

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)

IL PRESIDENTE

DDL A.S. n. 1678 Osservazioni ANPCI

Il testo come sempre è gravido di buoni propositi, ispirati da normative europee che guardano fideisticamente alla concorrenza e alla trasparenza e dalla cocciuta convinzione che la corruzione si combatte con la carta, e che probabilmente si trasformeranno, in sede di parto, in disposizioni, incomprensibili e inapplicabili alle nostre piccole e sane realtà locali. Noi chiediamo semplicemente La revisione generale e semplificazione delle norme sugli appalti (dal 2006 ad oggi in materia è stata apportata una modifica ogni 36 giorni) con una normativa speciale per i piccoli comuni in materia di appalti.

NOI SEMPLICEMENTE CHIEDIAMO:

Basta all'obbligo del programma delle opere pubbliche (chi è in grado di programmare senza risorse ?) che serve a niente se non a mantenere uffici in regione incaricati di leggere tali piani.

Basta alla nuova contabilità finanziaria che ci obbliga a impegnare in ogni singolo anno finanziario quello che spenderemo per un opera in corso di esecuzione (follia giuridica)

Basta con le centrali di committenza:

Un emendamento ha prorogato il termine entro il quale tutti gli enti, indistintamente, dovranno avvalersi delle Centrali di Committenza per gli acquisti di beni e servizi e per gli appalti dei lavori per l'esecuzione di opere pubbliche ed ha previsto che la centrale di committenza non opera per gli acquisti di beni e servizi e per gli appalti dei lavori per l'esecuzione di opere pubbliche al di sotto della soglia dei 40.000 euro. Ma la deroga sotto i 40000 euro, è stata prevista solo per i comuni sopra i 10.000 abitanti.

Allo scadere della proroga temporale la norma bloccherà comunque ogni minimo acquisto della stragrande maggioranza dei comuni, persino le spese di economato dovranno essere delegate alla centrale di committenza.

Il Comune è costretto ad acquistare i pennarelli, la carta, le penne, i chiodi, le cartucce alla Consip o sul mercato elettronico o tramite centrale di committenza. Per cambiare un rubinetto deve rivolgersi alla centrale di committenza.

Come si fa ad affidare alla centrale di committenza tutti gli appalti di beni e servizi anche di pochi euro?

Come può una unica centrale di committenza gestire i servizi tipici dei comuni quali:

- _mense scolastiche,
- _assistenza domiciliare, assistenza handicap e assistenza socio- didattica per disabili sensoriali,
- _trasporto alunni disabili a scuola,
- _centri estivi,
- _sfalcio erba e sgombero neve,
- _servizi bibliotecari,
- _manifestazioni culturali e sportive,
- _trasporto disabili e gestione centri diurni.

Nei Comuni non lavorano solo dipendenti amministrativi dotati di poltrone computer e scrivanie, ma vi operano anche assistenti sociali, infermieri, insegnanti, vigili urbani che assicurano servizi non imbrigliabili in mega appalti, e operai che hanno bisogno di avere a disposizione viti, brugole e bulloni per le manutenzioni ordinarie, di rubinetti, tombini, grondaie etc per le manutenzioni straordinarie. E' inaccettabile che il governo e il parlamento vadano appresso ai mulini a vento di proposte assurde?

Una norma noi sosteniamo da anni: la possibilità nei piccoli comuni di pagare le bollette negli esercizi commerciali recuperando la figura dei vecchi «empori», ma quando l'avevamo scritta non c'era la CONSIP. Oggi è impossibile tenere in vita gli

empori se il primo cliente: il comune, è costretto ad acquistare i pennarelli, la carta, le penne, i chiodi, le cartucce delle stampanti alla consip o sul mercato elettronico. E ... SE CHIUDE L'UNICO EMPORIO DEL PAESE, perché IL COMUNE NON POTRA' PIU' ACQUISTARE IN LOCO, CHIUDE IL PAESE.

Basta con le miriadi di documenti da chiedere alle ditte. La sola SOA o l'iscrizione alla camera di commercio verificate costantemente dall'Anac devono essere i soli documenti da chiedere alle ditte per affidare lavori (L'ANAC DEVE CONTROLLARE QUESTO NON PERDERE TEMPO E DENARO A CONTROLLARE SITI E PIANI SULLA TRASPARENZA E SULL'ANTICORRUZIONE, PERFETTAMENTE INUTILI ED INAPPLICABILI NEI PICCOLI COMUNI)

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..

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 e disposizioni legislative 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 “carrozzi”, 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 gestioni esterne. In questa direzione si era già mosso il legislatore in passato con norme volte a favorire le imprese tipiche nelle zone montane e colinari, 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.

Ma più di tutto occorrerebbe sollevare i comuni minori da una miriade di adempimenti ridondanti, soffocanti, meramente defatigatori, irrazionali e del tutto ingiustificati in relazione alle loro ridotte dimensioni organizzative e funzionali, valorizzando invece la capacità di impegno e lo spirito di sincero servizio che anima molti amministratori e molti lavoratori che ivi si impegnano spesso con lodevole abnegazione. Occorrerebbe liberare i comuni minori di lacci organizzativi e funzionali, sgravandoli dall’ossessione di un apparato che sembra operare solo minacciando sanzioni. Alla logica meramente sanzionatoria si dovrebbe invece sostituire una cultura nuova secondo cui lo Stato, le Regioni ma anche le istituzioni preposte al controllo creano una rete diffusa di servizi, altamente qualificata dal punto di vista professionale, per offrire assistenza ai Comuni minori. Non basta recriminare sulle carenze professionali e tecniche dei piccoli comuni, che sono note e sono acute da un legislatore incapace di tarare minimamente le sue misure in ragione della “capacità operativa” dei singoli enti.

IN CONCLUSIONE

La semplificazione per i Piccoli comuni deve passare attraverso la gestione diretta o attraverso affidamenti riservati alle piccole medie imprese locali. Solo così di può riuscire a coniugare sufficienza ed economicità.

Ritiene indispensabile altresì eliminare diversità esistenti fra Enti Locali togliendo il limite dei 10.000 abitanti per l’appalto di lavori e l’affidamento di beni e servizi per importi sottosoglia (40.000 €) senza dover obbligatoriamente far ricorso alle Centrali Uniche di Committenza nei Piccoli Comuni anche per spese minute.

Roma 06.03.2015



Franca Biglio