



**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)*

**OGGETTO: AUDIZIONE ANPCI SU INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E SERVIZI COMUNALI (CAMERA DEI DEPUTATI 27/10/2015)**

*Onorevoli Deputati*

L'ANPCI associa i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti che comprendono il 72% del totale dei comuni italiani (il 50% dei comuni sotto i 5000 abitanti è localizzato in tre regioni del nord: Piemonte, Lombardia, Veneto).

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 un leggero aumento della popolazione.

Sono insediate nei piccoli comuni circa 400mila imprese agricole impegnate ad assicurare la salvaguardia delle colture tradizionali, il mantenimento delle tipicità alimentari (**si "coltiva" oltre la metà della produzione agroalimentare nazionale che ha reso celebre il Made in Italy nel mondo**) con un fatturato stimato in 5 miliardi di euro. I comuni sotto i cinquemila abitanti **gestiscono oltre il 50% del territorio nazionale** che tutelano dal dissesto idrogeologico e incendi.

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

Oggi approfittiamo della vostra gentile disponibilità per rappresentarvi il grido di dolore inascoltato di migliaia di piccoli comuni massacrati dal fuoco amico delle istituzioni, istituzioni che non possiamo evangelicamente perdonare perché non fanno quello che fanno, ma perché scientificamente hanno deciso di chiudere definitivamente le piccole comunità locali. La Corte dei Conti nella delibera 29/2014 segnala, riportiamo testualmente: *"ai Comuni è stato chiesto uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle loro risorse a vantaggio degli altri comparti che compongono il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche"*.

**ASSOCIAZIONISMO:**

Il nodo gordiano che attanaglia tutta la politica dei piccoli comuni è l'impalcatura istituzionale basata sulle unioni obbligatorie, **mai imposte da dopo l'avvento della repubblica**. Unioni che non genereranno alcun effetto positivo sui piccoli comuni, perché, come dimostrano i dati, le unioni non migliorano la gestione del territorio dei piccoli comuni, ma lo desertificano ulteriormente

aumentando i costi e trasferendo tutti i servizi verso il principale comune dell'unione. Addirittura si chiede di ridurre i comuni dagli attuali 8000 a 2500. Sparirebbero così anche i 29 comuni piemontesi individuati recentissimamente come siti UNESCO.

Noi abbiamo sostenuto e sempre sosterremo l'associazionismo efficiente generato dal basso e non calato dall'alto. Un associazionismo legato all'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi e delle funzioni svolte, indipendentemente dal tipo di strumento usato e non un associazionismo da costituire tramite unioni obbligatorie per tutti i comuni sotto i 5000 abitanti come imposto dalla legge 56/2014 "Legge Delrio".

In tale ottica, gli strumenti che già usiamo quali le convenzioni di funzioni e servizi ai sensi dell'articolo 30 dec.leg.vo 267/200 (testo unico enti locali) e non ultimo quello previsto dall'art 1 comma 557 della legge 311/2004: *"che consente ai Comuni di servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*, dovrebbero essere potenziati. Tali strumenti snelli consentono di svolgere i servizi utilizzando i dipendenti di altri Comuni con notevoli risparmi, permettendo altresì di scegliere le professionalità migliori e non subire tout-court le professionalità esistenti nei Comuni contermini. Occorre ricordare che i servizi sono efficienti soprattutto in relazione alle professionalità.

Per i motivi sopraesposti, resta la piena disponibilità dell'ANPCI a favorire queste forme associative che maggiormente razionalizzano e migliorano l'erogazione delle funzioni e dei servizi rispetto alle unioni. Vi invitiamo, pertanto, a sostenere in tutte le sedi istituzionali il quadro normativo dell'associazionismo basato sulle libere convenzioni di funzioni e servizi parametrando la loro efficienza in rapporto ai **COSTI STANDARD**, in fase di ultimazione, in una ottica che privilegi la razionalizzazione della spesa e il miglioramento dei servizi indipendentemente dallo strumento associativo utilizzato.

Chiediamo:

a) Perché continuate a sostenere nel vostro documento che solo le unioni dei comuni vanno viste come un'opportunità offerta ai comuni di crescere in maniera virtuosa?

b) Si può fissare per legge per tutti le funzioni comunali una uniforme soglia demografica al di sotto della quale un comune deve ritenersi funzionalmente non autosufficiente?

c) Se dalle unioni fra i comuni si hanno dei risparmi, come si sostiene, perché sono stati stanziati 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per finanziare le unioni e le fusioni dei comuni, in aggiunta ai 260 milioni già erogati con la legge 388/2000, per un totale di 440 milioni?

d) Perché si destinano tali ingenti somme per le unioni che non dovrebbero averne bisogno considerato il risparmio che producono? A proposito di unioni facciamo presente che il coordinatore nazionale per le gestioni associate ha lamentato sulla stampa che il Ministero dell'Interno ha apportato dei tagli pesantissimi al fondo nazionale per l'associazionismo. Fondo distribuito fin dal 2002, da 11 anni quindi, solo a favore delle unioni. Se le unioni abbattano i costi e dopo 10 anni di gestione rivendicano ancora i contributi che ricevono dalle regioni e dallo stato ma quale risparmio garantiscono?

e) Perché prevedere (Art. 14 DL n. 78/2010 comma 31bis e DM 11 settembre 2013) l'obbligo del risparmio del 5% per le gestioni avviate tramite convenzione (e non per le gestioni avviate con le Unioni) e che, in mancanza del conseguimento di tali risparmi, i comuni interessati siano obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione di comuni. Le unioni possono sprecare, le convenzioni devono risparmiare: è molto strano il ragionamento!

E' ormai palese che le unioni, per affermazione degli stessi rappresentanti nazionali, senza l'intervento dello Stato e delle Regioni, non sono in grado di reggersi da sole. Allora perché continuare a sostenerle sempre e comunque?

**Se si pensa che la nostra sia una posizione di parte, riportiamo quanto dicono gli esperti.**

Non c'è alcuno studio che dimostri che attraverso le unioni si otterrebbero dei risparmi.

Dai dati Istat emerge che il personale delle unioni dei comuni è passato dal 2007 al 2012 da 784 a 1025 unità con una variazione in aumento del 30,7%, nello stesso arco temporale le unità di personale dei comuni appartenenti a tali unioni si sono ridotte solo del 4,4%, con un aumento netto del personale quindi del 26,3%.

Inoltre la retribuzione media del personale delle unioni si attesta a 30348 euro, mentre quella del personale dei comuni resta a 30296, con un maggior costo quindi per il personale dei comuni.

L'ufficio studi del Senato nel varo del dl 138/2011 (primo atto legislativo che imponeva l'accorpamento dei piccoli comuni) ha chiaramente dichiarato come riportato a pagina 70 della relazione tecnica, che: ***“per le unioni, allo stato attuale, non si è in grado di quantificare risparmi”***.

Lo stesso studio del ministro Giarda sulla spending review, che tutti i fideisti sostenitori delle unioni richiamano, non presenta alcuna indagine sulla spesa dei piccoli comuni, ma presenta solo una indagine *“empirica”* che conclude, a pag 201, così: ***“l'esercizio da noi presentato è molto astratto e prescinde dalle valutazioni di natura organizzativa che sarebbero necessarie per stime aventi precisi riflessi finanziari. Per la difficoltà di tali valutazioni è da notare che il decreto (con riferimento all'allora decreto varato dal governo Monti che prevedeva l'accorpamento) non associa risparmi di spesa all'accorpamento”***.

La Corte dei Conti, nell'audizione alla Camera per l'esame dell'allora ddl Delrio, sostenne che: ***“non si può ritenere che il progetto del ddl centri l'obiettivo del riordino del territorio e della semplificazione in applicazione dei principi di sussidiarietà, efficacia ed efficienza”*** ancora: ***“non sembra del tutto scontato che la costituzione di un maggior numero di unioni di Comuni e la fusione di comuni potranno comportare nel lungo periodo una riduzione di spesa dovuta alle economie di scala nell'erogazione dei servizi. Infatti la potenziale dinamica virtuosa che connota, tendenzialmente, l'esercizio associato di funzioni e servizi, è frenata da fattori di rigidità della spesa corrente”***.

**Sempre la Corte dei Conti nella relazione sulla gestione finanziaria 2014 degli enti locali ha certificato che le unioni sono un flop:**

**Citiamo infine le parole di studiosi indipendenti: Nicola Melideo (Consulente di processi di innovazione gestionale nelle PA, con particolare riferimento al mondo degli Enti locali, nonché Amministratore unico della società L-Gnet srl), ha elaborato uno studio approfondito sulle gestioni associate (lo studio parte dai dati di bilancio, anno 2012 e dai dati di incassi e pagamenti rilevati dal sistema SIOPE dal 2012 a tutto il 2014 li elabora e li confronta) che si conclude, con queste parole:**

*“Basta con le proroghe verso il nulla, conviene fermarsi (cioè sospendere l’obbligatorietà delle gestioni associate per i piccoli comuni), studiare, capire, confrontarsi. Insomma fare quello che non si è fatto per 25 anni. Ad esempio si scoprirebbe che i piccoli Comuni sono molto più efficienti dei Comuni di dimensione maggiore nella gestione delle Entrate e, soprattutto, dei residui attivi; e in materia di spese mostrano performance che non hanno nulla da invidiare ad altri Comuni di dimensione maggiore.*

*Si scoprirà, inoltre, continua lo studioso, che:*

- *non esistono significative patologie esprimibili nei termini “micro-macro”;*
- *che molti dei problemi che si vorrebbe risolvere con l’associazionismo forzoso potrebbero essere più efficacemente affrontati e risolti con politiche avvedute di innovazione tecnologica ed un’offerta di servizi concertata a livello pubblico-privato;*
- *che, contestualmente, una diversa e più avveduta trasformazione delle Province avrebbe potuto fare di queste (e potrebbe ancora fare) i presidi più autorevoli e credibili (e, forse, meno costosi) di politiche di servizi aggregati per i territori amministrati da Enti di piccola dimensione (una specie di back office tecnico-amministrativo unico ed un centro di assistenza “corresponsabile” delle scelte proposte);*
- *e che, invece, c’è una drammatica, ben più profonda e strutturale frattura tra Comuni operanti nei territori del Centro Nord e Comuni (senza differenze di dimensioni demografiche) del Sud-Isole”.*

## **SPESA DI PERSONALE**

I piccoli comuni sono gli unici enti che hanno i conti in regola: Il totale della spesa personale rispetto alla spesa corrente dei piccoli Comuni è del 34,65% ben al di sotto del limite massimo del 40% imposto ai Comuni dall’art 76 comma 7 del d.l. 112 del 2008. Il rapporto dipendenti/popolazione è di 1 dipendente ogni 120 abitanti: meno del rapporto minimo previsto dal DM 24 luglio 2014, imposto ai Comuni che hanno dichiarato dissesto.

L’attuale norma in materia di assunzioni, favorisce i comuni che hanno generato esuberanti o fra il personale a tempo indeterminato, o fra quello a tempo determinato, o in entrambi i casi.

**Ricordiamo le parole del Primo Ministro Renzi che in un twitter del 12 novembre 2013, ore 16.15 dichiarava: “questa storia che i piccoli comuni sono il problema dell’Italia non mi convince per niente. Non mi direte mica che lo spreco in Italia sono i piccoli comuni? Gli sprechi sono a Roma e nelle Regioni”.**

***Mettendo le forme associative a confronto emerge che:***

Per la norma statale (art. 14, c. 28 D.L. 78/2010) le sole forme associative in grado di soddisfare il requisito dell'obbligatorietà della gestione delle funzioni associate sono due: la convenzione e l'Unione.

### **1.a) La convenzione**

Con la convenzione la gestione della funzione (o del servizio) è direttamente svolta dagli stessi enti associati, che stabiliscono in convenzione una serie di aspetti della gestione stessa: fini, durata, rapporti finanziari tra gli enti, reciproci obblighi etc.

E' una forma molto semplice di gestione associata, caratterizzata dall'assenza di ogni struttura o soggetto ulteriore rispetto agli enti che si convenzionano, per cui le competenze rimangono in capo agli stessi enti, così come la responsabilità per gli atti posti in essere nell'esercizio associato.

Tra i pregi di tale forma vi è senza dubbio la flessibilità di gestione; la mancanza di una seppur minima organizzazione viene superata dalla previsione di poter costituire uffici comuni o di delegare le funzioni a uno degli enti, che opera anche in luogo e per conto dei deleganti.

Anche nel caso in cui si costituisca un ufficio comune, questo non riveste alcun ruolo di soggetto autonomo, per cui gli effetti dell'azione amministrativa si consolidano direttamente in capo ai singoli comuni.

### **2. b) L'unione**

L'unione è un soggetto giuridico autonomo, con propria personalità giuridica, propria struttura e propri organi, che ha quale scopo l'esercizio associato di una funzione o di un servizio. I Comuni aderenti all'Unione, pertanto, si spogliano della competenza della funzione trasferita, che viene esercitata dall'unione.

L'aspetto strutturale è molto rilevante, in quanto vi è un ente ulteriore rispetto ai Comuni, dotato di un proprio statuto, di propri regolamenti, di un proprio bilancio, di propri organi e uffici, che necessita, insomma, di una propria struttura burocratica e gestionale.

La caratteristica di ente di "secondo grado" comporta ovviamente una serie di costi necessari al funzionamento di un ente ulteriore rispetto agli enti aderenti.

### **Aspetto politico**

Per rinsaldare in modo deciso i legami tra Comuni facenti parte di un territorio qualificato dalla comunanza di interessi e caratteristiche, un'opzione da non trascurare, potrebbe essere quella di accordi di programma, ai sensi dell'art 34 decreto leg.vo 267/200 per gestire alcune funzioni o servizi caratterizzati da uno spiccato legame con il territorio (es. Turismo, sviluppo infrastrutturale del territorio, servizi socio assistenziali, etc.) e di riservare l'esercizio associato di altre funzioni tecnico –amministrative alle Convenzioni tarate non in base al numero degli abitanti ma in base a piani economici intercomunali che dimostrino i vantaggi dall'associarsi.

***Come giustamente si rileva in un editoriale del sole 24 ore: "I piccoli comuni sono piccoli solo demograficamente. Nella maggior parte dei casi hanno un'estensione territoriale di tutto rispetto. Complessivamente governano più della metà del territorio nazionale dove è maggiormente possibile produrre energia solare ed eolica. Eppure questi comuni contano politicamente sempre di meno, perché gli ettari non votano. Votano le persone ma non sono determinanti ai fini delle elezioni nazionali. Tuttavia questa riserva umana territoriale ed ecologica è fondamentale per la crescita sostenibile ed equilibrata del nostro paese. Non ci si riferisce ai piccoli comuni (rari)***

attorno alle cinture urbane che sono anch'essi città, ci si riferisce ai piccoli comuni eccentrici, non del tutto contaminati da comportamenti urbani, che sono ubicati in montagna e collina. Luoghi dove oggi si va più di ieri, ma solo in alcuni periodi dell'anno. Di queste piccole realtà si parla oggi con insistenza (per accorparle). Ma le voci che fanno opinione sono più esogene che endogene, sono voci di fuori non di dentro. **Appartengono alle distanti burocrazie centrali dell'associazioni degli enti locali o a parlamentari cooptati dall'alto, non in grado di interpretare desideri, passioni, interessi, aspettative, bisogni.** Un mondo spesso tradito da chi se ne innamora per un solo giorno e poi distratto dalla routine cittadina se ne allontana. Un mondo che anche quando riesce a esprimersi compitamente (e con dati precisi) rimane inascoltato”.

## PROPONIAMO

- 1) Il libero convenzionamento fra i comuni AI SENSI DELL' ART 30 DEC.LEG.VO 267/200 e/o attraverso l'applicazione dell'articolo 1 comma 557 della legge 311 del 2004: *“che consente ai Comuni di servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza”*. Tale strumenti snelli dovrebbero essere potenziati, dato che consentono di svolgere i servizi, solo quando necessario, utilizzando, in o fuori orario, i dipendenti dagli altri Comuni con notevoli risparmi e permettendo di scegliere le professionalità migliori e non subire tout-court le professionalità esistenti nei Comuni contermini. Occorre ricordare che i servizi sono efficienti soprattutto in relazione alle professionalità.
- 2) La sospensione dei contributi alle unioni: se non ci sono soldi per i comuni non ci sono neanche per le unioni.
- 3) La revisione generale e semplificazione delle norme sugli appalti (dal 2006 ad oggi in materia è stata apportata una modifica ogni 35 giorni);
- 4) La revisione generale dei limiti di spesa in materia di personale che oggi penalizzano esclusivamente i piccoli Comuni virtuosi e la reintroduzione della deroga all'assunzione per i piccoli Comuni con meno di 10 dipendenti a tempo pieno indeterminato, già prevista dall'articolo 76 comma 2 del d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008, cassato dall'articolo 14, comma 8, d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010. Si dovrebbe varare un piano di redistribuzione del personale partendo dall'applicazione del DM 24/8/2014 e stabilendo che i comuni che hanno un rapporto dipendenti popolazione maggiore rispetto ai limiti imposti da tale DM, debbono mettere in mobilità il personale in esubero per assegnarlo attraverso un piano generale di redistribuzione anche agli uffici giudiziari, migliorando i tempi della giustizia, in particolare, quella civile.
- 5) La previsione di mansioni multiple nelle dotazioni organiche del personale soprattutto dei piccoli Comuni i quali, dovendo svolgere molte delle funzioni allo stesso modo dei grandi Comuni, non possono avere per ciascun servizio una figura professionale specifica. La giurisprudenza già 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”*);
- 6) Deroga al patto di stabilità per i comuni sotto i 5000 abitanti, dato che a fronte di un incremento del risparmio dello 0,2% sul patto di stabilità generale dello stato, che si

otterrebbe dall'applicazione del patto a tali enti, si crea un blocco generale degli investimenti dei piccoli comuni calcolato in un punto di PIL;

- 7) L'abolizione dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che consente alle varie sezioni regionali della Corte dei Conti di esprimere pareri in materia di spesa e di personale. Tale attività ha generato negli ultimi anni un pullulare disorganico e contrastante di pareri sullo stesso argomento che, uniti ai pareri espressi per legge anche dall'ARAN e dal Ministero della Funzione Pubblica, hanno generato il caos assoluto in materia di gestione economica e giuridica del personale. Proponiamo, al fine di avere interpretazioni coerenti ed univoche, che la potestà di esprimere pareri in materia di personale ritorni al Ministero dell'Interno che da secoli conosce e segue le attività dei comuni;
- 8) Il mantenimento delle strutture scolastiche e dei presidi sanitari e delle stesse caserme dell'Arma dei carabinieri favorendo agevolazioni sull'affitto;
- 9) Incentivi non solo per i cittadini e le attività produttive già insediate nei piccoli comuni, ma estesi in modo tale da incentivare nuovi residenti e nuovi insediamenti produttivi, anche attraverso misure di agevolazione fiscale;

**In attesa della determinazione dei costi standard di cui al dec.leg.vo n. 216/2010, e tenendo conto dell'ormai imminente approvazione della riforma costituzionale che riporta in capo allo Stato l'emanazione della legislazione in materia di enti locali, garantendo così omogeneità nella gestione dei servizi associati per tutti i comuni italiani (omogeneità oggi intaccata dalle diverse e/o omesse disposizioni regionali) proponiamo il seguente, EMENDAMENTO: "i termini per l'associazionismo previsti dell'art 16 della legge 148/2011 e s.m.i., in materia di unioni e convenzioni obbligatorie per i piccoli comuni sono sospesi".**

Roma, lì 27.10.2015

IL PRESIDENTE ANPCI Franca Biglio

Il Segretario Comunale, consulente ANPCI Burgio Vito