consiglio dell'Unione, di cui fanno parte anche due consiglieri (uno di maggioranza e uno di opposizione) per ciascun Comune (gli assessori, chissà perché, saranno necessariamente scelti tra i Sindaci); potrà così capitare quello che già avviene (con risultati disastrosi) in qualche Comunità montana, dove un Sindaco si può trovare dinanzi ad un Presidente collocato, nel suo Comune, sui banchi dell'opposizione; con l'aggravante che in questo caso il Presidente è il “vero Sindaco”, titolare dei compiti e delle funzioni di cui all'art. 50 Tuel (vedremo poi cosa dirà un'altra “legge dello Stato”, annunciata al c.11, che dovrà disciplinare le successive elezioni ...)
- d) ciliegina sulla torta, la nuova unione (solo questo tipo di unione!) sarà chiamata a rispettare il patto di stabilità.

Abbastanza contorto è **il procedimento di costituzione** delle nuove unioni. Anzitutto la soglia demografica: almeno 5.000 abitanti, o 3.000 (quando i Comuni appartengano o siano appartenuti alle Comunità montane: è un omaggio all'art.44 Cost.?), o una soglia ancora diversa se le Regioni, entro due mesi, così vorranno stabilire. Ad ogni modo, entro le metà del prossimo mese di marzo 2012 (termine perentorio), i Comuni, con deliberazioni convergenti, dovranno presentare alla propria Regione una proposta di unione; la Regione, entro il 31 dicembre 2012 (altro termine perentorio), dovrà istituire tutte le unioni, anche se le proposte non saranno pervenute, o non saranno “conformi” alla legge. Non è chiaro, però, se le proposte dei Comuni (quando “conformi”) siano vincolanti, o se la Regione possa

disattenderle, individuando altre soluzioni, ed è ancora meno chiaro cosa accadrà in caso di inerzia regionale (i poteri sostitutivi del governo ex art.120 Cost.?). Il comma 9 indica poi la tabella di marcia per la “razionalizzazione” degli organi: le Giunte dei singoli Comuni decadono dalla data di elezione degli organi del primo Comune che giunge al voto dopo il 13 agosto 2012 (dunque, presumibilmente, nella primavera 2013). Da quella stessa data, dovrebbe prendere concretamente il via il nuovo assetto istituzionale: entro 20 giorni, il Consiglio, costituito dal Sindaco e da due consiglieri – uno di maggioranza e uno di opposizione – per ciascun Comune; entro 20 giorni, l’approvazione dello Statuto; entro 30 giorni, l’elezione del Presidente.

Ci sono però altre due importanti novità che vale la pena di evidenziare. Anzitutto scompare (ed è positivo) il divieto di **coinvolgere nell’unione anche Comuni più grandi**: questi però dovranno scegliere se spogliarsi di tutte le funzioni (come i loro fratelli più piccoli) o se aderire “a regime differenziato”, conferendo alla gestione associata solo le funzioni fondamentali (come individuate, ad oggi, dalla legge 42/2009). In tutti i Comuni medio-piccoli (quelli tra 1.001 e 5.000 abitanti), che spesso sono l’ovvio e indispensabile baricentro di un sistema inter-comunale su cui gravitano più piccoli Comuni, ci si pongono oggi dubbi amletici:

- a) qual è la vera distanza che separa tutte le “funzioni fondamentali” (comprese *“funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”*) e *“tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti”*?
- b) conseguentemente, converrà rinunciare alla propria piccola “sovrانità”, per assumere un assetto equordinato ai Comuni più piccoli, o si potrà, senza provocare un’eccessiva confusione organizzativa, mantenere il regime differenziato? ma in questa seconda ipotesi, che assetto istituzionale dovrà assumere l’unione, per rispettare la diversità strutturale dei suoi “soci”?
- c) oppure è preferibile, piuttosto, chiudere la porta in faccia ai piccoli, e cercare altre strade per rispettare il precetto dell’esercizio associato delle (sole) funzioni fondamentali?
- d) ancor più forte è il dubbio nei Comuni con oltre 5.000 abitanti (magari poco al di sopra della soglia): partecipando all’Unione, dovranno scegliere (almeno) l’esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali; rifiutandosi di partecipare, contribuiranno al dissolvimento delle Unioni che già funzionano, e in molti casi lasceranno i piccoli Comuni privi del baricentro territoriale organizzativo su cui gravavano da moltissimi anni.

L’altra novità, su cui molti amministratori si stanno arrovellando, riguarda invece **le possibili eccezioni**. Non mi riferisco ovviamente ai Comuni mono-isolani (coincidenti con una o più isole) e al Comune di Campione d’Italia, ma a quelli che, grazie al comma 16, potranno “sganciarsi”, se riusciranno a dimostrare, entro il 30 settembre 2012, di esercitare già tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici in forma associata, attraverso le convenzioni di cui all’art.30 Tuel. Il Ministero dell’interno preciserà i criteri di efficacia ed efficienza che ciascun Comune dovrà attestare (entro il 15.10.2012), e alla fine pubblicherà l’elenco dei “Comuni obbligati e quelli esentati dall’obbligo”.

Si aprono così nuovi e complessi interrogativi. Ammesso che il Comune, con la gestione in convenzione di tutte le funzioni e tutti i servizi, dimostri di aver raggiunto i necessari livelli di efficienza ed efficacia, cosa ci guadagnerà? Non potrà avere una Giunta (il comma 17 non sembra fare eccezioni), non avrà un proprio bilancio (altrimenti, cosa sono “tutte le funzioni amministrative”?) Forse avrà ancora la titolarità formale delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale, conferendone però la gestione ad una (normale?) unione, sorta in seno alla convenzione a norma dell’art.30.4 Tuel. Insomma, non è facile capire vantaggi e svantaggi dell’eccezione, e questo aumenta ovviamente il tasso di confusione e di incertezza per gli amministratori locali.

Non parliamo poi del dettaglio – forse piccolo, ma paradossale – dei **segretari comunali**. Per bizzarra coincidenza, proprio il 26 settembre 2011 parte (è partito) il corso concorso per qualificare altri 220 segretari comunali, ed è in pieno svolgimento il concorso per individuarne altrettanti. L’ordinamento, ad oggi, prevede che ogni Comune abbia un segretario, salvo “convenzioni di segreteria”. Cosa accadrà? Ci sarà un segretario per ogni Unione? Ma qualcuno si è ricordato che, ad oggi, i nuovi segretari possono prestare servizio solo negli enti fino a 3.000 abitanti, mentre le nuove unioni ne dovrebbero raggiungere 5.000 (sia pure con molte eccezioni)?

La questione dei segretari – che sta particolarmente a cuore a chi scrive queste note, perché impegnato nella loro formazione (e imbarazzato per la confusione che li riguarda) – ci porta ad un altro

nodo delicato. I Sindaci, si è già detto, conservano **compiti e funzioni dell'ufficiale del Governo**. Le ordinanze (anche!) contingibili e urgenti, i compiti in materia di ordine pubblico, sicurezza urbana, polizia giudiziaria, ma anche le più "ordinarie" attribuzioni in materia di stato civile, servizi elettorali, statistica. Ebbene, sono funzioni che oggi il Sindaco esercita avvalendosi degli apparati professionali del Comune, e *in primis* del segretario comunale: domani che farà? Li eserciterà da solo? Chiederà "in prestito" qualche dipendente all'Unione? o continuerà ad avere un mini-apparato (magari solo il segretario), per poter presidiare con l'indispensabile continuità funzioni così delicate ed importanti? Si aggiunga il fatto che, assegnando al Presidente dell'Unione tutte le attribuzioni di cui all'art.50 Tuel, non sarà più il Sindaco ad adottare le ordinanze con tingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene urbana, né dovrà più esercitare "le altre funzioni attribuitegli come quale autorità locale". Ad esempio, chi adotterà i provvedimenti di trattamento sanitario obbligatorio (TSO)? Chi sarà l'autorità locale di protezione civile? E' noto ed evidente che c'è un raccordo assai stretto tra queste funzioni e quelle che il Sindaco esercita quale ufficiale del Governo: come si risolverà questa complicata asimmetria?

5. Dalla soppressione dei piccoli Comuni, costi aggiuntivi per tutto il paese.

Torniamo alla sostanza dei fatti. La soppressione o la marginalizzazione dei piccoli Comuni avrà come inevitabile conseguenza lo scadimento del "presidio istituzionale" e della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche nelle aree interne, montane e marginali (quelle di cui i padri costituenti si erano saggiamente preoccupati, agli artt.44 e 119). Non è difficile immaginare che **riprenderà vigore la tendenza allo spopolamento**, che si era fermata negli ultimi anni anche grazie alla vitalità delle amministrazioni locali, con dimensioni particolarmente vistose nelle fasce concentriche attorno ai grandi centri urbani, dove la "difficoltà di vivere" – il costo delle abitazioni e della spesa quotidiana, l'inefficienza dei servizi di trasporto urbano, ecc. – sta provocando, ormai da due decenni un fenomeno di segno inverso, con le famiglie dei ceti meno abbienti che si "ricollocano" nei Comuni più piccoli (dove, a proposito dell'inefficienza amministrativa a cui la manovra vuol porre rimedio, i servizi sono di norma migliori e meno costosi).

Ne deriveranno **costi umani drammatici**, che l'Italia ha conosciuto nei primi decenni del dopoguerra, con l'emigrazione verso le maggiori aree urbane o verso altri paesi europei, ma **le conseguenze saranno gravi anche per gli equilibri finanziari del paese**: l'abbandono porta con sé dissesto territoriale, degrado sociale, crisi delle piccole attività produttive (agricole, commerciali, artigianali, turistiche), maggiori difficoltà e, in proporzione alla popolazione, maggiori costi per assicurare i servizi essenziali, dal trasporto pubblico alla raccolta dei rifiuti, dall'istruzione primaria ai servizi socio-assistenziali.

E' legittimo un dubbio. Poche settimane prima della manovra, il 5 aprile 2011, **la Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità la proposta di legge, ora all'esame del Senato (AS2671)**, per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni. Un progetto dichiaratamente *bipartisan* (primo firmatario Ermete Realacci, PD, e subito dopo niente meno che il vice presidente della Camera, Maurizio Lupi, PdL, e il ministro Renato Brunetta), nella convinzione che in questo modo si fa l'interesse del paese, dell'Italia intera. La relazione illustrativa del progetto di legge, citando una ricerca del CRESME, ricorda che i costi annuali causati da catastrofi ambientali "derivanti dai soli eventi riferibili alla scarsa tutela e gestione del territorio" sono pari a circa 30-40 miliardi di euro (di cui circa 2 miliardi per le sole "terapie intensive". Prosegue la relazione: "è noto che queste aree, quando sono antropizzate, hanno un tessuto urbano fatto di piccoli e piccolissimi comuni, che costituiscono un patrimonio di valore inestimabile e di importanza fondamentale per la salvaguardia dell'identità storico culturale dell'intero paese". E ancora: "nella competitività territoriale non esistono aree sciaguratamente deboli, ma soltanto aree non messe in condizione di competere e dunque costrette a tenere sotterrati i propri talenti. Per trasformare un problema in opportunità, impedendo che una grande fetta della superficie del paese resti marginalizzata e non letta quale opportunità di crescita economica e di riequilibrio territoriale, è necessario creare le precondizioni per lo sviluppo – sinteticamente, nelle aree fragili del nostro Paese queste si chiamano servizi territoriali – che evitino le politiche di generalizzato sostegno del secondo dopoguerra e che siano mirate e selettive, attuate secondo forme di partnership tra pubblico e privato, capaci di esprimere un positivo bilancio economico, ambientale e intergenerazionale."

Mi scuso per le lunghe citazioni, ma vale la pena di ricordare che il Parlamento – ripeto, con una inconsueta convergenza politica – aveva svolto riflessioni non banali, sulla base di dati puntuali esaminati accuratamente, per giungere alla conclusione che il **“sistema Italia”** aveva l’interesse (non solo il “dovere”) di investire sui propri Comuni più piccoli. Era un abbaglio? Quella proposta è già finita su un binario morto? Qualcuno ha colto la connessione tra gli interventi strutturali e di “organizzazione civile” lì proposti, e gli assetti istituzionali del governo locale?

Del resto, le incertezze e difficoltà applicative che abbiamo già evidenziato rischiano di produrre, nell’immediato, **un risultato paradossale**: affossare le Unioni di Comuni che già ci sono, e che già funzionano, in nome di nuovi assetti da costruire faticosamente. Era necessario verificare la razionalità e l’efficacia delle forme associative già esistenti? Altroché, ma occorre un lavoro di cesello, in grado di distinguere il grano dal loglio, con criteri appropriati e il necessario coinvolgimento delle istituzioni regionali e locali. Si poteva costruire per questo – in uno scatto di responsabilità provocato dalla gravità della crisi – un patto istituzionale in seno alla Conferenza unificata. Si è scelta la strada della semplificazione d’impero: vedremo che risultati sarà capace di produrre!

Il rischio è che, con soluzioni “all’italiana”, molti Comuni si ingegneranno alla ricerca dei più **bizzarri escamotage** per sottrarsi ai nuovi obblighi: invitare nuovi “residenti” assicurando loro l’esenzione dai tributi locali per qualche anno, fare leva sull’IMU applicata alle seconde case per invogliarne i proprietari a stabilire lì la propria abitazione principale, “richiamare” una parte dei numerosissimi concittadini iscritti all’AIRE. E sorgerà subito un dubbio: le nuove unioni sono reversibili? Se un Comune nei prossimi anni riuscirà a superare la fatidica “soglia 1.000”, perché torna qualche emigrante, o perché giunge qualche immigrato, cosa accadrà? Probabilmente si dovrà tornare indietro, ripristinare le istituzioni e le funzioni locali, ma con quali difficoltà? Con quali costi?

6. Qualche ulteriore annotazione per i Comuni della fascia 1.001-5.000.

In conclusione, qualche ulteriore punto interrogativo riguarda l’operazione “esercizio associato della funzioni”: quella avviata con la manovra del 2010, ed accelerata con la “manovra d’agosto”. Non si può non condividere lo spirito (razionalizzare l’esercizio delle funzioni, alla ricerca di migliori standard di efficienza e di efficacia, senza comprimere indebitamente l’autonomia istituzionale e l’identità civica delle amministrazioni locali), e tuttavia anche in questo caso ci sono alcuni dettagli (non proprio dettagli ...) che suscitano qualche inquietudine.

Anzitutto **sulle forme che potrà assumere l’esercizio associato**. A norma dell’art.28, comma 9, della legge 122/2010, l’associazione può assumere la forma dell’unione o della convenzione; la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associata (*idem*, comma 29), ma nulla vieta che alcune funzioni siano esercitate in un modo e altre in un modo diverso. Come ciò si possa conciliare con il compito delle regioni (fin qui non esercitato), di individuare (previa concertazione con i Comuni interessati) “la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica”, resta davvero un mistero.

Il secondo punto riguarda **l’elenco delle funzioni fondamentali**. Già in molte sedi è stato segnalato il disastro provocato dall’anticipazione “provvisoria” di quell’elenco nella legge delega per il federalismo fiscale (legge n.42/2009), mentre segnava il passo il progetto organico di “Carta delle autonomie”: l’intero modello di finanza/fiscalità locale è ormai “misurato”, ad essere ottimisti, per consentire il finanziamento (quasi) integrale (solo) di quelle “funzioni fondamentali”. E le altre? Un solo esempio: **la parola “cultura” non ricorre mai**, né tra le funzioni fondamentali dei Comuni né tra quelle delle Province. Evidentemente i servizi culturali sono un altro lusso da tagliare, o da affidare ad improbabili risorse aggiuntive ... Ma restando ai piccoli Comuni: potranno continuare ad esercitare individualmente le funzioni “non fondamentali”? Ancora: cosa può/deve confluire nella **misteriosa espressione “funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”** (la prima delle “funzioni fondamentali”)? A leggere i **questionari Sose/Ifel** (già inviati a tutti i Comuni italiani per rilevare i costi standard per il concreto esercizio delle funzioni fondamentali), ne fanno parte i *servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; i servizi di ufficio tecnico; i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; e gli altri servizi generali* (che comprendono *servizi agli organi istituzionali, partecipazione e decentramento; segreteria generale, personale e organizzazione;*

gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione; gestione dei beni demaniali e patrimoniali, ed altri "servizi generali" ancora).

Insomma, non tutto ma di tutto, con due paradossi: da un lato non si capisce cosa ci sia d'altro, dopo questa ampia elencazione di funzioni fondamentali (e allora, di nuovo la stessa domanda, dov'è la differenza con "tutte le funzioni amministrative", di cui si parla per i Comuni fino a 1.000 abitanti?); dall'altro sembra che almeno alcune funzioni di competenza statale (anagrafe, stato civile, servizio elettorale, leva e statistica) debbano obbligatoriamente confluire nell'esercizio associato (non ci sarebbe nulla di male ...), ma restare nella titolarità di ciascun Sindaco, ufficiale del Governo, persino nei Comuni più piccoli.

A rischio poi di apparire (almeno una volta!) "poco autonomisti", sia permesso di segnalare che il principio del "fai da te" nella scelta dell'ordine e del modo di associare l'esercizio delle funzioni appare fatto apposta per alimentare la confusione. Non sarebbe stato meglio prevedere una tempistica più ordinata, ad esempio per avviare fin d'ora l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale e dei servizi sociali, poi degli uffici tecnici e dei servizi educativi e scolastici, e così via?

Infine **la soglia demografica**: ormai, con la manovra d'agosto, siamo arrivati a 10.000 abitanti (restando salva l'improbabile individuazione di un diverso limite da parte delle regioni, entro il 17 novembre prossimo). Come dire: da un eccesso all'altro. Dal quadruplo del Comune più piccolo (così nel DL 78/2010), che in alcune Regioni poteva produrre risultati risibili (ma oggi, riferito a Comuni con più di 1.000 abitanti, sarebbe un limite certamente meno incongruo), ad una dimensione raggiungibile solo associando molti Comuni in territori (spesso montani) sterminati. Con le difficoltà gestionali – persino logistiche – che ciascuno può immaginare.

E anche per questi Comuni, sia permesso di richiamare **il nodo dei segretari comunali**. Non c'è (non ci dovrebbe) essere dubbio, a leggere i famosi questionari Sose/Ifel: la "segreteria generale" è parte delle "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", e dunque delle funzioni fondamentali da gestire obbligatoriamente in forma associata. Come la mettiamo con i dubbi già segnalati poc'anzi, quando parlavamo dei Comuni fino a 1.000 abitanti, consapevoli del fatto che quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti sono, nel loro insieme, circa i due terzi del totale?

7. Una battuta conclusiva.

*"Gli effetti recati dall'articolo **non erano stati quantificati** in RT (la relazione tecnica presentata al Senato, ndr.), pertanto la disposizione (l'emendamento 16.1000, ndr.) risulta neutrale".
"L'assoggettamento al patto di stabilità interno dei comuni compresi tra 1.000 e 5.000 abitanti **non determina effetti positivi** sulla finanza pubblica ... l'assoggettamento al patto delle Unioni di comuni comporta invece effetti positivi a decorrere dall'anno 2014, sebbene allo stato **non quantificabili**".*

Non sono giudizi delle associazioni dei piccoli Comuni, né dell'opposizione. E' la relazione tecnica del servizio studi della Camera dei Deputati. Una ragione di più per dire che, nel percorso piuttosto lungo che l'art.16 ipotizza per "razionalizzare" (cancellare?) quei Comuni, **c'è ancora tempo** per ragionare, correggere, imboccare strade migliori. In questo senso, dubbi qui richiamati (e molti altri che potrebbero essere segnalati) non vogliono costruire una trincea per difendere l'esistente, ma contribuire, se sarà possibile, a far meglio, in tempi brevi. La stessa cosa hanno detto le associazioni delle autonomie - Anci, Upi, Conferenza delle Regioni – quando il 5 settembre scorso hanno chiesto congiuntamente, in limpido spirito *bipartisan*, di cancellare l'art.16 e ripartire daccapo. E' una questione di metodo, prima ancora che di contenuti: non si possono riformare le istituzioni locali senza dialogare con loro, con un *blitz* improvvisato, blindato dal voto di fiducia. E' un approccio sbagliato e, alla fine, inefficace. Più la crisi è grave, più si avverte l'urgenza delle riforme, maggiore è la necessità di una solida cooperazione interistituzionale.