



Mozione approvata nell'Assemblea ASMEL del 4 maggio 2015

Nel corso dell'**EXPO** di Milano, il nostro Paese mette in evidenza la propria leadership mondiale nell'agroalimentare. Un primato basato su migliaia di produzioni certificate e garantite (DOP, IGP, PTA, ecc) nella stragrande maggioranza dei casi provenienti da **piccoli comuni** che rappresentano il 70% delle città italiane e presidiano più del 50% del nostro territorio. Un'Italia "profonda" ma non marginale se si pensa che vivono in questi comuni oltre 10 milioni di abitanti. Rappresentano circa il 17% dei cittadini italiani, superano di oltre un milione il numero di quanti vivono nelle città capoluogo di regione e sono caratterizzati da un tasso d'incremento positivo (+3% all'ultimo censimento) a fronte di un tasso negativo (-0,5%) nei capoluogo.

Si tratta di realtà con una storia quasi sempre millenaria, preesistenti allo stato unitario, e che svolgono un ruolo fondamentale nella conservazione di ricchissime tradizioni locali. **Emblema della "biodiversità"** e dello spirito campanilistico, si ergono a roccaforti di identità e custodi del nostro

patrimonio storico, artistico, naturale ed enogastronomico. Una preziosa opportunità da valorizzare per competere con successo, con le nostre mille identità, nei mercati globalizzati. Viceversa, in nome di **scelte politiche miopi**, ma fortemente condivise, si è deciso, con il cd decreto Calderoli (dl 78/2010 e smi), di obbligare i Comuni più piccoli ad accorparsi per gestire in forma associata le funzioni fondamentali in ambiti con almeno 10.000 abitanti.

Un minimo di buon senso e di conoscenza delle realtà del territorio rende evidente che si tratta di un **errore grossolano** indotto dal “pensiero unico” che impone in ogni campo e ad ogni costo di fare “massa critica”. Tale pensiero, però, non è applicabile tra i diversi, che non si possono sommare, esattamente come non si sommano le pere con le mele. Il principio dell’unione fa la forza, infatti, mal si coniuga con quello di unione forzata. A distanza di 5 anni dal varo del decreto, nonostante continue modifiche e proroghe, esso non ha, infatti, trovato pratica applicazione. E ciò malgrado il fatto che ancora oggi sulla norma si confermi l’unanimità di consensi tra tutte le forze politiche rappresentate in parlamento, il sostegno dei principali mezzi di informazione e **della stessa ANCI**. Il cui solerte Presidente nazionale Piero Fassino si è spinto ad auspicare testualmente il varo di «una campagna per creare unioni o fusioni di Comuni italiani» in quanto «sarebbe giusto scendere dagli 8.000 Comuni italiani a 2.500 **azzerando i Comuni con meno di 15.000 abitanti**». Fassino ha citato il caso della città metropolitana di Torino che in un primo momento conterà 315 Comuni «nella speranza che presto si arrivi a 80. **Gestire 80 Comuni - ha osservato - è ben altra cosa da gestirne 315.**»

L’utilizzo del verbo gestire si adatta alle filiali e agli uffici periferici delle grandi organizzazioni, non certo ai Comuni. È di una gravità inaudita che venga utilizzato da chi è chiamato a rappresentarli.

Ma i numeri sono implacabili nel mettere a nudo le smanie di protagonismo dei politici pronti a cavalcare scelte demagogiche e superficiali.

Infatti, dai dati Istat sulle spese dei Comuni al di sotto di 15.000 abitanti, emerge che il costo pro capite ammonta a 774 euro per abitante, esattamente la metà di quanto viene speso nei Comuni capoluogo, che

evidenziano una spesa media di 1553 euro ad abitante. Riguardo poi al processo in corso per la realizzazione della Città metropolitana di Torino, Fassino dovrebbe sapere che i 315 Comuni che tanto lo angosciano sono molto più virtuosi del Capoluogo, che infatti spende 600 euro per abitante in più rispetto ai Comuni con minaccia di estinzione. Per il principio dei vasi comunicanti, il maggior costo si propagherà agli altri Comuni dove vivono 1,4 milioni di abitanti, determinando un maggior costo di 850 milioni. Lo stesso calcolo sul totale delle 14 Città metropolitane determina 10 miliardi di maggiori costi.

Anche i Comuni con meno di 5000 abitanti risultano virtuosi con un costo di 856 euro ad abitante. Inferiore, quindi, ai 910 euro pro capite, che rappresenta il costo medio di tutti i comuni italiani, dal più piccolo al più grande. Il che dimostra quanto la norma possa produrre effetti opposti rispetto a quelli annunciati.

I dati ISTAT dimostrano, dunque, che non c'è affatto una correlazione negativa tra piccole dimensioni del comune e costi di gestione ma c'è invece una correlazione esattamente opposta. **Minori sono le dimensioni demografiche, maggiore diventa la vicinanza tra eletti ed elettori.** In queste condizioni, la trasparenza, la corretta gestione e la diligenza del buon padre di famiglia sono tangibili e facilmente verificabili e non obiettivi da raggiungere e controllare con sofisticati strumenti tecnologici o normativi, emanati con frequenza ossessiva dai Palazzi romani e che nei piccoli Comuni producono solo inutile spreco di tempo e risorse. **È il contesto che genera, invece, comportamenti virtuosi e l'azione di autentico volontariato civico diffuso tra gli amministratori e la stessa cittadinanza.**

Il 12 gennaio scorso, a ridosso dell'ennesima data di scadenza dei termini, poi puntualmente prorogata, **il Ministero degli Interni, con propria circolare ha invitato i Prefetti a diffidare prima e commissariare poi i Comuni inadempienti** rispetto agli obblighi sull'accorpamento.

ASMEL, che nel corso della propria Assemblea di maggio 2014, aveva stabilito di affiancare i propri associati di minore dimensione geografica, nel contrasto per via giudiziaria alla norma, ha individuato nella circolare l'atto amministrativo lesivo dei loro interessi. Ha, pertanto, scritto ai Prefetti rappresentando il rischio di determinare consistenti danni erariali a seguito

della nomina di migliaia di Commissari destinati a rientrare alla base a mani vuote vista l'inapplicabilità della legge. Il Ministero ha così emanato una nuova circolare invitando i Prefetti ad una preventiva consultazione dei Sindaci per "verificare eventuali difficoltà applicative della norma", ma non ha abrogato l'invito al Commissariamento contenuto nella precedente circolare. **Da qui il ricorso al TAR che ha visto Asmel costituirsi al fianco dei Comuni associati** per impugnare un atto amministrativo emanato in applicazione di una legge che si ritiene ingiusta e richiedere al Giudice di trasmettere gli atti alla Corte perché ne affermi l'incostituzionalità. Per Asmel, appare evidente la lesione del principio di autonomia degli Enti Locali, garantito dalla Costituzione, ma soprattutto l'irragionevolezza nella norma proprio in virtù delle considerazioni sovraesposte.

Il principio di ragionevolezza è considerato dalla giurisprudenza della Consulta un corollario del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) e presuppone che le disposizioni normative siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore. Si determina violazione del principio di ragionevolezza, quando si riscontra una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito.

Asmel, nell'affiancare avanti al TAR i Comuni associati di minori dimensioni demografiche, è ben cosciente che la lotta per la difesa della loro sopravvivenza non possa essere confinata nelle sole aule giudiziarie.

Ma il Governo, pur sempre disponibile all'ascolto e al confronto con i rappresentanti delle grandi realtà metropolitane, non ha finora mostrato la stessa disponibilità rispetto alle esigenze di una realtà molto polverizzata ma non per questo meno significativa.

Occorre finalmente prendere atto che non esiste un'unica associazione rappresentativa delle autonomie locali. Nessuno ha mai affidato l'esclusiva della rappresentanza all'Anci, che di certo non rappresenta gli interessi dei comuni di minore dimensione demografica essendo sempre più caratterizzata per la difesa delle esigenze delle grandi realtà urbane.

In ogni caso, le battaglie si vincono non solo opponendosi, ma anche proponendo **soluzioni alternative**. Asmel, fin dalla fondazione, avvenuta, è bene ricordarlo, con il contributo determinante di **ANPCI, legittima**

rappresentante delle istanze dei Comuni più piccoli, ha sempre sostenuto e praticato la strada dell'**Associazionismo di servizio**. Si tratta dell'unica modalità di gestione associata effettivamente praticabile e, laddove capace di produrre risparmi effettivi, già ampiamente utilizzata nei Comuni. **Nella sola rete Asmel, su 2200 aderenti, sono già oltre 1600 gli Enti che utilizzano questa modalità**. La gestione associata dei servizi si realizza, come tutte le innovazioni, secondo la logica della rete e cioè in modo cooperativo e pervasivo, mai prescrittivo. Produce risultati concreti e misurabili, **a differenza dell'improbabile e impraticabile esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali (!), imposto per legge**.

Le innovazioni tecnologiche e normative in atto, come la centralizzazione della committenza, aprono ancora molte opportunità in questa direzione, sempreché rispettose dell'autonomia e delle attribuzioni degli Enti. Governo e Parlamento hanno tutti gli strumenti per sostenere questi processi.

Non sono necessari contributi economici o incentivi: sarebbe sufficiente che iniziassero a scrivere le norme in linguaggio chiaro e comprensibile ed a **semplificare l'attuale impianto normativo** basato su una inestricabile selva di leggi, regolamenti, pareri e codicilli capaci solo di generare opacità e sprechi.

Non è, ad esempio, ancora entrata in vigore la norma sulla centralizzazione degli acquisti nei Comuni e già si assiste a un proliferare di interpretazioni e pareri diversi e discordanti, tali da riempire un corposo volume, senza che gli addetti ai lavori siano stati posti nelle condizioni di comprendere fino in fondo la portata della nuova norma. Più in generale, il processo di riforma degli appalti pubblici rappresenta una occasione irripetibile di delegificazione e semplificazione.

Ribadiamo quanto già sostenuto nella nostra Assemblea del maggio 2014 e riaffermato nella recente audizione al Senato.

Occorre, cioè, semplicemente abolire Codice e Regolamento degli Appalti, che verrebbero così regolamentati sostanzialmente attraverso le recenti direttive europee. Esse rappresentano un corpus normativo scritto in italiano fluente e già tradotto in inglese ed in tutte le lingue europee.

Il compito di emanare la normativa di dettaglio andrebbe assegnato, secondo la logica dei sistemi di "soft regulation", all'ANAC. Gli addetti ai

lavori non avrebbero più l'ingrato compito di attendere i pareri, le interpretazioni e gli indirizzi interpretativi dell'Autorità.

Si ridarebbe dignità e responsabilità agli addetti ai lavori, in quanto in Europa si usa approvare norme per definire in modo chiaro e netto regole e direzioni di marcia, mentre in Italia si sente il dovere di accompagnare la marcia con prescrizioni puntuali e millimetriche lungo tutto il percorso, con il risultato di deprimere e deresponsabilizzare gli addetti ai lavori, di creare grovigli normativi entro i quali è difficile districarsi e che rappresentano la principale causa di sprechi e corruzione.

Delegificare e semplificare libera risorse e genera valore nella PA e nel Paese. E soprattutto, occorre superare la cultura dirigista e formalista del nostro legislatore, ovvero dei mandarini che lo circondano, da cui discende la pretesa che norme pensate per grandi organizzazioni si addicono alle realtà più piccole.