

DISEGUAGLIANZE - Che cosa sono, come combatterle

Venerdì - 5 ottobre – Aula Magna di Palazzo Campana – Osimo

### ***Rafforzare le amministrazioni locali delle aree interne per ridurre le loro diseguaglianze***

Giovanni Xilo – Esperto FormezPA – Strategia Nazionale Aree Interne

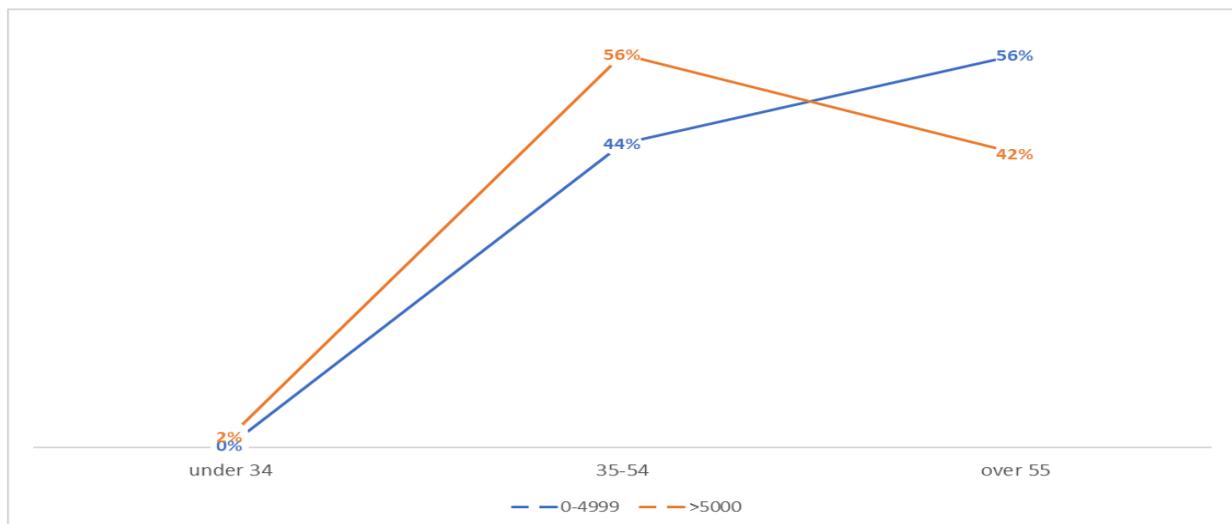
Parliamo di aree interne, aree periferiche, ultra periferiche del nostro paese caratterizzate quasi sempre da alta o altissima rugosità (montagna appenninica e alpina), una storia, una cultura, una tradizione ed un'economia uniche al mondo. Piccoli o piccolissimi comuni che stanno lentamente morendo di consunzione, comunità di cittadini che stanno vivendo una situazione di profonda diseguaglianza nei confronti delle comunità di pianura, causa condizioni strutturali più complesse, servizi pubblici scadenti o assenti e lunghe distanze dai centri servizi specializzati.

Su questo tema: Diseguaglianza dei cittadini causata anche dalla lenta morte delle loro amministrazioni concentro il mio intervento

#### **I numeri del fenomeno ed i suoi effetti**

In Italia ci sono poco meno di 8000 comuni italiani, di questi oltre 5500 sono al di sotto dei 5000 abitanti (69,7%) per una popolazione complessiva che supera i 10 milioni di ab. Piccoli comuni significa in maniera direttamente proporzionale piccole amministrazioni (il 25% fino a 1000 ab. – quasi il 20% fino a 2000 ab. ). Piccole amministrazioni che con i forti limiti di copertura del personale in vigore a partire dal 2007, hanno progressivamente perso personale e competenze in valore assoluto senza poter coprire i posti vacanti in maniera adeguata. Un esempio è esemplificato dalla tabella che segue.

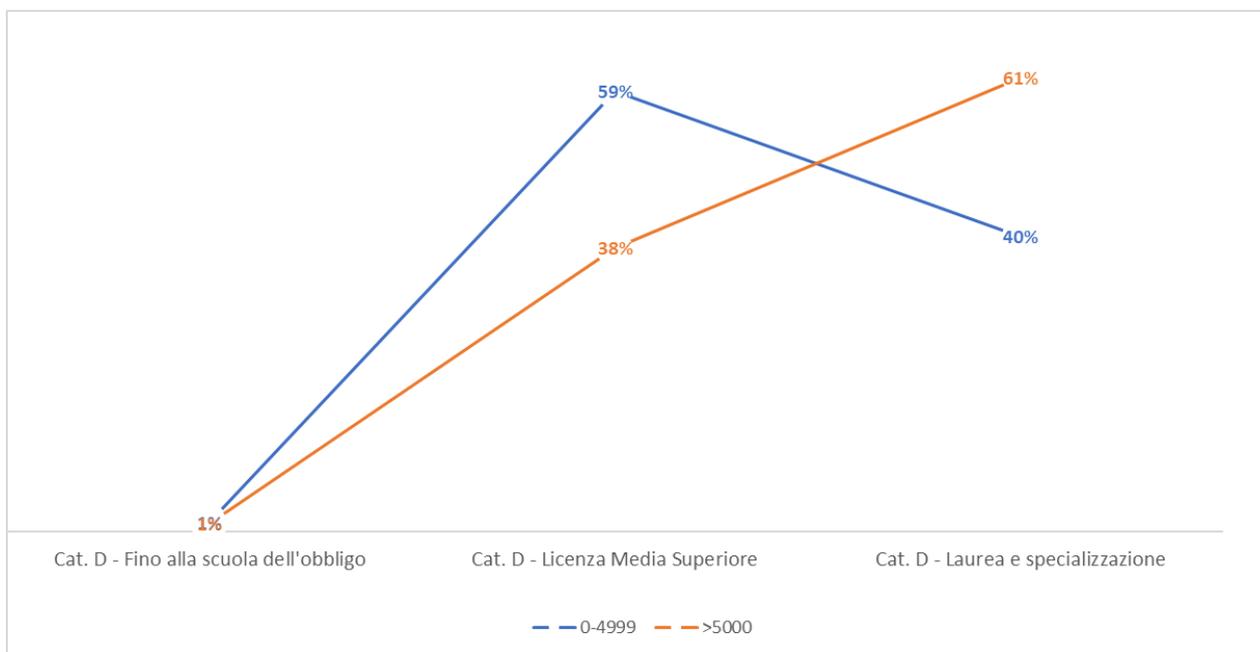
Percentuale fasce di età per dimensione dei comuni regione Marche (dati MEF 2016)



A questa criticità se ne aggiunge una legata ai profili di ruolo ed alle competenze: siamo sempre più convinti che nei comuni occorrono tecno strutture più qualificate e specializzate in grado di supportare processi di gestione complessi perché “tecnologicamente” e normativamente complessi,

perché sempre più in sinergia ed in cooperazione (obbligatoria) su più livelli di governo, perché i comuni sono sempre più in competizione tra loro per l'acquisizione di risorse per lo sviluppo e gli investimenti. Nei piccoli comuni in realtà è molto difficile reperire queste risorse. E come si può osservare dalla comparazione i piccoli comuni partono già svantaggiati.

Percentuale titoli di studio per dimensione dei comuni regione Marche (dati MEF 2016)



Questi effetti sono la conseguenza di una politica e normazione, di lungo periodo indifferente ed indifferenziata alle diversità di contesto che caratterizzano questi territori ed indirettamente alle specificità ed al valore economico, ambientale e sociale di queste comunità.

L'unica risposta nazionale e strutturale alla crisi dei piccoli comuni italiani è arrivata dall'obbligatorietà ai processi associativi; obbligatorietà solo per i comuni sotto i 5000 abitanti (3000 se in montagna) e quindi non per aree contigue dal punto di vista territoriale, storico o culturale, costruita su una classificazione delle funzioni e dei servizi comunali molto difficile da interpretare ed implementare perché non coerente con l'organizzazione dei comuni italiani. In realtà tutta la normativa sull'associazionismo intercomunale degli ultimi anni è orientata solo alla riduzione della spesa, il che ha contrastato con le caratteristiche stesse dei processi associativi: patti politici, istituzionali e tecnici di lungo periodo, progressivi ed incrementali finalizzati a rafforzare le capacità amministrative dei comuni, a realizzare nuovi servizi, ad omogeneizzare in aree territoriali omogenee l'offerta pubblica ed anche ad ottimizzare la spesa per orientarla ad una migliore qualità dei servizi offerti.

Di fatto l'obbligatorietà ha burocratizzato anche i processi associativi favorendo la proliferazione a livello nazionale di convenzioni e forme associative per attenersi all'obbligo della legge e, solo molto raramente, per rispondere ad un'oggettiva esigenza di "fare insieme" per rafforzare la capacità amministrativa dei piccoli comuni.

## **I Risultati**

Non che il personale dei piccoli comuni sia, in rapporto alla popolazione, minore di quello di più grandi centri urbani, ma rispetto a questi ultimi, a parità di compiti e di regole, si tratta di personale necessariamente despecializzato e pluri-professionale dovendo replicare in piccolo tutte le funzioni, tutte le procedure e tutti i sistemi di gestione e controllo di un grande comune e, almeno in teoria, tutti i servizi.

Questo cosa significa ? Significa che le funzioni obbligatorie dovranno sempre e comunque essere presidiate, mentre quelle non obbligatorie rischiano di essere sacrificate. Ed oltre a ciò progressivamente si è persa la capacità di rappresentare e di “contare” nell’arena della regolazione e dello sviluppo – Non solo i numeri in democrazia contano – ma conta anche la competenza e capacità di portare soluzioni praticabili e realizzabili. I sindaci dei piccoli comuni non hanno risorse di competenza e capacità per partecipare ai tavoli negoziali od ai bandi nazionali ed europei con dossier e progetti così come invece li hanno i loro omologhi di comuni più grandi.

## **La strategia nazionale aree interne ed il requisito associativo**

La strategia nazionale aree interne in estrema sintesi si caratterizza per essere un processo di costruzione e poi realizzazione di una strategia di sviluppo di un’area (interna) che sia costruita dal basso, partendo dalla percezione e dai numeri dei problemi locali, individuando le soluzioni possibili facendole provenire dal territorio – coinvolgendo il territorio e le comunità locali, supportate da esperti nazionali facilitatori, analisti e specialisti.

Una strategia che agisce sui fondamentali di un territorio e delle sue comunità: interventi sulla sanità, la scuola, la viabilità per arrivare a definire poi progetti di sviluppo economico.

Una visione ed una strategia che supera i confini di ogni singolo comune dal punto di vista amministrativo per coinvolgere aree coerenti dal punto di vista territoriale, sociale ed economico ed in base alle sue condizioni di perifericità.

Un processo di analisi ed elaborazione senza intermediazioni tra comunità ed esperti – Non che non possano e debbano partecipare le strutture pubblico – private nel tempo costruite ma tutti i contributi devono essere al servizio della comunità perché è la comunità che decide.

Di conseguenza è centrale nella Strategia il ruolo dei comuni, dei sindaci e quindi dei consigli comunali. Centrale quindi sia la capacità di elaborare una strategia, sia di realizzarla – adeguando le competenze necessarie ai comuni per governare e gestire i progetti di sviluppo. Tutto ciò per garantire l’interesse, la responsabilità, la titolarità delle scelte e delle realizzazioni in capo alle comunità locali che l’hanno elaborata e proposta.

Da qui l’idea di associare alla strategia – un percorso di rafforzamento amministrativo– quello che viene usualmente definito il “requisito associativo – intercomunale”. In pratica si invitano i comuni di ogni area interna, partendo dalle condizioni di accordo intercomunali presenti, di elaborare, approvare e far decollare un percorso di sviluppo associativo.

Al di là della sua definizione puntuale il requisito ha caratteristiche di progressività, adattività, ed è strettamente legato alle politiche di riordino territoriale regionale, ma anche ai contenuti della strategia stessa.

## **Una lezione dalle aree interne**

All'inizio poche aree interne e poi sempre di più hanno interpretato il requisito come parte integrante della strategia e quindi elaborando soluzioni di rafforzamento amministrativo che consentissero ai sindaci di cominciare fin da subito a sperimentare soluzioni di intercomunalità, progettando piani di medio – lungo periodo per proseguire in maniera incrementale il processo di unificazione delle funzioni pubbliche, in coerenza con la realizzazione della strategia ma anche di una nuova visione ed accordo comune su quanto serve al loro territorio in termini di servizi pubblici locali.

il requisito associativo nasce in una prima fase della Strategia Nazionale Aree Interne come una condizione ex ante per attuare una strategia, ma nel tempo in molte aree si è evidenziato che proprio l'opportunità di sviluppare una strategia di area, proprio l'esistenza stessa di una visione e di progetti per il futuro dell'area, rappresenta un potente volano, un agente facilitatore per sviluppare processi associativi tra i comuni interessati. Un circolo virtuoso tra visione del futuro e servizi per il futuro che in molte aree interne del paese si è innescato e che dovrebbe adeguatamente essere riconosciuto e supportato.