



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)

SENATO DDL 1429

PUNTI SALIENTI DELL'AUDIZIONE di Martedì 27 maggio 2014 ore 9,45

La trasformazione della seconda Camera nel Senato delle Autonomie dovrà essere principalmente su base elettiva ma di secondo grado (sede regionale e dimensione demografica della regione), salvo una quota residuale per le eccellenze nazionali nominate dal Presidente della Repubblica:

1_ Nel testo è sicuramente fatto positivo l'indicazione di apertura ai territori ed in particolare ai Sindaci che vanno scelti, però, anche considerando altri parametri (territorio e dimensione demografica con almeno tre categorie:

1^ fino a 5000 abitanti,

2^ città medie,

3^ capoluoghi di provincia e di regione, ovvero come meglio specificato nella relazione allegata);

2_ Riteniamo utile inserire la opportunità di coordinamento con la partecipazione delle maggiori associazioni degli Enti Locali (**Anci, Anpci, Aiccre, Uncem, Upi, Conferenza delle Regioni**) anche se senza diritto di voto (come in tanti regolamenti dei CAL. Esempio Cal Campania: *Art. 11 Organismi del Sistema delle Autonomie Locali della Campania 1. Per garantire un raccordo permanente tra tutti gli enti locali regionali, anche non direttamente rappresentati in seno al CAL, i presidenti o loro delegati dell'Unione regionale delle province campane (UPI Campania), dell'Associazione regionale dei comuni della Campania (ANCI Campania), della delegazione regionale dell'Unione Nazionale Comuni ed Enti Montani (UNCHEM Campania), della Lega delle Autonomie Locali della Campania, della Federazione regionale dell'Associazione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE Campania), del comitato regionale dell'Associazione nazionale comuni isole minori (ANCIIM Campania) e dell'Associazione regionale dei piccoli comuni italiani (ANPCI Campania) partecipano senza diritto di voto alle sedute del CAL. Le modalità di partecipazione sono disciplinate dal regolamento di cui all'articolo 1, comma 70, della l.r. n. 4 del 2011.*); **ovvero**, suggerendo un emendamento del seguente tenore: **All'art.30 del d.d.l. Atto Senato n.1429 del 2014, aggiungere, infine, il comma seguente :**

"Il Senato delle Autonomie, nelle proprie forme e discipline regolamentari, riconosce e garantisce la consultazione preventiva delle associazioni degli enti territoriali prima dell'adozione di atti, leggi e provvedimenti, che interessano la vita delle comunità locali e le loro amministrazioni dirette ed indirette, a tutela dei principi di unità della Repubblica e del decentramento amministrativo. Favorisce, inoltre, la partecipazione delle associazioni degli enti territoriali (Anci, Anpci, Aiccre, Uncem, Upi, Conferenza delle Regioni), senza diritto di voto, alle iniziative ed alle sedute delle Commissioni di lavoro e dell'Adunanza plenaria del Senato delle Autonomie".

3_ Occorre poi la Garanzia Costituzionale su: Autonomia generale e libera scelta nell'organizzazione dell'Ente Locale (devono solo essere rispettati i tre principi fondamentali: Efficienza, efficacia, economicità);

4_ Occorre ancora la Garanzia Costituzionale sul conseguimento nei territori di livelli ottimali di istruzione, sicurezza, servizi al cittadino e giustizia;

E' ritenuto indispensabile, perultimo, dotare ogni Senatore di un terminale ed un collegamento idoneo (*per consentirgli:*

- *La consultazione di tutta la documentazione necessaria;*
- *La richiesta agli uffici del Senato di tutti i dati e gli approfondimenti ritenuti necessari;*
- *Il dialogo tra Senatori in pubblico (tutta l'Aula, solo un Gruppo, una Commissione ...) od in "privato" (anche solo in due o più);*
- *Le votazioni;*
- *Quant'altro necessario al reale coinvolgimento e partecipazione dei Senatori).*

Egli, in questo modo, riteniamo sarà coinvolto proficuamente nelle attività parlamentari senza costringerlo a muoversi dal territorio (se non in occasione delle riunioni plenarie), ove, continuando a svolgere la sua missione, acquisisce ed approfondisce la conoscenza dei problemi reali, conoscenza che proficuamente può trasferire negli atti legislativi.

AUDIZIONE ANPCI SU DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N 1429

L'ANPCI (associazione nazionale piccoli comuni d'Italia), pur condividendo l'assoluta necessità di riformare la Costituzione attraverso la differenziazione fra le competenze di Camera e Senato, fa rilevare che tale disegno di legge collegato al progetto di riforma elettorale della Camera dei Deputati e alla legge 56/2014, riduce fortemente gli spazi di rappresentanza democratica, dato che alla fine di questo processo di revisione costituzionale avremo :

- 1) una camera dei deputati composta da persone nominate dai partiti (vietate le preferenze nel disegno di nuova legge elettorale per la camera dei deputati)
 - 2) un Senato composto in maniera maggioritaria da Sindaci di capoluogo che rappresentano solo 17.400.000 cittadini su 60.000.000 di italiani(E' democratico che il sindaco di Lanusei (5400 abitanti) capitale della provincia dell'Ogliastra diventi contemporaneamente Sindaco, Presidente dell'unione della provincia e Senatore ed abbia il potere di partecipare a scelte fondamentali per il paese senza essere stato eletto dal popolo sovrano (art 1 costituzione)?)
 - 3) un governo che ottiene la fiducia da Deputati nominati dai partiti
 - 4) Le città metropolitane estese a tutto il territorio della provincia e governate dai sindaci eletti solo dai cittadini del capoluogo
 - 5) le unioni di comuni (minimo 10.000 abitanti) governate d'ufficio dal comune con più abitanti e che dovrebbero far risparmiare, ma fino ad oggi sono costate 440 milioni di euro,
 - 6) le zone di area vasta che, con l'introduzione in costituzione del principio di " *coordinamento della finanza pubblica* " potrebbero portare alla scomparsa dei comuni,
- Inoltre dare pari poteri per le leggi costituzionali e per le revisioni costituzionali, ad un Senato dove 21 membri sono scelti dal Presidente della Repubblica (un numero tale da poter divenire fondamentali nella formazione delle maggioranze, specie per la maggioranza assoluta necessaria per la presentazione di disegni di legge) contrasta con la rappresentanza democratica prevista dall'art. 1 della costituzione.

In relazione alla elezione di secondo grado dei Senatori, pertanto, proponiamo, a garanzia dei principi democratici e di rappresentanza, che i senatori vengano scelti fra i sindaci da parte degli stessi sindaci (un sindaco un voto) per fascia demografica esempio : 120 senatori di cui :

- 18 eletti fra i sindaci fino a 5000 abitanti
 - 23 eletti fra i sindaci da 5001 ab a 15000 ab
 - 22 eletti fra i sindaci da 15001 ab a 50000 ab
 - 13 eletti fra i sindaci da 50001 ab a 100.000 ab
 - 24 eletti fra i sindaci oltre i 100.000 ab
- Più 20 senatori uno per ogni regione.

Il numero dei seggi è stato calcolato in proporzione pura alla popolazione residente nelle varie fasce di comuni,

la nostra è una proposta di massima, ma importante è comunque che vi sia relazione fra tutti i cittadini, il territorio e gli eletti.

In ordine all'art 26, lettera g) del ddl costituzionale che introducendo gli enti di "area vasta" modifica l'art 117 SECONDO COMMA lettera p) della Costituzione assegnando allo stato le seguenti competenze «p) ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane;

ordinamento degli enti di area vasta» proponiamo un a modifica che riporti fra le competenze dello stato solo quelle relative alla predisposizione di linee di indirizzo in materia di forme associative. Forme associative che vanno lasciate nel loro espletarsi alla autonoma competenza dei comuni.

Si propone pertanto di introdurre dopo le parole "Comprese le" le parole :*"linee di indirizzo delle"*, per i seguenti e validi motivi :

Rileviamo che una normativa così stringente correlata ad un'interpretazione palesemente centralista fatta dalla Corte Costituzionale in questi ultimi anni e ripresa dal ddl all'art 26, lettera b) che introduce in costituzione " *il coordinamento della finanza pubblica* ", espropria di fatto i comuni da ogni autonomia di scelta, trasformando tale autonomia in un'enunciazione di facciata.

La questione giuscontabilistica sembra porsi in questa fase storica come assolutamente preminente nella riflessione della Corte Costituzionale, assumendo nel " *coordinamento della finanza pubblica*" uno dei " *principi fondamentali*" che legittimano il legislatore statale ad intervenire in ambiti che, in apparenza, potrebbero essere di pertinenza dei legislatori regionali o comunque lesivi dell'autonomia locale.

Il principio del " *coordinamento della finanza pubblica*", previsto nel comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, finisce per essere così una sorta di *passerpartout* di cui non solo può avvalersi il legislatore nazionale per dettare norme anche in ambiti che forse non sarebbero di sua strettissima pertinenza ma che serve a risolvere, nella sostanza, il conflitto che fisiologicamente esiste tra principi ed interessi diversi.

Va subito ribadito che il ddl costituzionale che spinge verso le unioni obbligatorie dei comuni in area vasta si fonda su alcune credenze ormai largamente propagandate e che nessuno osa mettere in discussione ma che sono infondate.

La credenza fondamentale è che per rendere localmente servizi efficienti bisogna raggiungere un certo ambito territoriale; occorrono organizzazioni complesse ed una base demografica adeguata di livello abbondantemente sovra comunale.

La più rilevante distorsione è ritenere che tutti i servizi locali prevedano l'erogazione di prestazioni di massa, di tipo seriale, per fornire le quali sarebbero necessarie o comunque più economiche strutture imprenditoriali organizzate su base "fordista" ed in ogni caso fortemente accentrate. Stabilire soglie a "cifra tonda" (3.000, 5.000 o 10.000 abitanti) è un classico ma anche l'indice rivelatore di un approccio astratto che mai come in questo caso è controproducente. Si tratta di mettere insieme organizzazioni ed apparati.

Neppure la prossimità territoriale può essere elemento assolutamente preminente. Quel che dovrebbe rilevare è il grado di compatibilità organizzativa e funzionale delle diverse strutture, che va valutata in maniera rigorosamente empirica "in loco" dagli stessi comuni sulla base delle dotazioni organiche in essere, della compatibilità delle professionalità in possesso di ciascun ente ma anche sulla base della compatibilità delle dotazioni strumentali (pensiamo al parco macchine o al software utilizzato o anche ai contratti di assistenza informatica....etc...).

Il dato geografico e demografico smentisce, in buona parte, questo assunto generale. La distribuzione estremamente frammentata degli "utenti" sul territorio e la conformazione stessa dei territori (spesso di media montagna se non di alta montagna) fanno sì che molti servizi sono resi in forma puntuale, delocalizzata e comunque molto parcellizzata, di talché la loro riduzione al modello "fordista" appare impossibile e comunque non economica.

L'esperienza dimostra che, nel passaggio dalle vecchie gestioni comunali "dirette" alle società "in house" operanti in ambiti vasti, la qualità dei servizi non è migliorata mentre sono aumentati sensibilmente i costi e molti dei soggetti imprenditoriali in attività sono sommersi da indebitamenti ormai insostenibili, laddove le vecchie gestioni comunali non avevano mai dato luogo ad analoghi squilibri gestionali.

La verità è che l'operazione, che tende semplicemente a sommare situazioni locali, spesse volte disparate ed eterogenee, non assicura di per sé "economie di scala" perché la sostanza economica del servizio resta comunque frammentata e non realmente ricomponibile secondo il modello della assembly-line.

Il modello "fordista della produzione in serie" suppone apparati pesanti e stabili, flussi di attività costanti e processi lavorativi ripetitivi. Nei comuni minori queste condizioni socio-economiche ed organizzative non si danno quasi mai. L'utenza è distribuita in maniera parcellizzata, la domanda di servizi subisce oscillazioni statisticamente rilevanti nel tempo e nello spazio. Anche il territorio, con le sue variegate caratterizzazioni (già mettere insieme fondovalle e zone montane non è per nulla automatico), costituisce elemento centrifugo e fattore di forte disomogeneità. Per questi fattori l'offerta di servizi deve essere caratterizzata da apparati leggeri ed estremamente flessibili, adeguati e strettamente integrati con la realtà locale. Insomma, dovrebbe valere il principio: *parva sed apta mihi*. Ma non si tratta solo di valutazioni d'ordine meramente funzionale. Declinata in termini di valori costituzionali, la vicenda non può non richiamare il problema del rispetto del principio di "sussidiarietà" ora codificato nell'art. 118 della Carta. Come insegna la dottrina, questo principio richiama insegnamenti elaborati dalla dottrina sociale della Chiesa ed uno dei suoi punti qualificanti è proprio questo: **"l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle"**

Il pregio delle micro gestioni comunali dirette è costituito proprio dalla dimensione limitata dei servizi, dalla sostanziale omogeneità del bacino d'utenza, dal peso ridotto degli apparati, la cui efficienza viene esaltata dall'abnegazione di operatori motivati dal contatto diretto con gli utenti e con il territorio e comunque soggetti ad un rigido ed immediato controllo sociale. Ad esse si contrappongono gestioni disordinate se non proprio dissennate, in cui la filiera utente, operatori, sedi di produzione/erogazione e governance del servizio si allunga a dismisura con gravi ripercussioni sulla qualità del servizio stesso e sui suoi costi che spesso degenerano in autentici sprechi. In sostanza, sembrano prevalere le reali (ma sottostimate) diseconomie di scala sulle presunte economie di scala. In questo secondo caso poi la governance del servizio, slegata dai territori, dal conseguente controllo sociale diretto degli utenti, notevolmente frammentati ed anche difficilmente capaci far sentire la propria voce, tende a diventare autoreferenziale e poco efficiente; tanto più che trattandosi (come nel caso dei rifiuti o del servizio idrico integrato) di servizi erogati in regime di sostanziale "privativa" non esiste neppure la "sanzione" economica dettata dal mercato.

Si tratta allora di rivedere certi stereotipi "ideologici" e guardare senza pregiudizi la realtà locale. L'alternativa a certi "carrozzoni", oltretutto elefantiaci e pletorici rispetto al volume di servizi da erogare, prodotti da una sottocultura pseudo- aziendalista, è il recupero di certi modelli operativi che in passato hanno dato buona prova di sé.

Per certi servizi la gestione diretta, anche attraverso affidamenti riservati alle microimprese locali, può riuscire a coniugare efficienza ed economicità, più che le unioni. In questa direzione si era già mosso il legislatore in passato con norme volte a favorire le imprese tipiche nelle zone montane, favorendone l'accesso agli affidamenti diretti di lavori e servizi attinenti particolarmente la difesa del suolo, dell'ambiente e del paesaggio da parte degli enti locali ed incentivando le "pluriattività" o "multifunzionalità" imprenditoriali. Si tratterebbe di rilanciare, estendendole, queste disposizioni, che potrebbero favorire anche il rilancio economico di zone in gravissima depressione.

E' troppo semplicistico imporre, attraverso le aree vaste, l'accorpamento delle realtà minori magari presentandola nella forma più seducente di una "nuova opportunità". Non è la somma di più debolezze che crea una forza. La completa ignoranza di questo delicatissimo ma

imprescindibile profilo della vicenda – ossia: “chi fa che cosa” – lascia letteralmente attoniti. I comuni sono presidi sul territorio. Presidi amministrativi ma anche sociali e soprattutto politici, quindi presidi di democrazia. Essi sono il primo livello istituzionale dello stato pluralista. Non è devitalizzandoli e deprivandoli delle funzioni che si ravvivano territori – specie quelli periferici e montani – segnati molto pesantemente dalla persistente crisi economica. In quei contesti la presenza di comuni, beninteso nel pieno della loro capacità operativa, costituisce elemento di perequazione agli squilibri socio-economici.

Per il resto, deprivare la periferia di questi presidi dopo che essa si è vista privata progressivamente di ferrovie (rami secchi); di vari uffici periferici della P.A.; delle caserme dei carabinieri; di uffici postali; di scuole etc., in ambiti territoriali che, a livello appena superiore, hanno perso anche strutture ospedaliere, sedi di tribunali etc... significa non soltanto abbandonare tali territori a sé stessi (e sin qui resteremmo al dato sociologico) ma significa soprattutto rovesciare o almeno eludere i principi ispiratori del nostro ordinamento che restano quelli del c.d. “stato sociale”. Ossia di un ordinamento che, come è scritto, assume il principio di “uguaglianza sostanziale” come obiettivo primario della Repubblica, che questa persegue rimuovendo “**gli ostacoli di ordine economico e sociale... che... impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese**”.

Il principio solidaristico che nutre la Costituzione Repubblicana postula un ordinamento in cui i pubblici poteri presidiano il territorio che, attraverso la presenza delle istituzioni, sono vivi dal punto di vista amministrativo, sociale e politico.

IN CONCLUSIONE PROPONIAMO CHE VENGA MANTENUTA IN COSTITUZIONE L’AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI CHE L’INTRODUZIONE “ DELL’AREA VASTA” E DEL” COORDINAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA” DIFATTO ELIMINANO : Noi abbiamo sostenuto e sempre sosterrremo l’associazionismo efficiente è 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 reso obbligatorio dalla drastica riduzione di autonomia e di risorse per i singoli comuni

Riteniamo che l’azione congiunta tra più Comuni per gestire funzioni e servizi comporta difficoltà tali da richiedere forme snelle ed adattabili ad ogni funzione, modificabili in rapporto alla necessità e, ove necessario, eliminabili senza complicazioni tecno-giuridiche eccessive.

In un sistema politico istituzionale mutevole ed in continua evoluzione, come quello degli Enti Locali, restano a nostro avviso più confacenti per i Piccoli Comuni gli strumenti della convenzione o della delega, che consentono l’integrazione fra i Comuni senza mettere in discussione l’identità di ognuno di essi e senza creare ulteriori apparati e burocrazie.

INFINE E NON PER ULTIMO, invitiamo il Parlamento a valutare una modifica costituzionale che la maggioranza dei cittadini, da tempo, ormai chiede :**L’abolizione delle Regioni a statuto speciale**. In una Europa unita e multinazionale le motivazioni politiche e sociali che aveva operato il legislatore costituente in tale materia non sono più sussistenti. Inoltre, con l’introduzione del principio del coordinamento della spesa pubblica, la sperequazione esistente tra i costi delle Regioni a Statuto Speciale e quelle Statuto Ordinario non è più sostenibile (la media della spesa delle Regioni a Statuto Ordinario oggi è pari a **404 euro a cittadino**, mentre la media per quelle a statuto speciale è di **4.642 euro per cittadino**. La stessa sproporzione vale per la spesa in conto capitale, che dai **240 euro per cittadino** delle Regioni Ordinarie, arriva ai **1.229 euro per cittadino** per le Regioni speciali) **Ogni commento è superfluo!**

Marsaglia, li 12.05.2014

IL PRESIDENTE ANPCI
FRANCA BIGLIO



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)

SENATO DDL COSTITUZIONALE N 1429 AUDIZIONE ANPCI **COMUNICATO**

La delegazione Anpci, oggi 27 maggio 2014 alle ore 9,45, è stata ricevuta dalla 1^a Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica dove si discute l'Atto Senato n. 1429/2014 di modificazione istituzionale ed elezione del Senato delle Autonomie con soppressione del Cnel e per l'attuazione del monocameralismo.

La Commissione era nella composizione plenaria sotto la presidenza della Senatrice Anna Finocchiaro. L'audizione si riferiva ai rappresentanti del Cnel, ai rappresentanti dell'Anpci, ai rappresentanti Professori Ordinari delle Università italiane nella persona del Prof. Vergottini, insigne costituzionalista e comparatista. Dopo l'intervento del Presidente del Cnel, Prof. Marzano, si è sviluppato un dibattito.

Subito dopo il Prof. Manera ha esposto puntualmente e chiaramente la posizione dell'Anpci a tutela della rappresentanza dei Comuni italiani ed in particolar modo dei Comuni inferiori a 5000 abitanti, la cui dignità deve essere considerata idonea per il rango di Senatore delle Autonomie e del Nostro Paese. Almeno 18/20 Sindaci di Piccoli Comuni dovranno essere Senatori del nuovo Senato delle Autonomie. Inoltre la delegazione ha presentato alcuni suggerimenti per emendamenti ai testi in discussione di cui si trasmette documentazione a parte.

All'interno del confronto dialettico con la Commissione, inoltre, si è ribadito che un quinto degli abitanti dell'Italia vivono nei Piccoli Comuni dove amministrano i due terzi circa del territorio nazionale. Si è anche rimarcato che l'unità nazionale viene garantita dai Comuni in quanto uniti da un ordinamento degli Enti locali omogeneo sul territorio nazionale nel rispetto dell'art. 5 (inviolabile) e degli artt. 114 e 117 della Costituzione italiana e che vede i Sindaci quali Ufficiali di Governo che rispondono agli interessi dello Stato Unitario del Paese interpretandone i bisogni e le necessità, in materia di qualità e quantità di servizi che è necessario erogare per il benessere della comunità.

Nel confronto si è dovuto rimarcare che i Piccoli Comuni sono parte integrante e sostanziale del territorio nazionale e che non possono essere sottoposti ad un'arbitraria e frammentaria legislazione delle Regioni in quanto ciò violerebbe il principio "di supremazia" della legislazione dello Stato, ovvero della Repubblica, una e indivisibile.

E' evidente che con l'istituzione del Senato delle Autonomie i Piccoli Comuni, per il vasto territorio che amministrano, devono svolgere un ruolo istituzionale da protagonisti facendo sentire la loro voce e la loro azione concreta in un consesso che avrà rapporti anche con le Istituzioni Europee.

Nel confronto dialettico, infine, grande sensibilità alle problematiche esposte dall'Anpci ha dimostrato la Presidente Anna Finocchiaro, che ha molto gradito la sottolineatura fatta dalla delegazione circa il fatto del positivo apporto dei Comuni inferiori a 5000 abitanti per alzare il quorum dei partecipanti al voto per le elezioni europee ed il rinnovo delle amministrazioni locali.

A questo punto l'Anpci ritiene di dover continuare a sollecitare l'azione del Senato della Repubblica a tutela e garanzia dei Piccoli Comuni, continuando a monitorare l'iter parlamentare del provvedimento di natura costituzionale di che trattasi, facendosi carico di rendere agli associati tutte le informazioni sullo sviluppo della situazione, riservandosi ogni ulteriore iniziativa.

Roma 27 maggio 2014