



Piccoli Comuni, grandi prospettive

Quale futuro nel progetto di
riordino territoriale della
Lombardia?

a cura di Anci Lombardia

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

**La visione in sintesi:
gestire il cambiamento e
capacità istituzionale**

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ I Pilastri del Sistema

- **Semplificazione amministrativa e chiarezza di ruoli e responsabilità decisionali**
- **Adeguate scala per la gestione dei servizi in base ai criteri di efficacia, efficienza**
- **Principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale:**
 - **Decisioni prese al livello superiore solo dove necessario**
 - **Coinvolgimento della società civile ed economica nella gestione e nella concertazione della programmazione.**

In Italia troppi Comuni? E in Lombardia?

	PAESI MEMBRI DELL' UE	TOTALE POPOLAZIONE	REGIONI / STATI/ CONTEE / DISTRETTI	COMUNI	media popolazione
1	GERMANIA	80.780.000	16	12.320	6.557
2	FRANCIA	65.856.609	18	36.658	1.797
3	REGNO UNITO	64.308.261	49	21.276	3.023
4	ITALIA	60.782.668	20	8.003	7.595
5	SPAGNA	46.507.760	17	8.108	5.736
6	POLONIA	38.495.659	16	2.479	15.529
7	ROMANIA	19.942.642	8	2.686	7.425
8	PAESI BASSI	16.829.289	12	403	41.760
9	BELGIO	11.203.992	3	589	19.022
10	GRECIA	10.992.589	13	1.034	10.631
11	REPUBBLICA CECA	10.512.419	14	76	138.321
12	PORTOGALLO	10.427.301	18	308	33.855
	LOMBARDIA	10.006.727	/	1.530	6.540

In Italia troppi Comuni? E in Lombardia?

	PAESI MEMBRI DELL' UE	TOTALE POPOLAZIONE	REGIONI / STATI/ CONTEE / DISTRETTI	COMUNI	media popolazione
13	UNGHERIA	9.879.000	20	3.152	3.134
14	SVEZIA	9.644.864	21	2.512	3.840
15	AUSTRIA	8.507.786	9	1.838	4.629
16	BULGARIA	7.245.677	28	265	27.342
17	DANIMARCA	5.627.235	5	98	57.421
18	SLOVACCHIA	5.415.949	8	72	75.222
19	FINLANDIA	5.411.270	19	415	13.039
20	IRLANDA	4.604.029	2	31	148.517
21	CROAZIA	4.246.700	22	184	23.080
22	LITUANIA	2.943.472	10	60	49.058
23	SLOVENIA	2.061.085	13	78	26.424
24	LETTONIA	2.001.468	4	109	18.362
25	ESTONIA	1.340.194	15	194	6.908
26	CIPRO	858.000	1	22	39.000
27	LUSSEMBURGO	549.680	1	109	5.043
28	MALTA	425.384	3	68	6.256

Piccoli Comuni grandi prospettive

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

Enti di primo livello	Enti di secondo livello	Articolazioni organizzative
<ul style="list-style-type: none">• Regione• Città Metropolitana• Comuni	<ul style="list-style-type: none">• Aree Vaste• Unioni di Comuni	Zone Omogenee

Il nuovo sistema delle autonomie locali ridisegna la rete collaborativa degli attori caratterizzata da pilastri istituzionali con funzioni proprie e potere di rappresentanza originaria: la Regione, la Città Metropolitana, i Comuni e altri livelli aggregativi degli enti locali a valenza organizzativa e di governante multilivello del territorio: le Aree vaste, le Zone omogenee e le Unioni di Comuni. Le Aree Vaste verranno definite da legge nazionale in seguito al referendum costituzionale. La convenzione è lo strumento flessibile per l'esercizio della gestione associata dei servizi e delle funzioni.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ I Pilastri del Sistema

- **A regime la Città Metropolitana cambierà la geografia della governance: riconoscimento costituzionale ed elezione diretta sindaco della Città metropolitana**
- **Regione e Città Metropolitana definiscono gli investimenti e infrastrutture nella Conferenza Regione-città Metropolitana**
- **Vi è la necessità degli altri territori di esprimere un adeguato e corrispondente peso territoriale, demografico, politico.**

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ I Pilastri del sistema

- Le Aree vaste sono orientate al coordinamento, alla pianificazione, alla regolazione e alla programmazione di politiche specifiche oltre alle funzioni definite nella normativa nazionale.
- Le Zone omogenee non costituiscono livelli amministrativi o “carrozzoni burocratici” ma articolazione organizzativa in un’area vasta ampia. Forme di aggregazione e condivisione delle modalità di erogazione dei servizi propri dei Comuni, ambiti in cui gestire i servizi e le funzioni, anche quelle che possono essere delegate dall’Area Vasta e dalla Regione.
- Non si richiedono nuove risorse, ma si gestiscono i servizi con le strutture già esistenti degli enti originari.

Nel caso della Regione Lombardia, un elemento da rinforzare per potenziare il tessuto connettivo delle relazioni di collaborazione territoriale sono le forme di associazione tra i comuni.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Quale modello per le Zone Omogenee?

Modello della governance:

Zone Omogenee come circoscrizioni per la consultazione di amministrazioni comunali e stakeholder per le politiche pubbliche locali (comunali e di area vasta) tanto più necessarie quanto più grande è l'area vasta,

Modello della programmazione:

Zone Omogenee come circoscrizioni per l'articolazione delle politiche pubbliche delle Aree vaste e per la programmazione regionale;

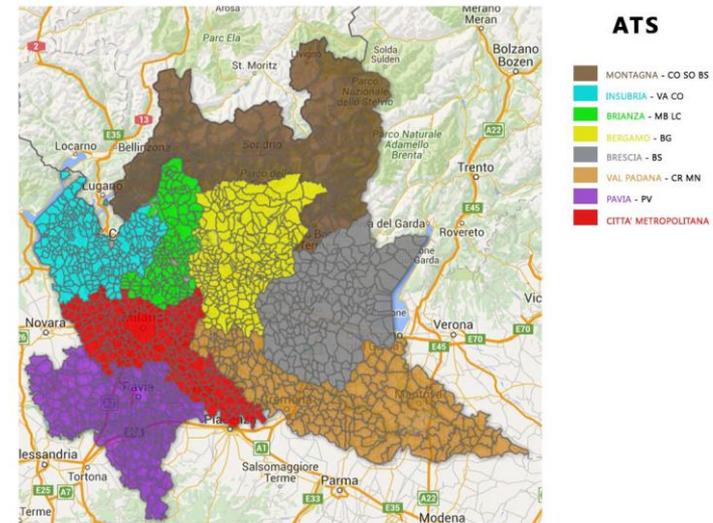
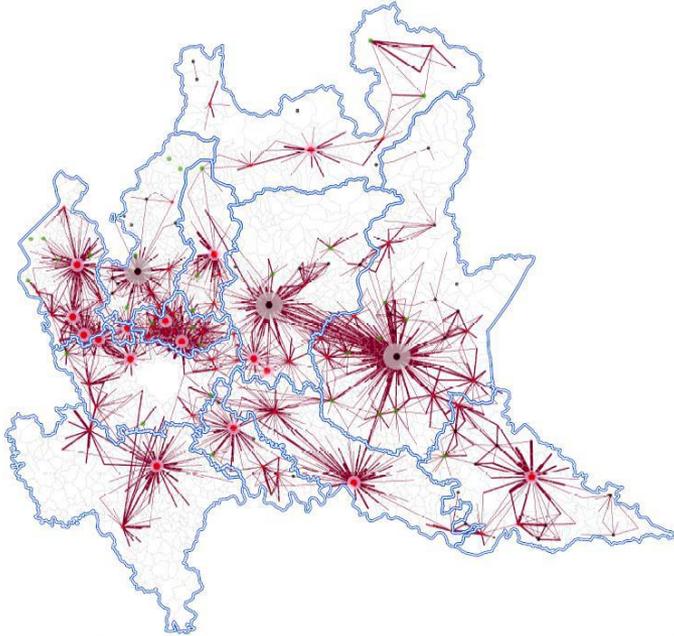
Modello della produzione di servizi:

Zone Omogenee come ambiti omogenei di gestione in forma associata delle funzioni comunali e dei servizi locali.

Identificare i livelli territoriali

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Quale modello per le Zone Omogenee?



Il territorio lombardo ha molteplici zonizzazioni, ognuna delle quali segue sue logiche e suoi obiettivi specifici. Questa complessa articolazione rappresenta la complessità del sistema Lombardo dei servizi pubblici che riteniamo sia poco probabile che possa essere semplificata in tempi brevi, ricercando forme unitarie di zonizzazione che inevitabilmente finirebbero per creare maggiori problemi di quanti ne implica la loro molteplicità.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Proposte

- Si parte dalla proposta di Regione Lombardia che ipotizza di definire i confini dei nuovi “cantoni” in coerenza con la nuova zonizzazione definita con la legge di riforma della sanità.
- Opportuno valutare come la nuova zonizzazione ipotizzata si relaziona con le nuova situazione che dovrebbe derivare dalla riforma del sistema camerale e del sistema delle prefetture.
- Per le zone omogenee, essendo queste articolazioni organizzative di comuni geograficamente poste all’interno delle provincie attuali e delle future aree vaste/cantoni, potrebbero sovrapporsi, almeno parzialmente, a livelli associativi intra provinciali come quelli riferiti alla programmazione socio sanitaria (uffici di piano), mentre dovrebbero contenere al loro interno le preesistenti o future unioni di comuni
- Le zone omogenee devono essere definite dal basso, attraverso la libera scelta dei comuni. A regime la Regione le definisce attraverso una concertazione con le Aree Vaste, in particolare attraverso una decisione dell’assemblea dei sindaci. Riteniamo che il percorso di definizione delle zone omogenee individuato dall’art.7 della legge regionale 19/2015 possa anche essere attivato fin da subito, coinvolgendo le assemblee dei sindaci nelle provincie.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ AREE VASTE:

1. **Evitare di rifare l'esperienza del 2015** (estenuanti e lunghe negoziazioni)
2. **Chiarire e semplificare le funzioni.** Chiarire separando in modo netto le funzioni fondamentali da quelle delegate (su questo dovrebbe aiutare la modifica costituzionale che supera la concorrenza tra stato e regioni). Semplificare significa verificare le norme delegate nel tempo cercando di normarle in forma organica, evitando lunghi elenchi di singole attività, ed eventualmente abrogando norme inutili o superate. La semplificazione e la chiarezza è fondamentale per negoziare risorse.
3. **Le funzioni delle aree vaste sono fundamentalmente norme di programmazione** o servizi su larga scala territoriale eventualmente erogati con soggetti terzi (agenzie, imprese, consorzi, ecc.)
4. **Nel caso di ridisegno dei confini occorre gestire in modo adeguato il processo di accorpamento di ex province nella nuova area vasta.** In questo caso occorre gestire un complesso processo di cambiamento organizzativa rispetto alle quale si rende necessario supportare le nuove aree vaste con risorse e servizi reali e assistenza, formazione ecc. In relazione ai processi operativi conseguenti ai processi di «fusione» (procedure condivise, sistemi informativi e banche dati, amministrazione unitaria del personale, sedi, gestione delle risorse laddove squilibrate tra i due ex enti, ecc. ecc.).

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Come definire le zone omogenee

- La “Zona omogenea” costituisce un ambito territoriale che si caratterizza per omogeneità dei principali indicatori morfologici, orografici, demografici, sociali o economici.
- La dimensione della zona omogenea può variare a seconda delle caratteristiche dei territori. In generale se ne auspica l’identificazione nel numero minimo necessario a garantire il miglior funzionamento dei servizi sovracomunali e la coesione dei territori.
- Le zone omogenee devono essere definite dal basso, attraverso la libera scelta dei comuni.
- A regime la Regione le definisce attraverso una concertazione con le Aree Vaste, in particolare attraverso una decisione dell’assemblea dei sindaci.
- Riteniamo che il percorso di definizione delle zone omogenee individuato dall’art.7 della legge regionale 19/2015 possa anche essere attivato fin da subito, coinvolgendo le assemblee dei sindaci nelle province.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Principi di fondo per individuare le Zone Omogenee:

1. **Le relazioni già esistenti ed in essere tra i diversi comuni.** Se occorre creare una rete organizzativa occorre che vi siano già pratiche di collaborazione o comunque un tessuto relazionale già esistente sul quale appoggiare le pratiche di collaborazione;
2. **Le appartenenze a: ATS, Distretto Socio-Sanitario, Piano di Zona, Comunità Montana.** Questi livelli rappresentano infatti elementi relazionali efficacemente sperimentati sia all'interno delle istituzioni sia nelle relazioni tra istituzioni e territorio;
3. **La presenza di un Comune di riferimento ovvero di una o più Unioni di Comuni.** Questi soggetti istituzionali costituiscono infatti nodi di una rete che potranno facilitare l'avvio dei processi collaborativi, rendendoli da subito operanti ed economicamente convenienti.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Sostenibilità per le Zone Omogenee:

1. Diventa necessario che vi sia una chiara sostenibilità economica con riferimento ai servizi che verranno erogati nelle zone omogenee.
2. La sostenibilità economica implica incremento quali-quantitativo dei servizi con le stesse risorse o con risorse inferiori.
3. E' evidente che tale dimensione non è definibile a priori stabilendo parametri quali popolazione amministrata, valore dei consolidati di bilancio, dimensioni territoriali o altro.

LA DEFINIZIONE DELLE ZONE OMOGENEE E' PIU' UN PROBLEMA DI PROCESSO CHE NON LEGISLATIVO O TECNICO

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Come sviluppare le Zone Omogenee

Per sviluppare le zone omogenee è quindi necessario che:

1. **vi sia un intervento normativo regionale** che, in linea con la legge 19/2015 rinforzi l'istituzione delle zone omogenee, superando l'attuale art. 7 della citata legge, definendo le zone omogenee come articolazioni organizzative dei comuni per l'erogazione dei servizi e per la gestione delle attività di programmazione ed erogazione di servizi delle aree vaste. Prevedendo altresì che tutti i comuni della regione s'inseriscono e operano all'interno di zone omogenee. Tale previsione è in coerenza con il dettato costituzionale poiché non modificherebbe i livelli istituzionali, ma si limiterebbe a definire l'organizzazione dei servizi a livello regionale.
2. **Vi sia una definizione delle zone omogenee** che tenga conto per quanto possibile delle esigenze dei territori. In tale senso è estremamente utile il dibattito in corso e gli incontri istituzionali che si faranno nel territorio regionale in relazione all'attuazione della riforma e dell'art. 7 della legge regionale 19/2015.
3. **Si costruisca un assetto istituzionale e una regolamentazione delle aree vaste** che tenga conto in via prioritaria delle problematiche economiche connesse all'erogazione dei servizi pubblici nel territorio.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Linee operative per le Zone Omogenee

- In primo luogo possiamo definire le zone omogenee come articolazione organizzativa dei comuni operanti all'interno di determinate aree vaste, attuate ai fini di collaborare tra loro nella produzione di servizi e con gli altri enti territoriali (aree vaste e regione) nelle attività di programmazione e sviluppo e coesione territoriale.
- Ogni comune deve operare all'interno di una specifica zona omogenea.
- La "Zona omogenea" costituisce un ambito territoriale che si caratterizza per omogeneità dei principali indicatori morfologici, orografici, demografici, sociali o economici.
- La dimensione della zona omogenea può variare a seconda delle caratteristiche dei territori. In generale se ne auspica l'identificazione nel numero minimo necessario a garantire il miglior funzionamento dei servizi sovracomunali e la coesione dei territori.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Linee operative per le Zone Omogenee

i Comuni interessati possono attivare una convenzione quadro che

- stabilisca gli elementi comuni per la governance della rete dei servizi quali per esempio gli strumenti decisionali generali per verificare l'andamento dei servizi in termini di costi e qualità ed eventuali indirizzi comuni che ci si dà in merito all'erogazione del servizio.
- In questo contenuto l'organo deputato a definire i contenuti riguardanti gli aspetti generali di funzionamento della zona omogena sarà l'assemblea dei sindaci che prenderà decisioni a maggioranza, sulla base di voti ponderati in relazione a criteri da definire, come per esempio la cittadinanza amministrata o le risorse impegnate nelle attività comuni, o altri elementi utili ad una ponderazione equa.

La riforma delle autonomie locali in Lombardia

■ Linee operative per le Zone Omogenee

- **Le zone omogenee possono essere oggetto di deleghe di servizi per conto della regione**, per esempio per i servizi riguardanti le materie in cui i due livelli territoriali intervengono, come i servizi sociali, i servizi culturali e altri. In questo caso sarà la regione che farà una convenzione con gli enti della zona omogenea per tramite di un comune capofila allo scopo in precedenza individuato. Anche in questo caso occorrerà regolare i rapporti con la medesima logica in cui viene svolta la convenzione standard tra gli enti della zona omogenea.
- Per quanto concerne **le aree vaste esse si avvarranno per le loro attività di programmazione e coordinamento territoriale delle zone omogenee**. In questo caso i comuni designeranno il comune capofila che agirà su uno specifico mandato definito da uno specifico atto d'indirizzo definito dall'assemblea dei sindaci.

Gestione Associata: a che punto siamo?

Piccoli Comuni – stato dell’arte e prossimi passi

■ Unioni di Comuni

- Regione Lombardia ha istituito, con la DGR n. 3304 del 27 marzo 2015, il Registro delle Unioni di Comuni lombarde.
- Le finalità principali sono:
 - il monitoraggio e la conoscenza dell’organizzazione a livello territoriale dei Comuni lombardi;
 - la valorizzazione e il sostegno delle realtà che svolgono in forma associata funzioni e servizi comunali e garantiscono una gestione efficace, efficiente ed economica.

**RISORSE DISPONIBILI A BILANCIO DI REGIONE LOMBARDIA:
4,5 MILIONI DI EURO PER IL 2016**

Piccoli Comuni – stato dell’arte e prossimi passi

■ Unioni di Comuni

Possono iscriversi al Registro le Unioni di Comuni costituite ai sensi dell’art. 18 della Legge Regionale n. 19/2008 con queste caratteristiche:

1. esercitano **almeno cinque delle funzioni fondamentali** previste all’articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 31 maggio 2010, n. 122;
2. gli organi dell’Unione di Comuni sono **il Presidente, la Giunta e il Consiglio**;
3. nella costituzione del Consiglio dell’Unione di Comuni si deve garantire la **rappresentanza delle minoranze e di ogni Comune** appartenente all’Unione.
4. la durata dell’Unioni di Comuni **non deve essere inferiori a 10 anni**;
5. lo Statuto deve stabilire gli **effetti, anche sanzionatori, del recesso** di un Comune prima della scadenza di durata dell’Unioni di Comuni.

Piccoli Comuni – stato dell'arte e prossimi passi

■ Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni lombarde che hanno beneficiato dei contributi nell'anno 2014 ai sensi del Regolamento Regionale n. 2/2009, sono iscritte d'ufficio al registro delle Unioni di Comuni lombarde.

Piccoli Comuni – stato dell'arte e prossimi passi

■ Gestione Associata obbligatoria

Rimane a tutt'oggi in vigore la GAO di tutte le funzioni entro il 31/12/2016 ma:

1. Nuova legge nazionale sulle forme associative per tutti i Comuni: contrarietà di ANCI alle Fusioni obbligatorie
2. Proposta di legge di ANCI che prevede GA di tre funzioni per tutti i Comuni a prescindere dalla dimensione demografica
3. Testo di legge per la valorizzazione dei comuni fino a 5.000 abitanti
4. Proposte di ANCI Lombardia di semplificazione normativa e di adempimenti per i piccoli comuni: il primo risultato è l'abolizione del limite previsto per l'acquisto degli arredi
5. Zone omogenee quale ambito per tutti i comuni alla GA volontaria

Piccoli Comuni – stato dell’arte e prossimi passi

■ Legge di stabilità 2016

- a. il superamento del patto di stabilità con il nuovo saldo “zero” e posticipando al 2017 la legge sul pareggio di bilancio che riguarda tutti gli enti locali;
- b. nessun nuovo taglio ai Comuni;
- c. abolizione del limite dei 10.000 abitanti per poter effettuare acquisizioni di beni e servizi in autonomia da parte dei Comuni per importi inferiori ai 40.000,00 euro;
- d. rinnovo del fondo compensativo IMU-TASI che interessa oltre 100 piccoli comuni lombardi;
- e. istituzione di un fondo di 80 milioni per compensare i Comuni, soprattutto piccoli, che hanno applicato aliquote TASI inferiori a quella standard;
- f. le Unioni i Comuni non sono soggette al pareggio di bilancio, come in precedenza non erano tenute al rispetto dei vincoli del patto di stabilità

Piccoli Comuni – stato dell'arte e prossimi passi

■ Legge di Stabilità 2016

Aumento a 30 milioni dei fondi incentivanti per le Unioni e aumento dei contributi per le fusioni.

Dal 2016 il contributo straordinario ai Comuni nati dalla fusione, anche per incorporazione, è elevato al 40 per cento dei trasferimenti statali attribuiti per l'anno 2010 nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura comunque non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario.

In caso di fabbisogno eccedente le disponibilità, è stabilito che venga data priorità alle fusioni o incorporazioni avente maggiori anzianità. Tale priorità è assicurata anche ai fini del riparto delle eventuali disponibilità eccedenti il fabbisogno, nel qual caso occorrerà tener conto della popolazione e del numero dei Comuni oggetto della fusione o incorporazione.

Il contributo straordinario è assicurato alle fusioni di Comuni realizzate negli anni 2012 e successivi.

Piccoli Comuni – stato dell’arte e prossimi passi

■ Altre istanze

Maggiori facoltà assunzionali per Unioni, Fusioni e Comuni minori

I Comuni istituiti a decorrere dall’anno 2011 a seguito di fusione nonché le Unioni di Comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell’anno precedente.

Sono confermate le agevolazioni concesse a favore degli enti sottoposti al nuovo saldo di competenza ma esclusi nel 2015 dal vincolo del Patto di stabilità (in particolare i Comuni fino a mille abitanti). Il richiamo al comma 562 della Legge finanziaria per il 2007 rinnova il limite della spesa per il personale al “corrispondente ammontare dell’anno 2008”. Gli stessi enti possono reintegrare per intero il turn-over del personale a tempo indeterminato.

Piccoli Comuni – stato dell'arte e prossimi passi

■ Richieste di ANCI per un nuovo DL Enti Locali

1. Reintroduzione del Patto Territoriale Incentivato
2. Sblocco delle capacità assunzionali dei Comuni
3. Modifica della legge 243/12 sul pareggio di bilancio per permettere ai Comuni di effettuare investimenti
4. Inserimento strutturale del Fondo Pluriennale vincolato per permettere l'utilizzo dell'avanzo e una programmazione opportuna delle risorse
5. Sanare gli sforamenti del Patto 2015 fatti dai Comuni in seguito agli interventi sull'edilizia scolastica (fondi scuole sicure)
6. Abrogazione delle norme ordinamentali che hanno invaso l'autonomia organizzativa degli Enti
7. Semplificazione degli adempimenti e dei monitoraggi cui i Comuni sono tenuti: Sportello Unico per il Comune

Piccoli Comuni – stato dell’arte e prossimi passi

■ Distribuzione Patto Stabilità Territoriale

ANCI Lombardia ha chiesto a Regione di istituire spazi finanziari prioritariamente per i Comuni sotto i 1.000 abitanti, enti non sottoposti prima al Patto di Stabilità o ad altri vincoli finanziari.

Nel 2013, 2014 e 2015 gli spazi finanziari concessi dal Patto Territoriale incentivato hanno privilegiato i Piccoli Comuni sotto i 5.000 abitanti grazie alle proposte di ANCI Lombardia:

	Comuni > 5.000	% PSI	% plafond	Comuni < 5.000	% PSI	% plafond
2013		15,24	50		56	50
2014		18,39	50		46,52	50
2015		20,62	71		33,21	29