

## **I piccoli comuni tra identità ed efficienza** di Alessandro Pajno (Sottosegretario al Ministero dell'Interno)

Intervento alla VI Conferenza nazionale Anci dei piccoli comuni  
9 settembre 2006 - Rocca di Mezzo

### **Lo scenario politico ed istituzionale**

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, giunta a conclusione del processo di riorganizzazione in senso autonomista e federale della nostra Repubblica - iniziato nel 1989 con la Carta europea dell'autonomia locale, e concretizzato in buon parte con i trasferimenti di funzioni e compiti previsti nelle leggi "Bassanini" - ha radicalmente ridisegnato l'ordinamento degli enti locali.

A sua volta la recente bocciatura della "riforma della riforma", pone ora l'esigenza di rilanciare il processo riformatore costituzionale e il pieno adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle direttive dettate dal Titolo V, al fine di superare in tal modo alla parziale inattuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e delle novità introdotte dalla novella costituzionale.

Più in generale gli attori pubblici sono chiamati a costruire una unitaria e generale "politica delle riforme", che coinvolga un ripensamento dei diversi livelli di governo. Per questo le istituzioni sono di tutti e non possono essere modificate per contingenze politiche di breve respiro.

Da più parti è stata anche lamentata la necessità di ridurre i c.d. "costi della politica", semplificando gli organi esecutivi e liberando risorse a favore dell'efficiente funzionamento dell'amministrazione e dei servizi ai cittadini.

### **Quale ruolo istituzionale per i piccoli comuni**

In questo quadro istituzionale e politico si pone la questione dei piccoli comuni, un capitolo la cui soluzione è intimamente legata al quadro generale; occorre al riguardo sfuggire alla tentazione di una soluzione all'insegna della marginalizzazione o della minorità di questi enti. Riflettere sul ruolo e sulle prospettive dei piccoli comuni implica di contestualizzare, su questa scala, i grandi cambiamenti che le amministrazioni pubbliche sono chiamate oggi ad affrontare: la modifica degli assetti istituzionali, la semplificazione dell'agire amministrativo, la ridefinizione delle strutture organizzative e dei meccanismi operativi. Ciò in un contesto istituzionale ispirato dal principio di sussidiarietà, che chiede alle autonomie locali di assolvere adeguatamente alla missione di governo dei fenomeni sociali e delle istanze delle collettività locali e induce a ripensare il ruolo e le responsabilità dei diversi livelli istituzionali.

Una particolarità: il tema piccoli comuni va declinato partendo da alcune apparenti antinomie, alla ricerca di un rinnovato equilibrio. In altri termini, occorre individuare nuove soluzioni che riescano efficacemente a risolvere, all'interno del nuovo quadro costituzionale, quei problemi e quelle contrapposte esigenze che da sempre hanno rappresentato i poli del dibattito in materia di piccoli comuni, ossia:

1. identità / efficienza;
2. ruolo delle autonomie / costi della politica;
3. disciplina generale / disciplina derogatoria.

L'attuale quadro politico-istituzionale offre, come si vedrà, importanti indicazioni sulle linee di azione da sviluppare, a partire dalla indicazione costituzionale della adeguatezza quale condizione di effettività della sussidiarietà. La valorizzazione delle prerogative autonomistiche va coniugata con il rafforzamento della capacità, sul piano della gestione, di integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento nella erogazione dei servizi ai cittadini. Appare necessario, pertanto, mettere al centro dell'attenzione:

- il ruolo istituzionale dei piccoli comuni e riordino degli istituti destinati a garantire la *governance* locale (Unioni, Comunità montane, città metropolitane, associazionismo);
- la razionalizzazione della struttura amministrativa;
- il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini.

### **I dati del problema**

Il problema della ridotta dimensione demografica e territoriale di molti Comuni italiani e della conseguente inadeguatezza degli apparati e dei mezzi a svolgere tutte le funzioni loro assegnate e ad acquisirne di nuove, è stato già affrontato a più riprese dal legislatore.

Già nel 1990 la legge 142 aveva tentato di affrontarlo, prevedendo come regola che per l'istituzione di nuovi Comuni si dovesse rispettare la nuova, più alta soglia demografica di 10.000 abitanti e assegnando alle Regioni il compito di introdurre programmi quinquennali di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni.

In questo quadro, il ruolo delle unioni di Comuni fu concepito come propedeutico alla successiva fusione. Si trattava infatti di una forma di gestione associata da sperimentare per il periodo massimo di dieci anni, trascorsi i quali senza che si fosse conclusa la fusione dei singoli Comuni, l'unione sarebbe stata sciolta.

Queste norme non hanno prodotto, come è noto, risultati significativi, probabilmente proprio perché puntavano soprattutto sulla fusione dei Comuni.

Per queste ragioni, il disegno che è stato perseguito con la legge 265 del 1999, i cui contenuti sono stati trasfusi nell'attuale TUEL, ha puntato a produrre un consistente aumento del numero delle Unioni su base volontaria, cioè senza un progetto di accorpamento imposto dall'alto, e sorretto da un'opera di promozione finanziaria avviata già con la legge finanziaria 1999 che destinava al finanziamento delle Unioni tra Comuni 10 miliardi di lire per il 1999, 20 miliardi per il 2000 e 30 miliardi per il 2001.

Ciò nella convinzione che sia comunque utile, indipendentemente dall'eventuale fusione, che si pratici l'esercizio associato delle funzioni comunali, il quale sarà in grado di produrre, negli esempi più evoluti, il trasferimento nella struttura collettiva delle funzioni di maggiore rilevanza.

A ben vedere, una volta che i Comuni abbiano volontariamente trasferito all'Unione le funzioni comunali più rilevanti, verrà da sé che l'entità Comune, in quanto soggetto autonomo, pur persistendo, tenderà a perdere di importanza.

In altri termini, l'esperienza di tali forme associative dovrebbe produrre nel tempo anche un effetto di sdrammatizzazione dello stesso passaggio verso il Comune unico.

Sul sistema normativo che era già decisamente orientato verso l'associazionismo tra i Comuni, si è innestata la riforma costituzionale del 2001.

Il nuovo art. 118, in particolare, ha codificato a livello costituzionale i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Impiegando il primo come criterio di organizzazione dei pubblici poteri e di distribuzione delle funzioni, il legislatore costituzionale ha attribuito tutte le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che – per assicurarne un esercizio unitario – si renda necessario conferirle a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. E' un sistema di cooperazione interistituzionale all'interno del quale la sussidiarietà funge da criterio dinamico di allocazione delle funzioni e delle risorse al livello più adeguato.

Per realizzare sinergie ed economie di scala l'ordinamento appresta varie forme associative, tra le quali l'Unione di Comuni è quella dotata delle maggiori potenzialità in termini di integrazione.

Da quanto precede emerge chiaramente l'importanza per i Comuni di trasferire alle Unioni esistenti, ed a quelle da istituire, il maggior numero di funzioni, in modo che le leggi statali e regionali di attuazione dell'art. 118 Cost. possano contare già sull'esistenza di un ambito territoriale adeguato alla gestione delle funzioni conferite dalle medesime leggi di settore; ciò consentirà di non dover ricorrere alla loro allocazione in capo a diversi livelli di governo come la Città Metropolitana, la Provincia, la Regione o lo Stato.

Anche grazie all'opera sinergica di incentivazione finanziaria svolta dallo Stato e dalle Regioni, il numero di Unioni in Italia è lievitato dai 16 enti costituitisi fino all'entrata in vigore dei ricordati interventi legislativi alle 266 Unioni attualmente operanti, cui aderiscono circa 1200 Comuni.

Se a ciò si aggiunge che la nuova definizione di Unione di comuni è stata estesa dal TUEL del 2000 anche alle Comunità montane si può cogliere appieno la portata di questa nuova forma associativa che coinvolge ormai gran parte dei Comuni italiani.

Un ruolo fondamentale in materia potrà essere svolto dalle Regioni cui il Testo unico attribuisce espressamente, all'art. 33, il compito di "promuovere" le Unioni di Comuni. Le Regioni, "al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica", hanno infatti il compito di individuare, in conformità ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, "livelli ottimali" di esercizio delle funzioni concordandoli con i Comuni interessati.

Tale disegno del legislatore riconosce comunque un ampio margine di autonomia ai Comuni i quali, nell'ambito di tale previsione regionale, sono liberi di individuare autonomamente la forma di gestione associata prescelta ed i Comuni con cui associarsi.

Alle Regioni è assegnato anche il compito di predisporre, concordandolo con i Comuni, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi ed incentivi alla progressiva unificazione.

Le Regioni avrebbero dovuto provvedere a questo riordino territoriale entro il 21 febbraio 2001. Tuttavia il termine in molti casi non è stato rispettato e a tutt'oggi non sono molte le Regioni che hanno già dato piena attuazione ai principi in materia di esercizio associato delle funzioni.

Eppure, il rilancio dei Comuni più piccoli dipende oggi più che mai dall'azione di governo delle Regioni che, alla luce della riforma costituzionale del 2001, sono chiamate a riorganizzare il sistema delle autonomie locali, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dall'analisi della legislazione regionale emerge che gli Enti locali sono stati vincolati ad un programma di riordino territoriale solo in relazione alle funzioni loro attribuite con legge regionale in attuazione del d.lgs. 112 del 1998, mentre per le altre funzioni le regioni si sono limitate a "stimolare

e coordinare” l’esercizio in forma associata da parte dei Comuni, prevedendo altresì adeguati strumenti di incentivazione.

Il successo o meno di tali programmi dipende peraltro dalla maturazione nelle Amministrazioni locali di una forte volontà politica in senso associativo, in quanto l’evoluzione dell’ordinamento ha puntato come si è detto sul principio della volontarietà come “volano” dell’intero processo dell’associazionismo.

Da sottolineare, che la valorizzazione delle prerogative autonomistiche sta destando, inoltre, un rinnovato interesse delle istituzioni locali per la pratica della cooperazione, sia essa organica che funzionale. A fronte dei tradizionali e stabili istituti associativi si registra un incremento del ricorso a moduli convenzionali, che consentono di disegnare una «cooperazione intercomunale a geometria variabile», capace di rispondere efficacemente e rapidamente alla necessità di esercizio in forma associata di alcune funzioni pubbliche.

Le problematiche enumerate alimentano un dibattito ormai decennale, che nella passata legislatura aveva portato alla approvazione da parte della Camera dei Deputati della proposta di legge a firma Realacci, proposta che in gran parte è stata ripresentata in questa legislatura (A.C. 15).

Si tratta di una proposta di legge volta a collocare in un quadro organico le molteplici disposizioni legislative che si occupano dei piccoli comuni. Al contempo si propone di riservare ai piccoli comuni un regime derogatorio rispetto all’assetto giuridico fissato per l’istituzione comunale dal d.lgs. 267/2000. Inoltre, viene attribuito al Ministero dell’interno, il compito di procedere alla individuazione e alla redazione dell’elenco dei piccoli comuni. Dando voce, infine, all’esigenza spesso manifestata dagli amministratori locali, viene proposta l’abrogazione del limite del terzo mandato per i sindaci dei piccoli comuni.

Non si può trascurare, inoltre, il documento programmatico e la proposta di legge quadro per i piccoli comuni licenziati dalla V Conferenza nazionale Anci dei piccoli comuni (2005) che, riproducendo in parte quanto avanzato dalla proposta di legge Realacci, prevede la costituzione presso il Ministero dell’interno di alcuni fondi destinati ai piccoli comuni, e dedicati in modo specifico alla compartecipazione degli enti locali per la realizzazione delle opere pubbliche, all’associazionismo intercomunale volontario e alla promozione dello sviluppo economico.

Dunque, le iniziative provenienti dal modo delle autonomie evidenziano il riconoscimento di un ruolo significativo del Ministero dell’interno nella elaborazione e gestione delle politiche e nella definizione del disegno legislativo per i piccoli comuni.

### **Le indicazioni di sistema**

Le indicazioni che provengono dal riformato Titolo V della Costituzione consentono ora di tracciare alcune linee direttive di intervento per riequilibrare le antinomie presenti nel sistema dei piccoli comuni.

1) poiché la Costituzione individua principi per determinare l’effettività della sussidiarietà, il problema piccoli comuni va preferibilmente risolto con strumenti non derogatori, ma con una applicazione di soluzioni ricavate dai principi generali, proprio perché i piccoli comuni hanno un ruolo dentro e non ai margini del sistema delle autonomie

2) occorre operare sulle due direttrici del dimensionamento dell’ente e del dimensionamento della macchina burocratica. Da una parte attraverso lo sviluppo delle Unioni e il sostegno

all'associazionismo; dall'altra, affrontando il tema della possibile dissociazione tra la titolarità delle funzioni ed il loro esercizio. All'interno del quadro segnato dal principio di sussidiarietà, il principio di adeguatezza impone, infatti, che l'esercizio in sede locale delle funzioni passi attraverso un'organizzazione e una dimensione adeguata alla ottimale assunzione e svolgimento delle responsabilità gestionali. Tale sistema non si risolve in un ridimensionamento della sfera generale di attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, bensì incide, condizionandola, sulla concreta modalità di esercizio della medesima. In altre parole, tutti i Comuni, anche quelli di minori dimensioni, sono in linea di principio titolari di tutte le funzioni amministrative loro attribuite, ma gli organi di governo dei Comuni devono avere a disposizione una macchina amministrativa "adeguata", eventualmente disegnata su quella scala - ultracomunale - che costituisca l'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni.

Il carattere policentrico dell'ordinamento repubblicano rende sempre più attuale e non rinviabile la necessità di assicurare una *governance* locale mediante la ridefinizione del c.d. "governo di area vasta", ovvero degli istituti volti a realizzazione una cooperazione tra le istituzioni comunali al fine di perseguire una dimensione ottimale nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

È in questo contesto che va pensato il ruolo istituzionale dei piccoli comuni, secondo una logica che deve superare l'apparente contraddizione tra la salvaguardia delle identità delle comunità locali e delle vocazioni territoriali con l'esigenza di garantire il buon funzionamento delle amministrazioni e un'efficiente erogazione dei servizi ai cittadini.

### **Un nuovo ordinamento per gli enti locali**

Le considerazioni fin qui esposte testimoniano la necessità di rilanciare il percorso di riforme interrotto dalla scadenza (31 dicembre 2005) delle deleghe precedentemente contenute all'art. 2 della legge La Loggia, impegno che è stato ribadito dal Ministro Amato nelle dichiarazioni programmatiche al Senato della Repubblica.

Il Governo è chiamato non solo ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, ma a ripensare il quadro ordinamentale delle autonomie locali, pur con la consapevolezza che la posizione costitutiva ed equiordinata riconosciuta agli Enti locali, la cessazione del potere di controllo regionale, l'ampliamento delle prerogative autonomistiche, il sistema paritario di relazioni istituzionali hanno determinato il superamento della titolarità in capo allo Stato di un potere ordinamentale invasivo, preminente ed eterodiretto.

Dunque, si apre la strada verso una "Carta per le autonomie locali", quale fonte deputata a garantire le prerogative autonomistiche nel nuovo ordinamento policentrico. Pertanto bisogna superare la mera riedizione del testo unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, pur sempre resa "compatibile" con il nuovo quadro costituzionale, come è stata nella logica sottesa alla "scaduta" legge La Loggia.

Si tratta, invece, di individuare un complesso di garanzie generali per le istituzioni locali, necessarie per la tenuta unitaria dell'ordinamento della Repubblica.

La concretizzazione del principio costituzionale di adeguatezza richiede, da un lato, di sperimentare nuove forme aggregative al fine di garantire la fruizione delle prestazioni dei diritti civili e sociali, dall'altro, di procedere ad una razionalizzazione e semplificazione degli apparati pubblici.

Ne consegue la possibilità di prevedere un diverso assetto organizzativo per i piccoli comuni che nell'ottica di riduzione dei "costi della politica" semplifichi gli organi esecutivi liberando risorse a favore dell'efficiente funzionamento dell'amministrazione e dei servizi ai cittadini.

La medesima attenzione bisogna rivolgere alla problematica del "terzo mandato dei sindaci". A tal proposito rinnovo la disponibilità, manifestata dal Ministro Amato alla Camera dei Deputati, a confrontarsi con il Parlamento e gli altri attori istituzionali per raggiungere una soluzione che non sia limitata soltanto ai piccoli comuni - realtà che hanno evidenziato il problema -, pur ribadendo la contrarietà ad una sanatoria per i casi di illegittimità progressi.

Le considerazioni svolte pongono, pertanto, un profondo interrogativo circa l'attualità e la praticabilità di una legge quadro per i piccoli comuni. Appare, infatti, opportuno legare le sorti dei piccoli comuni al più ampio processo di riforma ordinamentale delle istituzioni locali, evitando fenomeni e/o tentazioni di marginalizzazione.

### **Le azioni intraprese dell'amministrazione dell'Interno**

Accanto alla attività di studio delle prospettive di riforma, si è negli ultimi anni rinnovato l'impegno dell'Amministrazione dell'interno nella realizzazione delle politiche a favore dei piccoli comuni, tradizionalmente rivolto a sostenere e supportare gli enti locali nell'attività di gestione e di amministrazione quotidiana.

Le iniziative più urgenti per rilanciare tale ruolo appaiono:

- attivare un innovativo sistema di comunicazione rivolto alle amministrazioni locali, sfruttando le possibilità offerte dalle tecnologie informatiche per offrire nuovi servizi, *computer based*, tali da rendere più facilmente fruibile la risorsa informazione (banche dati, diffusione di *best practices*, di quesiti e di interpretazioni, banca degli statuti, ecc.);
- concretizzare confronto e sinergie tra i piccoli comuni attraverso l'attivazione, nelle Prefetture – UTG, delle Conferenze permanenti su tale tema, come nel caso della recente esperienza realizzata dalla Prefettura di Verbano Cusio Ossola, che ha istituito una sessione straordinaria della Conferenza Provinciale Permanente dedicata all'esame delle problematiche concernenti i Comuni di più ridotte dimensioni. Ciò permetterebbe di rendere anche più incisiva la collaborazione tra amministrazioni statali (centrali e periferiche) e comuni minori. In particolare, la pianificazione urbanistica, la tutela ambientale, la realizzazione delle dotazioni infrastrutturali, tanto per citare materie di costante attualità, sono temi che possono costituire argomento di approfondimento finalizzato alla elaborazione di strategie operative, connotate da un'impronta unitaria;
- attivare il supporto delle prefetture ai piccoli comuni per diffondere il ricorso alla finanza di progetto. Tale strumento può consentire il recupero di quel vero e proprio patrimonio sommerso costituito dagli immobile degli enti locali sottoutilizzati, dando vita a nuove opportunità di reddito ed occupazionali.