



Fondazione Romagnosi

Contributi alla conoscenza dei piccoli Comuni in provincia di Pavia

a cura di **Alberto Ceriani, Andrea Guazzi e Carlo Ferrari**

Settembre 2024

Contributi alla conoscenza dei piccoli Comuni in provincia di Pavia¹

a cura di Alberto Ceriani², Andrea Guazzi³ e Carlo Ferrari⁴



UNIVERSITÀ DI PAVIA
Dipartimento di
Scienze Politiche e Sociali

*Master in Amministrazione Territoriale
e Politiche di Sviluppo Locale*



FONDAZIONE ROMAGNOSI
Scuola di governo locale



**Osservatorio sulle Autonomie
e i Territori**

¹ Il presente contributo è frutto della collaborazione fra Università di Pavia (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Master in “Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale”), Fondazione Romagnosi e Osservatorio sulle Autonomie e i Territori. Si ringraziano tutti gli Autori che hanno contribuito alla pubblicazione.

² Alberto Ceriani è membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, già Dirigente e Ricercatore in Istituti di ricerca regionali in Lombardia, membro dell’Osservatorio sulle Autonomie e i Territori e docente al Master in “Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale” dell’Università di Pavia.

³ Andrea Guazzi è Segretario comunale, titolare di sede di segreteria convenzionata di classe II tra i Comuni di Giussago, Vellezzo Bellini e Torrazza Coste.

⁴ Carlo Ferrari è Sindaco del Comune di Monteseale (Pavia).

SOMMARIO

Premessa	4
<i>Giampaolo Ioriatti</i>	
Una necessaria ripresa di interesse	7
<i>Alberto Ceriani</i>	
Un inventario di temi a partire dalla realtà gestionale dei piccoli Comuni.....	12
<i>Andrea Guazzi</i>	
Adesione dei piccoli Comuni ai bandi regionali	27
<i>Paolo Repossi</i>	
Centralità del ruolo dell'Ufficio tecnico nei piccoli enti.....	31
<i>Viola Cappelletti</i>	
Vantaggi dei processi associativi.....	37
<i>Lucio Marotta</i>	
Alternative per le Unioni tra piccoli Comuni	39
<i>Giorgia Brameri</i>	
Se manca il presidio della polizia locale	48
<i>Attilio Marconetti</i>	
Comuni e Comunità montana	52
<i>Giuseppe Bufalino</i>	
Una governance a tre livelli: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montana	54
<i>Carlo Ferrari</i>	

Il riconoscimento politico è più importante della proposta di Fusione	57
<i>Alessandro Pettinari</i>	
Sindaco e Tecnico. Impegno e sfida comuni	59
<i>Ivana Maria Cartanì</i>	
Requisiti per un'Unione che funziona e aiuta i piccoli Comuni.....	61
<i>Andrea Milanese</i>	
Dal programma di mandato al ruolo del Sindaco	65
<i>Elio Grossi</i>	
Un impegno di rilancio, con attenzione ai processi associativi	69
<i>Marco Pietro Dapiaggi</i>	
Coinvolgimento dei giovani, programmazione e riconoscimento del ruolo dell'Unione	73
<i>Giovanni Amato</i>	
Gli Autori.....	77

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Contributi alla conoscenza dei piccoli Comuni in provincia di Pavia

Settembre 2024

a cura di Alberto Ceriani, Andrea Guazzi e Carlo Ferrari

Premessa.

Proseguendo una consolidata tradizione del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia, l'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori ritiene importante mantenere alta l'attenzione sulla realtà dei Piccoli Comuni.

Nell'ambito di un fruttuoso e consolidato Accordo di collaborazione da tempo attivato tra il Dipartimento e Regione Lombardia, viene da anni studiata e monitorata la loro specificità, sono stati indagati ed accompagnati i processi di aggregazione e fusione previsti dalle normative nazionale e regionale, sono stati approntati ed implementati strumenti operativi e occasioni formative a supporto.

Il seminario di lavoro di cui vengono qui pubblicati gli atti è stato in particolare promosso nell'ambito delle attività didattiche previste dalla terza edizione, a.a. 2022-2023, del Master di II livello in Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale: a conferma della vocazione fortemente applicativa del suddetto percorso formativo e del network di professionalità anche extra accademiche che lo sostengono.

Sappiamo in realtà che i piccoli Comuni sono tradizionalmente ostaggi di due opposte retoriche: quella che si erge a paladina dei nostri mille campanili, facendone il perno della tenuta socioeconomica e demografica del Paese e quella – opposta – che propugna forzose scelte razionalizzatrici volte a ridurre il numero a favore di enti dimensionalmente più consistenti.

Nell'occasione che ha propiziato questa pubblicazione si è scelta la strada più faticosa ma anche più produttiva: quella dell'ascolto, dell'attenzione alle singole micro realtà, dando per una volta la voce ai protagonisti nella loro quotidianità, ad amministratori e tecnici che, tra frustrazioni ma anche con piccole e grandi soddisfazioni, sempre con passione, lavorano per le comunità di appartenenza.

L'iniziativa si colloca – come detto – nel solco di una matura tradizione di studio e si rivolge ad una realtà regionale, come quella lombarda ed ancor più a quella pavese, ove è particolarmente massiccia la presenza e persistenza delle piccole realtà amministrative, anche se nel contesto pavese si sono segnalate negli ultimi decenni dinamiche aggregative e di fusione di un certo rilievo.

Questa attenzione sistematica, questa tradizione di “lavoro sul campo” produce peraltro una prima, forse ovvia, evidenza: aiuta un discorso che superi le strettoie dell'uniformità e della genericità.

L'evidenza, la "scoperta" è che i piccoli Comuni non sono tutti uguali: che la soglia dimensionale nulla dice del contesto territoriale, del capitale infrastrutturale, della composizione sociale che stanno al di sotto di quella uniformità numerica.

L'altra evidenza che si coglie dalle testimonianze che seguono è il carico di impegno e di passione, l'intensità verrebbe da dire emotiva di quell'investimento civico, il tratto identitario che producono leadership locali alle quali le comunità possono riferirsi e in cui riconoscersi.

Questo non può ovviamente sottovalutare le molteplici difficoltà e criticità che questo ascolto ha raccolto: tenere aperte strutture sociali o educative, effettuare le manutenzioni stradali sollecitate dai cittadini, arrivare a "chiudere" un bilancio non risultano spesso attività di routine ma richiedono un supplemento di impegno e dedizione da parte dei Sindaci, dei (pochi) Segretari comunali, degli operatori degli Uffici tecnici ed amministrativi che vi si dedicano.

Questi contributi dicono bene del peso che amministratori e funzionari sopportano per la stasi o le incertezze ed oscillazioni del quadro normativo nazionale: forse anche di una disciplina normativa regionale che non utilizza gli spazi che pure potrebbe sperimentare in direzione di un "sistema regionale degli enti Locali", di cui la Lombardia avrebbe bisogno e che Province e Comuni lombardi ben meriterebbero.

Una stasi normativa che non è compensata dal flusso di risorse finanziarie che le provvidenze prima regionali e poi nazionali hanno immesso nel sistema: in un primo tempo per fronteggiare la crisi pandemica, poi per sostenere la ripresa economica ed ora con le molteplici misure del PNRR.

Anche questi flussi rischiano infatti di accrescere la congestione tecnico-amministrativa o comunque di generare "cattiva spesa" da parte delle amministrazioni periferiche.

Altra preoccupazione costante che emerge dai contributi qui raccolti è la cronica carenza di dotazione di personale di cui si avvertono ora i primi segnali di inversione di tendenza, con il superamento del blocco del *turn over*, e lo sblocco, pur faticoso ed incerto, delle procedure concorsuali.

Pesa inoltre, in questa fase, la scarsa attrattiva che esercita sui giovani l'occupazione nelle piccole realtà amministrative, rispetto a posizioni più concorrenziali nel settore privato o nelle Amministrazioni centrali o regionali.

Ciò nonostante, resta la positività dell'esperienza realizzata con questa occasione seminariale e questo ci conforta nel proseguire il nostro impegno sul fronte dello studio e dell'accompagnamento dei piccoli Comuni.

Di più: il prossimo traguardo, la proposta che qui ci sentiamo di avanzare è di stabilizzare questa attività di ascolto e di confronto, documentandone analiticamente le risultanze, le problematiche specifiche, le istanze che di volta in volta emergeranno, meglio se in raccordo con le rappresentanze istituzionali dei Comuni.

L'Osservatorio si prefigge quindi di costruire degli spazi di lavoro comune con i livelli istituzionali sovra ordinati – si vuol dire la Provincia di Pavia e la Regione Lombardia in primis – ove verificare modalità e interventi amministrativi ed organizzativi che possano concorrere a rendere meno perigliosa la vita di questi essenziali presidi di democrazia sul territorio.

Giampaolo Ioriatti
Coordiatore dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

Una necessaria ripresa di interesse.

Alberto Ceriani

I piccoli Comuni, in Italia e specialmente in Lombardia, sono vittime di un **paradosso**. Sono la struttura tecnico-amministrativa più vicina ai cittadini e lo sportello di prossimità attraverso il quale si esercita la funzione pubblica mediata dalle scelte democratiche della rappresentanza. Numerosità e capillarità non sono tuttavia sufficienti a farne oggetto di analisi continuative ed appropriate: è una carenza che si trascina da tempo. La conoscenza sistematica sui piccoli Comuni è così sempre limitata e quel poco disponibile è spesso modesta cronaca.

A chi non trascura viste di medio periodo, consapevoli del portato storico di questa insufficiente attenzione, basterà ricordare una citazione trovata in un volumetto dedicato ai “Compiti sociali del Comune rurale” del 1902. L'autore apprezza *il rifiorire di studi sul grande Comune urbano, con pubblicazioni pregevolissime*, ma lamenta *la mancanza di studi sull'azione sociale dei piccoli Comuni, la quale pure è di importanza somma, perché questi in fin dei conti, anche negli Stati più industriali, comprendono la maggioranza della popolazione*⁵.

Per capire meglio i piccoli Comuni occorre quindi **investire** in analisi e confronti, tanto più ora che il bilancio demografico è asimmetrico e sfavorevole ai piccoli centri.

Il modo che proponiamo è quello di approfondire come funzionano condividendo aspetti e temi con amministratori e tecnici che fanno parte del campo di osservazione. Se per rappresentare i piccoli Comuni sono sempre utili ricostruzioni di collocazione territoriale, approfondimenti per altimetria, dinamiche demografiche, dotazione di valori culturali, turistici, agroalimentari e altro ancora che ne contraddistingue l'universo, si deve tuttavia richiamare che sono **profili non sufficienti a coglierne le modalità di funzionamento**.

Va portato in superficie come riescono e come faticano a funzionare, con quale impegno e apporto dei soggetti politici e tecnici, con quali relazioni intercomunali e interistituzionali. Per arrivare alla fine al profilo più importante: con quali esiti per i cittadini.

La forma che abbiamo utilizzato è quella di dedicare al tema più sessioni del Master in Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale, anno

⁵Si veda: A. Nicola, *I compiti sociali del Comune rurale*, Società Italiana Cattolica di Cultura, Roma, 1902, Introduzione, p. 7.

accademico 2022-2023, alla terza edizione presso l'Università di Pavia. Le sessioni più strutturate sono state quelle del 23, 24 febbraio e 8 marzo 2024 a cui si riferiscono gli interventi che qui riportiamo.

Sono stati invitati a presentare le proprie esperienze e a fare il punto sui temi dei piccoli Comuni i soggetti primari che vi operano: Sindaci, Tecnici, Segretari comunali, o gli attori istituzionali che intersecano le proprie attività con quelle dei piccoli Enti, per esempio gli Uffici territoriali di Regione Lombardia o la Comunità montana. Contesto territoriale privilegiato quello della provincia di Pavia, la prima in Lombardia per numero di piccoli Comuni, molto vicina all'Ateneo pavese e anche tra le prime per frequenza delle forme associative unionistiche, oltre che interessata nella parte montana appenninica dalla presenza e dalle competenze di un Ente montano. Presenti anche legami con l'Amministrazione provinciale visto il ruolo di Consiglieri svolto da alcuni Sindaci.

Nelle note a seguire il resoconto degli appunti ricavati dagli interventi che si sono susseguiti negli incontri della primavera 2024, organizzati con questa logica:

- una premessa sul senso di una ripresa di interesse sui piccoli Comuni;
- un'ampia disamina di un Segretario comunale che vive la propria dimensione professionale con una decina di piccoli Comuni. Si ricava un repertorio sui temi ora in evidenza nei piccoli Comuni sia in esito ad elementi di struttura sia correlati all'attualità del periodo;
- le regolarità rilevate dall'Ufficio provinciale regionale in materia di partecipazione dei piccoli Comuni ai bandi proposti da Regione Lombardia;
- la descrizione delle competenze necessarie per affrontare i temi e i problemi che arrivano ad un Ufficio tecnico e ad un Ufficio finanziario di piccoli Comuni, il primo organizzato in forma comunale autonoma, il secondo espressione di una Unione di Comuni con una lunga tradizione di funzionamento;
- il racconto delle differenze tra un presidio di polizia locale e la sua mancanza;
- le aspettative di relazione interistituzionale tra i piccoli Comuni dell'area appenninica e la Comunità montana, come espresse da uno dei suoi responsabili amministrativi;
- le testimonianze di sette sindaci di Comuni che hanno descritto i molteplici e peculiari profili della gestione dei propri centri, tutti di piccola scala, compresa tra i 200 e 1.800 abitanti.

Incontri molto interessanti, vivaci e densi di spunti grazie ad amministratori e tecnici, che ringraziamo ancora, capaci di dar conto delle esperienze professionali e istituzionali condotte nei piccoli Enti locali pavesi.

Non se ne traggono conclusioni ma un sommario per futuri approfondimenti. E' molto più di una impressione ma si può dire che questi **passi**, fatti per costruire una prospettiva originale e studiare come funzionano i piccoli Comuni, **meritano di essere proseguiti**. Continuare a vedere i piccoli Enti locali solo dai livelli sovra-ordinati o dalla scala dei Comuni medi non è convincente.

Troppo tradizionali e **poco efficaci sono anche le letture per soglia dimensionale**, visto che il mondo dei piccoli, inteso come il blocco dei comuni inferiori ai 5.000 abitanti, è in realtà assai variegato e non omogeneo. Una soglia dimensionale univoca non permette di indagare i componenti di un universo eterogeneo in cui convivono territori e microstrutture diverse. Per territori ci riferiamo alle periferie urbane, diverse dalle realtà isolate, dalle aree industriali e dalle località marginali, i territori rurali e di montagna diversi a loro volta dalle aree a caratterizzazione turistica. In termini di struttura è invece diverso un piccolo Comune con una decina di dipendenti e collaboratori esterni da uno più piccolo o con al massimo due/tre dipendenti.

Servirebbe una nuova metodologia che, almeno per proseguire studi e analisi sui piccoli Comuni, sostituisca le rigide e discrezionali soglie assolute con valori differenziati per i vari ambiti territoriali e introduca caratteristiche di struttura prendendo in considerazione qualificazioni ulteriori rispetto al solo numero degli abitanti. Va inoltre ridefinito l'approccio basato sui termini abusati di frammentazione e perifericità, entrambi generatori di pregiudizi negativi al mondo dei piccoli Enti locali.

Per i successivi approfondimenti il **focus** dovrebbe essere ancora sulle **pratiche gestionali**, sugli ambienti operativi effettivi, sulla funzionalità dei processi digitalizzati, sul numero dei dipendenti e collaboratori, sul grado di autonomia (i piccoli che fanno tutto da sé) o sulla intensità delle pratiche e delle forme associative stabili (le piccole Unioni) o occasionali (convenzioni).

Vanno meglio ripresi anche le **implicazioni** e gli **effetti indesiderati** che una **regolazione** nazionale o regionale impropriamente omogenea produce in termini di gravami o di attività con esiti inefficaci, rendendo ancora più complessa ai cittadini la comprensione delle attività erogate nei piccoli Enti e la loro efficienza. In definitiva il centro che si rivolge ai piccoli, in particolare il centro statale, sembra mosso da una logica a due facce: mettere regole

imperative con reali difficoltà applicative nella piccola scala da rispettare, ma tollerare inadempienze.

Dalle descrizioni ricevute dagli interventi di Sindaci e Tecnici, che qui introduciamo, emergono inoltre alcuni **elementi originali** sul funzionamento dei piccoli che ci sentiamo di evidenziare.

Il primo richiama la necessità di un **progetto politico-amministrativo** e di **attori** capaci di definirlo e tradurlo in partecipazione e rappresentanza elettorale. Anche le piccole realtà vivono la durata e la fine dei cicli amministrativi e necessitano di **figure in grado di agire come attori politici e insieme amministrativi**. Si deve formare un gruppo politico locale, volontario e organizzato, al cui interno si formano visioni e programmi. Deve riuscire ad esprimere un candidato Sindaco che quando eletto cerca di mantenere attivi i meccanismi della partecipazione sociale così da poterli mobilitare nel corso del mandato. A queste condizioni, gruppo politico e Sindaco riescono a dedicarsi all'amministrazione e ai suoi problemi badando alla stabilità e alla durata dei processi.

Non è peraltro escluso che imprevisti o perdite di energia sociale e politica interrompano questi meccanismi lasciando solo il Sindaco o lasciandolo gravato da oneri eccessivi. In tal caso riprendono le fasi del ciclo politico-elettorale. Nelle situazioni più riuscite il Sindaco e gli Amministratori agiscono anche come volontari che investono risorse proprie, tecniche e perfino finanziarie per far funzionare il piccolo apparato, migliorare i servizi e il patrimonio. In più casi anche surrogando i responsabili dei servizi. Quindi progetto politico, leadership e risorse volontarie.

Il secondo elemento interessante è la ricerca delle condizioni di **equilibrio**.

I piccoli Comuni funzionano **quando si attivano attori politici e competenze tecniche** e producono un **"equilibrio operativo"** a cui concorrono le risorse sociali locali e la forza implicita della piccola scala con gli effetti positivi dell'efficienza inversa. L'insistenza con cui è stato da tutti richiamato il termine equilibrio fa pensare ad alcuni corollari. Per esempio che si tratta di contesti che garantiscono risultati e li mantengono nel tempo a condizione di ricordare che le riserve per gestire e correggere imprevisti (finanziari, di carenza di personale e altro), anche per riuscire ad investire le nuove disponibilità finanziarie così numerose in questo periodo, sono **riserve limitate**. Da qui il grande impegno a garantire la tenuta dell'insieme ma con

equilibri da curare costantemente e se possibile con pratiche preventive.

Sia sul lato finanziario (vedi imprevisti da costi dei ristori socio-assistenziali) che su quello politico (capacità di tenuta e di visione del Sindaco, gestione del cambio amministrativo), che organizzativo (peculiarità degli operatori e fungibilità, supporto del digitale, autoformazione).

Si deve parlare di **ricerca di equilibrio** perché a questa scala gli assetti, sia autonomi che associati, rischiano di non essere definitivi o per sempre. Sono esposti alle incertezze o criticità derivanti da modifiche nelle procedure e nell'ordinamento, sono influenzati dalla tenuta del **ruolo e della responsabilità dei Sindaci**, vero motore del piccolo Comune, dalla **capacità del Segretario e dei Tecnici**, dalla continuità dell'apparato organizzativo in questo periodo più esposto alla flessibilità del mercato del lavoro degli enti locali.

Il terzo elemento è la **eccezionalità del periodo**. Dopo anni di vincoli per il Patto di Stabilità e la crisi finanziaria i Sindaci e i Tecnici richiamano la numerosità dei bandi e l'ampiezza delle risorse in conto capitale che arrivano ai piccoli Comuni. A fianco del Sindaco sono ancora i Tecnici a garantire l'operatività corrente e la ricerca e destinazione di risorse straordinarie per investimenti (bandi regionali e nazionali, PNRR, GAL e simili). Un Sindaco supportato da un buon Tecnico riesce a far funzionare la piccola struttura nelle esigenze di base e a programmare migliorie nel patrimonio che poi migliorano l'attrattività e la funzionalità del Comune. Si potrebbe approfondire **se il mondo dei piccoli è comunque preparato** sia a gestire il prosieguo di questa fase eccezionale che quella successiva, che ancora non conosciamo ma potrebbe non essere così dotata di risorse.

Un inventario di temi a partire dalla realtà gestionale dei piccoli Comuni.

Andrea Guazzi

Confermo una sorprendente **carenza di elaborazione sistematica** in materia di piccoli Comuni e una maggiore disponibilità di analisi sugli enti locali di dimensione medio-grande. E condivido la scelta dell'Università di Pavia per un approccio che si propone di ridurre la carenza di conoscenza dando voce al dato esperienziale dei Tecnici e degli Amministratori dei piccoli enti. Per lavorare sui problemi dei piccoli Comuni dovremmo **partire dalla loro realtà** e da questa dare forma a modelli e a schemi appropriati.

Si può osservare che almeno in parte è disponibile una elaborazione generale sui Comuni, redatta con teorie che calano grandi modelli e grandi schemi, ma è difficile costringere una realtà differenziata ad adattarsi a schemi generali. Non si conoscono i piccoli cambiando la scala e operando una mera riduzione dimensionale, si creano invece una serie di contraddizioni e di aspetti problematici.

Le differenze dei piccoli Comuni sono sostanzialmente qualitative e si possono enucleare sia nei loro effetti positivi che negativi. Ma va costruita una **prospettiva dal punto di vista del piccolo** evitando di vederli sempre dall'alto, dai livelli di governo sovraordinati o dagli enti di dimensioni medio-grandi.

Va superato l'assioma che il sistema migliore, la realtà migliore, la struttura migliore, sia quella del Comune medio-grande, da cui si ricava la scala migliore, quella che rende più efficiente i servizi e il funzionamento di una pubblica amministrazione locale.

Invece l'interesse deve essere quello di valorizzare le caratteristiche e le specificità dei piccoli Comuni e delle piccole comunità e capire come riescono a perseguire gli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità capisaldi dell'azione amministrativa (art. 1 L. 241/90). Per dare uno sguardo accorto alla realtà effettiva dei piccoli Comuni non serviranno quindi schemi aprioristici la cui efficacia resta tutta da dimostrare.

In un modello attento alla realtà è necessario **associare subito alla piccola dimensione il contesto del territorio**. Se noi non usciamo dallo schema in cui le risorse arrivano al territorio esclusivamente in ragione della sola numerosità della popolazione che vi risiede, i territori a bassa densità

abitativa non avranno mai la possibilità di essere considerati e gestiti secondo strategia e con la ricerca di una prospettiva.

Questo richiede una scelta della politica di uscire dal meccanismo che assegna le risorse unicamente *pro capite*, quando magari dovrebbe trasferirle per chilometro quadrato, per chilometro lineare di frana o per misura del bacino idrogeologico. E' un punto sul quale soffermarsi perché correlato alla sostanza del **ruolo di presidio del territorio** che riguarda i piccoli Comuni, a sua volta determinato dalla struttura geografica italiana che vede la popolazione concentrata nell'area della pianura padana e nelle aree costiere e non considera la maggior parte della superficie del Paese appartenente ai rilievi collinari e montani, dove la densità scende rapidamente e dove aumenta la presenza delle piccole e piccolissime autonomie comunali.

In questa precisazione si concentrano **molti elementi di struttura**: la conformazione del territorio e degli insediamenti, la loro genesi storica, le successive dinamiche economiche, la conformazione dei relativi enti locali, la difficile dinamica demografica, le risorse disponibili, il reddito prodotto dagli abitanti di quel territorio, la disomogeneità dell'accessibilità e dei servizi di trasporto pubblico.

La dimensione economica e quella demografica determinano la concentrazione di risorse per effettuare i servizi necessari alla popolazione, ma quando si arriva alla cura e alla gestione del territorio ci sono ampi contesti che, per bassissime densità abitative e bassissime risorse dirette disponibili, non riescono a gestire i problemi in modo soddisfacente. Si aprono qui questioni che rinviano a scelte politiche e a decisioni su come incidere su tali dinamiche e con quali risorse, vista la limitata presenza attuale. In carenza, non c'è motivo di stupirsi se non è finora stato possibile gestire quei territori e tirarseli dietro in modo soddisfacente.

Al rapporto tra piccolo Comune e territorio è peraltro in vario modo correlata, positivamente, la dimensione del **mantenimento e della cura dello spazio pubblico**. E' più facile avere percezione diretta di ciascuno dei residenti verso il patrimonio comunale, che sia il centro sportivo, il bene pubblico in generale, il municipio, le panchine, le vie di accesso. Non voglio dire che la trascuratezza e il vandalismo non esistano nelle piccole realtà ma che in una comunità di poche centinaia di individui sono più ricorrenti gli episodi, le modalità e le forme di dedizione spontanea ai beni pubblici da parte di cittadini e di tanti Amministratori locali, per i quali molto spesso nelle piccole comunità il fatto di essere Consiglieri, Assessori o Sindaci diventa una forma evidente di

volontariato. Ho visto un Vice Sindaco che aveva rifatto con suo padre tutte le persiane del Municipio. Il Comune aveva poca disponibilità economica, le persiane in legno erano ammalorate, l'Amministratore le ha sistemate a spese sue per migliaia di euro di lavoro, più una serie di altri piccoli lavori.

Casi come quelli del cittadino che aveva tappato spontaneamente una buca in una strada e si era preso una multa (accaduto a Milano) non sono verosimili. Nella piccola realtà, se le persone usano il buon senso e collaborano tra loro, si creano preziosi benefici di scala, una maggiore interazione, maggiore senso di appartenenza, tra associazioni, cittadinanza e amministratori locali. Questa **economia della piccola scala** è molto difficile da evidenziare in atti o da quantificare in statistiche e dati aggregati. Sono però dati precisi i casi di Sindaci che rinunciano a parte o a tutta l'indennità a cui avrebbero diritto, o si mettono pure a fare plurimi lavori a titolo gratuito.

Conosco un Sindaco solito a tagliare lui stesso l'erba del cimitero la domenica mattina, e una miriade di cose simili fino ai vari casi di applicazione della Legge 388/2000 che consente sotto i 5.000 abitanti, agli Amministratori, di assumersi le funzioni dirigenziali e svolgere compiti amministrativi in deroga alla separazione prevista dalle Leggi Bassanini tra le cosiddette funzioni di indirizzo e controllo degli organi elettivi e le funzioni gestionali della struttura.

Sul senso di appartenenza e sul vantaggio di scala inverso nella piccola comunità si deve quindi insistere, perché mediamente cresce al decrescere della dimensione della comunità e contribuisce a rendere più efficienti le piccole comunità delle grandi, almeno su alcuni aspetti.

Sono sufficienti le due premesse per richiamare che, se non si considerano i piccoli Comuni come diversi dai grandi e con una relazione originale con il proprio territorio, si continua a cercare a tutti i costi di **costringere la realtà entro schemi** generali inappropriati. Sicuramente è un approccio che crea molta e ingiustificata difficoltà ai piccoli Comuni. Si ritorna al principio generale che i Comuni piccoli sono come i grandi. Sarebbero solo su una posizione diversa sulla scala. Per paradosso si può arrivare al principio che i piccoli Comuni non dovrebbero neanche esistere come categoria e ambito amministrativo specifico (concetto enunciato in molti corridoi di Roma e grandi centri politico-amministrativi). In realtà sono proprio diversi dai grandi. Forse c'è un errore di impostazione da parte di chi materialmente scrive le regole e insieme alle regole forma la base culturale, la cultura giuridica e gestionale con la quale devono venire amministrati gli enti locali.

Dopo il disinteresse al rapporto tra piccoli Comuni e territorio, una seconda forzatura si esprime con la considerazione che i piccoli Comuni hanno o avrebbero necessariamente **diseconomie di scala**. Non si può eludere che una certa inefficienza strutturale o di scala sia presente nei piccoli enti, e che al di sotto di una certa scala sia estremamente difficile garantire anche alcune funzioni di base. Si dovrebbe però approfondire come si forma la curva di efficienza dei piccoli Comuni, perché non ha un andamento lineare solo legato al numero di abitanti. Io mi sono occupato e ho notizia di piccoli Comuni più efficienti e meno efficienti, grandi Comuni più efficienti e meno efficienti. Più utile far ricorso al concetto di **buone pratiche gestionali** e come possono essere esercitate rispetto alle regole prescrittive che arrivano dal modello generale. Sarebbe importante analizzare quanta parte delle diseconomie di scala dei piccoli Enti non sia in realtà proprio determinata da regole che non hanno un riscontro in termini di tutela dei pubblici interessi se riferite ai piccoli Enti. Mi riferisco ad adempimenti la cui utilità è inoppugnabile da una certa dimensione in su, ma vieppiù priva di senso in Enti da una certa dimensione in giù.

Anche sulla **soglia** occorre una riflessione. I cosiddetti piccoli Comuni, individuati dalla popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, sono la grande maggioranza dei Comuni italiani ma sono a loro volta tanti mondi diversi. Un Comune vicino ai 5.000 abitanti con una decina o una dozzina di dipendenti è difficilmente confrontabile con un Comune di 200 o di 600 abitanti e uno o al massimo due o tre dipendenti. Sembra quasi un capoluogo. Ci sono quindi varie fasce a cui corrispondono ambienti operativi molto differenti. Peraltro la soglia a volte è un problema per i vincoli applicativi e le differenze di onerosità per pochi abitanti di differenza tra Comuni poco sopra i 5.000 abitanti e poco sotto, 4.900 residenti o valori vicini. I Comuni con 5.001 residenti si trovano a dover fare il bilancio consolidato, la ricognizione analitica dei servizi pubblici locali, fresca novità dello scorso anno, e una serie di altri adempimenti che ovviamente sovraccaricano di entusiasmo gli uffici ma soprattutto hanno un'utilità discutibile per l'ente e per la cittadinanza.

Si dovrebbe introdurre una logica attenta ai principi e alla proporzionalità senza riproporre il meccanismo rigido basato unicamente sugli abitanti per determinare quando un ente è piccolo o grande e gli adempimenti che gli competono.

Sarebbe forse preferibile introdurre in qualche normativa un riferimento al numero di dipendenti. Penso ad un Comune di 5.000 abitanti e con 12 dipendenti, ed uno di un po' più di 7.000 abitanti ma con più di 30 dipendenti. La popolazione cambia di una volta e mezza ma la struttura è quasi triplicata. La dimensione del comune e gli abitanti non sono quindi la metrica che risolve tutto: c'è anche la **struttura**.

Gli **apparati poi sono il frutto di un'eredità storica**. Da decenni le normative che riguardano la spesa per il personale hanno ad una certa data fotografato la situazione e ridotto fortemente la possibilità di modificare in modo radicale la struttura e la dimensione organizzativa dell'ente locale. Si sono così determinate situazioni complicate di Comuni che hanno visto incrementi effettivi di popolazione ma sono rimasti rachitici nella struttura per l'impossibilità di far crescere la propria spesa di personale e la propria struttura, vincolata a un'epoca in cui la popolazione era magari un terzo in meno se non la metà. Casi noti anche in provincia di Pavia.

Insisto sul tema delle regole, dello sforzo da approfondire per ottemperare alle disposizioni che riceviamo che non deve essere solo proporzionato alla forma, alla mera esistenza della disposizione, ma anche all'effettività dell'interesse tutelato alla scala di applicazione della regola. Il vero elemento di interesse è capire la differenza qualitativa tra piccoli Comuni e altri Comuni e quando nei piccoli i problemi non cambiano solo la scala, ma diventano diversi.

Normative e circolari applicative, anche se scritte in buonissima fede, scontano il dato di realtà che alcune situazioni e problematiche sono ovvie nel Comune medio grande ma nel piccolo semplicemente non possono accadere. Tutto ciò per distanza culturale, operativa, gestionale, normativa, forse anche giuridica, oltre che per il contesto dei piccoli Enti.

Un esempio al riguardo, ancora sui temi del personale, è la disposizione introdotta dall'ultimo contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 novembre 2022 nella materia che un tempo si chiamava delle **progressioni verticali**. Non vi nascondo che quando ho saputo la cosa, ho subito ironizzato sui problemi, difficili da gestire, che la norma avrebbe aperto. Ovviamente è positivo poter dare spazio e slancio alle ambizioni, però questi istituti danno a volte un po' troppo slancio alle ambizioni di troppi, quanto poi è evidente (a tutti tranne i potenziali beneficiari) che non tutte possono essere soddisfatte.

La verità in realtà è più buffa perché lo 0,55 del monte salari dentro cui deve stare la spesa per questa progressione verticale non è spesa reale ma

figurativa. Nel confronto tra le precedenti posizioni il C4 e il D1, in termini reali costano più o meno allo stesso modo, allora possono essere previsti passaggi generali da C4/C5 a D1 (uso le vecchie categorie per semplicità). Ma è stato stabilito (“vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole”) che siano determinanti i valori figurativi da B1 a C1, o da C1 a D1, e i conteggi effettivi a confermare se e come è applicabile la progressione. Pertanto passare un C a D costa circa 1950 euro, passare un B a C costa circa 2250 euro: alla fine, alla sostanza, un comune di 12 dipendenti non riesce ad avere il margine autorizzatorio (0,55% del monte salari citato) per passare neanche un dipendente.

Quindi un Comune con meno di 14-15 dipendenti questo nuovo istituto contrattuale lo conosce, lo verifica e lo deve veder passare senza possibilità di applicazione. Non c'è scritto che i piccoli Comuni ne sono esclusi, ma in concreto è stato chiaramente pensato per strutture da una certa dimensione in su. A qualcuno è toccato spiegare ai dipendenti di quei Comuni che le loro aspirazioni non valgono come quelle dei colleghi degli Enti più grandi. Il risultato è la frustrazione delle aspettative di tante persone. Magari c'era qualche dipendente, anche in qualche piccolo Comune, che poteva meritarsi la progressione contrattuale. Ma per il regolatore è irrilevante. Alla fine questo meccanismo funziona solo se c'è una massa critica salariale, che dipende dalla dimensione operativa e dal numero dei dipendenti. Credo che la soglia critica sia, appunto, tra i 14 e i 15 dipendenti, mediamente e sotto tale soglia non appare possibile applicare l'istituto.

Per riepilogare. La domanda che mi pongo è se questo istituto sia stato fatto con consapevolezza, perché le aspettative, questo lo posso assicurare, si sono formate anche nei Comuni più piccoli ed è stato difficile negarle. I responsabili hanno spiegato, hanno dovuto fare la parte dei cattivi che non volevano dare questa premialità e non volevano favorire questa legittima ambizione. Poi tutti quanti si sono scontrati con i calcoli effettivi.

Tra piccolo e medio Comune può fare differenza il livello di funzionalità della **digitalizzazione**, un approccio che porta a ripensare la struttura e il modello di offerta dei servizi pubblici al cittadino, con il limite che gli strumenti digitali sono dappertutto ma in realtà la cultura digitale non è ancora radicata negli operatori della pubblica amministrazione e pure presso l'utenza. Qui il **piccolo fa più fatica** ad affrontare sfide complesse come quelle richieste dal digitale e si devono ancora trovare le soluzioni più appropriate. Pesa l'impossibilità sostanziale di dotarsi di una figura informatica dedicata

interna, anche a tempo parziale e condivisa con altri Comuni. Il taglio minimo se riferito al tempo parziale dei dipendenti è infatti di 18 ore settimanali. Vista la rilevanza dell'obiettivo e le spese molto rilevanti che le pubbliche amministrazioni stanno sostenendo in materia di digitalizzazione, la differenza può essere fatta autorizzando l'inserimento di personale qualificato almeno a tempo determinato e almeno per qualche anno. C'è necessità di operatori qualificati in grado di relazionarsi con gli specialisti esterni anche per chiedere nuovi servizi e verificarli adeguatamente.

A volte la piccola dimensione mette a disposizione una capacità e una tecnica originale di affrontare i problemi con esiti materialmente più convincenti delle strutture più grandi, dove gli ostacoli vanno presi e affrontati come tali sempre nel merito. Un esempio concreto è sui **temi della trasparenza** che interessa tutti gli enti pubblici e che è gestito dal 2013 con il cosiddetto "albero della trasparenza" costituito da sezioni, sottosezioni ed una enorme mole di provvedimenti e di atti che andrebbero pubblicati costantemente. I piccoli Comuni sono più di tutti nella quasi impossibilità di ottemperare in modo costante e puntuale a questi obblighi e in genere cercano di rispettare quelli più rilevanti. Vale peraltro in via costante l'istituto dell'accesso civico cosiddetto ordinario, che consente al cittadino (senza obbligo di motivazione) di chiedere il rilascio di quei documenti e di quegli atti che dovrebbero essere pubblicati in amministrazione trasparente e che purtroppo non sempre è possibile garantire. Quindi l'istituto stesso dà per scontato che sia o possa essere difficile ottemperare in modo puntuale e complessivo a questo analitico adempimento. Però c'è una differenza: in una realtà medio-grande la mancata osservanza può creare un danno reale di conoscibilità e di trasparenza presso il cittadino; nell'ente medio-piccolo si può chiamare il Sindaco o il dipendente comunale a mezzo telefono e ottenere in men che non si dica qualsiasi informazione necessaria. Il **contatto con gli Amministratori e con la Struttura è immediato** e tale da far sostanzialmente venir meno qualsiasi problematica e qualsiasi reale esigenza in materia di trasparenza. Salvo casi di comportamenti individuali problematici, ma in genere improbabili, la gestione della trasparenza nei piccoli Comuni è sostanziale e diventa un punto di forza. Al netto del fatto che da un punto di vista formale e adempimentale possono magari essere riscontrate alcune carenze e che gli enti medio-grandi sono invece quelli che adempiono con più puntualità e postano sul proprio sito istituzionale qualsiasi contenuto. Però possono verificarsi difficoltà di interlocuzione e di contatto

personale, in genere sconosciute nei piccoli Comuni, dove si accede senza filtri ed è più facile riversare esigenze, anche malumori e problemi personali ai dipendenti e agli Amministratori. Questo **esercizio sostanziale della trasparenza** è sicuramente uno dei punti di forza dal lato del cittadino e della piccola comunità e risalta rispetto ad una concezione solo formale.

Il **ruolo del Segretario comunale** è diventato peculiare nel piccolo ente. In questi anni poco è cambiato nella normativa, con qualche tentativo di riforma che ha tuttavia lasciato invariata la figura. Sono invece cambiate le condizioni di lavoro, con alcuni aspetti problematici riassumibili nella **dicotomia tra rigidità introdotte e flessibilità necessarie**.

Due aspetti sono noti: i Segretari sono figure che possono essere scelte dalle Amministrazioni sulla base di un albo, frutto di un concorso nazionale, e negli anni si è verificata una dinamica di riduzione del numero dei Segretari. Con un assetto da numero chiuso e con quel numero che va riducendosi per insufficiente reclutamento, si sono determinati riflessi nel ruolo e nelle attività del Segretario.

Le cause più incidenti sono però da rintracciare nella contemporanea contrazione del personale comunale, che per i limiti assunzionali introdotti dalla legislazione di emergenza finanziaria del 2010 e anni a seguire si è ridotto in modo generalizzato. La motivazione del Legislatore era di tipo finanziario: produrre una grossa contrazione della spesa di personale degli enti locali. Ho l'impressione che nessuno si sia posto più di tanto il problema in quegli anni delle implicazioni ma è chiaro che comprimere un ente da 100 dipendenti non è come comprimerne uno da dieci dipendenti e portarlo a nove o comprimerne uno da quattro dipendenti e portarlo a tre o a due. Si sono garantite le figure portanti dei Comuni, come il Responsabile del Servizio finanziario e del Servizio tecnico (neanche sempre), ma meno le altre professionalità. Il risultato è che in alcuni piccoli enti si è perduto il servizio di Polizia locale o è stato ridotto drasticamente e peggio ancora è andata per gli altri servizi.

In questa dinamica il Segretario comunale si è trovato paradossalmente ad essere l'unico elemento duttile in un sistema rigido. Era già uscito dallo schema del Segretario comunale come figura a presenza esclusiva in ogni Comune, aveva sperimentato i consorzi di segreteria tra Comuni limitrofi poi diventati convenzioni di segreteria, ha ridotto la spesa a carico di ogni Ente assumendo più incarichi di segreteria e contraendo all'essenziale il suo ruolo.

Quindi il risultato è che gradualmente il sistema comunale, soprattutto delle piccole autonomie locali, si è abituato ad evidenti riduzioni operative, ad

una **figura di Segretario comunale sempre più essenziale** per gestire le strutture comunali ma sempre meno presente e, per compensazione, sempre meno costoso. Ovviamente il risparmio di costo si vede appena si applica l'inevitabile conseguente contrazione del servizio, per adattamento (anche biologico) si percepisce nel tempo.

Sui poteri di gestione del Segretario vale una precisazione. In via ordinaria il Segretario comunale non ha i poteri dirigenziali dell'articolo 107 del Tuel ma li ha in via eccezionale, temporanea, quando assegnati; quindi, non ha di per sé ordinariamente il ruolo di Responsabile di servizio, il potere di impegnare l'ente verso l'esterno e non è un dirigente neanche nella sua espressione più ridotta di responsabilità e servizio negli enti privi di figura dirigenziale in via ordinaria. Resta il fatto però che oggi le sfide sono tante e complesse, che parte del lavoro del Segretario non è codificata ma è vista e richiesta come aspettativa dagli Amministratori, in particolare se Amministratori di piccoli Enti.

Così il Segretario comunale tende ad essere l'unico soggetto portatore di una serie di *know-how*, di saperi *in primis* giuridici, di capacità di coordinamento, di assistenza agli organi di Giunta e Consiglio. Ma in verità sovrintende anche gli Uffici, è alla fine una figura qualificata, selezionata, l'unica selezionata su un concorso nazionale che opera nell'ente locale, è una figura verso cui c'è l'aspettativa legittima di fornire qualificazione, elementi di concetto, svolgere capacità non solo giuridiche ma anche organizzative. Tutto questo – con molti piccoli Comuni in carico diretto, con la difficoltà ad aumentare le ore da dedicare ad ogni ente anche in seguito alla sofferenza dei bilanci comunali – conferma la centralità della figura del Segretario comunale e la sua qualificazione, ma evidenzia una realtà professionale abbastanza complessa e difficile. Elementi di correzione possono arrivare dalle forme associative tra Comuni: ne riparleremo tra poco, ma non sempre sono risolutive.

Le Gestioni Associate e segnatamente le **Unioni di Comuni** sono diventate nel tempo una **scelta obbligata per le realtà piccole e piccolissime**. In parte alternative alle Fusioni, per le quali sono necessarie altre considerazioni.

Per essere costituite, le Unioni richiedono supporto e assistenza, oltre che buone dinamiche di rapporto politico-amministrativo tra le Amministrazioni dei Comuni interessati. A parte poche regole, e una regola generale di vantaggi crescenti se si sceglie la strada dell'auto-integrazione, come suggerito dai

Regolamenti di Regione Lombardia, per il resto l'Unione di Comuni è una modalità, un ente e uno strumento molto duttile che si presta a plurime diverse configurazioni. Nella versione lombarda sono aggregazioni tra piccoli Comuni, massimo tre-quattro, anche di poche centinaia di abitanti, fino a diventare, nel modello emiliano-romagnolo Unioni di grande taglia specializzate su pochi servizi, con decine di migliaia di abitanti e decine di Comuni associati. Nel caso lombardo le funzioni delle Unioni riguardano però spesso molti servizi e hanno in genere tutto il personale e tutte le risorse conferite all'Unione.

Devo ricordare che la prima versione normativa dell'Unione la prevedeva come anticamera della Fusione di Comuni, una sorta di fidanzamento da consolidare. E' un profilo che è stato superato da norme non più vincolistiche, ma è rimasto come opzione da valutare in particolare per i processi associativi di lunga durata. Tra i motivi, la diversa disponibilità dei finanziamenti statali e regionali per le Unioni, che hanno buone dimensioni per le Unioni in fase di avvio, ma si riducono progressivamente per le Unioni più datate. Così il mero decorso del tempo determina una lenta ma significativa discesa dei contributi dopo i primissimi anni. L'esito non è automatico e in molti casi, almeno qui in provincia di Pavia, le Unioni non sono in genere l'anticamera delle Fusioni e tendono a restare Unioni.

Nascono per intercettare finanziamenti e incentivi, poi ci si accorge che effettivamente fare le cose insieme, avere i servizi integrati e associati, genera qualche beneficio e qualche utilità, ancora ci si accorge che oltre ai quattrini **effettivamente si lavora meglio e si riescono a fare cose che prima non si riusciva a fare.**

Non mancano alcuni limiti e il principale è quello che in verità l'Unione è un ente in più, che introduce un elemento di complessità con un costo economico e un costo operativo.

Il costo operativo grava in particolare sui Responsabili del Servizio finanziario, che invece di preparare un bilancio ne devono fare due, tre o quattro. Lo stesso per gli adempimenti successivi, dal rendiconto ai riaccertamenti, ai questionari. Si recupera sul revisore unico, una delle poche economie certe che si può fare con l'Unione, ma per il resto si confermano i costi e gli appesantimenti derivanti dall'avere questa struttura.

Per gestire una sorta di consolidato i ragionieri dei Comuni in Unione, soprattutto dei piccoli enti, a volte non hanno né il tempo né le energie o le *skills* necessarie. Si arriva ad un punto di rischio con le Unioni più storiche al

minimo dei contributi, unite alle difficoltà che purtroppo neanche l'integrazione di servizi associati riesce più di tanto a superare.

Un altro dei problemi che le Unioni sentono come critico è la possibile discontinuità delle collaborazioni per alternanze politico elettorali. In questa fase il lavoro della Struttura, dei Responsabili di servizio e del Segretario comunale deve mantenere durevoli le basi di efficienza, funzionalità e convenienza del processo associativo. Lo scioglimento dell'Unione per scelte frettolose derivate da un cambio amministrativo è un fallimento delle energie attivate in fase di costituzione e ne azzerà i vantaggi.

In sintesi **l'Unione** è uno **strumento che dà forma ad un Ente unitario** con i suoi vantaggi per i Comuni promotori ma con il limite di essere un aggregato di Enti che restano differenti e separati gli uni dagli altri. Occorrono forze locali amministrative e tecniche preparate per costituirle e farle funzionare e allo stesso tempo occorre un ordinamento più aggiornato che ne favorisca la semplificazione e la durata nel tempo. Non vanno quindi sottovalutate ed è improprio parlarne male quando vanno in crisi o quando non considerano come praticabile l'opzione definitiva della Fusione. Alcune problematiche delle Unioni vanno anticipate e gestite con la prevenzione, anche con una formulazione adeguata degli Statuti. Restano dunque e comunque uno strumento importante per i piccoli Comuni.

Un'altra situazione critica del piccolo Comune riguarda **la spesa socioassistenziale**. E' un tema noto anche alla cronaca e in provincia di Pavia ha coinvolto molti piccoli Comuni.

Il settore dei servizi sociali, che si occupa di prestazioni socio-assistenziali, soffre nei piccoli Enti della difficoltà di fare sintesi tra vari problemi e settori di intervento. A volte non dispone di un operatore dedicato ma di un dipendente o di una collaborazione che si occupa delle comunicazioni e del rapporto con il Piano di Zona. L'oggetto di merito sono le prestazioni socioassistenziali e i relativi costi che afferiscano a qualcosa che ha a che fare con l'articolo 117 della Costituzione, che si riferisce ai livelli essenziali delle prestazioni. Sono coinvolti i diritti sociali dei cittadini e la possibilità che i Comuni garantiscano le relative prestazioni – come l'integrazione della retta alla casa di riposo per l'anziano disabile che non è più autonomo, o la presa in carico della retta per il minore in comunità per una serie di problemi che di solito non sono amenità.

Nella vicenda entrano quindi **tre profili**. Il primo è quello dei diritti e delle tutele, per l'anziano, il disabile, il minore, per le persone con famiglie esposte

alla violenza domestica che devono essere portate in centri protetti. Il secondo si identifica con i soggetti che devono prestare l'intervento: gli operatori sociali per i Comuni che ne dispongono, altrimenti il Piano di Zona e i soggetti esterni in appalto quali cooperative, comunità alloggio, comunità protette e simili. Il terzo è il profilo economico, il riverbero finanziario sulle casse comunali di questi problemi. Regolano l'aspetto dei diritti i Tribunali, in particolare il Tribunale dei minorenni che si muove sulla scorta di principi e preoccupazioni normative. Il raccordo con il piccolo Comune avviene tramite l'operatore qualificato, con l'assistente sociale dove presente. Una volta emesse le disposizioni il Comune deve ottemperare.

Le implicazioni finanziarie sono immediate con il riparto degli oneri tra Comuni, per i costi riguardanti il trasferimento alla residenza e temi connessi.

Per gli enti medio-grandi più semplicemente c'è una questione di programmazione quantitativa. Si considera la spesa storica (quante integrazioni anziani, RSA, minori) e si decide la massa economica per l'anno, con valutazioni prudenziali. In caso di sforamenti dovranno essere trovate risorse per coprire l'eventuale buco. Questo fa parte dell'ordinarietà.

Nel piccolo Comune questo processo cambia qualitativamente. Il piccolo può passare dall'avere zero integrazioni di rette da pagare ad averne 1, 2 o 3, dall'avere zero minori in comunità ad averne in blocco 1, 2, 3, 4, 5. Oltre al cambio improvviso di scala e all'onerosità imprevista, il piccolo Comune non ha strumenti finanziari idonei e pensati per questo tipo di problematica. Non vedo peraltro molta facilità ad adattare gli strumenti esistenti o la soluzione nell'accantonamento, perché se un piccolo Comune non ha poi la fattispecie per parecchi anni, addirittura per decenni, non ha neanche senso che accantoni magari migliaia o decine di migliaia di euro all'anno in previsione di una cosa che potrebbe non verificarsi mai.

Quando però si verifica, in assenza di risorse accantonate, per le quali non c'è né obbligo né probabilmente ragionevolezza nell'accantonare, ecco che nel bilancio si apre un varco imprevisto, difficile se non impossibile da chiudere.

Episodi di questo tenore furono oggetto della cronaca locale qualche anno fa con il Sindaco di Torrazza Coste promotore di un gruppo di alcune decine di Comuni del pavese e dintorni, piccoli e piccolissimi, la cui gestibilità era stata messa a rischio da queste fattispecie socioassistenziali. Si era determinato un onere improvviso per le casse dell'ente senza che ci fossero possibilità decisionali o di intervento particolari da parte delle Amministrazioni, salvo cercare di reperire risorse per coprire costi e spese.

Ci sono ramificazioni anche più fini da un punto di vista giuridico. Per esempio una controversia tra un piccolo Comune e un Comune molto più grande, poco meno di 900 abitanti il primo e 45.000 abitanti il secondo. Sostanzialmente erano coinvolti nella gestione della comunità di un minore sulla quale c'era stato un legittimo provvedimento dell'autorità minorile. Alle spalle genitori insolventi che non si erano brigati di far fronte all'onere economico. Il Comune più grande, dove peraltro di fatto queste persone risiedevano e dove esisteva la comunità, sulla base del fatto che uno dei genitori aveva come ultima residenza agli atti il Comune più piccolo, poi cancellata per irreperibilità, fece esporre metà dell'importo a fattura al Comune più piccolo come coobbligato in quanto ultima residenza nota di uno dei due genitori.

Importo consistente, circa 30.000 euro annui, con un gravame differente rispetto alle due dimensioni comunali. La legge non entra nel merito del criterio di riparto, dice solo che se non pagano gli esercenti la potestà genitoriale, quindi i genitori e chi per essi, paga il Comune o i Comuni di residenza dei genitori senza indicare le proporzioni. Il tentativo di argomentare o chiarire in sede giurisdizionale se tra i due Comuni si poteva discostarsi da questo 50%, che ci pareva iniquo, è stato vano. Il Giudice assolutamente non ha neanche considerato l'argomentazione giuridica e ha condannato quel Comune a pagare sia l'importo sia le spese di lite, come se fosse un qualsiasi cattivo pagatore e non anche un piccolo ente locale con le sue difficoltà che cercava di prendere tempo e di sopravvivere e magari di trovare un punto di equilibrio, un punto di accordo.

Tutto ciò per dire che in queste materie la normativa e anche le prassi sono un po' sciatte, un po' automatiche, e determinano situazioni di svantaggio che coinvolgono in particolare i piccoli Enti. Importante ribadire che in materie così delicate che hanno a che fare con i diritti personali, l'elemento di spesa e di costo non può rappresentare il fattore determinante, certi diritti si tutelano e basta. Restando però totalmente disgiunti gli attori che prendono le decisioni da quelli che devono sopportare l'onere economico, si determinano nel sistema elementi di iniquità e di debolezza che suggerirebbero un meccanismo perequativo con una base più ampia o con contributi ordinari *pro capite* proporzionali da affrontare nell'Assemblea dei Piani di Zona, salvo interventi del Legislatore nazionale.

Come sapete questo è un fattore rimesso ai singoli Piani di Zona, però la verità è che quando ci sono Piani di Zona compartecipati da un numero rilevante di enti piccoli o piccolissimi e si sceglie legittimamente di mantenere

basso il contributo e minore il tasso di copertura del rimborso per questo tipo di esigenze, l'esito è di lasciare i piccoli Enti più esposti all'incertezza e a problemi difficili da gestire.

Altri temi da mettere in evidenza sono legati alla **contingenza della attuale vita amministrativa** dei piccoli Comuni.

La **complessità sovrabbondante** in cui operiamo è causata da procedure complicate in sé, e in parte non conferenti con il funzionamento dei piccoli Comuni. Più semplicemente perdiamo molto tempo a fare cose di cui il cittadino non coglie l'utilità anche perché non costruite per generare utilità. Così il dipendente comunale rischia di ricadere nello stereotipo tradizionale del nullafacente dalla prospettiva del cittadino, che non vede i frutti del tempo dell'attività, mentre in realtà, nel frattempo, il dipendente comunale lavora alacremente per cercare di fare fronte a una congerie di adempimenti ridondanti e inutilmente complessi.

Un aspetto correlato è come arrivare a far comprendere ai cittadini le nuove esigenze e i nuovi problemi di funzionamento dei piccoli Comuni. Le conoscenze tradizionali sul lato dei cittadini non sono più sufficienti e la capacità media del cittadino di capire sia la complessità del momento in cui viviamo sia i riflessi nella gestione comunale non appare spesso al grado necessario.

E' urgente anche un **"focus" sul reclutamento di personale**, un tema diventato molto critico. Una volta si proponeva un concorso per un lavoro pubblico e molti concorrevano. Ora non è più così, devi quasi implorare la gente di venire a fare i concorsi. C'è da farsi più di una domanda sulle retribuzioni, ma c'è anche il convitato di pietra della demografia, perché uno dei grandi problemi è che ci sono troppo pochi giovani. Gli stipendi ridotti, del comparto meno pagato della Pubblica Amministrazione (rinvio alle considerazioni in merito dell'autorevole Luigi Oliveri), fanno fuggire dagli enti locali ma c'è poi un problema di competenze già formate non disponibili. Se faccio una prova scritta appena appena difficile rischio di ritrovarmi zero candidati e di dover ripetere da capo il concorso, con relativi tempi e costi.

Così la difficoltà di reclutamento di persone motivate è diventata veramente difficile in generale e ancora di più negli enti piccoli. Un residuo nella cultura politica locale era la possibilità che assumere personale della zona avrebbe potuto portare voti. Oggi si deve cercare di assumere persone

residenti nella zona perché altrimenti dopo sei mesi se ne vanno e si ritorna a punto a capo. Si torna a capo anche nei casi di formazione acquisita e poi ricollocata altrove e per le figure apicali e più importanti.

Sul lato della formazione i piccoli stanno diventando il puntello di un mercato del lavoro che è diventato molto fragile, dove la forza relativa del singolo lavoratore si è molto accresciuta. C'è un problema molto reale da affrontare se si vuole tenere aperti questi enti. Il mercato di lavoro pubblico andrebbe ripensato sul lato degli emolumenti e della contrattualistica, che dovrebbe adeguarsi alla complessità effettiva delle professionalità richieste. Lo stesso per le fasi di formazione delle competenze. Su questo riporto una battuta raccolta tra i colleghi: a tutti i dipendenti comunali (potenziali, ma a volte anche attuali) farebbe bene un periodo lavorativo in un piccolo Comune, dove le esigenze costringono a reagire con consapevolezza alle procedure e soprattutto ad una capacità e disponibilità all'adattamento, concreto, impensabile nelle grandi strutture. Nel piccolo non vale la declinatoria negativa di competenza talora riscontrabile nei Comuni più grandi, che si traduce in "tocca a lui, non compete a me" e simili.

Ultimo spunto, che richiama gli effetti macroscopici della regolazione nazionale sui piccoli Comuni, **quanto accaduto per i CIG**, i codici necessari per svolgere una gara per l'acquisizione di beni o servizi. E' stata eliminata la possibilità di ottenerli senza negoziazione elettronica. Per un Comune di una certa dimensione perdere la flessibilità per i CIG sotto i 5.000 euro non è un problema, a differenza dei piccoli enti. Qui si è pregiudicato anche il collegamento con la comunità perché legati ai CIG da 100, 200 o 500 euro c'era l'economia dei piccoli professionisti e artigiani del territorio, non abilitati alle piattaforme. Gli effetti di questa scelta si traducono in complessità, in aumento dei costi e in perdita di relazioni professionali positive, un'altra inefficienza derivata da regole che non considerano la realtà del piccolo ente.

Adesione dei piccoli Comuni ai bandi regionali.

Paolo Repossi

Riprendo tre temi cui si è già accennato: i) la presunta perifericità dei piccoli Comuni, ii) la modalità di risposta degli enti in caso di risorse assegnate via bando e le criticità che si sono evidenziate iii) le soglie e metriche per fare politiche verso i piccoli Comuni.

Su questo ultimo aspetto un'anticipazione: usare la sola dimensione demografica del Comune e sottovalutare il territorio amministrato è un elemento critico, ma spesso le politiche e le assegnazioni di risorse si basano proprio sulla classe dimensionale dell'ente.

Quanto alla perifericità non credo sia da intendere solo come rapporto trascurato tra i piccoli Comuni e i vari "centri" di livello superiore, nazionale, regionale o provinciale. Addirittura, chi vive nei piccoli Comuni sa che è un tema presente e che si esprime con le rivendicazioni delle frazioni rispetto al Municipio. È quindi un tema complesso che permea tutta la pubblica amministrazione, direi tutta la società.

Sulla destinazione di risorse regionali attraverso i bandi viene presentata una ricognizione su **alcune azioni della Regione negli ultimi cinque anni**, con evidenza delle ricorrenze emerse rispetto ai piccoli Comuni. La partecipazione dei piccoli Comuni ai bandi è il marcatore di una effettiva necessità, e allo stesso tempo ci aiuta a cogliere alcuni **punti di debolezza nelle risposte**, specialmente in un periodo che ha visto un sovraccarico di istruttorie e di attività di rendicontazione.

Iniziamo dal **bando "Piccoli Comuni del 2018"**. Corrisponde ad un primo tentativo, di un certo peso, della Regione di cogliere la dimensione territoriale. Sappiamo, nel caso pavese, che 147 Comuni su 185 sono di piccole dimensioni. Il bando era strutturato con un importo massimo di 40.000 euro, una percentuale massima di finanziamento al 90%, e una gamma di possibilità alle quali i piccoli Comuni potevano accedere. Dal territorio provinciale pavese sono state presentate 85 domande e 70 sono state finanziate.

La criticità emersa è stata un sovraccarico generale rispetto alle capacità di rendicontazione. Questo bando ha richiesto diverse proroghe dei termini di rendicontazione e alla fine anche la remissione nei termini di alcuni Comuni che non sono riusciti a rispondere nei tempi. In sintesi, la messa a disposizione di una quota rilevante di fondi con una modalità ordinaria, ma

impegnativa nelle procedure, ha evidenziato difficoltà per i piccoli Comuni nel momento della conclusione della procedura.

Veniamo a un bando più specifico, il **bando “Dissesti del 2019.”**

Con questo bando, si veniva incontro a una tematica che interessa anche i piccoli Comuni. Il tema è forte, i dissesti idrogeologici molto presenti nell'area collinare della provincia e i problemi del reticolo idrico che interessano anche in territori di pianura.

Dal bando dissesti ricaviamo due evidenze presenti anche in modo contemporaneo: una maggiore considerazione del territorio e una differente intensità del contributo a seconda della dimensione del Comune. Si arriva fino al 90% di contribuzione per i Comuni fino a 5.000 abitanti, e si rimane invece al 50% per i Comuni di dimensione compresa tra i 5.000 e i 15.000.

Si è trattato di un bando con una evoluzione rispetto ai precedenti, con una **definizione più attenta al territorio**. Posso dire che il bando ha avuto successo, in particolare gli interventi vicini ai 100.000 euro in materia di dissesto sono stati significativi, non la soluzione di piccoli problemi ma opere di un certo peso.

Il bando prevedeva anche il recupero delle economie e il loro riutilizzo. Si sono presentate anche per questo bando alcune difficoltà di rendicontazione.

Questo è un elemento critico, costante e credo anche non semplice da risolvere. È un tema legato alla Struttura dei Comuni, e in particolare alla presenza e alla funzionalità dell'Ufficio tecnico.

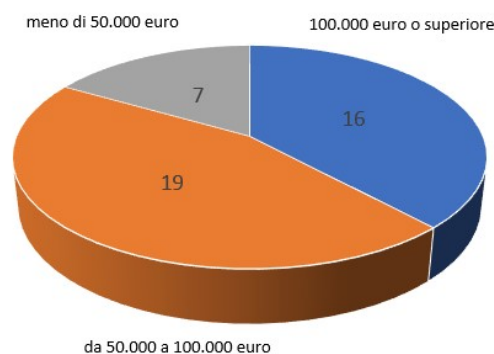
BANDO DISSESTI 2019 – INTERVENTI FINANZIATI PER CLASSE DIMENSIONALE

Interventi finanziati

42 interventi finanziati corrispondenti a uno stanziamento totale in provincia di Pavia di € 3.357.872,71.

Progetti suddivisi per il costo degli interventi:

- € 100.000 o superiore: 16 interventi
- da € 50.000 a € 100.000: 19 interventi
- < € 50.000: 7 interventi



Una criticità specifica di questo bando è che chiedeva, qualora il Comune intervenisse sul reticolo idrico di propria competenza, una variazione del PGT – il Piano di Governo del Territorio, per incamerare il nuovo documento di polizia idraulica. Questa si è rivelata una criticità pesante, credo perché mediamente non è il Tecnico comunale a governare il PGT, ma un professionista esterno difficile da coinvolgere nei tempi richiesti. Anche questo è stato uno degli elementi di difficoltà e di crisi della risposta dei Comuni, un elemento che ha comportato la necessità di posticipare i termini.

Quanto alla **Legge 9/2020** era prevista una gamma diversificata di possibilità di intervento e una modalità di riparto finanziario ai Comuni per classe dimensionale. I Comuni fino a 3.000 abitanti ricevevano 100.000 euro e poi a crescere con una sequenza in progressione.

I piccoli Comuni hanno spesso segnalato che sarebbe stata opportuna un'ulteriore modulazione del contributo nella prima fascia dimensionale.

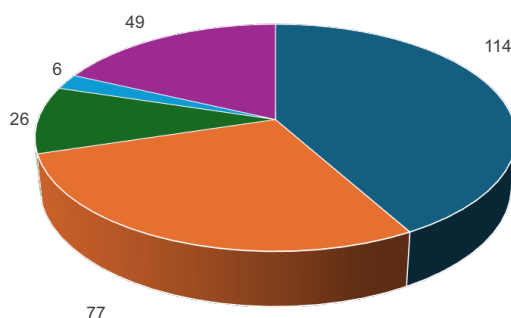
Come è già emerso l'organizzazione e le esigenze di un Comune di 200 abitanti sono molto diverse da quelle di un Comune di 2.500.

Quanto alle tipologie di intervento richieste dalla Legge 9, sono molti gli interventi stradali e sugli immobili comunali. Una parte rilevante si concentra anche sui cimiteri, soprattutto nei comuni costituiti da un gran numero di frazioni.

LEGGE n° 9/2020 – INTERVENTI FINANZIATI PER TIPOLOGIA

Tipologie dei 272 interventi realizzati dai piccoli comuni (inf. 5.000 abitanti):

- 114 **strade**, compresi 15 marciapiedi, 15 piazze e 5 piste ciclabili;
- 77 **immobili** comunali, di cui 13 su scuole;
- 26 interventi sui **cimiteri**;
- 6 interventi di mitigazione del **dissesto** idrogeologico;
- 49 interventi di **risparmio energetico**, di cui 7 di fotovoltaico, 14 di illuminazione pubblica, 28 su immobili.



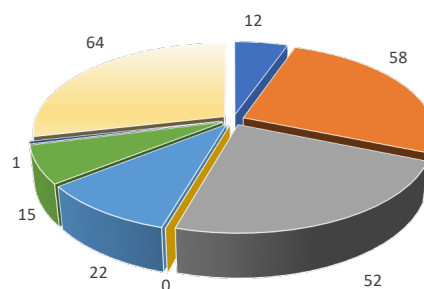
Quanto alle difficoltà, si **conferma il problema della rendicontazione** nei tempi previsti e una difficoltà specifica sui beni architettonici anche a causa dei vincoli previsti dalle Soprintendenze che possono allungare i tempi di vari tipi di interventi, a cominciare da quelli di riqualificazione energetica.

Per gli interventi di consolidamento dei **cimiteri** è stato previsto un bando con provvedimento specifico del 2021. La provincia di Pavia è stata quella che ha presentato il maggior numero di domande e che ha avuto il maggior finanziamento.

Relativamente al bando per la **Legge 4/2021**, la gamma di interventi è molto simile a quella della Legge 9, con l'innovazione della possibilità di acquisto di forniture. Sono stati numerosi gli interventi stradali, quelli di rigenerazione urbana e consistenti gli acquisti di autoveicoli.

LEGGE n°4/2021 – INTERVENTI FINANZIATI PER TIPOLOGIA

N	Tipologia
12	a) messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
58	b) messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti nonché interventi sulla viabilità e sui trasporti anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale;
52	c) messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei comuni;
0	d) messa in sicurezza e sviluppo di sistemi di trasporto pubblico di massa finalizzati al trasferimento modale verso forme di mobilità maggiormente sostenibili e riduzione delle emissioni climalteranti;
22	e) progetti di rigenerazione urbana, riconversione energetica e utilizzo di fonti rinnovabili;
15	f) infrastrutture sociali;
1	g) bonifiche ambientali dei siti inquinati;
64	h) acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale



Centralità del ruolo dell'Ufficio tecnico nei piccoli enti.

Viola Cappelletti

Nella narrazione dei piccoli Comuni sono due gli Uffici che in particolare permettono all'ente di operare: il Servizio finanziario che lavora sulle risorse e l'Ufficio tecnico che è il braccio operativo. La testimonianza riguarda il funzionamento dell'Ufficio tecnico di un Comune di 1.800 abitanti.

L'Ufficio tecnico va considerato come un insieme di servizi, una struttura articolata per competenze, in dialogo e collaborazione costante con tutti i livelli del Comune, oltre che con operatori e imprese esterne. Non è quindi una struttura isolata ma ha come costitutiva la relazione. Dialoga con il libero professionista che viene a presentare le pratiche, ha un rapporto diretto con il Segretario che fornisce un supporto legale, dialoga, aiuta e si fa aiutare dai colleghi, si specializza in un ruolo ingegneristico e tecnico. L'Ufficio se è parte di un Comune medio si organizza per settori – urbanistica, edilizia privata, lavori pubblici: ogni settore ha un suo Responsabile con una figura Dirigenziale che diventa referente insieme al Segretario. Maggiore dimensione comporta frammentazione dei ruoli e delle competenze, con tecnici che si occupano solo di autorizzazioni o solo di cantieri; minori dimensioni portano ad **accorpare in un singolo dipendente le mansioni e le attività**.

Questo significa che nel piccolo Comune tutta una serie di logiche e di cose da seguire non possono assolutamente essere ignorate e il singolo Responsabile si trova a doversene far carico in modi molto più articolati rispetto a quanto si trova a gestire un tecnico di un Comune di maggiore dimensione.



Nel piccolo Ente l'elemento professionalmente più necessario per il Responsabile dell'Ufficio tecnico è la **comprensione della complessità delle funzioni tecniche** intese nella loro globalità. Si devono avere, insieme, una dimensione operativa ed una di programmazione, attenzione al piano degli investimenti e insieme attenzione alla disponibilità di risorse finanziarie e agli acquisti, controlli sull'andamento dei cantieri dei lavori pubblici e rapporto con le imprese. Sono da considerare anche i dettagli.

Nelle relazioni interne ha rilevanza il dialogo con gli Uffici demografici e anagrafici, per le idoneità alloggiative e per l'attribuzione della numerazione civica; il dialogo con la polizia locale per la parte che supporta le attività di vigilanza, le ospitalità e la verifica degli immobili; una collaborazione anche con la parte del sociale per esempio quando c'è stata l'emergenza Ucraina e si dovevano trovare sistemazioni ai profughi che arrivavano. Anche la parte di Segreteria e Affari generali si relaziona con l'Ufficio tecnico per impostare procedimenti complessi, delibere, pareri.

Tra le cose che sicuramente non può ignorare il referente dell'Ufficio tecnico, man mano che la dimensione del Comune si riduce, è conoscere il funzionamento dell'ente nel suo complesso e l'importanza di dialogare anche con la parte politica, cosa che spesso viene trascurata, ma è uno dei capisaldi. C'è da garantire l'indipendenza decisionale del dipendente e dall'altro lato il buon senso nel comprendere le esigenze della parte politica così da far procedere tutta la macchina nella stessa direzione.

Mi è capitato di vedere situazioni oppositive con qualcuno che rema contro per diversità politica e pone per forza dei paletti per ostacolare la marcia di un procedimento. Questo è sicuramente una direzione che personalmente non consiglierai.

Quanto alle attività appartenenti all'Ufficio tecnico i settori sono quelli dei lavori pubblici, edilizia privata, urbanistica, ma l'elenco di dettaglio è molto ampio ed ogni riga è un mondo di attività, un mondo di problemi da risolvere, finanziamenti da trovare e da gestire. **Se si è soli bisogna seguire tutto**, con larghezza di vedute, perché nessuno è onnisciente.

Vanno inoltre considerate le **frequenti innovazioni normative**, come il nuovo Codice Appalti, e le implicazioni pesanti sugli Uffici tecnici. Innanzitutto sono cambiate le procedure a partire dal luglio dell'anno scorso, poi dal primo di gennaio c'è stata la digitalizzazione del procedimento ed è diventato problematico fare la più banale delle determinazioni. Nei primi giorni di gennaio chi era in servizio si è accorto della (esagerata) complicazione: necessità di

trovare i nuovi protocolli digitali in assenza di evidenza nella Banca dati nazionale, computer e piattaforme di approvvigionamento non funzionanti.

Personalmente ho cercato di chiudere tutte le determine possibili al trentun dicembre con il sistema precedente, poi la transizione alla nuova procedura ha comportato errori, blocchi e problemi vari per diverse settimane. Speriamo ora in una migliore funzionalità. Ho sentito di colleghi con situazioni di urgenza, che hanno fatto le determine senza poter accedere al CIG e hanno avuto problemi molto complicati.

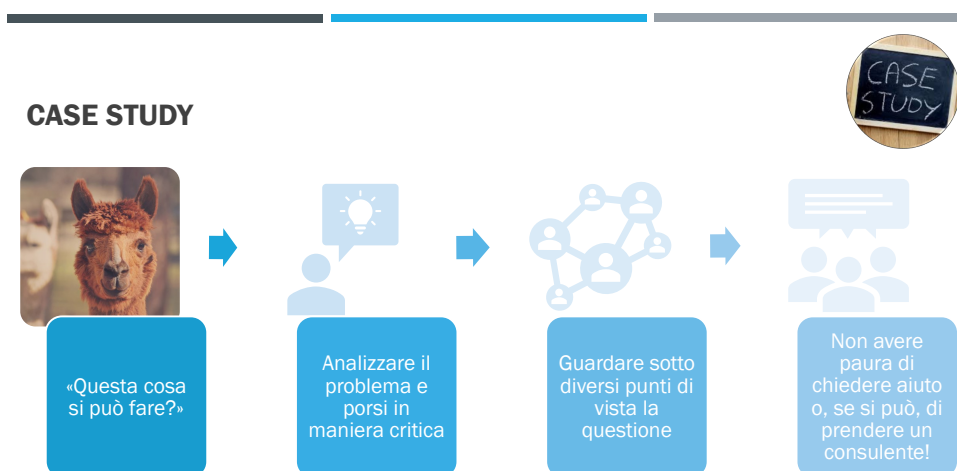
Ha fatto seguito il nuovo fascicolo virtuale che deve aiutare nella verifica dei requisiti. Già abbiamo fatto fatica a vedere funzionare la versione 1.0, che finalmente sembrava riuscire a restituire i documenti, adesso sul 2.0 non funzionano ancora bene le procedure. Una parte è digitale, un'altra va fatta manualmente, restano molte complicazioni, nuovi obblighi. Nel confronto era molto più semplice prima.

Passo ai **bandi di finanziamento**. Sono certamente una grande risorsa, ma devo dire che quando il Sindaco mi informa su un nuovo bando e sulla possibilità di parteciparvi – per vantaggi che possono arrivare al nostro Comune – intuisco la complicazione, perché ogni singolo bando ha proprie differenze che non rendono facile l'adesione, la gestione, la rendicontazione e tutti i passaggi necessari.

Il primo consiglio è la lettura accurata del bando e dei requisiti, poi la preparazione di scadenziari (anche con fogli excel), con le date per il SAL, la rendicontazione e altri documenti richiesti. Con decine di bandi in corso molte sono le cose da fare e qualcuna può sfuggire.

Tra i bandi un cenno va fatto al PNRR, in quanto fonte di finanziamento importante, ma con procedure da seguire con grande attenzione su una piattaforma, Regis, definita di rendicontazione semplificata ma non proprio corrispondente al senso della parola. Al riguardo, quando emergono proposte o soluzioni di semplificazione sappiamo già che ci sarà un passo in più invece che in meno da fare. Quanto sperimentato direttamente in materia di PNRR porta a confermare che anche per progetti limitati i procedimenti sono purtroppo molto complessi.

Nella presentazione del funzionamento di un Ufficio tecnico di piccola scala sono importanti anche i casi concreti, indicano come approcciarsi ai problemi che si presentano.



Sicuramente il caposaldo è rispettare i contratti e rispettare la normativa, premessa ovvia e banale. Il secondo è considerare le problematiche di rapporto, che sono più evidenti in una piccola realtà territoriale. Quindi prendere decisioni che nel limite della correttezza amministrativa dovrebbero derivare da un dialogo da prevedere in fase istruttoria prima di procedere e di causare problematiche impreviste.

Può essere un'esigenza di servizi da insediare in aree urbanistiche regolate dalle NTA (Norme Tecniche di Attuazione), strutture edilizie da valutare, tipi di attività economica da aprire, rapporto tra attività e coltivazioni agricole. **Aiuta un approccio analitico e critico**, ci si deve chiedere, se non si conosce bene la materia, dove trovare supporti anche tra i colleghi, evitare dei blocchi, non vergognarsi di chiedere quando non si è competenti sul problema.

Lo stesso in caso di revoca di affidamenti, se emergono problematiche di natura contrattuale. Aiutano gli strumenti dell'auto tutela e quello di valutare la possibilità di evitare contenziosi.

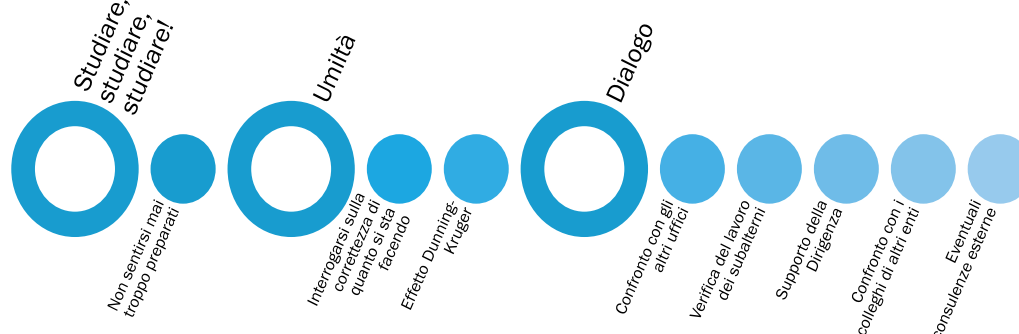
Nella gestione di gare complesse, per tematica o per importo, la prima domanda da farsi è sulla **qualificazione delle stazioni appaltanti**. Per gare fatte in associazione tra più Comuni, l'ente che si è fatto carico in convenzione di essere la stazione appaltante deve disporre delle competenze necessarie e

al massimo livello. Se mancano le condizioni minime, per esempio quelle riguardanti l'uso delle piattaforme, a cascata si generano problemi complicati.

Importanti anche i rapporti con i consulenti esterni. Importante averli, come dicevo, nessuno è onnisciente e non c'è il tempo materiale per redigere in via integrale progetti o consulenze internamente; è quindi necessario un appoggio tramite soggetti esterni, con l'attenzione da parte dell'Ufficio di controllare il risultato della consulenza.

Si sono purtroppo visti troppe volte progetti errati, incompleti e incoerenti. Se si tratta di documentazione specialistica il controllo può essere più limitato alla forma che alla sostanza, ma ci sono sempre i margini per verificare se quello che ci viene sottoposto è un documento approvabile o sbagliato.

SUGGERIMENTI



Anche nei piccoli Comuni possono inoltre essere presenti procedimenti annosi aperti da anni, oltre ogni ragionevole soglia temporale. A volte per una serie di problematiche di rapporti tra soggetti privati ed enti pubblici. Si deve chiedere i motivi di un ritardo così lungo, quando per casi simili occorrono al più pochi mesi o un anno. Se si trova la soluzione è importante agire e risolvere, una conferenza di servizi finalizzata può aiutare, così da chiudere positivamente anche i progetti bloccati.

Alcuni elementi di sintesi. La criticità principale che coinvolge i Tecnici che lavorano nei piccoli Enti ma anche purtroppo i liberi professionisti è la

tematica della formazione. Per certi versi la **formazione** è un onere, almeno in termini di tempo. Ma è necessaria soprattutto per la continua evoluzione normativa. Ogni giorno in Gazzetta ufficiale, piuttosto che nel Burl, sono pubblicati nuovi elementi da conoscere. Al Tecnico la disponibilità allo studio non deve mai mancare.

L'altra tematica è quella delle **competenze**. Che si tratti del Tecnico responsabile o di un Professionista esterno non è possibile procedere come si faceva anni fa. La conoscenza del contesto pubblico e delle sue regole è indispensabile e non possono essere prodotti documenti, internamente o ricevuti da consulenti, approssimativi, redatti con le regole di anni fa e diversi da come devono essere fatti. Soprattutto nei piccoli Comuni le **responsabilità** che vengono assunte sono tantissime, anche da parte del libero professionista. Una pratica fatta male ha ricadute, va risistemata, si può bloccare. La stessa attenzione va posta dagli Amministratori, che si prendono responsabilità simili. E' necessario studiare sempre, non pensare mai di essere troppo preparati a prescindere dall'esperienza che si possa avere e, accanto a ciò, avere comunque un approccio, come dicevo, umile. Interrogarsi sempre su ciò che si sta facendo, senza avere troppa sicurezza, anche se arrivano indicazioni esplicitamente sbagliate, anche nell'ottica della responsabilità (ad esempio, la firma apposta sui documenti in caso di errore avrà ricadute anche piuttosto serie). Da ultimo, il **dialogo**, il confronto, con gli altri Uffici, con i colleghi di altri enti e quando serve avvalersi di consulenze esterne.

Vantaggi dei processi associativi.

Lucio Marotta

Sono stato responsabile finanziario fino a fine 2020 della più grande Unione di Comuni della Lombardia, Adda Martesana, poi ho iniziato un rapporto di affiancamento ad Unioni e ai giovani ragionieri, neo assunti. Il progetto della grande Unione ha coinvolto i Sindaci di quattro Comuni, il più piccolo era di quattromila abitanti e per sommatoria siamo arrivati a ventitremila abitanti. Un'operazione complessa e con obiettivi molto interessanti. Quasi cento dipendenti con gestione finanziaria interna completa, gestione servizio IVA commerciale, gestione del personale dalla rilevazione presenze ai cedolini, circa 700 mila euro di contributi ordinari e Costarga annui. Importante il ruolo svolto dal gruppo dirigente, molto qualificato, tante persone interessate e motivate che lavoravano con passione.

Nel rapporto con i piccoli Comuni si coglie un'altra medaglia. Dal confronto tra Comuni strutturati, e nel caso della grande Unione anche associati e specializzati, **nella realtà dei piccoli si distinguono colleghi che sono carichi di tutte le attività**, devono farsi carico di tutti gli adempimenti che ogni Comune deve svolgere. In un Comune di 400-300 abitanti uno o due dipendenti devono garantire tutte le attività dall'anagrafe al bilancio. E' veramente difficile da capire se non lo vivi. Per questi motivi credo che sia l'occasione anche per pensare a qualcosa di associato da gestire insieme, perché per i dipendenti di tali enti anche un periodo di ferie diventa un problema, poiché non sai quando prenderle, non c'è chi ti sostituisce, è veramente difficile pensare di andare avanti in una realtà del genere.

Sulla scorta di questo il Segretario comunale dei Comuni di Torre d'Arese e Magherno mi ha invitato per supportarlo nell'avvio della nuova Unione, tenuto conto che i due Comuni hanno approvato la **costituzione dell'Unione** e che stanno preparando il primo bilancio integrato del nuovo Ente e tutto quanto è necessario per partire in forma associata.

Per affrontare una sfida del genere **è necessaria la passione e la voglia di fare qualcosa di significativo** sia per i dipendenti degli enti che si associano che per i cittadini perché avranno servizi migliori, perché saranno gestiti o comunque offerti dei servizi erogati da persone che hanno una specializzazione migliore. Sono inoltre attesi costi più bassi in quanto effettuando appalti per importi maggiori si prevedono economie di scala, ad esempio per la manutenzione del verde, per le manutenzioni degli immobili,

ecc. I risparmi realizzati si traducono in risorse che ritornano a beneficio del bilancio, potendo contestualmente applicare tariffe più basse, riscontrando conseguentemente un maggior consenso elettorale. Ovviamente non mancano criticità e difficoltà, ma parallelamente ci sono sufficienti condizioni per affrontarle e superarle.

La forma associativa dell'Unione va bene anche per la scala dei piccoli Comuni e contribuisce a risolvere problematiche di limitazione tecnica dei piccoli enti, che pur in presenza di innovazioni molto spesso non arrivano a beneficiarne. Tra gli esempi quello delle progressioni economiche per il personale dipendente è uno dei più evidenti. La sommatoria dei dipendenti di più Comuni in Unione produce una quantità che supera la fascia necessaria per poter avere opportunità o comunque benefici.

Un altro aspetto è quello organizzativo. **Costituire l'Unione permette di rimodulare le figure apicali**, riorganizzare gli uffici e le PO dei responsabili, avere la possibilità di altre forme di incentivazione, organizzare gruppi di lavoro, prevedere benefit, quali i buoni pasto, organizzare le ferie a rotazione.

L'Unione ben organizzata è occasione per semplificare la produzione degli atti, dall'unico fondo incentivante, al pagamento delle utenze, alla gestione unificata dell'IVA, il PEG, il PIAO. Inoltre, quando l'Unione è strutturata bene e tutte le funzioni sono conferite con conseguente trasferimento del bilancio dei Comuni nel nuovo bilancio nell'Unione, si ha una riduzione degli adempimenti e miglior gestione delle risorse. Per i piccoli Comuni è una occasione per cambiare, fare seriamente, mobilitare energie.

Alternative per le Unioni tra piccoli Comuni.

Giorgia Brameri

Micropolis è una piccola Unione di Comuni appena a sud di Pavia. E' nata nel 2001 come aggregazione di tre centri: Cervesina, Pancarana e Pizzale e una popolazione complessiva di 2.160 abitanti. Nel 2005 si è verificata l'uscita di Pizzale e sono rimasti Cervesina e Pancarana con circa 1.500 abitanti.

Perché nasce un'Unione di Comuni? Nasce da un progetto di base, da una visione comune e da una comunità. Viene favorita dalle caratteristiche geomorfologiche, di territorio e dalle necessità amministrative.

Quello che un piccolo Comune non trova in sé lo cerca in una sempre piccola realtà intercomunale vicina per territorio, servizi, strutture. L'Unione fa la forza in particolare per la gestione e il trasferimento delle funzioni del personale, altrimenti i due piccoli Comuni alle loro dimensioni originarie non riuscirebbero a sopravvivere.

Nell'ente di trecento abitanti che non ha la scuola, che ha solo un impiegato o due al massimo se l'altro non è in malattia, la relazione con il Comune vicino di milleduecento abitanti e cinque dipendenti permette lo sharing del personale e di gestire i problemi di assenza e di turnover. Con l'Unione si riesce a mantenere aperta la sede decentralizzata e si ha una struttura che opera al servizio dei due comuni. L'Unione si aggiunge però, a livello di gestione, ai Comuni che la costituiscono: di fatto, si può parlare di 3 enti distinti i quali, pur essendo fortemente interconnessi tra di loro, comportano ciascuno adempimenti propri.

Il secondo motivo che porta i piccoli Comuni a creare una Unione è quello delle **risorse**. Nel 2001 c'erano fondi regionali capienti che incentivavano le Unioni. L'Unione appena costituita era considerata una startup che poteva permettere ai Sindaci di pensare, progettare, organizzare i servizi, prevedere qualche opera, qualche acquisto di beni che potesse implementare la dotazione degli enti partecipanti all'Unione e dell'Unione stessa. Con i fondi di avvio dell'Unione e i nuovi meccanismi organizzativi era possibile creare una struttura nuova, ottimizzata, funzionale che standardizzasse la gestione degli enti aderenti e migliorasse i servizi alla cittadinanza.

Era favorita la programmazione, si alleggerivano le funzioni comunali perché andavano a carico dell'Unione. Lo stesso per le figure obbligatorie per

il singolo ente, come il revisore dei conti, con l'Unione ne basta uno per tutti e tre gli enti.

Si potevano progettare e realizzare i cosiddetti **servizi leader**, cioè i servizi guida che dai Comuni sono stati trasferiti all'Unione e concepiti come servizi trainanti quanto a economicità, efficacia, efficienza e standard qualitativi. E' la differenza tra un servizio a scala comunale e un servizio spinto a livello unionale, molto integrato che coinvolge le risorse di personale, pur esigue, e si rivolge ai due Comuni componenti con una qualità ed una fruibilità superiore e standardizzata.

Con servizi di questo tipo **non si generano economie di scala** perché i Comuni sono troppo piccoli e con apparati molto contenuti, ma si produce un recupero di economicità nell'uso delle risorse perché le stesse poche persone, se integrate, riescono a seguire tre enti e a costare in proporzione di meno.

Si produce efficacia ed efficienza perché un servizio gestito a livello unionale va ad integrare eventuali carenze di copertura negli enti che non ne dispongono. Il Comune che non ha la scuola è coinvolto da una nuova organizzazione del servizio scolastico che garantisce ad entrambi gli enti la refezione scolastica, il pre e post scuola e altri servizi aggiuntivi. Il comune di Pancarana, in partenza senza sede scolastica, con l'Unione acquisisce un servizio in più che prima non aveva.

Si producono **migliori standard qualitativi** se si fanno scelte di sburocratizzazione, si allineano le procedure a livello unionale, la procedura viene gestita non più in tre modi diversi ma in un modo comune con facilità di accesso anche da parte dell'utenza, del cittadino piuttosto che dal fornitore.

Con un interlocutore preparato la qualità aumenta, l'interfaccia aumenta, l'utente sicuramente conosce meglio i riferimenti, le singole procedure e il risultato si vede.

In materia di risorse umane i pochissimi dipendenti disponibili, quando operano in sharing riescono a garantire la presenza continuativa allo sportello per rispondere alle esigenze dei cittadini. La premessa è normativa perché i dipendenti non restano in capo ai singoli Comuni ma confluiscono nella dotazione organica dell'Unione Micropolis. Pluralità di sedi di lavoro, scambio di dipendenti sulla stessa posizione, garanzia del servizio, un po' di respiro nei servizi essenziali e possibilità di garantire più attività.

Con lo sharing, inoltre, i dipendenti sono portati ad imparare ed unificare sempre di più le procedure, spesso anche non attinenti strettamente il proprio

ufficio o la propria area, così alla fine un dipendente non ha più solo le proprie competenze e conoscenze. Ad esempio, un Responsabile di Area Amministrativo-Contabile in caso di necessità sostituisce la collega assente per il turno dell'elettorale, prontamente e preparato per erogare il servizio. Si deve lavorare molto a livello di **formazione** per saper fare tanto e saper fare il più possibile. Questo porta una **migliore integrazione**: se capisco quello che fai tu posso aiutarti e viceversa. E' importante sia per me che per il cittadino/utente che io acquisisca le conoscenze per aiutare i colleghi e per erogare un servizio in modo competente.

Strumentazione **informatica**. Il PNRR e l'agenda digitale si sono rivolti prevalentemente ai Comuni, a livello di interlocutori e gamma di risorse, e meno alle Unioni. Sui temi della transizione digitale l'Unione è pochissimo riconosciuta: in sintesi l'Unione deve pagare da sé. Come fare la digitalizzazione? E' fondamentale cercare di unificare l'unificabile a livello sia di servizi erogati che a livello di software. Stiamo passando all'era del cloud e dobbiamo uniformarci il più possibile l'uno con l'altro al fine di non creare ostacoli o intoppi alla gestione interna, già di per sé molto rigida e burocratizzata, o esterni nel rapporto con l'utenza, il fornitore. Anche per avere un bilancio unionale trasparente.

Si devono superare resistenze, ma i vantaggi di programmi uguali e che funzionano alla stessa maniera sono notevoli. La digitalizzazione ben fatta aiuta quando il personale si sposta di sede o si collega a distanza. Trova tutte le informazioni allineate e disponibili ed è favorito il front office.

COME FARE?



Profili Tecnici: interventi sulle RISORSE STRUMENTALI La digitalizzazione

- Unificazione del software gestionale dell'Unione e degli enti aderenti, con evoluzione in forma web-nativa;
- Potenziamento della connettività internet e riorganizzazione dei server;
- Unificazione e «bussolamento» dei siti web e delle relative interfacce delle pagine istituzionali dell'Unione e degli enti aderenti

VANTAGGI:

- Possibilità di collegamento in remoto per operare su un unico gestionale per ciascuno degli enti di riferimento «everywhere, everyday»
- Si può ovviare nella maggior parte dei casi alla «presenza sul posto» nelle sedi;
- Per il «cittadino dell'Unione» è più semplice la consultazione di 3 siti progettati nello stesso modo!

Limiti assunzionali. Per noi è valida la legislazione precedente alla 34 del 2019, quindi una testa per una testa riguardo al valore del 100% dei cessati dell'anno prima. Non abbiamo modo di dotarci di altro personale come Unione e tornare invece al personale dei singoli Comuni. Non è coerente con le necessità dell'aggregazione.

Come sopravvive economicamente un'Unione? Grazie ai trasferimenti regionali, contributi ordinari e straordinari, a qualche trasferimento ministeriale che in genere ultimamente è volto al ripiano del FAL, del Fondo di Anticipazione e Liquidità, che ha creato tanto clamore negli ultimi anni con questa incostituzionalità di una normativa che il Ministero stesso aveva approvato. Grazie al trasferimento dei Comuni per le spese del personale e delle missioni. Sono tutti trasferimenti, quindi quelli che il bilancio unionale recepisce con indicazioni chiare da quale Comune, quale fondo o quale contributo provengono: la spesa viene demandata/trasferita direttamente dai Comuni all'Unione, pertanto ogni Comune deve rifonderla (introitata dall'Unione come entrata) su voci chiare di bilancio, in modo immediatamente distinguibile per ogni singolo Comune, che si trova a rendiconto a dover verificare i singoli trasferimenti all'Unione in sede di riaccertamento ordinario dei residui.

Perché non si fa un bilancio unico nell'Unione? Dati tre enti integrati dovrebbe bastare un bilancio unico. Non è tuttavia possibile perché alcune voci di bilancio sono rimaste in capo ai Comuni e non è possibile "trasferirle". Ad esempio, la riscossione dei tributi è rimasta di competenza stretta comunale e non può essere fatta come Unione. I tributi sono riscossi dai Comuni e i Comuni trasferiscono le risorse all'Unione per le spese demandate, missione per missione. L'Unione spende, fa affidi dopo le gare svolte ricorrendo ad una CUC. L'Unione, per rendicontare ai Comuni aderenti le spese sostenute, emette note di riparto a cadenza mensile contenente copia di tutte le fatture e le spese sostenute dall'Unione per conto dei Comuni affinché sia rispettata la puntualità di rifusione di tali spese da parte di detti Comuni. I Comuni ricevono l'elenco puntuale per data di ogni fattura che riceviamo in Unione e trasferisce le risorse corrispondenti. E' un processo che comporta parecchio lavoro aggiuntivo, senza economicità, che lascia in difficoltà le Unioni.

Il riparto viene fatto generalmente a competenza e non in percentuale in base alla popolazione o altri criteri di incidenza sul totale. A recepimento da

parte dei Comuni delle note di riparto unionali, i Comuni le controllano e segue un nulla osta; l'ente trasferisce di conseguenza la risorsa con un atto interno tracciato. E' tutto trasparente, dalle pezze giustificative ai trasferimenti, ai controlli anche da parte degli Amministratori, non ci sono deroghe. La ragioneria gestisce tutto, dall'accertamento al mandato, dal bilancio alla richiesta dei contributi, fino a qualsiasi questione di carattere finanziario che riguarda tutti e tre gli enti.

Si deve procedere anche in questo caso per procedure codificate e sinottiche. I tre bilanci si fanno insieme. Usando un'immagine figurata posso lavorare con tre schermi, in mezzo il bilancio dell'Unione, a sinistra il bilancio di un Comune, a destra il bilancio dell'altro. Tutto deve coincidere in uscita per i Comuni, in entrata per l'Unione e di contro deve essere ribaltata perfettamente la spesa.

Si dividono i capitoli in maniera propria, cioè affidando ad ogni capitolo una determinata voce di entrata legata a un determinato ente, e ribaltando la diretta spesa sempre su un capitolo la cui codifica sia riportabile direttamente a quell'ente.

L'Amministratore alla fine dell'anno deve poter guardare il bilancio diviso in capitoli e ritrovarsi con la coerenza entrate-spese e tutto quadra. In origine, la gestione del bilancio non era così puntuale, era più complessa e molto meno chiara; si è scelta questa soluzione al fine di rendere la massima trasparenza nella gestione, e in questo senso ci ha aiutato anche la normativa: ora non si può derogare ai codici SIOPE, al piano dei conti, pertanto una classificazione più ordinata e dettagliata è d'obbligo.

Il bilancio va organizzato in modo che anche una persona non del mestiere, con un po' di studio possa arrivare a comprenderlo, pur per sommi capi, e soprattutto perché risulti tutto chiaro agli Amministratori e ai cittadini.

La nostra Unione è molto integrata ma una dimensione della spesa è rimasta esterna alla gestione, quella in conto capitale. Le opere pubbliche sono gestite in capo ai singoli Comuni ed è una scelta che ha una motivazione ragionevole: gli Amministratori dei singoli Comuni hanno preferito non adottare atti che trasferissero il patrimonio del proprio Ente all'Unione, e la scelta è stata lungimirante, anche con riferimento ai contributi che lo Stato eroga a queste finalità esclusivamente ai Comuni. Restano invece in capo all'Unione gli acquisti propri a seguito di contributi soprattutto regionali per acquisto automezzi piuttosto che attrezzature: questi acquisti trovano allocazione nel conto patrimoniale dell'Unione.

Anche i PGT sono due, anche se le necessità dei due Comuni sono esattamente le stesse e i territori sono quasi integrati. Ma per avere istituti comuni si deve lavorare fin dalla nascita dei procedimenti.

Come reagiscono i dipendenti, i fornitori una volta costituita l'Unione?

Una Unione integrata e ben impostata forma nel tempo una certa antropologia del personale. E' basata su coraggio, dedizione, passione e si ricava molta soddisfazione per aver portato i tre enti ad un livello elevato. Se dovessero arrivare degli esterni troverebbero una situazione a posto, organizzata e giusta per proseguire.

Inoltre con l'Unione si aprono spazi per gestire le aspettative di Funzioni specialistiche del personale. Gli enti privi di PO possono usufruire delle professionalità dipendenti in sharing. Il relativo fondo incentivante è creato e gestito come Unione.

Profili amministrativi e organizzativi: interventi sulle RISORSE UMANE



- Accentramento ed allineamento delle procedure dei tre enti aderenti a più livelli (contabile, amministrativo, di gestione);
- Ottimizzazione della formazione, estesa a livello unionale anche a funzionari di altre aree;
- Unificazione della P.O. di area;
- Gestione unionale/unificata del personale, contrattazione decentrata e fabbisogno, nonché dei servizi esterni a supporto;
- Personale demandato dagli enti all'Unione: possibilità di sharing

VANTAGGI:

- Gestione «sinottica» degli adempimenti: il bilancio unionale «nasce» insieme a quello dei comuni aderenti; alcuni adempimenti sono unificati (vd. personale);
- Lo sharing del personale, specie in realtà piccole, è fondamentale; con la formazione condotta a livello unionale si implementano a 360° le skills dei dipendenti anche su campi non direttamente di competenza – funzionari «jolly»

Fornitori. La gestione accentrata delle forniture porta ad avere un solo interlocutore che rende possibile qualche sconto. La liquidazione potrebbe invece non avvenire in tempi inferiori per i vari passaggi di controllo e approvazione delle fatture di competenza. Lo stesso per i lavori legati a trasferimenti statali o regionali che in genere sono spostati verso la fine dell'anno e non sempre si riesce a liquidarli subito. Vale comunque un impegno a rispettare totalmente i tempi di pagamento.

Prospettive. All'oggi l'Unione ha maturato esigenze molto diverse da quelle originarie. Possiamo puntare a ulteriori miglioramenti del funzionamento dell'Unione ma è fondamentale ragionare e investire su corrette politiche a livello di personale. Si dovrebbe poter disporre di un numero meno risicato di dipendenti perché l'assetto influisce sui servizi, sull'accessibilità dei cittadini, anche in materia di funzionamento interno. Ma le prospettive sono segnate in modo significativo dalla disponibilità decrescente dei fondi regionali. Non si è considerato che i contributi ordinari necessari a costituire una Unione si devono mantenere costanti sia nella fase di avvio che dopo, specialmente se si tratta di una unione di piccoli Comuni, che – per le ridotte dimensioni – non riesce a beneficiare del contenimento delle spese garantito, ad esempio, delle economie di scala.

Il motivo è che l'Unione è il “terzo ente” da gestire, in aggiunta ai due Comuni fondatori, ha i suoi adempimenti, i suoi bandi, i suoi contributi a cui aderire. L'Unione rappresenta un carico di lavoro neppure troppo leggero e non può proseguire con contributi regionali decrescenti.

La stessa critica va fatta ai contributi settoriali statali o del PNRR. In genere trascurano l'esistenza e non danno premialità per le Unioni o propongono contributi tematici per problematiche che non sono sempre presenti nei piccoli Comuni. C'è una distanza tra comunicazione di progetti nazionali e comprensione della realtà amministrativa locale.

...si potrebbe ancora migliorare!

1. La possibilità di avere in organico più dipendenti renderebbe l'operatività della missione più impattante ed efficace;
2. I fondi destinati alle Unioni, specie quelle più «vecchie», sono da parte di Regione e Stato in continuo e rapido decremento: anche le spese di funzionamento dell'Unione rischiano di non trovare più copertura;
3. In Unioni molto piccole il concetto di «economia di scala» non esiste;
4. Unione come «ulteriore ente» in ancora troppi adempimenti: eccessiva burocratizzazione delle procedure contabili ed amministrative;
5. Unione, scioglimento o fusione? Vantaggi e svantaggi

Un riepilogo e dove siamo ora. Quando i piccoli Comuni costituiscono una Unione la disponibilità di risorse è garantita nei primi anni ma poi si riduce progressivamente. La nostra Unione ora è tentennante e si trova a dover valutare quanto prevedono i contributi associativi regionali decrescenti: la

logica della loro riduzione nel tempo sembrerebbe anche volta a spingere i Comuni in Unione a valutare la scelta della Fusione.

La Fusione dopo anni di Unione non è un obbligo e comporta da parte degli Amministratori una scelta “forte” e univoca di unificazione in unico Comune, procedimento che deve necessariamente passare attraverso la decisione della popolazione, attestata con un referendum ad hoc: non è detto che la cittadinanza non presenti resistenza al procedimento di fusione, che porterebbe inevitabilmente alla perdita della propria “individualità/identità comunale”.

Inoltre, per arrivare alla Fusione sono necessarie procedure che vanno dalla toponomastica, alla scelta di un nome per il nuovo Ente che si va a costituire, al gonfalone, alla riprogrammazione completa della contabilità, e altro ancora che richiede una struttura preparata ma lasciata nell’incertezza... perché pur organizzandosi, preparandosi ad affrontare il procedimento, potrebbe accadere – come già precisato – che la Fusione non vada a segno in quanto “bloccata”, ad esempio, dall’iniziativa popolare, e si finirebbe con il creare un gran pasticcio.

Il nostro caso è in definitiva quello di una Unione che dopo un ventennio non si fonde e non si scioglie, resta in un limbo con livelli già molto integrati che non possono ormai essere ulteriormente efficientati. E’ una situazione sospesa che non sta portando a niente. Se le risorse scemano non sussiste nemmeno più la possibilità di utilizzarle per garantire la copertura finanziaria per i servizi. Sarebbe utile al riguardo, anche per sottoporlo al vaglio regionale al fine di una migliore comprensione delle necessità delle Unioni di Comuni volta ad un dialogo più proficuo, un **cruscotto unionale** con i dati di sintesi dello stato dell’Ente per orientare una possibile prospettiva.

Le misure dovrebbero indicare, ad esempio, l’incidenza del contributo regionale, il grado di integrazione, se è un ente deficitario, se ha delle difficoltà di cassa. Se il contributo non garantisce la continuità dell’Unione sarebbe utile fare riflessioni a riguardo: dal lato della Regione che eroga i finanziamenti in merito alla possibilità di prevedere incentivi maggiori per Unioni il più integrate possibile, dal lato dell’Unione se rimanere in questo limbo finché gli Amministratori non decidano se addivenire a scioglimento o a Fusione. Sarebbe pure auspicabile un intervento normativo per deburocratizzare le procedure di fusione e gestire in modo più flessibile il problema del referendum.

Prospettive

1. Quale destino per le Unioni?

- Il quadro geopolitico ed economico globale e i riflessi sulle piccole realtà (Comuni non associati e piccole Unioni di Comuni)
- Obiettivi comuni...e come realizzarli
- Semplificazione e integrazione: sempre di pari passo?
- La fusione: una meta possibile?
- Il supporto di Regione Lombardia: tipologie di bandi e contributi a sostegno delle GA
- “Decidere dove andare”: un quesito da porsi quotidianamente

Le **domande da porre a verifica** per la nostra Unione e per le altre di vecchia generazione sono tre: Cosa deve fare un'Unione per continuare ad essere veramente conveniente? Fino a quanto può durare con questo assetto regolamentare una Unione per continuare ad essere conveniente? Possono durare per sempre senza porsi una prospettiva?

Se manca il presidio della polizia locale.

Attilio Marconetti

La constatazione che riguarda la Polizia Locale nei piccoli Comuni è quella che in questa dimensione amministrativa il servizio viene un po' penalizzato, diventando una **privazione spesso e purtroppo obbligata**. Con alcune domande sulle conseguenze: a quali costi il piccolo Comune si priva del servizio? E con quali conseguenze pratiche per le Amministrazioni comunali e per i cittadini?

Le cause delle difficoltà derivano dalla capacità assunzionale limitata di molti piccoli Comuni, sia giuridica che economica, appena sufficiente per l'assunzione del personale strettamente necessario all'esistenza stessa dell'ente.

In situazioni così essenziali il primato operativo è assegnato alla Ragioneria che è ritenuto il settore più importante in un Comune. Se si ferma la Ragioneria si ferma tutto. Posso confermarlo per esperienza personale: nel mio Comune ci fu un periodo di vacanza del Responsabile finanziario e fu lavorativamente il peggiore di tutti, perché si era bloccata qualsiasi cosa, si è rischiato di non pagare gli stipendi, di non poter pagare i fornitori, eravamo all'arresto completo della macchina.

Subito dopo, come seconda funzione, viene l'Ufficio tecnico, l'ufficio che muove più atti fondamentali per il Comune; seguono poi l'Anagrafe e alla fine la Polizia locale. Purtroppo solo alla fine perché si può sopravvivere senza, surrogati in parte dalle forze di polizia dello Stato e rinunciando al servizio che la Polizia locale può dare.

In molti piccoli Comuni si potrebbero anche trovare le condizioni per poter assumere del personale della Polizia locale, ma sarebbe in quantità così esigua da rendere il servizio poco efficace perché occorrono operatori in un certo numero per riuscire a dare un servizio completo, ci sono i costi legati al software, alle attrezzature da utilizzare per lavorare anche semplicemente per gestire le sanzioni.

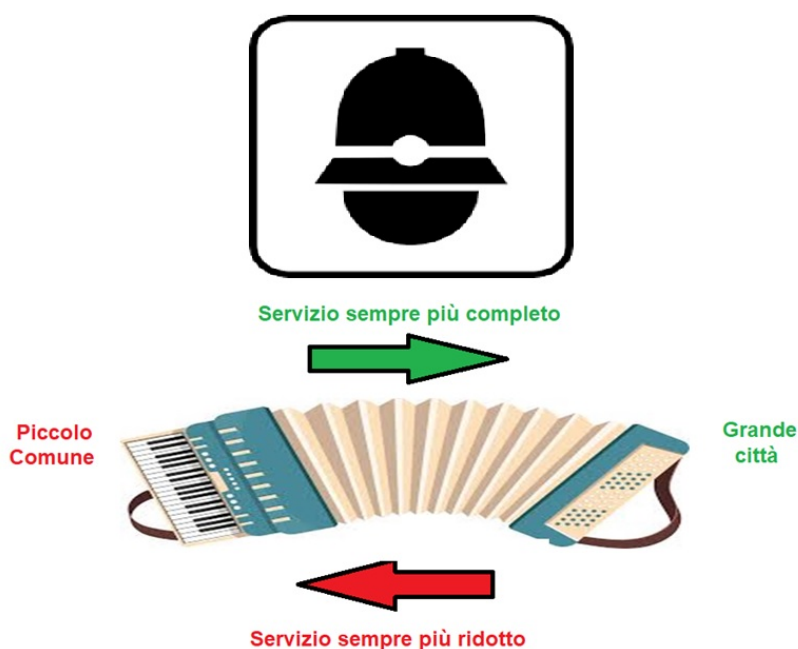
Una seconda criticità deriva dalla **scarsa attrattività economica dei piccoli Comuni**. Anche in presenza di possibilità assunzionale a volte nei piccoli i fondi aggiuntivi per il personale sono veramente esigui con riflessi sulle risorse per le retribuzioni della Polizia locale. Nei centri dove ci sono fondi adeguati il personale della Polizia locale percepisce da tali quote circa un 1/3 della remunerazione mensile.

L'immagine più appropriata per descrivere la situazione è quella della **fisarmonica**, più si allarga la popolazione, più si allarga l'entità del Comune, più si allargano i servizi che vengono dati dalla Polizia Locale. Se il numero dei residenti si fa piccolo, si riduce il servizio di Polizia locale e si stringe fino a non esistere proprio, più sono ridotte le possibilità di assumere personale da dedicare alla Polizia Locale. Quasi un rapporto diretto tra dimensione e servizio.

Restano indipendenti dalla dimensione comunale l'ordinamento del Servizio e le competenze, secondo la legge uguali per tutti i tipi di Comuni dalla grande città al piccolo comune.

Nella Legge regionale viene elencata una serie di funzioni: Polizia Amministrativa, Giudiziaria, Stradale. Dovrebbero essere garantite per tutti i cittadini, ma di fatto, a seconda del Comune dove c'è un servizio di Polizia locale, si possono trovare persone che fanno un lavoro diverso.

Il servizio di Polizia locale e l'effetto fisarmonica prodotto dalla dimensione comunale



Se considerate grandi città come Milano, Torino, Napoli, ci sono nuclei investigativi, nuclei di polizia amministrativa estremamente specializzati: annonaria, commerciale, nuclei dedicati alla pubblica sicurezza e personale distaccato nelle procure. Se andate in piccoli Comuni potete trovare personale che forse nemmeno esce dall'ufficio e a malapena fa un divieto di sosta. La

regola della fisarmonica è estremamente incisiva sul lavoro della Polizia Locale.

Si deve inoltre aggiungere che la norma di ordinamento della Polizia Locale risale al 1986 e risente l'obsolescenza del periodo. Dall'86 ad oggi le Polizie statali hanno avuto aggiornamenti, in ambito Polizia Locale invece l'ordinamento è rimasto datato agli anni '70 e questo influisce sul nostro sistema di pubblica sicurezza generale che distingue tra polizie statali civili e militari con confusione dei ruoli tra Polizia locale e le polizie di stato e nelle polizie di stato tra loro.

Una terza importante questione è la differenza nella presenza del Servizio di Polizia Locale ed il **presidio che garantisce del territorio**, con implicazioni tra le funzioni e i poteri del Sindaco e la Polizia locale.

Nell'effetto fisarmonica, minore è la dimensione più si fa importante il ruolo del Sindaco. I Sindaci dei piccoli Comuni, quando sono veramente legati al territorio, fanno di tutto e si trovano ad avere le stesse responsabilità di un Sindaco di una città più grande. Ma senza il supporto della struttura comunale. Il Sindaco che lavora in un piccolo Comune capisce che tra il proprio lavoro e il lavoro di un Sindaco di una città più grande c'è una differenza veramente sostanziale. E questo viene accentuato dalla mancanza di un presidio di Polizia locale.

Il Sindaco che dispone di un servizio di PL riesce ad avere un governo del territorio. Dalla Polizia Locale riceve notizie dal territorio e attraverso la Polizia Locale può esercitare una propria autorità in ragione delle grandi responsabilità che derivano dalle competenze comunali e da quelle di Sindaco in particolare. Molto spesso sono interessati da problemi come ufficiali di pubblica sicurezza, di polizia giudiziaria, sono la massima autorità sanitaria locale, responsabili dei TSO e delle ordinanze contingibili urgenti in materia sanitaria.

Questi poteri e queste funzioni, se hanno la possibilità di essere messi in pratica da una struttura di Polizia locale, hanno una traduzione immediata in una fattività concreta. Se un'ordinanza dispone il divieto di sosta ma non c'è nessuno che la fa rispettare o se il Sindaco deve chiedere gentilmente ad altre forze di far applicare le proprie decisioni che cosa si perde in quel contesto comunale? Qual è il prezzo di questa carenza, nelle situazioni dove la presenza del Servizio di PL è ridotto o addirittura assente?

Sia il Sindaco che l'Amministrazione comunale perdono una parte del governo del territorio. Rischiano di governarlo più sulla carta che nella realtà dei problemi.

Se si creano situazioni con segnali di disagio non c'è nessuno che li risolve. Un esempio riferito al Comune dove abito che non dispone di presidio di PL: è normale vedere due/tre persone su un motorino, persone che impennano, infastidiscono con rumori, bivaccano in vario modo. Tutto l'opposto nel Comune vicino che ha un servizio di PL minimo con cinque persone a pieno regime: di queste cose non c'è evidenza.

Ancora sulle situazioni senza presidio. Se un cittadino si trova una macchina davanti a un passo carraio deve chiamare il centododici e sperare che qualcuno da qualche parte venga a rimuoverla, alternativamente deve aspettare lì.

In genere nei piccoli Comuni ci dovrebbe essere una situazione più tranquilla, ma molte volte si formano sacche di maleducazione impressionanti e diventano lo standard di vita. Ci sono cittadini che magari per 30 anni sono stati abituati a fare ciò che volevano (parcheggiare ovunque, rumori e schiamazzi).

I Sindaci che si trovano a scontrarsi con queste circostanze, stretti tra i cittadini che vogliono situazioni più ordinate e cittadini con cattive abitudini, devono affrontare situazioni assurde, anche discrete resistenze, senza trovare le soluzioni.

Quando il Sindaco emette provvedimenti deve chiedere cortesemente alla stazione dei Carabinieri, o in loro assenza alla Polizia di Stato, di aiutarlo a mettere in atto le decisioni prese.

Una soluzione può essere cercata con le Unioni di Comuni, ma si deve riuscire a mettere insieme un numero adeguato di personale per avere un servizio dignitoso. Se l'Unione è solo una associazione sulla carta, se tra i Comuni associati c'è solo un agente e gli altri non ne hanno, non si va a risolvere niente di quanto si sperava. Col risultato che si annuncia un cambio di situazione atteso, specialmente nei territori che si sono abituati a nessun controllo, ma non si migliora.

Una opzione politica che è rimasta sulla carta dei disegni di legge prevedeva, per i Comuni che non arrivano a un certo numero di operatori di Polizia locale, di **passare la Polizia locale alla Provincia** nella forma di una funzione supplente delegata all'ente sovracomunale ma con capacità dispositive effettive, con potere decisionale e di intervento organizzato tra la Provincia e i Sindaci. Potrebbe essere un'opzione da riconsiderare per la parte dei Comuni che ne sono sprovvisti.

Comuni e Comunità montana.

Giuseppe Bufalino

Nell'affrontare il tema del rapporto tra piccoli Comuni e Comunità montana devo ricordare per il caso dell'Oltrepò pavese l'importanza dell'omogeneità della dimensione territoriale di valle o di collina, il ruolo di servizio complementare della Comunità rispetto a quello svolto dai Comuni, e specialmente la competenza della programmazione e della messa in opera di interventi.

Tutto questo viene da lontano, dalla Costituzione, e dalla legislazione che si è occupata di istituzioni montane. In particolare è un principio riconosciuto in Lombardia, Regione che ha conservato le Comunità montane e ne ha valorizzato il ruolo, senza depotenziarle alla forma delle Unioni montane.

Gli argomenti più interessanti da porre nel rapporto tra Comuni e Comunità montana dovrebbero essere i seguenti.

Come impostare una prospettiva di pianificazione di natura sovracomunale e non solo servente ai singoli Comuni.

Come trovare un equilibrio tra servizi ad erogazione solo comunale, servizi a gestione unionale e servizi che permettano di tutelare, valorizzare, pianificare il territorio guardando ad una prospettiva futura. Nello Statuto della Comunità montana ci sono le regole e le evidenze necessarie per tutelare, valorizzare, sviluppare, promuovere sia l'esercizio associato delle funzioni che una prospettiva di sviluppo. L'equilibrio da trovare è il ruolo, la funzione dei singoli Comuni rispetto alle forme associative costituite, le Unioni e la Comunità montana. Per evitare sovrapposizioni di servizi, perdita di efficienza, mancanza di governance strategica.

Va inoltre considerato che in Oltrepò abbiamo strutture dimensionali che non sono ottimali, non siamo in un territorio pianeggiante denso di abitanti dove riesco a generare un'efficace economia di mercato, e dove le pratiche da gestire sono proporzionate rispetto al numero di personale. In ambito montano i valori di efficienza e di funzionamento dei servizi sono diversi, inoltre se consideriamo le caratteristiche dell'Oltrepò pavese sono ancora più complicati.

E' una cosa positiva che la **Comunità montana** abbia una propria struttura, una propria autonomia e che possa essere messa a confronto con le funzioni e i ruoli degli altri enti del territorio, i **Comuni** e le **Unioni**.

I tre livelli istituzionali devono però riuscire a dare riscontri di efficienza e di governance anche e specialmente rispetto alle **politiche regionali** in atto

e alle risorse che sono chiamati a gestire. La sfida è se la dimensione della Comunità montana riesce ad essere uno strumento coerente con la pianificazione regionale.

Se interpretate i recenti orientamenti regionali l'opzione politica attuale è quella di valorizzare le terre alte, le Aree interne, cercando di portare avanti insieme una politica comune a tutte le realtà territoriali, in particolare per quelle che subiscono indici di decrescita maggiori.

Occorre però un **multilivello molto forte** con forte ruolo della Comunità montana in quanto beneficiaria di risorse regionali e occorrono meccanismi di controllo che evitino il rischio di tornare indietro, al 2008 e alle teorie delle scatole istituzionali che drenano risorse.

Per quanto riguarda l'Oltrepò pavese nei diciotto Comuni associati la copertura dei servizi è garantita, se va bene, da un dipendente per area organizzativa. Se va male ho operatori a scavalco, collaborazioni varie, insufficienti e si dovrebbero superare con modelli associativi adeguati. Se ho in alcune zone i tre livelli Comuni, Unioni e Comunità montana, cosa fa l'uno, l'altro e l'altro ancora? In particolare cosa attribuisco al Comune? Il nucleo comunale rientra nella tradizione italiana del campanile ma riesce a specializzare una funzione? Semplicemente di presidio, semplicemente una funzione amministrativa o anche tecnica? Per l'area tecnica continuo con collaboratori a scavalco o centralizzo le competenze e riesco a far uscire una dimensione strategica che considera per esempio tutti i PGT? Posso cedere le possibilità assunzionali per condividere personale nella convenzione o nella Unione? O in una società partecipata come stanno facendo altre esperienze?

Come posiziono l'edilizia privata e la pianificazione? E i bilanci in parte corrente? Se restano livelli istituzionali e funzionali sbilanciati la competenza tecnica sovracomunale rimarrà disomogenea e la minaccia è l'inutilità delle politiche pubbliche di sviluppo territoriale.

Torniamo a "Gian Antonio Stella" e alla visione di soggetti che drenano risorse in conto capitale rimanendo divisi in frazioni o ambiti più o meno ampi **ma insufficienti nel modello associativo** che stanno praticando.

Peraltro il contesto dell'Oltrepò è di decrescita di abitanti e di dipendenti pubblici che comporta un'altra domanda importante sul piano tecnico: se l'ICT può compensare queste tendenze critiche e diventare un elemento di tenuta e di cambiamento delle istituzioni locali e del territorio.

Tutto questo è noto, altrove si stanno tentando esperienze, nell'Oltrepò restano come questioni che fanno da sollecitazione, restano come temi interessanti da discutere tra gli Amministratori del territorio.

Una governance a tre livelli: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montana.

Carlo Ferrari

I 18 Comuni della Comunità montana corrispondono a 16 mila abitanti complessivi, 477 chilometri quadrati, popolazione forse la più anziana della Lombardia, decrescita forte, digital divide abbastanza forte. Tra i 18 Comuni Montesegale appartiene al gruppo dei più piccoli.

In questa situazione **sono necessari e richiesti tentativi associativi** ben impostati. Per la materia servizi sociali, lo spunto per arrivare ad un **progetto di servizi sociali** associati è venuto sicuramente dalla Strategia nazionale delle aree interne e al progetto hanno concorso insieme Comuni, Comunità montana e Regione Lombardia.

Il progetto che si è formato prevedeva obiettivi sicuramente ambiziosi, vista la parcellizzazione territoriale che deve considerare Comuni da 300 a 3.000 abitanti. Non era facile mettere in piedi un progetto di servizi sociali associati, perché si devono dare servizi su un territorio molto vasto dove oggettivamente i costi dei servizi sono superiori ai costi medi regionali. Se penso ai servizi sociali costa di più il tempo di trasporto dell'operatore sociale o dell'infermiere che va dalla persona anziana del costo di fornitura del servizio. La premessa è quindi la difficoltà oggettiva di erogare servizi in regime di efficienza.

Un altro esempio riguardante i **servizi di istruzione**. Se un bambino in età scolastica abita in una frazione di uno dei Comuni della Comunità Montana ed è l'unico in quella frazione, possiamo solo garantire l'accesso ai servizi scolastici soddisfacendo così un bisogno primario. In questa situazione, non è possibile trovare efficienza nei servizi: anche unendo tutti i servizi sociali della Comunità Montana, l'efficienza rimarrebbe irraggiungibile. Dobbiamo concentrarci sulla ricerca dell'efficienza dei servizi dove è realmente possibile.

L'obiettivo nostro era partire da questa situazione valorizzando la Comunità montana che secondo noi è un ente strategico perché comunque ha abituato i Comuni a parlarsi e a favorire qualsiasi convenzione o qualsiasi Unione di Comuni. Può essere una cosa semplice ma è importante che tra gli Amministratori ci siano buone relazioni, comunque preliminari agli aspetti tecnici delle varie forme associative.

Si deve arrivare ad avere due tipi di governance sul territorio della Comunità montana. Per prima, una risposta da parte delle associazioni dei

Comuni, l'Unione dei Comuni, che dà i servizi, le funzioni fondamentali, i servizi più vicini al cittadino. La seconda, una risposta di coordinamento da parte di un ente territoriale come la Comunità montana che ha una visione complessiva di area e quindi su alcuni servizi – penso al turismo, a parte dei servizi sociali, alla centrale unica di committenza, ad altri servizi di ampio respiro di programmazione o progettazione. Sono esempi di servizi da mantenere a livello di territorio e non di singola area.

Il modello a tendere prevedeva di dividere sostanzialmente la Comunità montana in quattro aree che a loro volta potevano coincidere con **quattro Unioni di Comuni**. Avrebbe fatto confluire nell'ente territorialmente superiore della Comunità montana un coordinamento parziale dei diciotto Comuni così da arrivare nell'Assemblea generale con delle proposte. Il modello a quattro area doveva semplificare e insieme coordinare.

Quanto alle esperienze concrete Monteseale è in Unione con altri quattro Comuni, tre appartenenti alla Comunità montana e uno esterno, limitrofo al territorio della Comunità. L'Unione è molto integrata e tutto il personale è stato conferito. Questo **ha aiutato perché c'erano troppe funzioni a scavalco**, il tecnico veniva due ore in un Comune e poi andava in un altro, si è cercato di avere un'Unione con almeno un Responsabile per ogni settore e l'organizzazione ne ha ne ha giovato. Ritengo anche che quest'Unione possa allargarsi. Sul territorio è inoltre attiva l'Unione di Cecima e Pontenizza, che potrebbe allargarsi per arrivare veramente a creare quattro Unioni e semplificare il lavoro della Comunità montana.

Ancora in materia di Unione, ci sono state criticità nella prima fase, che richiede collaborazione tra Amministratori e dipendenti; una criticità che rimane è il doppio bilancio per ciascun Comune e per l'Unione. Deve invece bastare il bilancio unico.

L'altra evidenza è la limitata premialità per le Unioni di Comuni. Se non si vuole ricorrere alla coercizione e forzare in questo modo la propensione associativa allora si devono **favorire i Comuni che scelgono di andare in Unione**. In alcuni bandi siamo costretti a partecipare Comune per Comune, quando potremmo partecipare come Unione e accentrare anche la programmazione.

Un altro spunto negativo sull'Unione è la riduzione progressiva dei finanziamenti, che dopo tre anni vanno a scalare.

In misura effettiva, su un territorio come il nostro, dove i costi per garantire i servizi sono sempre piuttosto elevati, anche il Fondo di solidarietà

comunale è passato per un Comune come Montesegale, in poco più di 10 anni, da centosessantamila a cinquantamila euro di trasferimenti annui.

Sono arrivati fondi compensativi che abbiamo usato per sistemare le strade e per altri piccoli interventi, ma un taglio così grande sulla spesa corrente è molto percepito. Arriviamo al paradosso di avere più risorse per gli investimenti strutturali in conto capitale e a dover far cassa a Enti più grandi. Un Comune di piccole dimensioni può fare un'anticipazione di cassa di centomila euro e deve invece anticiparne quattrocento, cinquecentomila su progetti di investimento. Sono aspetti da risolvere nella normativa.

Il riconoscimento politico è più importante della proposta di Fusione.

Alessandro Pettinari⁶

Filighera è stata protagonista di un **iter di Fusione con Belgioioso non andato a buon fine**. Sono stati fatti incontri, studiata la materia, considerate le debolezze e le forze in campo, ma il risultato è mancato.

La debolezza principale del Comune di Filighera allora era che un dipendente fisso doveva mendicare ore di servizio tecnico ad altri enti, doveva mendicare ore di anagrafe, di finanziario e altro. Il partner possibile, il Comune di Belgioioso era invece un po' più strutturato.

Preparato il progetto di Fusione, si fanno gli incontri e si arriva al referendum, che secondo la normativa regionale lombarda ha un risultato vincolante.

A Belgioioso va a votare circa il 20% degli abitanti e si vince di poco, a Filighera va a votare il 75% degli abitanti, quindi con forte interesse alla continuità del campanile, e i votanti non sono favorevoli. 120 favorevoli e 350 contrari, 20 a 80.

Non era prevista la demolizione del Comune ma abbiamo sentito pareri molto discutibili: alcuni cittadini erano contrari al Municipio ubicato a Belgioioso (anche se era previsto che gli Uffici rimanessero strutturati al Comune di Filighera, dove è attualmente), il tabaccaio aveva paura di perdere la licenza, non mancavano preoccupazioni sulla Parrocchia che sarebbe cambiata. In caso di Fusione infatti la Chiesa di Filighera e il Parroco non saranno stati più gli stessi.

L'anno successivo c'erano le elezioni, si era ripresentata l'Amministrazione uscente e, senza che diventasse un referendum sull'Amministrazione, sulla persona del Sindaco, abbiamo vinto 60-40. **Il progetto di Fusione e la valutazione dell'Amministrazione che lo aveva proposto sono rimaste due cose totalmente distinte.**

Ora, sepolta la questione della Fusione perché non ha avuto seguito, continuiamo con un'Unione, sempre con il Comune di Belgioioso.

A distanza, riconosco che rimane una differenza tra la percezione, della base, delle persone, sul principio di sovranità del Comune e quello che succede realmente nel funzionamento dei piccoli Comuni. Si può dire, giustamente, che non interessa ciò che succede.

⁶ Contributo rielaborato da appunti dei Curatori, sulla base dell'intervento dell'Autore.

Un esempio è sulle risorse del PNRR. Una delle difficoltà principali che abbiamo nell'ultimo mandato è che sono giunte molte risorse ma non è semplice metterle in campo. Dobbiamo continuare tuttora a mendicare quattro ore di Ufficio tecnico alla settimana e con ottantacinque mila euro destinati ai piccoli Comuni, cinquantamila euro dal PNRR, si fa fatica a trasformarle in progetti perché quattro ore bastano appena per le attività ordinarie.

Una sintesi sulla scelta del referendum: quando quattro persone su cinque dicono no alla proposta di Fusione la volontà è palese e non si può che prenderne atto e seppellire definitivamente il progetto. Anche se ci sono stati movimenti oppositivi che hanno spinto per il no e possono avere influito.

Va rimarcato che non hanno avuto peso i vantaggi economici della Fusione, con trasferimenti aggiuntivi di quasi dieci milioni in dieci anni. Avremmo anche potuto ridurre il carico fiscale, come hanno fatto alcuni Comuni che hanno scelto la Fusione, ma i benefici teorici non sono stati percepiti. Peraltro se alzo di poco l'addizionale IRPEF incide per centocinquanta euro, dieci euro al mese. Più controllata invece la Tari, più evidente da un anno all'altro. Si sente di più.

Alla fine in un processo democratico i cittadini decidono e nella nostra esperienza non hanno gradito la scelta della Fusione e hanno confermato l'autonomia amministrativa di Filighera.

Sindaco e Tecnico. Impegno e sfida comuni.

Ivana Maria Cartani

Sono Sindaco di Sant'Alessio con Vialone, alla fine del mio primo mandato. Il mio è un Comune di mille abitanti, cresciuto molto negli ultimi vent'anni passando da 300 a 1.000 abitanti. È un Comune di pianura, sobborgo poco a nord di Pavia.

Questa carica amministrativa mi è un po' cascata addosso. Per alcuni sono stata la persona giusta al momento giusto, per me è stata proprio una sfida.

All'inizio non sapevo nulla di quello che c'è all'interno di un Comune e in cinque anni l'ho imparato; quindi, più o meno sono diventata Sindaco e Tecnico in contemporanea. **È stata una bellissima sfida, la rifarei e infatti mi ricandiderò.**

Andrò avanti con quello che è il mio percorso amministrativo.

Lo consiglierai a tutti, ma dico che nei piccoli Comuni l'approccio che occorre è quello di una missione vera e propria. Una missione vera e propria anche per i tecnici, perché il Tecnico nel piccolo Comune è il cuore, il braccio destro del Sindaco. Sa come è impostata la parte politica e aiuta anche a gestire alcune criticità che si possono creare. Il Tecnico nel piccolo Comune non è un semplice dipendente, non lo è neanche il ragioniere, il vigile o l'operatore dell'anagrafe.

Per gli aspetti di coalizione e di codecisione tra Comuni devo dire che invidio molto i Comuni dell'Oltrepò, che hanno la loro Comunità montana e permette loro di stare insieme, di parlarsi e di mettere a sistema molte risorse. Questo per i Comuni della pianura non è possibile, ci siamo sentiti tra pochi e per costruire una cordata di quindici Comuni. Ci siamo riusciti ma è stato molto complicato, perché ognuno di noi deve chiamare gli uffici dell'altro, mettersi d'accordo anche soltanto per la firma digitale.

Avere un organo che mette insieme tanti piccoli Comuni è un vantaggio enorme. Ho capito anche i vantaggi delle Unioni di Comuni e approfondirò l'argomento.

La situazione attuale nel mio Comune è di un dipendente a tempo indeterminato a 36 ore per la Ragioneria. Un dipendente a 36 ore per la Polizia locale, in convenzione con il Comune di Zeccone (diviso ogni 18 ore, con tantissime lamentele, anche da parte del vigile). Per l'Anagrafe c'è un presidio di 30 ore e per l'Ufficio tecnico c'è un tecnico per 6 ore. Nel Comune di

Sant'Alessio c'è poi anche la sottoscritta che è Architetto e il Vice Sindaco che è Geometra. Entrambi diamo una mano notevole alla gestione dei procedimenti dell'area tecnica.

A parte questa particolarità di Sant'Alessio, devo dire a chi ha intenzione di fare il Tecnico in un piccolo Comune che avrà a che fare con moltissime cose di cui non ha mai sentito parlare e si deve documentare molto. Ha possibilità di arricchirsi molto sul piano professionale e per certi versi può divertirsi molto, diventando una specie di eroe.

Requisiti per un'Unione che funziona e aiuta i piccoli Comuni.

Andrea Milanesi⁷

Sono Sindaco dal maggio 2014 di Cecima, Comune di 245 abitanti e contemporaneamente Tecnico in un Comune di 5.000 abitanti dove mi occupo di lavori pubblici.

Prima di fare il Sindaco ero Consigliere, i ruoli sono proprio diversi. Si può pensare che gli Amministratori abbiano tutti lo stesso ruolo, in realtà quando ti capita di fare il Sindaco, soprattutto in un paese piccolo, molte volte ti trovi quasi ad essere solo. Immagino che anche gli altri colleghi Sindaci abbiano provato un po' di sconcerto perché effettivamente mettere insieme delle comunità piccole è sempre più difficile.

Quando sono arrivato mi sono trovato con più di dieci chilometri quadrati di territorio collinare da gestire. Parte a duecento metri e arriva a settecentotrenta. C'erano un'impiegata che faceva sostanzialmente di tutto e un operaio esterno che faceva l'autista di scuolabus. Buona parte della mattina era occupata dal servizio alle scuole per poi fare nel resto del tempo manutenzione su tutto il territorio. Difficile la situazione finanziaria, legata al taglio dei trasferimenti, che dal 2014 in avanti ci ha toccato in maniera diretta. E' stato un percorso in salita, ma è riuscito, devo dire, grazie alla scelta di costituire l'Unione dei Comuni Terre di Malaspina tra Cecima e Pontenizza.

L'Unione è stata la nostra salvezza. In quel momento nessuno dei due Comuni era dotato di capacità sufficiente per poter andare avanti e mantenere i servizi. Le risorse destinate all'Unione, il contributo straordinario e la possibilità di fare qualche investimento per partecipazione a bandi – dove come Unione potevamo avere magari non tanto una corsia preferenziale ma qualche punteggio in più – ci hanno garantito la sopravvivenza e soprattutto il mantenimento di quelli che erano i servizi.

Fatta l'Unione e coperti tutti i servizi, abbiamo incominciato a lavorare sulla **manutenzione del territorio**.

Cecima aveva un motocarro, un tosa siepi e un decespugliatore come dotazione strumentale. Adesso in Unione abbiamo due trattori, due scavatori, quattro camioncini per le funzioni particolari e una serie di attrezzature manutentive che ci garantiamo con due operai su un territorio collinare di 38 chilometri quadrati, con tutte le problematiche del caso.

⁷ Contributo rielaborato da appunti dei Curatori, sulla base dell'intervento dell'Autore.

Ancora adesso, nonostante i tre bilanci, tutti gli sforzi, i doppioni, i contributi che devono essere monitorati dai singoli Uffici tecnici comunali (che siano PNRR o di altre fonti), consideriamo molto positivo il ruolo e l'esperienza dell'Unione. Non abbiamo più remore nell'affrontare i vari progetti ma sarebbe ottimale se avessimo un po' più di ore dell'Ufficio tecnico anche per una gestione ordinaria migliore degli adempimenti che incombono su tutti i Comuni.

Insisto sulla funzione dell'Ufficio tecnico perché i lavori pubblici sono di fatto il braccio operativo dell'Amministrazione e l'obiettivo principale delle amministrazioni locali.

Come Sindaco tendo sempre a spingere le attività, a ottenere il contributo per cantierizzare, portare avanti, fare le corse contro il tempo. La parte preliminare è fatta dalle candidature per la progettazione, poi segue il cantiere e la cantierizzazione dell'opera. Sono procedimenti che realizzano ma di fatto portano sugli Uffici il fardello incredibile di tutto quanto va seguito fino alla rendicontazione di quello abbiamo ricevuto.

Perché, parlandoci chiaramente, i Comuni piccoli come il mio e i tanti altri sul territorio pavese non hanno una capacità finanziaria propria per poter finanziare i lavori. Tutti i lavori vengono fatti per contributi o per trasferimenti da Stato, Regione, Comunità montana e altri enti.

La partecipazione a bandi o la ricerca di altri tipi di finanziamenti è diventata la parte più rilevante del lavoro e assorbe quasi totalmente gli Uffici, i quali invece di monitorare la parte cantieristica devono seguire il monitoraggio amministrativo per ottenere finanziamenti. I Comuni che hanno un organico importante riescono a fare le due attività, partecipazione ai bandi e controllo dei cantieri. I piccoli con organico insufficiente devono invece subire le complicazioni del monitoraggio telematico, che anziché semplificare spreca risorse che si potrebbero utilizzare in altro modo. Difficoltà arrivano anche dai continui cambi di procedura: gli Uffici imparano a utilizzare i monitoraggi, a lavorare in determinato modo, poi cambia tutto e si riparte da zero sempre con tutte le difficoltà del caso.

L'Unione richiede alcuni requisiti per poter funzionare. La sinergia tra Amministratori e le precondizioni territoriali. La caratteristica principale del poter andare d'accordo non è un problema di tipo politico, ma un problema di parità, di caratteristiche. Le necessità dell'uno e dell'altro devono più o meno corrispondere nell'Unione e questo avviene quando concorrono realtà abbastanza equilibrate. Se si prende un Comune da 5.000 abitanti e lo si mette in Unione con un Comune di 300 si determina un assorbimento totale

del piccolo nel grande. Quando si creano gli Uffici unici non è inserimento del piccolo nel grande ma inglobamento e non ci si accorge più delle differenze. Di fatto una sorta di incorporazione.

Cecima e Pontenizza erano il primo un Comune di 250 abitanti e il secondo di 780. Il rapporto è sempre stato confermato anche sui trasferimenti, un terzo e due terzi, più o meno. Alla fine abbiamo sempre avuto le stesse caratteristiche, gli stessi problemi e li abbiamo sempre gestiti insieme. In otto anni di lavoro insieme, dal 2016, non abbiamo mai avuto particolari criticità. L'Unione funziona se gli obiettivi e le caratteristiche sono gli stessi.

Una seconda conferma viene dall'Unione dove lavoro che è fatta da tre Comuni, due da 300 abitanti ed uno da 5.000. C'è una parola importante che spesso manca e si chiama **equilibrio**. In particolare, nelle Gestioni Associate e più di tutto nelle Unioni è richiesta una gestione molto paziente, e sapiente, di tanti equilibri. Se si riesce a determinarli e a prostrarli nel tempo, le associazioni funzionano. Se li si dà per scontati e si gestisce queste macchine come se camminassero da sole sulla base del mero equilibrio amministrativo formale, vanno rapidamente in crash.

Il compito degli Amministratori è ovviamente cercare di andare d'accordo; il compito dei Tecnici, come me, che stanno negli uffici e soprattutto di chi coordina è preparare le Strutture quando a volte gli Amministratori non vanno d'accordo. Ci sono una **molteplicità di equilibri che vanno conosciuti** e visualizzati in concreto. Vanno prima determinati e poi portati avanti nel tempo. Se si perdono di vista questi equilibri e si prende in mano la macchina amministrativa (soprattutto le Gestioni Associate) come se fosse un qualsiasi dispositivo che può essere caricato a molla e va da solo, succedono disastri. Accadono non per mancanza di volontà, ma per mancanza di visualizzazione e di gestione di questi equilibri, che non stanno negli atti formali, ma nel capire le relazioni tra Amministratori, tra Uffici, tra Uffici dei vari enti, tra ciascun Ufficio e il suo Sindaco. Per evitare che prevalga il principio "sì siamo in Unione, però questo è un mio dipendente".

Da Tecnico non consiglierei mai un'Unione tra un Comune di 5.000 abitanti e uno di 300, ma uno di 5.000 e due di 300 può anche funzionare se i due piccoli fanno da contraltare al grande. Il grande non può fagocitare i due piccoli e i piccoli non possono soverchiare il grande. Quindi bisogna creare una governance che costringe a collaborare, viceversa non realizzare l'Unione.

In realtà nel nostro caso specifico siamo partiti in quattro, poi di fatto ci siamo trovati in due, abbiamo capito che comunque l'Unione poteva funzionare.

Hanno aiutato anche le regole assunzionali e la disponibilità di creare il fondo per le incentivazioni, in assenza del quale ogni direzione è vana, mancando la capacità di gratificare le persone.

Dal programma di mandato al ruolo del Sindaco.

*Elio Grossi*⁸

Nella storia le due frazioni di Santa Cristina e Bissone sono state unite nel 1841, anticipando i tempi e senza avere benefici economici, poi nel 1863 hanno deciso il nome attuale. Comunque, anche allora rispetto alle decisioni sulla sovranità comunale il contenzioso non mancava.

Porto una testimonianza su **come si costruisce la rappresentanza politica** in un piccolo Centro, dalla formazione delle liste alla scelta dei candidati.

La mia esperienza proviene dagli anni '80 e ora sono al terzo mandato, 15 anni di attività politica locale.

Tutto prende inizio da un contesto particolare, ormai alcuni decenni fa, che corrisponde alla fine di un ciclo amministrativo. Ci siamo trovati io e altre persone con affinità, non tanto politiche, ma sociali e ci siamo posti il problema di come impostare un'azione amministrativa. Per prima cosa, abbiamo sperimentato un metodo di lavoro che non partiva da un uomo solo al comando, ma dalla creazione di un gruppo di persone con una certa sensibilità sociale per il comune impegno nel volontariato. Un gruppo di 20-25 persone che si trovano a condividere quella che è poi diventata una visione amministrativa. Nel nostro paese non è stata una cosa da poco.

Questo momento è uno dei più suggestivi per una persona, un cittadino che si approccia a queste tematiche, a questi impegni. E' il momento in cui si costruisce qualcosa di veramente importante, uno schema di proposte, una visione per il territorio, facendo una fotografia sulla realtà e poi proiettando il Comune in un contesto territoriale.

Il lavoro di confronto è partito qualche mese prima rispetto alle date elettorali presunte, è durato qualche mese ed è stato un lavoro creativo e condiviso. Alla fine si doveva scegliere un candidato Sindaco e scegliere chi poteva far parte di una lista elettorale che partecipava per vincere, sicuri del programma da svolgere.

Abbiamo cercato di scegliere persone autorevoli perché il messaggio principale era quello di impostare con i cittadini un **rapporto di reciproca fiducia**. Nel 2009 sono stato scelto come candidato Sindaco, anche perché ero introdotto bene nel sociale e avevo esperienze amministrative.

⁸ Contributo rielaborato da appunti dei Curatori, sulla base dell'intervento dell'Autore.

Il discorso di avere una persona che bene o male ha avuto un'esperienza amministrativa poteva essere secondo gli organizzatori della lista un valore aggiunto. Queste le dinamiche organizzative e le opportunità che avevamo nel 2009.

Adesso è cambiato molto rispetto solo a 15 anni fa, specialmente il contesto demografico, ma ci tornerò più avanti. In un piccolo paese ci sono le amicizie, le parentele, tanti fattori che devono essere considerati e ultimamente anche le immigrazioni, almeno un 10% di nuovi immigrati, persone che sono venute ad abitare senza aver nulla a che fare con le relazioni e le tradizioni sociali. Si è presentata l'esigenza di integrare queste realtà, importanti e da gestire.

In materia di immigrazione la risposta che ho potuto dare è stata in termini di servizi.

Gli immigrati hanno delle esigenze, le rappresentano e noi dobbiamo rendere disponibile i servizi. Un esempio è il pre e post scuola. Abbiamo impostato un servizio che rispondesse ai problemi dei genitori che lavorano e non hanno parenti o altri appoggi a cui delegare i figli nei tempi non scolastici, favorendo un rapporto di reciproca fiducia (confermato ad esempio dalla grande partecipazione al saggio scolastico per il Natale).

Non è tutto semplice e la difficoltà sta nel fare ragionamenti collettivi, non in ordine sparso. Per quanto riguarda la lingua abbiamo proposto corsi in italiano a cui hanno partecipato le donne. Si è cercato un approccio interpersonale per raggruppare le esigenze e gestire i vari bisogni.

In senso generale bisogna impostare una strategia e un approccio corretto, rispettoso sia dei bisogni che dei doveri. L'ascolto è sempre reciproco e credo che nel momento in cui una persona sceglie di vivere in un territorio abbia anche la volontà di costruire un rapporto favorevole con il territorio per viverci in modo armonioso. Ma vale il principio della disponibilità reciproca, da chiarire subito e da praticare in modo anche severo.

Dopo il primo mandato, senza che fosse impostato un automatismo, abbiamo sempre cercato di creare una **condizione di condivisione**. Un Sindaco uscente non deve per forza ricandidarsi perché è il più titolato. Bisogna rapportarsi con le opportunità e innanzitutto le condizioni per ricandidarsi. La mia convinzione è che non si debbano personalizzare le cariche, bisogna cambiare. Però **si fatica a trovare candidati Sindaci nei piccoli Comuni**. Se mi rapporto a quella che era la storia amministrativa di qualche decennio fa, prima era un piacere amministrare. Ora si presentano

anche complicità, dinamiche e rapporti difficili con i cittadini, che appesantiscono l'opera di volontariato svolta da un Sindaco. Nei piccoli Comuni gli Amministratori operano come volontari, mentre in grosse realtà esistono apparati amministrativi che confinano loro solo nel ruolo politico.

Dobbiamo rapportarci con la necessità, sopperire alle carenze organizzative e di organico, interfacciarci direttamente con i cittadini. I miei colleghi Sindaci possono confermare che **quotidianamente i cittadini hanno come riferimento il Sindaco**. E come Sindaci si fa e si dà molto, pure troppo alle nostre piccole comunità.

Poi innoviamo anche nel rapporto con i cittadini, con i gruppi whatsapp eredi delle necessità dovute al Covid, quando non c'erano informazioni e i cittadini non erano solo preoccupati, ma quasi terrorizzati. Sono esperimenti appropriati per piccole comunità e servono per ribadire le necessità di reciproca fiducia tra cittadini e amministrazioni. Deve essere un interscambio, si deve essere disponibili al contatto telefonico quando hanno disagi o un bisogno, servono colloqui diretti.

La raffigurazione dell'impegno degli Amministratori e del rapporto con i cittadini è quella di un carretto carico, pieno di programmi e aspettative. Nel percorso dobbiamo affrontare una salita, servono coloro che tirano il carretto, Sindaco e Consiglieri, ma ci vuole dietro gente che spinga e sono i cittadini o le associazioni. Tenere un rapporto corretto è importante perché assieme si può arrivare. Ci sono territori e comunità che spingono più e altri che spingono meno, ci sono anche quelli che mettono ceppi e formano insidie. Le persone dei piccoli Comuni viste da lontano sembrano tutte uguali, ma da vicino sono tutte diverse. Ci sono problematiche e denominatori comuni, ma quei denominatori considerati da un punto di vista organizzativo e tecnico fanno vedere le differenze delle comunità, che è poi la parte che torna agli Amministratori eletti.

Gli Amministratori eletti e le loro differenze sono il riflesso dell'eterogeneità.

Non vanno persi i rapporti territoriali e si deve pensare cosa lasciare ai nuovi Amministratori che arriveranno. Alcuni esempi: la CRO, organizzazione efficiente, strutturarsi in modo di garantire i Responsabili di servizio nelle due aree principali (la contabilità finanziaria e tecnica di tutto rispetto con un avanzo di cassa).

Nel rapporto tra Amministratori e Tecnici non ci sono imposizioni: la parte politica fa il proprio, la parte tecnica e amministrativa anche. La parte

politica non interferisce ma deve far presente gli obiettivi, da raggiungere insieme.

Dietro il bravo Amministratore ci sono anche bravi colleghi che hanno concorso a fargli fare bella figura e Tecnici competenti e comprensivi. Il Sindaco rappresenta la comunità e ne risponde, nel bene e nel male.

Tra Amministratori e Tecnici bisogna sempre trovare un equilibrio, una giusta collaborazione. In questi anni non sono mancate sfide, ma è stata salvaguardata la responsabilità e autonomia del Tecnico e insieme la responsabilità politica dell'Amministratore, che si impegna personalmente verso i cittadini. L'amministratore non deve forzare il Tecnico, a sua volta il Tecnico non deve far leva per influenzare le scelte politiche. Può piacere o non piacere: l'Amministratore è stato legittimamente eletto e va rispettato come tale.

Un impegno di rilancio, con attenzione ai processi associativi.

Marco Pietro Dapiaggi⁹

Uno dei motivi per cui nel 2014, insieme a un gruppo di amici, abbiamo pensato di proporci come **alternativa amministrativa** è legato allo stato poco dinamico del paese. A confronto con i Comuni limitrofi come Retorbido o Torrazza Coste che hanno avuto incremento demografico, Codevilla vive i problemi del decremento demografico. Siamo adesso 922 abitanti, quando mi sono insediato eravamo 995, perdo circa 20-22 abitanti l'anno e ho un incremento demografico di una-due unità. I motivi stanno in errori e in scelte sbagliate di chi mi ha preceduto.

Nel 2014 non ce l'ho fatta, però dal 2014 al 2019 mi sono fatto un po' di palestra. Ero completamente inesperto di politica e nei primi tre anni sono stato, siamo stati, una spina nel fianco dell'Amministrazione. Poco meno di cinquanta tra interrogazioni, interpellanze, mozioni, ordini del giorno. Praticamente in ogni Consiglio comunale c'era qualche proposta dall'allora minoranza. Quando si andava in discussione ricordo il Segretario comunale che – finita l'esposizione dell'ordine del giorno da parte del Sindaco, dell'Assessore, del Consigliere delegato – volgeva lo sguardo al bancone della minoranza che prendeva la parola e confutava o proponeva in qualche modo.

E' stata un'esperienza di opposizione politica anche costruttiva, con ordini del giorno che tendevano a portare avanti il programma elettorale purtroppo non approvato dalla cittadinanza nel 2014; nell'arco di qualche anno abbiamo per qualche punto ottenuto la condivisione da parte del Sindaco. Alla fine, negli ultimi due anni prima delle elezioni si può dire che a Codevilla c'erano due Sindaci che portavano avanti ciascuno la propria proposta politica. Nel 2019 ci siamo riproposti e abbiamo raggiunto il 67% di voti pur arrivando da una minoranza. Quindi la possibilità per chiunque di proporsi e di essere eletto c'è. Magari non subito ma si deve restare coerenti e non demordere.

Cosa succede di sovente nelle Amministrazioni? Si va in campagna elettorale, si presentano programmi interessanti, ma la parte non eletta, dopo i primi mesi in cui cerca di agitarsi e rivendicare, tende a evaporare, rilegandosi nell'attesa di ripresentarsi dopo cinque anni.

⁹ Contributo rielaborato da appunti dei Curatori, sulla base dell'intervento dell'Autore.

La possibilità di diventare Sindaco è concessa a tutti, anche a chi non ha un background politico-amministrativo e anche a chi non è originario del luogo.

Il Sindaco ha un impegno sfidante, ad esempio sviluppare un buon rapporto con i dipendenti comunali, gestire le esigenze dei sindacati, far quadrare il bilancio in condizioni di scarse risorse.

Abbiamo 340mila euro di I.M.U., i terreni edificabili, ma ci scontriamo con 240mila euro di spese del personale, 110mila euro di spese per l'illuminazione pubblica, 60mila perché abbiamo oltre 20 chilometri di strade non completamente illuminati, cinque frazioni, 60mila euro di spese di riscaldamento tra il plesso dell'edificio comunale e le scuole. Fatto il saldo tra entrate e uscite, i margini operativi per poter apportare dei miglioramenti al paese sono veramente risicati. Sono arrivati anche contributi dal Governo, 70mila euro.

Inoltre, il personale è veramente risicato. Abbiamo una persona ai Servizi Demografici, una in Ragioneria, un addetto alla Polizia locale, la cuoca che fa anche da donna delle pulizie per la cucina interna alla scuola e abbiamo un cantoniere.

Per l'Ufficio tecnico abbiamo a scavalco due tecnici comunali da Comuni limitrofi, uno per 12 ore, un altro per 10 ore, e un consulente per i rapporti con il pubblico il giovedì mattina. Alla fine, le spese del personale incidono veramente molto.

La scelta politica che abbiamo portato avanti è stata quella di **far conoscere Codevilla e cercare di essere attrattivi** per contrastare il deficit demografico di cui facevo cenno in premessa. Sono stati fatti investimenti volti a rivitalizzare, una sorta di restyling al paese. I frutti stanno arrivando, è aumentata la domanda di case, ma adesso abbiamo il problema contrario: non ci sono abitazioni idonee, sono disponibili solo vecchi fabbricati che richiedono costi di ristrutturazione elevati.

Alla luce della scarsità di risorse abbiamo lavorato molto sui bandi (implementazione turistica), sia regionali sia del GAL (Gruppo di Azione Locale Oltrepò Pavese). Siamo riusciti ad accedere a molti. Abbiamo investito parecchio ed è stato difficile far capire ai cittadini che per questi investimenti non erano usate risorse proprie del Comune. Codevilla ora è sulla Greenway, la ciclabile sulla vecchia tratta Voghera-Varzi.

Questa è la storia degli ultimi anni, che va ricordata anche per i due anni di inattività causa Covid, di impossibilità ad esercitare le funzioni proprie di governo e di Sindaco.

Abbiamo costruito le conoscenze che non avevamo inizialmente, l'esperienza è servita. Abbiamo anche commesso degli errori e fatto ammenda, insomma, si impara.

Ora l'obiettivo è ricandidarsi e, se ci sarà l'appoggio dell'elettorato, **l'Unione è uno degli obiettivi a cui tende la mia Amministrazione.**

Politicamente l'idea sarebbe quella di entrare nell'Unione Borghi e Valli d'Oltrepò, insieme a Montesegale, Borgopriolo, Calvignano e Borgoratto Mormorolo. Per completare la continuità territoriale puntiamo a coinvolgere Torrazza Coste e a inserire anche il Comune di Retorbido. Ne risulterebbe una bella Unione, nell'ottica di avere ulteriori entrate che possono essere utilizzate per vari scopi nell'interesse della collettività. Da un anno e mezzo abbiamo cominciato a parlarne, con il timore politico che l'idea dell'Unione non venisse digerita dalla cittadinanza, prevalentemente composta da persone anziane. I giovani si sono spostati verso Voghera o verso altre città più grandi, non offrendo il paese opportunità né come svago/servizi né come lavoro, se non quello agricolo.

Questa composizione sociale rafforza il campanilismo. Le persone più giovani, magari con più larghe vedute, possono anche comprendere l'utilità non marginale di un'Unione, per arrivare magari anche ad una Fusione. Ai cittadini anziani invece può essere difficile far capire l'opportunità che una aggregazione porta con sé.

Restiamo in attesa del risultato elettorale per definire la direzione. Nel caso, nell'arco dei cinque anni di governo locale ci sarà modo di far capire i vantaggi di una condivisione di servizi.

In Unione sarà possibile attingere ad altre risorse qualificate, forse anche di più delle mie, e condividere soluzioni migliori. Spero anche quella, se passa, di un unico bilancio, magari una sorta di consolidato di tutti i Comuni, con delle ripartizioni in autonomia di ogni singolo Comune. Quindi altre situazioni contabili, finanziamenti, nuove possibilità che noi Comuni esclusi dalla Comunità montana non abbiamo. Sarà anche un modo per fare economia sul Segretario ora in compartecipazione.

Sarebbe preferibile entrare in una Unione già costituita con già un know-how di esperienza. L'altra alternativa è quella di costituire ex novo una nuova struttura, valendosi di consulenti e coinvolgendo i Comuni vicini, affacciati sulla via Emilia. Per chi conosce il territorio anche questo ha una logica perché si tratta di 3.000-4.000 abitanti su tre comuni che hanno le stesse caratteristiche, morfologiche e di produzioni economiche, ci sposteremmo

verso l'alto andando verso Comuni che fanno parte dell'area vasta piuttosto che della Comunità montana.

Attendiamo gli esiti politici e, in caso di elezione, il primo anno di amministrazione sarà dedicato al progetto di Unione con le varie opzioni.

Coinvolgimento dei giovani, programmazione e riconoscimento del ruolo dell'Unione.

*Giovanni Amato*¹⁰

La mia esperienza amministrativa nasce nel 2009 come Assessore, ultimo entrato per necessità di riempire la lista, ma ho preso più preferenze di tutti. Ho vissuto il periodo del Patto di stabilità e poi ho voluto guardare avanti perchè l'Amministrazione stava finendo la sua storia durata più di trent'anni. Ho costruito una visione politica che opera attraverso la programmazione e soprattutto scommette sui giovani. Nel 2014 feci una lista dove l'età media era di circa 35 anni e oggi quegli stessi ragazzi, qualcuno purtroppo non c'è più, oggi sono i miei Amministratori. Tutti laureati, tutti preparati ad affrontare, secondo le proprie capacità e inclinazioni professionali e specialistiche, la vita amministrativa che oggi non è sicuramente semplice. E' molto più complessa di qualche decennio fa e richiede di studiare la pubblica amministrazione, conoscere la materia.

Nel 2014 ho perso per inesperienza, ho perso per quattordici voti. Però la mia opposizione è durata poco per problemi che sono subentrati alla maggioranza. Credo che la politica abbia bisogno di strategie e progettualità. La maggioranza è caduta dopo un anno, per mancanza di argomenti, e Magherno è stato commissariato per tutto il 2016.

Ripresentato alle elezioni ho vinto con il 72% rispetto al mio avversario. Sono risultato il Sindaco più votato d'Italia e ho ripreso la progettualità che avevo iniziato nel 2009 e poi nel 2014.

La prima azione amministrativa concreta ha riguardato il **miglioramento dei servizi**. Poi mi sono occupato di strade, di efficientemente energetico, ho subito anche il blocco causa Covid, con gli avanzi di amministrazione ho sbloccato 550 mila euro per creare una nuova sede comunale, una nuova sala polifunzionale multimediale, ci saranno spazi per ambulatori, servizi per le famiglie e le giovani coppie con attenzione alla scuola come punto di forza.

In questo momento stiamo costruendo un polo d'infanzia 0-6 anni con i fondi del PNRR. Seguirà la riqualificazione dell'edificio della primaria. Quindi, Magherno, un piccolo centro di 1.800 abitanti, avrà un polo scolastico per i bambini da zero a tredici anni.

Sono anche **Consigliere provinciale** e ho costruito parte della mia esperienza politica con riguardo ad un ente di livello superiore, portando la

¹⁰ Contributo rielaborato da appunti dei Curatori, sulla base dell'intervento dell'Autore.

voce dei Sindaci di piccoli Comuni. Ho ricevuto l'appoggio del territorio per tre mandati e questo mi ha permesso di conoscere tanti colleghi, di essere parte della sofferenza derivante dalla riforma delle Province e dalla mala gestione dell'Ente provinciale negli anni trascorsi. La disponibilità recente di risorse in ambito provinciale derivante dalla vendita delle quote della Serravalle è stata salutata come una bella sorpresa ma le esigenze di intervento, specialmente per la rete viabilistica provinciale, sono molte e abbiamo dovuto lavorare d'urgenza e d'emergenza anche in presenza di risorse.

Il progetto comunale a cui intendo applicarmi nei prossimi mesi è la costituzione dell'Unione tra i Comuni di Magherno e Torre d'Arese, che peraltro hanno già vissuto un periodo di Fusione dal 1937 al 1948 e poi sono tornati separati. Siamo distanti circa un chilometro e il progetto della Unione nasce dal fatto che Torre d'Arese ha poco meno di mille abitanti, ha due dipendenti e pochi servizi.

A Magherno l'assetto è più ampio. Io seguo direttamente l'Ufficio finanziario, ho due dipendenti in Affari generali e demografici, un vigile, un tecnico, un'impiegata in ragioneria e un operatore ecologico. Sono anche capofila in una convenzione di Segreteria.

L'unione dei due Comuni nasce come opportunità. Ho un esempio per la protezione civile. I volontari vanno preparati e valorizzati e Magherno è capofila del gruppo intercomunale di protezione civile con Copiano e Villanterio. Ora anche Torre d'Arese ha cinque volontari formati e coordinati con il gruppo esistente.

Il secondo aspetto è l'Unione di Comuni come Ente a integrazione completa. Abbiamo iniziato le attività di costituzione nel maggio 2021 e il 16 settembre del 2021 ho fatto il primo Consiglio comunale dedicato all'Unione.

Con un po' di ritardo stiamo costituendo la struttura. Magherno come capofila terrà il Presidente, il Segretario, i Responsabili. Dall'altra parte manderemo gli impiegati compresi i nuovi assunti quando arriveranno. Faremo una riflessione sull'Ufficio tecnico per arrivare a pieno organico.

L'Unione deve proseguire la progettazione che dicevo, migliorare i servizi, la qualità della vita dei cittadini, migliorare quello che può essere la gestione dei due Enti, riqualificare le due strutture comunali, concentrarsi sulle opere pubbliche anche in modo selettivo.

Guardo all'essenziale, ho rifiutato tre bandi e mi sono definanziato in un altro. La ragione è che tali opportunità vertevano su progetti di strutture non utili per il paese o fuori portata. **Una buona Amministrazione deve concentrarsi su ciò che serve, non su quello che non serve.**

Dietro i progetti occorrono valutazioni precise, specialmente se si tratta di servizi alla persona o servizi scolastici, quindi con necessità di garantire fruizione stabile. Così è per l'asilo nido che stiamo costruendo.

Inoltre, le necessità sono variegate, riguardano i giovani, le famiglie, gli anziani, le imprese, il **volontariato**. Il volontariato è il volano che porta avanti tutto quello che può essere l'arco amministrativo e legislativo e anche soprattutto quelle che sono le iniziative territoriali.

Nell'Unione è prevista pari dignità e pari opportunità per i servizi fondamentali, da garantire ad un aggregato di quasi tremila abitanti su dieci chilometri quadrati, composto da due centri poco distanti e quasi uguali, che avranno modo di uniformare anche una possibile crescita evitando dinamiche speculative e fuori controllo. La nostra crescita dipende dall'andamento demografico di Milano, quando decentra la popolazione verso i nostri confini. La popolazione deve avere i servizi necessari, non solo la tranquillità dell'ambiente di campagna.

Occorrono Amministratori e Tecnici in grado di capire queste dinamiche e di operare senza fare danni, consapevoli che la dotazione eccezionale di risorse di questo periodo a un certo punto finirà e si vedranno allora gli Amministratori veramente capaci. Queste posizioni servono anche a contrastare il disinteresse e la disaffezione per la politica. Siamo noi Amministratori a doverci attivare con una vita amministrativa alimentata giorno per giorno, con la presenza sul territorio, con il dialogo col cittadino anche per domande concrete e spicciole.

Il cittadino deve sentire la vicinanza continua dell'Amministratore, non una presenza a tre mesi dalle elezioni e poi più niente.

Servono anche visione prospettica e capacità di progettare in gruppo. Per esempio, siamo riusciti in quindici Comuni del nostro ambito a partecipare ad un bando di rigenerazione urbana da cinque milioni di euro con spirito di condivisione e di partecipazione territoriale.

Tornando all'Unione, in prospettiva puntiamo ad avere undici dipendenti per 2.800 abitanti, con successive assunzioni: tre persone per Anagrafe e Affari generali, una per la Polizia locale con una convenzione con le associazioni di categoria che cooperano con l'agente di polizia locale. Poi dovremmo avere due persone all'Ufficio tecnico, due all'Ufficio ragioneria e un Segretario, capo convenzione, tre giorni a settimana. Per una parte dei dipendenti abbiamo già usato la mobilità dai grandi enti (a Maghera ci sono tre ex dipendenti del Comune di Milano arrivati per trasferimento, tutti e tre residenti in paese).

Quanto alla gestione economica, dobbiamo cercare di reperire tutte le risorse e metterci nelle condizioni sia economiche che assunzionali per arrivare all'Unione preparati, pronti e partire al cento per cento con buona programmazione rispetto ai trasferimenti regionali e ad altri contributi in parte capitale.

GLI AUTORI

Alberto Ceriani



Ricercatore a contratto del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia e componente del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi. Già ricercatore e dirigente in Istituti di ricerca regionali.

Andrea Guazzi



Segretario comunale, titolare di sede di segreteria convenzionata di classe II tra i Comuni di Giussago, Vellezzo Bellini e Torrazza Coste.

Paolo Repossi



Funzionario pubblico in Regione Lombardia, Direzione Generale Enti Locali, Montagna, Risorse energetiche, Utilizzo risorsa idrica; Ufficio Territoriale Regionale Pavia e Lodi – Sede di Pavia.

Viola Cappelletti



Ingegnere ed architetto, Dipendente pubblico, responsabile del Settore Tecnico presso l'Unione dei Comuni Lombarda Maghero Torre d'Arese (PV). In precedenza, libera professione nel campo dell'urbanistica, dell'energetica e della formazione.

Lucio Marotta



Per anni Responsabile del Servizio Finanziario in Enti locali e ora Consulente. Esperto in affiancamento, formazione e supporto nell'Ambito del Settore Finanziario di Gestioni Associate e Unioni di Comuni.

Giorgia Brameri



Dipendente pubblico con formazione specialistica. Responsabile dell'Area Amministrativo-Contabile dell'Unione Micropolis tra i Comuni di Cervesina e Pancarana (PV). Formatore al Master in Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale dell'Università di Pavia. Già responsabile ufficio contabilità in ambito privato.

Attilio Marconetti



Vice Commissario di Polizia Locale, attualmente Responsabile della Polizia Locale di Lodi Vecchio e con esperienza ventennale in piccoli Comuni.

Giuseppe Bufalino



Capo di Gabinetto della Provincia di Pavia, Coordinatore della Segreteria tecnica della Cabina di Regia provinciale del PNRR e Coordinatore tecnico della Comunità Montana dell'Oltrepò pavese. In precedenza, Project manager in Regione Lombardia e nell'Università della Montagna di Edolo.

Carlo Ferrari



Sindaco del Comune di Monteseale (Pavia), 258 abitanti, dal 2009. Ruoli istituzionali nella CM Oltrepò Pavese, nella Cabina di Regia Strategia Nazionale Aree Interne – Appennino Lombardo Alto Oltrepò Pavese, nell'Unione dei Comuni Lombarda Borghi e Valli d'Oltrepò, nel CdA Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo Pavia. Dirigente di struttura sociosanitaria.

Alessandro Pettinari



Sindaco del Comune di Filighera (Pavia), 823 abitanti. Funzionario pubblico.

Ivana Maria Cartani



Sindaca al secondo mandato del Comune di S. Alessio con Vialone (Pavia), 1.023 abitanti. Funzionario pubblico.

Andrea Milanesi



Sindaco del Comune di Cecima (Pavia), 245 abitanti, al secondo mandato, fino al 9 giugno 2024. Ruoli istituzionali nell'Unione di Comuni Terre di Malaspina tra Cecima e Pontenizza. Funzionario pubblico.

Elio Grossi



Sindaco del Comune di Santa Cristina e Bissone (Pavia), 1.900 abitanti, Consigliere provinciale fino al 9 giugno 2024.

Marco Pietro Dapiaggi



Sindaco al secondo mandato del Comune di Codevilla (Pavia), 922 abitanti.

Giovanni Amato



Sindaco del Comune di Magherno (Pavia), 1.786 abitanti, Consigliere provinciale. Funzionario privato.