

Napoli, 19 gennaio 2015

*Ai Sig.ri Sindaci ASMEL*

*p.c. Ai Signori Prefetti della Repubblica*

Loro Indirizzi

**OGGETTO: Scatta l'intervento dei Prefetti sull'associazionismo coatto**

Il Governo ha deciso di non concedere ulteriori proroghe al termine di scadenza, fissato al 1 Gennaio 2015, dalla norma che impone l'esercizio **obbligatorio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali** dei piccoli Comuni.

Il Ministero degli Interni ha emanato la [Circolare n. 323 del 12 Gennaio u.s.](#) per sollecitare i Prefetti all'esercizio dei poteri sostitutivi loro conferiti dalla legge 135/2012, art.19, comma 31 quater ([in alleg1](#)). Senza rendersi conto che la norma sinora, malgrado continue modifiche e proroghe, non ha trovato attuazione semplicemente perché **concepita e scritta male** da chi ha dimostrato di non conoscere nulla della realtà comunale. Inoltre, essa si pone in contrasto con il **principio di autonomia** dei Comuni e con il **principio di ragionevolezza**, posti da sempre alla base del nostro **diritto costituzionale** ([v. alleg.2](#)). Ancora, la norma **non produce risparmi, ma maggiori costi** come dimostrano i seguenti dati, fonte ISTAT Report bilanci consuntivi 2012 delle amministrazioni comunali:

COMUNI	SPESE in mln	€/ab.
Fino a 5000 abitanti	8.776	852
Da 5.001 a 10.000	5.816	692
Da 10.001 a 20.000	6.852	714
Da 20.001 a 60.000	10.190	767
<b>Totale fino a 60.000</b>	<b>31.634</b>	<b>760</b>
Oltre 60.000	22.550	1.256
<b>TOTALE</b>	<b>54.303</b>	<b>910</b>

dai quali si evince che il funzionamento dei Comuni è costato nel 2012 circa 54 miliardi di euro, con una spesa per abitante pari a 910 euro, e che quella dei Comuni che si vorrebbe accorpate è inferiore alla media nazionale del 6,4%. Viceversa, nei Comuni più grandi la spesa pro capite supera del 38% quella nazionale ed addirittura del 65% quella dei Comuni sotto i 60.000 abitanti. In sostanza, se si riuscisse ad allineare i costi dei comuni maggiori a quella dei Comuni più piccoli, si risparmierebbero 14,4 miliardi (65% di 22.550 milioni). Se, invece, fosse possibile imporre ai Comuni sotto i 5.000 abitanti di allinearsi alla media nazionale, si determinerebbero maggiori costi pari a 562 milioni (6,4% di 8.776 milioni). Né si può obiettare che a fronte di costi minori, essi erogano minori servizi. I piccoli comuni risultano virtuosi perché, malgrado le ridotte risorse, sono caratterizzati da uno stretto "controllo sociale" atto, ad esempio, ad evitare le vicende dei vigili capitolini di fine anno ed a

**SEDE SOCIALE**

Via Carlo Cattaneo, 9  
21013 GALLARATE (VA)  
Mail: [posta@asmel.eu](mailto:posta@asmel.eu)

**SEDE SECONDARIA**

Via Mombarone, 3  
10013 BORGOFRANCO D'IVREA (TO)  
P.E.C. [posta@asmepec.it](mailto:posta@asmepec.it)

**SEDE OPERATIVA**

Centro Direzionale, Isola G/1  
80143 NAPOLI  
Tel/Fax: 081-7879717 / 7879992

raggiungere risultati nella raccolta differenziata impensabili nelle grandi città. Inoltre, sono caratterizzati da una genuina rete di volontariato che assicura interventi nel sociale, nella protezione civile ed in tanti servizi alla cittadinanza. Ad essa va aggiunto il contributo di quegli autentici volontari che sono gli amministratori comunali che in forma praticamente gratuita prestano la propria opera, assumendosi anche responsabilità che, nei comuni più grandi, sono in capo ai dirigenti comunali.

In base alle nostre previsioni, i Prefetti rischiano, pertanto, di nominare **diverse migliaia di Commissari**, destinati a tornare a casa a mani vuote. Per evitare inutile spreco di risorse pubbliche, riteniamo doveroso inviare il presente documento anche a tutti i Prefetti della Repubblica nello spirito di **leale collaborazione** che dovrebbe improntare sempre i rapporti tra pubbliche amministrazioni. ASMEL, in perfetta sintonia con ANPCI, unica Associazione rimasta a difendere strenuamente gli interessi dei piccoli Comuni, ha da sempre sostenuto che la norma è inapplicabile ed incostituzionale. Nel corso dell'Assemblea del 9 maggio scorso ha deliberato di assumersi l'onere finanziario e legale per assistere i Comuni interessati al ricorso "incidentale" da proporre davanti alla Corte Costituzionale. Resta inteso che il supporto gratuito ASMEL è assicurato non solo ai Soci di primo livello, ma anche a quelli di secondo livello iscritti ad ANPCI. L'alleanza tra le due Associazioni è fondata, oltre che sulla condivisione convinta degli stessi principi, anche su una chiara distinzione di compiti. ANPCI è fortemente impegnata nella rappresentanza e difesa degli interessi dei piccoli Comuni in ogni sede istituzionale, mentre ASMEL è sorta per perseguire i principi dell'**Associazionismo di servizio** rivolto ai Comuni medi e piccoli, in egual misura coinvolti da incessanti innovazioni normative, organizzative e tecnologiche. Associazionismo declinato nel rispetto dell'autonomia e della sussidiarietà e basato su un coinvolgimento dei Soci attraverso un modello cooperativo, mai invasivo o prescrittivo. Si tratta di un modello che ha trovato da sempre ampia applicazione nei servizi telematici e, recentemente, in quelli di e-procurement producendo semplificazione e risparmi nei Comuni associati.

ASMEL ha programmato una grande manifestazione a Napoli nell'ultima decade di febbraio per promuovere una **class action** delle autonomie locali contro la nefasta norma sull'accorpamento coatto dei piccoli Comuni. Saranno presenti anche i rappresentanti nazionali di ANPCI, mentre non possiamo far altro che rivolgere un retorico invito alle altre Associazioni nella ferma convinzione che **uniti si vince**. Sappiamo bene, però, che esse sono ormai tutte appiattite sulle posizioni di ANCI, a sua volta appiattita sulle esigenze dei grandi Comuni. Non c'è incontro con il Governo nel quale non appaiano delle grandi realtà metropolitane quasi a marcar stretto i vertici ANCI.


Il 4 settembre scorso, fonte ANSA, apprendiamo che: *Partirà all'inizio del prossimo anno, a livello nazionale, una campagna per creare unioni o fusioni di Comuni italiani per creare realtà più grandi nell'ambito della riforma che porterà alle città metropolitane. Lo ha annunciato il sindaco di Torino e presidente dell'Anci, Piero Fassino, intervenendo questa sera alla Festa Democratica Metropolitana di Torino del Pd torinese. "Questa è la strada che dovremmo seguire - ha aggiunto - anche se sarà complicato e ci vorranno strumenti idonei. Per le prossime elezioni*

*nazionali del 2019, a mio avviso, sarebbe giusto scendere dagli 8.000 Comuni italiani a 2.500 azzerando i Comuni con meno di 15.000 abitanti. Verrà cambiato l'assetto del Paese".*

Immediato lo sconcerto dichiarato da ANPCI e da ASMEL. Qualcuno deve aver spiegato a Fassino che, nei sistemi democratici, non si usa che un Presidente di una Associazione propugni l'azzeramento dei propri associati e per tutta risposta, il comunicato, è stato cancellato dal sito anci.it. Peccato che difficilmente potrà essere cancellato dal sito dell'Ansa, da quello di Google e dalla memoria delle migliaia di Sindaci da azzerare. Sappiamo bene che la nostra appare come **una battaglia di retroguardia** atteso che **tutti** i partiti di maggioranza e di opposizione, ivi compreso il movimento 5 stelle e financo l'ANCI, la pensano diversamente. Sappiamo pure che chi vive la realtà dei piccoli Comuni sa che siamo nel giusto.

Cordiali saluti e buon lavoro.

IL PRESIDENTE



## ALLEGATO 1

### I poteri del Prefetto

**Legge 135/2012, art.19, comma 31 quater:** *In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter (1 Gennaio 2015, ndr), il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

Esso recita testualmente: *Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario .....*

**L'art. 120, secondo comma, della Costituzione così recita:** *Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero **quando lo richiedono la tutela** dell'unità giuridica o **dell'unità economica** e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.*

Difficilmente si può immaginare che i piccoli comuni si macchino di mancato rispetto di

norme e trattati internazionali o comunitari. Ovvero costituiscano un pericolo grave per la incolumità e la sicurezza pubblica od ancora minino l'unità giuridica del Paese. I Prefetti sono chiamati perciò ad intervenire a tutela dell'unità economica del Paese. I dati ISTAT però mostrano in modo incontrovertibile che i piccoli Comuni sono "cornuti e mazziati". Lo Stato, invece, si dimostra al solito forte con i deboli e debole con i forti.

## ALLEGATO 2

### Perché la norma è inapplicabile e incostituzionale

È **inapplicabile** perché la stessa definizione di funzioni fondamentali cozza con ogni elementare principio di buon senso. Come sanno bene amministratori ed operatori comunali, è praticamente impossibile individuare Comuni organizzati secondo le astratte funzioni dettate da chi ignora che i Comuni non sono filiali delle Prefetture ma "enti naturali" preesistenti allo stesso stato unitario e strutturati ognuno secondo gli schemi dettati dalle esigenze concrete e dalla esperienza e saggezza del "genius loci". Ogni Comune ha una propria organizzazione che comprende **anche** le funzioni elencate dalla norma. Spesso sono articolate in modo diverso con parti di funzioni accorpate a funzioni diverse da quelle elencate nell'astratta definizione legislativa e quindi non sono sovrapponibili o accorpabili a quelle dei Comuni contermini. Ancora più spesso i Comuni svolgono funzioni non presenti affatto in questo astratto elenco, ma che risultano **fondamentali** per la per la vita stessa della collettività. Basti pensare alla promozione turistica, od a quella degli insediamenti industriali od ancora ai mille casi delle produzioni agricole ed artigianali di pregio. I piccoli Comuni hanno tutti vocazioni, attività e storie diverse e peculiari che ne hanno determinato strutture organizzative ed amministrative diverse. Dette funzioni fondamentali per il Comune ma non soggette all'obbligo di gestione associata, comprendono in tutto od in parte funzioni definite fondamentali dalla norma e ciò rende ancora più problematica la pretesa gestione in forma associata perché è praticamente impossibile accorpare strutture organizzative tra di loro diversissime. Che a Roma ci siano Soloni intenti a schematizzare tutto secondo il vecchio schema centralista e dirigista è cosa nota da sempre. Ma negli ultimi anni assistiamo ad un degrado della qualità normativa che ormai ha raggiunto il massimo dell'indecenza e del parossismo con una bulimia di prescrizioni da far rabbrivire. Una chicca al riguardo è rappresentata dall'articolo 19 della norma, che al punto 1, lettera b recita: *..... I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ..... esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l).* **Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche,**

**rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.** Sembrerebbe voler dire: Anche nel caso che l'esercizio di tali funzioni dovesse mai avvenire attraverso gli strumenti dell'ICT (!), i Comuni dovranno esercitarle obbligatoriamente in forma associata (Monsieur La Palisse!). Fermo restando, un ampio, anche se non esaustivo, elenco di strumenti ICT. In definitiva, a Roma non solo ignorano che nei piccoli Comuni l'utilizzo degli strumenti ICT è ampiamente diffuso, ma ritengono anche necessario attraverso la legge (!), spiegare loro di che si tratta. Ci rifiutiamo di pensare che chi si è assunto la paternità della norma, il famoso dentista di Bergamo, Roberto Calderoli, si sia accorto di questa chicca, peraltro infilata successivamente in una delle tante leggi che ne modificano altre. Si può legittimamente dubitare della sua levatura di statista, ma non certo della sua intelligenza. Nemmeno si può dare la colpa al solito mandarino, perché non di mandarino si tratta ma di citrullo.

Altra anomalia della norma chiaramente orientata verso la formula dell'Unione, è rappresentata dagli ambiti ottimali entro cui gestire le funzioni ed i servizi da associare. Quasi mai coincidono. Ad esempio, per i Servizi sociali, l'ambito è disegnato dalla Regione ed in genere ha un'ampiezza di molto superiore a quella dei 10.000 abitanti indicato dalla norma. Ci sono poi gli ambiti individuati dalle norme per l'acqua, altri per la gestione dei rifiuti, altri ancora per la pianificazione territoriale e così via. Volendo ottimizzarli, ogni Comune dovrebbe entrare a far parte di almeno tre, quattro Unioni diverse. Cosa praticamente inconcepibile. La Convenzione è uno strumento più flessibile, che meglio si presta alla bisogna. Ed infatti già oggi i Comuni, ed in specie i più piccoli, fanno parte di Convenzioni diverse per svolgere assieme ad altri, liberamente scelti, i servizi più diversi. Per l'appunto, i servizi. Sono questi che si possono, come già avviene, agevolmente gestire in forma associata. Le funzioni, invece rappresentano le potestà in capo ai Comuni. Perché mai un cittadino dovrebbe candidarsi al ruolo di Sindaco o di Amministratore comunale, sapendo che sarà espropriato di tutte le funzioni fondamentali. Potrebbe concorrere a gestirle in sede unionale, ma sa bene che si tratta di strutture di secondo livello imposte dall'alto senza la possibilità di assumersi impegni e responsabilità chiare rispetto ai cittadini che l'hanno eletto.

**È incostituzionale** perché cozza contro il **principio di autonomia** dei Comuni sancito dagli artt. 5 e 114 e seguenti della nostra carta costituzionale.

Il testo unico degli enti locali prevede espressamente le modalità di gestione associata di servizi e funzioni ed individua nei Consigli Comunali gli Organi deputati a deliberare in merito. Nel caso che questi decidano di pervenire a forme di gestione in forma associata attraverso le Unioni di Comuni o le Convenzioni sono chiamati a deliberare le modalità, le funzioni e/o i servizi da associare, nonché i Comuni con i quali esercitarla.

La norma contestata, invece, cancella qualsiasi autonomia dei Consigli dettando di fatto le modalità di individuazione dei Comuni con cui interagire, e le funzioni ed i servizi da accorpate. Accanto alla legge, sarebbe stato meglio pubblicare uno schema di delibera da

**SEDE SOCIALE**

Via Verdi, 2  
21013 GALLARATE (VA)  
Mail: [posta@asmel.eu](mailto:posta@asmel.eu)

**SEDE SECONDARIA**

Via Mombarone, 3  
10013 BORGOFRANCO D'IVREA (TO)  
P.E.C. [posta@asmepec.it](mailto:posta@asmepec.it)

**SEDE OPERATIVA**

Centro Direzionale, Isola G/1  
80143 NAPOLI  
Tel/Fax: 081-7879717 / 7879992

trasmettere ai Consigli Comunali. Lasciando loro la scelta, ove possibile, dei Comuni contermini con i quali obbligatoriamente interagire. In altri termini ed in altra fase storica, ci aveva provato il regime fascista che aveva imposto l'accorpamento di migliaia di Comuni che, puntualmente, dopo la liberazione vollero riappropriarsi della propria identità.

Per quanto già rappresentato, la norma cozza anche contro il **principio di ragionevolezza**, in quanto invece di perseguire gli obiettivi di risparmio sbandierati, produce maggiori oneri per il contribuente. Lo dimostrano i dati ISTAT, le relazioni di accompagnamento alla norma, la Corte dei Conti. Lo sanno bene gli addetti ai lavori, in quanto, tra l'altro, al superamento della soglia minima di 10.000 abitanti imposta dalla legge, scatta il riconoscimento delle indennità di posizione spettanti ai dipendenti.

Il principio di ragionevolezza è considerato dalla **Corte Costituzionale** un corollario del principio di uguaglianza, e presuppone che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore. Si determina, pertanto, violazione del principio di ragionevolezza, quando si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito.

Nel caso si accerti l'irragionevolezza della legge, essa sarà affetta dal vizio dell'eccesso di potere legislativo, e, in quanto tale, potrà essere ritenuta costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale.

**SEDE SOCIALE**

Via Verdi, 2  
21013 GALLARATE (VA)  
Mail: [posta@asmel.eu](mailto:posta@asmel.eu)

**SEDE SECONDARIA**

Via Mombarone, 3  
10013 BORGOFRANCO D'IVREA (TO)  
P.E.C. [posta@asmepec.it](mailto:posta@asmepec.it)

**SEDE OPERATIVA**

Centro Direzionale, Isola G/1  
80143 NAPOLI  
Tel/Fax: 081-7879717 / 7879992