



MEMORIA ANCI

in ordine alla proposta di legge AC65 di iniziativa dei Deputati Realacci ed altri inerente
“*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali nonché deleghe al Governo per la riforma del sistema di governo delle medesime aree e per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali*”

(Audizione ANCI Camera dei Deputati 28 aprile 2014, ore 10.30)

La proposta normativa in esame, pone in evidenza la necessità di valorizzare i territori dei Piccoli Comuni, come avvenuto nelle precedenti legislature, dettando disposizioni innovative in particolare a favore della specificità socio-economica dei territori rurali e montani, a distanza di vent'anni dal varo dell'ultima legge organica per la montagna, la n. 97/94, tenendo conto della complessità dei processi evolutivi del sistema dei Comuni fino a 5.000 abitanti e di quello territoriale montano sotto i profili istituzionale, culturale, ambientale ed economico.

La montagna, e le aree rurali interne più in generale, necessitano infatti di politiche legislative organiche, efficaci e coerenti che facciano perno su un modello *bottom-up* per lo sviluppo del territorio, basato sulla iniziativa ineludibile delle amministrazioni più vicine al cittadino, al fine di promuovere la salvaguardia e la piena messa in valore di tutte le risorse endogene per i diversi possibili ambiti di intervento, un giacimento di ricchezza per i residenti e per l'intera collettività nazionale, sia in termini economici che sociali e nondimeno culturali.

In linea generale il provvedimento, presentato il 15 marzo 2013, non tiene conto inevitabilmente delle rilevanti novità intervenute nell'ultimo anno, soprattutto per i profili istituzionali riferiti alla *governance* locale che ha trovato un approdo assai significativo nella legge cosiddetta “Delrio” n. 56 del 7 aprile 2014. Tale normativa costituisce infatti oggi fondamentale punto di riferimento per l'assetto istituzionale delle realtà comunali di minore dimensione demografica, promuovendo sia lo svolgimento associato - in Unione di Comuni e convenzione - delle funzioni fondamentali e dei servizi locali, sia l'incentivazione forte ai processi volontari di fusione.

Le stesse proposte di revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione, in corso d'esame in Parlamento, sono orientate a privilegiare il ruolo fondamentale di Comuni, Città metropolitane e Regioni, anche attraverso la trasformazione del Senato attuale in Senato delle Autonomie regionali e locali.

In tale contesto, l'impianto generale della proposta di legge AC65 andrebbe adeguato alle più recenti novità intervenute - che hanno dettato una più puntuale disciplina funzionale e organizzativa dei piccoli Comuni, anche in forma associata, oltre che per gli aspetti di finanza locale - evitando di intervenire per i profili più squisitamente istituzionali e puntando piuttosto a ridefinire una politica nazionale di attenzione peculiare per la condizione socio-economica dei Comuni a minore consistenza demografica, prevalentemente rurali e montani, coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità economiche e fondata sui principi delle specificità territoriali, della coesione economica, dello sviluppo sostenibile e della sussidiarietà.

Basti pensare al riguardo ad ambiti di primario interesse quali:

- il rilancio demografico di aree spopolate e a forte senilizzazione dei residenti;
- il rilancio sostenibile della competitività locale (rinascita di attività tradizionali con impiego di giovani, processi di trasformazione delle risorse locali che concorrano a ridurre l'emigrazione e il *brain drain*, etc.),
- la preservazione culturale delle popolazioni, salvaguardandone la permanenza anche attraverso la creazione di occupazione qualificata e processi innovativi;
- l'implementazione di opportunità formative segnatamente per i giovani, quali ad esempio scuole professionalizzate sulle attività tradizionali locali;
- soluzioni innovative per la fornitura di servizi moderni;
- la promozione dell'accrescimento delle conoscenze sulle dinamiche territoriali per l'elaborazione di strategie di sviluppo delle diverse aree e la salvaguardia dei servizi al cittadino e alle imprese.

Il sistema rurale e montano dei piccoli Comuni si propone anzitutto come luogo e modello di organizzazione sociale, economica, dei servizi, in funzione dello sviluppo locale e di quello complessivo del Paese, per il quale occorrono sia strategie e progettualità di livello nazionale che accorte politiche di intervento regionale in funzione delle peculiarità e specificità dei singoli territori, oltre che la capacità di attivazione in sede locale delle linee di finanziamento (v. Progetto "Aree Interne") previste nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi UE a finalità strutturale.

Muovendo da tali presupposti, con riferimento particolare ai contenuti dell'articolato, l'ANCI rileva anzitutto l'esigenza di coordinamento di carattere ordinamentale, come detto già oggetto di disciplina in altra sede.

Inoltre, si valuta opportuno – per tutti i profili di intervento settoriale – il necessario coordinamento con le rispettive normative nazionali che disciplinano le singole materie e ambiti di attività, quali ad esempio: gli interventi relativi ai temi dell'energia, dell'ambiente, della formazione della scuola, delle attività produttive, delle diverse tipologie di servizi.

Andrebbe privilegiata una visione di sistema comprensoriale, assai sollecitata nella attuale situazione del Paese, che stimoli le istanze associative dei Comuni, d'altura e non, in una più ampia e lungimirante visione complessiva dei fattori di sviluppo e di integrazione socioeconomica, che corrisponde sul piano istituzionale al modello dell'Unione di Comuni, montani e non, oramai consolidato nella vigente legislazione.

Spostare la centralità del territorio da una visione necessariamente intercomunale, solida e strutturata, alla categoria dei Comuni singoli significherebbe quindi muoversi in controtendenza, con il rischio di determinare situazioni di autarchia che non gioverebbero certo al sistema comunale nel suo complesso.

Va quindi escluso il rischio di ogni concezione assistenzialista per affidarsi alla capacità di autodeterminazione delle autonomie locali e della società civile dei territori. Lo sviluppo economico delle aree a minore densità e consistenza demografica può realizzarsi solo in una chiave sussidiaria e territoriale, nella quale il principio dell'autonomia locale venga fortemente esaltato e nel quale ci sia una forte integrazione tra le diverse realtà.

Politiche di sviluppo che non tenessero conto di tale contesto, scontrerebbero la strutturale inadeguatezza della base esclusivamente comunale di supportare, in una logica di reale federalismo fiscale, le iniziative connesse agli investimenti da realizzare per attivare la crescita economica e ai servizi da erogare per garantire la qualità della vita ai cittadini e alle famiglie delle zone rurali e montane.

Infine, in questo contesto, merita particolare attenzione il tema degli istituti scolastici.

La scuola dei piccoli Comuni e dei territori montani e rurali rappresenta non solo una ricchezza umana, ma anche una risorsa culturale da tutelare e valorizzare. Non si deve dimenticare, infatti, che uno tra i punti di forza delle realtà più piccole è rappresentato dalle scuole e dalla qualità del servizio scolastico.

Nelle aree del “disagio insediativo” la scuola lega fortemente la comunità locale e pone le basi per la tutela della cultura, della storia e delle tradizioni locali che diversamente andrebbero perdute irrimediabilmente.

Il binomio Comune-scuola, che rappresenta le istituzioni più vicine ai cittadini e ne determina una rapida crescita in termini politici e culturali, deve però essere affrontato con logiche adeguate e risolutive rispetto ai bisogni delle comunità locali e con le necessarie risorse strumentali ed economiche. Innanzitutto, per riconoscere alla scuola dei piccoli Comuni e dei territori montani e rurali il ruolo di presidio culturale, occorre far sì che si assicuri la continuità educativa e che si garantisca un’istruzione di livello.

Per salvaguardare le scuole nelle aree del “disagio insediativo” occorre intervenire con una metodologia che tenga conto degli aspetti finanziari ma anche di una strategia di tutela e di valorizzazione delle popolazioni sui territori definiti marginali, ma di grande importanza in merito alla gestione delle risorse naturali, alla qualità territoriale e alla coesione sociale.

In tale ottica, le misure contenute nella proposta di legge in esame risultano insufficienti per consolidare e sviluppare la qualità dell’offerta didattica nelle istituzioni scolastiche insistenti nei piccoli Comuni e nelle aree montane e rurali.

Servono dunque soluzioni operative mirate e supportate da adeguate risorse economiche, al fine di superare, ad esempio, le sofferenze di organico nelle piccole scuole e favorire l’abbassamento del numero di alunni per la formazione della classe e dalla pluriclasse, nell’ottica di sostenere, potenziare e valorizzare questi presidi educativi strettamente legati al territorio. Di evidente rilevanza anche la possibilità di progetti che favoriscano l’innovazione educativa e didattica al fine di garantire un insegnamento di qualità.

Infine, tenendo conto della specificità e della rilevanza della materia, è auspicabile la **costituzione di un tavolo interistituzionale** che possa lavorare alla predisposizione di una normativa specifica per le scuole dei piccoli Comuni e delle zone montane e rurali.