

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4508

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA COSCIONI, MECACCI,
MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Disposizioni in materia di funzioni fondamentali dei comuni e di esercizio delle medesime in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti

Presentata il 13 luglio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il mondo è attanagliato dalla crisi economica più grave degli ultimi decenni: probabilmente l'intero modello di sviluppo impostosi durante il novecento si modificherà in profondità, giungendo a un sostanziale abbandono dell'attuale insostenibile forma assunta dallo Stato sociale che tutela i forti ignorando i deboli, che tutela i diritti dei già garantiti e lascia alla buona sorte il futuro dei più giovani, delle donne, degli ultimi.

In futuro la politica non si chiederà più se convenga operare tagli alla spesa pubblica, ma dovrà affrontare direttamente l'aspro tema del come ridurre le spese. Solo eliminando gli sprechi, dunque operando quella che nel gergo dei *mass media* viene normalmente definita «riqualifica-

zione della spesa», sarà possibile un nuovo patto sociale condiviso. Gli impressionanti numeri del debito pubblico italiano spesso impediscono lo sviluppo di un corretto dibattito politico, ma anche scientifico: si tratta di una particolare patologia della forma di Stato sociale sviluppatosi nell'Italia repubblicana, il «*welfare senza libertà*».

Si tratta di dare soluzione alla crisi dello Stato sociale nella sua consistenza attuale. Quando l'opinione pubblica avrà iniziato a comprendere che non si è davanti a una crisi locale o congiunturale, ma al collasso di un intero sistema di sviluppo economico, sarà politicamente possibile comunicare, almeno parzialmente, la verità: un'ampia quota di com-

piti che nel Novecento sono stati garantiti dallo Stato, ricorrendo al debito pubblico e al *deficit* pubblico, dovranno essere raggiunti passando per una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse pubbliche, per un *welfare state*, basato sui principi di *welfare to work e flexsecurity*.

Ancor prima di giungere a questo momento, però, l'amministrazione pubblica sarà costretta a ripensare profondamente se stessa, aprendo la porta a riforme e razionalizzazioni fino a ieri del tutto impensabili.

Tra di esse dovrà necessariamente trovare posto il ripensamento complessivo dell'architettura istituzionale della Repubblica, la cui ipertrofia è giunta a esiti paradossali.

Difficilmente, infatti, ci si rende conto di quanti soggetti pubblici incombono sul capo di ogni cittadino: enti pubblici territoriali, regione, Stato, Unione europea, tanto per limitarci ad alcuni esempi.

Ma non dobbiamo dimenticare le circoscrizioni, le comunità montane, i municipi, l'infinita messe degli enti strumentali (consorzi, ambiti ottimali e altri) e degli enti pubblici economici, nonché il rigoglioso sottobosco di enti comunque dotati di natura pubblicistica e giustificati con le più svariate ragioni, si pensi ad esempio agli ordini professionali, o alle autorità indipendenti, proseguendo con l'incredibile numero degli enti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici, magari perché i pacchetti azionari maggioritari o di riferimento sono di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici territoriali.

Si tratta però di un elenco che non rappresenta il peso reale della mano pubblica, perché esclude attività economiche formalmente e sostanzialmente private mantenute in esistenza, però, tramite contributi pubblici: dagli enti culturali, alla produzione cinematografica, dall'industria automobilistica fino a giungere alla scandalosa realtà dell'agricoltura e dell'allevamento, il cui livello attuale è artificialmente garantito dal diabolico combinato disposto tra le « quote di produzione » e i contributi elargiti dalla politica agricola comune (PAC).

Quando si ascoltano gli strali contro la fantomatica mancanza di regole o di controlli, quando taluni censori, interessati e anacronistici, giungono a richiedere un maggior intervento pubblico in questo o quel settore, forse bisognerebbe ricordare questa breve rassegna ed evitare di cedere all'ipnotica retorica della « giungla del mercato »: se una giungla esiste essa è costituita dall'immane peso dello Stato e delle sue articolazioni, con annessa fiumana di regole e di impiegati, purtroppo spesso assunti perché non esistono ammortizzatori sociali universali, tipico l'esempio degli operai forestali calabresi più numerosi di quelli dell'intero Canada. A riprova di quanto affermato basta leggere velocemente l'impressionante elenco di enti da sopprimere contenuto nella manovra economica approvata nel giugno 2010: una miriade di minuscoli istituti, lentamente e impercettibilmente sedimentatisi nel tempo, per i quali i relativi costi trovano sempre, ovviamente, qualche ragionevole motivo di sostegno.

Ciascun ente meriterebbe uno studio sulla sua razionalizzazione e sulla sua riduzione se non direttamente sulla sua revoca.

Emblematico a questo riguardo è il tema della riorganizzazione dei comuni: aprire una discussione che abbia a oggetto tale ente locale comporta risvolti del tutto peculiari. Il comune, infatti, è percepito da tutti, non solo dalla dottrina ma anche e soprattutto dall'opinione pubblica, come il baluardo dell'autonomia: laddove una comunità sia costituita in comune essa è naturalmente considerata, per ciò solo, autonoma. Incidere legislativamente sull'ente comunale, quindi, sembra costituire una manipolazione della modalità stessa con la quale l'autonomia si esplica sul territorio; proporre l'associazione di comuni, addirittura, assurge ad attentato contro le naturali esigenze di autogoverno, anzi diviene un tentativo di *deminutio capitis* nei confronti di un'intera comunità. A complemento delle considerazioni basate sulla difesa dell'autonomia si ergono poi immancabili le voci dei difensori delle radici storiche e della tradizione. Regular-

mente e ingiustamente calpestate in ogni altro ambito dello scibile, storia e tradizione, essi acquisiscono un'importanza capitale solo quando vengono strumentalmente utilizzate per difendere lo *status quo* istituzionale: il comune, si sente ripetere ossessivamente, è la forma storica attraverso la quale le comunità italiane si sono organizzate. In un certo senso, i comuni sono l'unica e genuina « invenzione » istituzionale italiana, pur se dopo la particolarissima forma di monarchia creata nel mondo romano e conosciuta con il nome di principato: l'Italia, d'altro canto, si è formata dai comuni e per secoli è esistita solo come tessuto di comuni.

Si tratta di argomentazioni che contengono elementi veritieri, ma che sono utilizzate in modo distorto: esse vengono snaturate al fine di manipolare l'opinione pubblica affinché si schieri sempre a tutela dell'esistente.

Con queste premesse il corollario è assolutamente logico: il tema della riorganizzazione dei comuni è talmente delicato da apparire intoccabile; un'idea « scandalosa » che non può emergere al di fuori dei paludati e troppo spesso sterili dibattiti accademici.

Il dibattito scientifico sull'argomento ha generato alcune riflessioni a partire da un'ipotesi scientifico-teorica secondo la quale sia possibile identificare un ambito demografico ottimale per i comuni. Per la precisione, la dimensione demografica ottimale del comune si ottiene quando la popolazione si approssima alle 5.000 unità. Ciò stimola la richiesta di un generale riassetto della griglia territoriale in cui si suddivide l'Italia: in realtà, l'idea che più comuni esercitino le proprie funzioni in forma associata, soprattutto considerando le migliaia e migliaia di comuni piccoli o letteralmente minuscoli, è solo la prima conseguenza dei dati emergenti dalla realtà fattuale.

L'associazione di piccoli comuni potrebbe certamente tendere verso il comprovato ambito demografico ottimale (5.000 residenti), mentre i processi disgregativi dovrebbero necessariamente convergere su cifre molto superiori: non è ra-

gionevolmente ipotizzabile, infatti, una proposta che miri a smembrare realtà come Milano o Roma, caratterizzate da una totale continuità di zone urbane, in centinaia e centinaia di comuni.

Si deve poi considerare lo stretto rapporto esistente tra il raggiungimento della dimensione demografica ottimale con i requisiti richiesti all'attività amministrativa da parte dell'articolo 97 della Costituzione. Sono a tutti evidenti non solo le palesi antieconomicità e inefficienza dei microcomuni nonché, a parere di parte della dottrina, perfino della sua incostituzionalità. Tale conclusione appare invero eccessiva, non tanto per l'analisi del significato letterale del precetto costituzionale, con il quale si può anche concordare, quanto per il confronto con la sua applicazione concreta. È noto infatti che, nella giurisprudenza costituzionale, le violazioni dell'articolo 97 sono normalmente dichiarate a fronte del riconoscimento della totale e insanabile irragionevolezza della disciplina legislativa. Di prassi, cioè, l'articolo 97 della Costituzione risulta spesso appiattito sull'articolo 3 della stessa Costituzione, la cui portata si è ormai estesa sino a trasformarsi nel rinvio a un principio generale di giustizia, come rilevato dalla dottrina più attenta.

Coloro che difendono i microcomuni ritengono — evidentemente in piena buona fede — di difendere un aspetto essenziale della democrazia. Per essi la tutela dell'autonomia sarebbe la necessaria esplicitazione del pluralismo e della sussidiarietà dell'azione amministrativa, principi che informano tutto il nostro ordinamento.

C'è però un punto che difficilmente emerge nei dibattiti, anche accademici, sulle prospettive di riassetto delle istituzioni e che, tutt'al più, è relegato nelle discussioni in materia elettorale: nelle migliaia di microcomuni l'opposizione, sebbene formalmente esistente, è spesso « creata » ad arte dalla maggioranza al fine di permettere che alle elezioni si presentino almeno due liste. La dinamica è nota ed è logica: se la cittadinanza è composta da poche centinaia di individui è pressoché impossibile che vi siano le premesse

fattuali per una qualche forma di contrapposizione politica organizzata. In alcuni casi limite possono addirittura non esservi sufficienti sottoscrittori che assumano la qualifica di presentatori di lista.

Ciò significa che, di fatto, in moltissimi microcomuni le elezioni sono qualcosa di simile a una farsa, nulla di diverso di quanto accade per la nomina di un consiglio di condominio: nell'assenza di un'opposizione degna di questo nome, viene ovviamente a mancare una dialettica democratica che possa essere definita come tale. Nessuno controlla veramente l'operato della maggioranza, che può essere limitato solo dall'intrecciarsi dei rapporti di forza, nonché delle relazioni personali, all'interno della maggioranza stessa.

Alla luce di queste considerazioni il *mantra* secondo il quale i piccoli comuni sarebbero un patrimonio di democrazia va profondamente rimeditato: esattamente al contrario, invece, si può affermare che, proprio a causa dell'esistenza dei microcomuni, una parte consistente di territorio della Repubblica sia amministrata, per quanto riguarda l'ente pubblico che più è vicino ai bisogni dei cittadini, attraverso forme più o meno accentuate di autoritarismo plebiscitario.

Com'è noto, la legge statale vigente prevede che ogni comune debba avere esattamente le stesse identiche competenze. Quindi Milano e Zaccanopoli, un comune calabrese in provincia di Vibo Valentia, forte dei suoi 820 abitanti, sono formalmente pressoché uguali: in estrema sintesi Milano avrà solo qualche consigliere in più. Non v'è chi non scorga l'assoluta assurdità di una simile soluzione.

Eppure la ricostruzione del dibattito svoltosi nell'Assemblea costituente sembra che faccia emergere l'intenzione di garantire proprio tale soluzione tramite l'ambigua formula dell'ormai abrogato articolo 128 della Costituzione, secondo il quale « Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ». Un'esegesi basata sul senso « fatto palese dal significato

proprio delle parole secondo la connessione di esse », come sarebbe primariamente richiesto dall'articolo 12 delle preleggi, avrebbe consentito anche una ragionevole divisione dei comuni in tipologie suddivise in base al fattore demografico (e magari non solo in base a esso) da parte di leggi « generali ». In altri termini, introdurre la riserva a favore di leggi « generali » non avrebbe necessariamente escluso la possibilità che leggi « generali » distinguessero tra categorie di comuni, ma avrebbe solo reso costituzionalmente illegittima una legge-provvedimento che avesse attribuito uno *status* diverso a uno o più comuni (o province).

Comunque, a parte le opzioni interpretative che si sarebbero potute esplorare in relazione a un articolo ormai abrogato della Costituzione, resta il fatto che il vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 (così come la legislazione precedente) attribuisce le stesse funzioni sia a Milano sia a Zaccanopoli. E allora emerge un duplice problema costituzionale: posto che i microcomuni sono strutturalmente incapaci di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, è ragionevole l'attuale sistema legislativo? E ancora: la legislazione vigente è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione quali criteri che presiedono all'attribuzione delle funzioni amministrative ai vari enti locali che compongono la Repubblica?

Non sono questioni semplici e non è questa la sede né lo strumento per affrontare un dibattito dottrinale che troppo raramente esamina in questi termini le diverse tematiche delle riforme istituzionali.

Se i problemi teorici già sollevati sono numerosi, ancora più complicata appare l'impresa consistente nell'individuare una strada praticamente percorribile per giungere al riassetto dei comuni, e, specificamente, all'associazione generalizzata dei microcomuni. A sostegno e, in fondo, come razionalizzazione delle già menzionate ra-

gioni demagogico-campanilistiche, viene generalmente addotta la supposta lesione degli interessi dei cittadini quali utenti dei servizi erogati dai comuni. Abolire i piccoli comuni, si sostiene, significa sopprimere i rispettivi uffici comunali e costringere quindi il cittadino a percorrere chilometri e chilometri in automobile solo per ottenere un certificato di residenza.

Si tratta di argomentazioni strumentali cui si risponde proponendo di distinguere tra uffici che hanno contatto con il pubblico, perché al pubblico forniscono servizi, e uffici che non hanno alcun contatto con l'utenza: i primi potrebbero rimanere in ogni sede comunale mentre i secondi sarebbero accentrati presso il comune principale che emergerebbe dall'associazione.

Si tratta di un criterio la cui attuazione concreta non risulta particolarmente complessa: così la razionalizzazione degli enti locali non comporterebbe conseguenze significative sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini. Non si può poi dimenticare che le stesse modalità di prestazione di numerosi servizi stanno radicalmente ma ineluttabilmente modificandosi tramite lo sviluppo del cosiddetto *e-government*: non è lontano il tempo in cui tutti i certificati e tutte le informazioni potranno essere agevolmente ottenuti da ciascuno sul proprio *computer* domestico.

In una prospettiva *de iure condendo* sarebbe necessaria una soluzione radicale del problema, consistente nella modificazione del territorio degli enti locali (quindi non solo dei comuni, ma anche delle province, per non parlare delle regioni) che attualmente il testo costituzionale attribuisce alla competenza della legge regionale.

Questa regola, espressa dall'articolo 133, comma 2, della Costituzione, rappresenta una scelta ben precisa da parte del costituente: siccome le istituzioni a base territoriale che compongono la Repubblica sono espressioni del principio autonomista di cui all'articolo 5 della Costituzione, ogni loro modificazione è rimessa, in fin dei conti, alle popolazioni la cui autonomia gli enti stessi rappresentano. Si tratta di un

approccio dotato di una sua logica e di una sua coerenza, finalizzato a impedire che decisioni « calate dall'alto » incidano direttamente su specifiche comunità locali: in un momento di profonda crisi economico-istituzionale come quello che stiamo vivendo, però, è forse giunto il momento di affrontare anche questa tematica sotto un'angolazione più ampia. Infatti, fino a che punto è ragionevole tutelare l'autonomia degli enti locali, anche permettendo loro di strutturarsi in assetti palesemente inefficienti e antieconomici, se delle loro scelte inefficienti e antieconomiche risponde l'intera collettività dei contribuenti?

Il saliente è delicatissimo, perché inerisce all'essenza stessa del concetto di « autonomia » e può essere sintetizzato in una sola frase: è immaginabile un'autonomia disgiunta dalla responsabilità?

Si deve sollevare con forza tale problema e, forse, è necessario porsi un'ulteriore questione: è veramente opportuno costituzionalizzare regole di dettaglio che potrebbero essere proficuamente lasciate nella disponibilità del legislatore ordinario? Forse no, ma la gravità della crisi economica con cui questa relazione è esordita, ci spinge a non addentrarci oltre nella tematica della soppressione dei comuni, limitandoci a una proposta di legge più agile giuridicamente e organizzativamente, come quella presentata che, nel rispetto del vigente dettato costituzionale, propone la più pragmatica e per ciò la più efficiente, efficace ed economica delle soluzioni: l'associazione di comuni mediante la convenzione o unione dei microcomuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Per semplificare la lettura dell'articolato, si specifica che le funzioni fondamentali sono quelle individuate in via provvisoria dalla legge sul federalismo fiscale, ovvero la legge n. 42 del 2009, e che tale individuazione conserverà efficacia fino a quando non sarà approvato ed entrerà in vigore il codice delle autonomie, ovvero il complesso di norme che dovrebbe regolare nel dettaglio i compiti e le funzioni degli enti locali. Questo l'elenco

delle sei funzioni che la legge considera fondamentali: amministrazione, gestione e controllo; polizia locale; istruzione pubblica e asili nido; viabilità e trasporti; territorio e ambiente (con l'esclusione dell'edilizia residenziale pubblica locale e il servizio idrico integrato); settore sociale.

Per finire forniamo qualche dato: le spese fondamentali dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti al momento incidono per il 78 per cento circa delle spese totali di questi piccoli enti. In termini numerici i comuni con meno di 5.000 abitanti sono 5.700 (pari al 70,5 per cento del totale dei comuni italiani) e vi abitano poco più di 10.300.000 persone (pari al 17,3 per cento della popolazione italiana).

In queste piccole realtà municipali, la spesa corrente è tra le più elevate: attualmente è pari a 826 euro *pro capite*, a fronte dei 667 euro e dei 666 euro registrati nelle classi demografiche immediatamente superiori (5.000-10.000 e 10.000-20.000). Tra le varie classi di ampiezza demografica i costi più alti, come era logico attendersi, sono quelli dei comuni

con oltre 60.000 abitanti, con un valore *pro capite* di 1.091 euro.

Le stime del possibile risparmio per le casse comunali di queste piccole realtà sono difficili ma confortanti. La gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni dovrebbe comportare un significativo risparmio di spesa rispetto alla situazione attuale. Come detto, non è semplice effettuare una stima in tal senso, in quanto si dovrebbe disporre della mappa territoriale delle possibili aggregazioni comunali. Tuttavia, è ipotizzabile che i risparmi teorici siano nell'ordine dei 1,20-1,47 miliardi di euro, a seconda che le economie di scala investano solamente le spese di funzionamento — 1.205 milioni di euro — oppure il totale delle spese correnti — in questo caso 1.469 milioni di euro. A una tale stima si è giunti ipotizzando che i piccoli municipi, attraverso la gestione associata delle funzioni fondamentali, spendano come i comuni della classe dimensionale immediatamente superiore, ovvero quella tra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

Stima dei possibili risparmi derivanti dalla gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Valori in milioni di euro.

Funzioni fondamentali	Risparmi derivanti solo dalle spese di funzionamento (1)	Risparmi derivanti da tutte le spese correnti
Amministrazione, gestione, controllo	892	1.070
Polizia locale	6	6
Istruzione pubblica e asili nido	12	-4
Viabilità e trasporti	223	269
Territorio e ambiente	153	231
Sociale	- 80	- 102
Totale risparmi (2)	1.205	1.469

(1) Comprendono le spese per il personale, l'acquisto di beni di consumo e i costi per le prestazioni di servizi;

(2) La stima è stata effettuata ipotizzando per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti i valori *pro capite* di spesa della classe demografica immediatamente superiore (5.000-10.000 abitanti).

I dati elaborati sono disponibili sul sito dell'Istituto nazionale di statistica.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Ai fini dell'esercizio ottimale delle funzioni previste dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e in attuazione degli articoli 114 e seguenti della Costituzione, che demandano al legislatore statale il compito di configurare l'assetto delle istituzioni territoriali al fine di organizzare la gestione delle funzioni amministrative secondo i principi della proporzionalità e dell'adeguatezza, nonché di semplificare il sistema amministrativo e di dare effettività ai principi di responsabilità e di trasparenza delle amministrazioni pubbliche, il presente articolo reca disposizioni dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

2. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni è obbligatorio per l'ente titolare.

3. Fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

4. Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.

5. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

6. I comuni provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 del presente articolo entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le associazioni o unioni di comuni devono raggiungere il limite demografico minimo pari ad almeno 5.000 abitanti.

