

PICCOLI COMUNI, GRANDI RIFORME

Terza assemblea regionale piccoli comuni

Pieve di Coriano, Settembre 2012

PICCOLI COMUNI, GRANDI RIFORME

Mai come oggi vi è la necessità di mettere a fuoco le grandi questioni che interessano il mondo delle autonomie locali rivendicando il principio dell'autonomia, della pari dignità e della titolarità delle funzioni.

Viviamo una fase di profonda crisi non solo economica ma sociale e culturale in cui è messo in discussione lo stesso patto di cittadinanza che ha retto lo sviluppo della società italiana.

In questa fase di crisi vi è una forte spinta per uscire dalla fase di incertezza con uno stato nuovamente centralizzato.

Si usano anche situazioni insopportabili di spreco da parte dell'apparato pubblico e della politica per mettere in discussione gli stessi livelli democratici.

Troppo spesso si è fatta una generalizzazione sui costi della politica spargendo il messaggio che tutto sia uguale e spreco a prescindere da responsabilità e spargendo la falsa idea per cui gli sprechi della politica sono uguali ovunque, dall'istituzione più alta al più piccolo comune.

In questo modo si arriva, spesso, a formulare una campagna che nega il grande valore storico, sociale, di presidio territoriale, di buona amministrazione e non ultimo di democrazia e di volontariato civico, rappresentato dai comuni e dai piccoli comuni in particolare.

Si tende a rappresentare i piccoli comuni come simpatico ma costoso folklore, e come tale, da eliminare.

Anci ed Anci Lombardia si sono adoperate affinché fosse riaffermato il ruolo che la Costituzione attribuisce ai Comuni nell'architettura istituzionale della nostra repubblica che, come dice il Titolo V della Costituzione, è costituita da Stato, Regioni, Province e Comuni.

La normativa più recente non ha rispettato questo assetto di pari dignità istituzionale intervenendo pesantemente nella sfera dell'autonomia dei comuni e dettando financo norme di dettaglio.

Il grande lavoro di Anci ha contrastato questa tendenza riuscendo a confermare come ente di primo livello tutti i Comuni, anche i Piccoli Comuni.

Lo stesso riordino delle Province deve essere l'occasione per ripensare radicalmente e complessivamente sia le funzioni dei diversi livelli istituzionali sia l'articolazione del complesso dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione.

Anci propone che tale riordino sia l'occasione per una definizione puntuale delle funzioni di area vasta come supporto e coordinamento dei comuni, in modo da superare la sovrapposizione di compiti e funzioni che spesso caratterizza la Pubblica Amministrazione italiana portando ad un aumento di costi e tempi e ad una impossibilità di esercitare la responsabilità.

Resta la necessità di un serio piano di riforme che rimetta ordine nel caos legislativo degli ultimi 2 anni e che ha di fatto "impallato" l'attuazione della riforma che i Piccoli

Comuni da anni chiedono, a partire dall'approvazione della "carta delle Autonomie", la madre di tutte le riforme.

L'OBBLIGATORIETA' DELLA GESTIONE ASSOCIATA

Con la recente approvazione della "spending review" è stato compiuto un sostanziale miglioramento della normativa sulle gestioni associate che ora finalmente trovano lo spazio giuridico necessario per concretizzarsi.

Si è ribadita la strada della obbligatorietà della gestione associata, sono state eliminate le assurde differenze di adempimenti tra i comuni sotto e sopra i 1000 ab. ed è stato recepito il principio della libera scelta tra le forme associative ritenute più adeguate e idonee dai comuni.

La normativa impone inoltre un calendario con scadenze rinnovate che delinea l'obbligatorietà delle funzioni fondamentali in questa occasione ridefinite e articolate in 10 punti.

Di queste, tutti i piccoli comuni fino a 5000 abitanti dovranno esercitare le prime 9 obbligatoriamente in gestione associata ad esclusione della funzione n°10 ("tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale").

In questo contesto la sfida per l'adeguatezza diviene fondamentale se intesa come capacità di gestire tutte le funzioni e i servizi fondamentali nell'interesse delle comunità, affermando il diritto dei cittadini di usufruire di servizi di analoga qualità, indipendentemente dal livello demografico del loro Comune di residenza.

Il tema da affrontare sta nel come è organizzato e funziona un sistema, nel come sono distribuite e gestite le competenze perché il cittadino rimanga al centro di un sistema efficiente e sostenibile.

È bene ricordare che negli altri paesi europei il numero dei comuni, riferito alla popolazione, è maggiore che in Italia. Ciò che è radicalmente diverso sono sia la definizione delle funzioni per ogni livello istituzionale sia la coerenza nel perseguire il sostegno alle forme associate.

L'associazionismo per i Piccoli Comuni è la vera strada per il raggiungimento dell'adeguatezza, dell'efficacia ed efficienza dei servizi e il conseguente mantenimento dell'Autonomia. Di questo gli amministratori dei Piccoli Comuni sono consapevoli.

E' necessario però procedere con regole chiare, coerenti.

In questi anni gli amministratori dei piccoli comuni con grande senso di responsabilità hanno cercato di supplire con autonomia e intelligenza istituzionale laddove ancora la norma presentava nodi irrisolti. In prima battuta recuperando un'autonomia statutaria in grado di restituire quella partecipazione democratica e di volontariato civico che una miope legge ha mortificato.

Il tema dell'intercomunalità e della cooperazione diviene quindi il vero argomento strategico sul quale si sta giocando in tutta Europa la partita dell'adeguatezza e dell'irrobustimento del sistema delle autonomie locali e comunali.

Pensiamo che si debba strategicamente incentivare la gestione associata e non preoccuparsi solo di “tagliare” le piccole realtà locali con decreti o articoli di legge che spesso hanno parlato astrattamente solo di numeri, peraltro a volte improbabili, sulle soglie demografiche o sugli ambiti ottimali di riferimento.

Il nostro approccio parte dalla indispensabilità ed obligatorietà della gestione associata, presuppone un quadro di strumenti omogenei ma flessibili, adattabili, ripartendo dal basso, dalle volontà dei territori, dai processi che costituiscono e costruiscono le autonomie comunali.

In questo quadro di riferimento ANCI Lombardia ha da sempre promosso gli strumenti di gestione associata previsti dal legislatore: le Unioni di Comuni e le Convenzioni come forme adatte al governo della complessità della gestione associata, garanzia del raggiungimento di obiettivi amministrativi duraturi, di continuità ed efficienza amministrativa, di stabilità e contenimento della spesa nel tempo.

Il raggiungimento di questi ambiziosi e per certi aspetti imposti obiettivi presuppone per gli amministratori dei piccoli comuni la consapevolezza che la sfida imposta dall’associazionismo va vinta una volta per tutte, realizzando dei progetti associativi complessi e fortemente integranti nei quali la scelta della forma (unione o convenzione) non sia l’occasione per eludere la norma “cambiando tutto per poi in realtà non cambiare nulla”.

Per questo motivo ANCI Lombardia ritiene che i Comuni che costruiscono progettualità strutturate tendenti al riordino e alla razionalizzazione della cooperazione intercomunale esistente, che promuovono il senso di unitarietà del governo delle amministrazioni coinvolte debbano essere al centro di politiche premianti sin dalla fase di avvio del processo di gestione associata.

Il tema della premialità è solo una piccola parte di un contesto più ampio in cui il nodo fondamentale è la coerenza di leggi ed atti normativi dei diversi livelli istituzionali, dallo Stato alle Regioni, che rispettino le proprie funzioni senza sovrapposizioni, individuino un quadro coerente di risorse e premialità. Perché la babele normativa cui abbiamo assistito in questi ultimi anni non abbia a ripetersi.

IMU E TAGLI

Come Anci Lombardia sosteniamo la necessità di un confronto serrato nei tavoli nazionali aperti per ripianare almeno le criticità più urgenti quali i tagli ai trasferimenti e la partita dell’IMU ad essi collegata, il patto di stabilità che dal 1 gennaio 2013 colpirà anche i comuni sopra i 1000 abitanti in un perverso gioco al massacro e la prioritaria approvazione della “Carta delle Autonomie”.

In queste settimane si sta verificando quanto ANCI andava dicendo dal dicembre 2011 riguardo al gettito IMU: le stime di incasso sono di molto superiori rispetto alla realtà e poiché a maggior gettito corrisponde un maggior taglio del Fondo Sperimentale di Riequilibrio tutti i Comuni, in particolare i piccoli, si trovano in una situazione difficilissima, con bilanci impossibili da chiudere.

A ciò si aggiunge l'ulteriore taglio al FSR di 500 milioni di Euro deciso dalla spending review nel 2012 che diventa di 2.000 milioni di Euro a partire dal 2013.

Senza dimenticare, è bene ricordare, l'azzeramento dei fondi per le politiche sociali e per la non autosufficienza.

Da oggi i Comuni non hanno più risorse per sostituirsi a quanto non fanno più altri livelli istituzionali,

In questo modo si mettono in ginocchio i Comuni, si rende impossibile garantire i servizi ai cittadini se non aumentando IMU e tariffe.

ANCI ha promosso iniziative e manifestazioni regionali e nazionali per denunciare per tempo questa situazione, per contrastare queste norme e per chiedere che ai Comuni venga lasciata l'IMU in cambio della cessazione di ogni trasferimento dello Stato.

Una proposta radicale che vuole puntare sulla autonomia e responsabilità degli amministratori e delle comunità locali.

PICCOLI COMUNI E PATTO DI STABILITA'

Chiediamo l'esclusione dei piccoli Comuni dall'applicazione del Patto di Stabilità e siamo disponibili a nuove e forti mobilitazioni per raggiungere questo obiettivo.

Se nei grandi comuni l'azione depressiva del patto di stabilità frena lo sviluppo complessivo e il lavoro delle imprese, nei nostri piccoli comuni l'impatto sarà devastante: bilanci rigidi e limitatezza dei flussi di cassa renderanno molto difficile applicarlo e dove sarà possibile darà conseguenze recessive sull'economia locale già gravemente compromessa dalla profonda crisi economica perdurante.

Chiediamo un sistema fiscale che riconosca e premi le forme associative virtuose e riteniamo fondamentale attivare reali processi di semplificazione procedimentale e procedurale che accanto alla spinta innovatrice delle nuove tecnologie informatiche possono radicalmente rinnovare efficientandola l'operatività della P.A.

Anche per la parte corrente dei bilanci il rispetto del patto per i piccoli comuni impedirebbe di investire in processi utili di gestione associata che necessita di investimenti sulla formazione e sul personale. E' necessaria una forte azione che impedisca l'attivazione del patto; nel contempo è pensabile che regione Lombardia preveda nei criteri di virtuosità utilizzati per la distribuzione del patto regionale punteggi maggiori per i comuni in Unione di servizi.

IL CONFRONTO CON REGIONE LOMBARDIA

Il legislatore attribuisce alla Regione deleghe significative: modifiche ai livelli demografici definiti (cosa su cui per altro Regione Lombardia si è già espressa) e definizione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per l'esercizio associato delle funzioni.

Riteniamo altresì importante che regione Lombardia eserciti non solo le deleghe descritte ma utilizzi le proprie prerogative legislative per produrre un testo di riordino territoriale nel quale possa ridefinire le proprie concrete azioni politiche di sostegno al processo associativo in corso.

In Lombardia su 1.546 comuni sono 1.086 i comuni fino a 5.000 ab. in obbligo associativo.

Riteniamo quindi che un impegno importante di accompagnamento e concreto finanziamento delle gestioni associate sia inevitabile.

Accanto a interventi consolidati per le Unioni e le Comunità Montane, per altro drasticamente e drammaticamente tagliati nell'anno in corso, Regione Lombardia ad oggi non ha ancora previsto concrete forme di premialità dedicate alle gestioni associate né in fase di start up né tantomeno nella messa a regime.

Crediamo sia fondamentale, in un clima di confronto costruttivo, attivare il tavolo con le autonomie previsto dalla normativa regionale, nel quale condividere i criteri e i parametri necessari ad un vero riordino territoriale e ad una efficace attivazione di sistemi di premialità diretta e indiretta alle forme associative maggiormente virtuose in divenire.

La carenza di risorse è un elemento con cui sappiamo di doverci confrontare ma proprio per questo crediamo che le risorse debbano essere destinate ai processi associativi in grado, perché complessi e strutturati, di dare reale efficienza con una gestione dell'amministrazione adeguata alle richieste dei cittadini.

LE RICHIESTE A REGIONE LOMBARDIA

Assumere una posizione formale per ribadire la scelta della dimensione minima della GAO in 5.000 abitanti in pianura e 3.000 abitanti in montagna

Continuare a riconoscere la Comunità Montana come assolvimento della GAO legandola alla scelta autonoma dei Comuni

Istituire un vero e proprio tavolo costituente a partire dall'occasione del riordino delle Province. Alla luce di questo e dell'imminente gestione obbligatoria delle funzioni dei piccoli comuni è fondamentale capire ed avere chiarezza sulle funzioni comunali, sul futuro delle funzioni provinciali riordinate e sugli ambiti di gestione associata obbligatoria. Sarà importante capire come le gestioni associate possano assolvere anche alle funzioni che non saranno più delle province.

Prevedere forme di incentivazione più stabili per le gestioni associate che si distinguono come virtuose, ovvero:

- Siano stabili e durature
- Definiscano e realizzino uffici unici e responsabili unici
- Estese tra comuni limitrofi e in territori omogenei
- Più popolose dei limiti di legge, con il coinvolgimento anche di Comuni non in obbligo
- In grado di attivare nuovi servizi rispetto a quelli esistenti in precedenza nelle singole amministrazioni e ulteriori rispetto ai fondamentali.

- In grado di effettuare investimenti
- In grado di implementare procedure di semplificazione e digitalizzazione dei servizi
- In grado di rispondere a standard di efficienza dei servizi erogati
- Rispondenti ai criteri di virtuosità finanziaria elaborati da ANCI Lombardia, Regione e Finlombarda rafforzando la premialità per le Unioni e per le convenzioni che rispondano ai requisiti finora ricordati.

LE RISORSE PER LE GESTIONI ASSOCIATE E LE FUSIONI

E' indispensabile in questa fase storica il mantenimento delle risorse dedicate all'incentivazione dell'associazionismo. Si tratta di 8,5 milioni di euro, divisi in un fondo per le spese correnti e un fondo per le spese in conto capitale. Ne usufruiscono 71 tra unioni di Comuni (57) e Comunità montane (14).

E' urgente ripensare il sistema di finanziamento alle Unioni, coinvolgendo anche le nuove gestioni associate fortemente integrate che si creeranno per ottemperare agli obblighi di legge. Non è infatti pensabile un finanziamento "a due velocità" della gestione associata, che escluda a priori i Comuni di recente associazione.

Riteniamo opportuno destinare i fondi regionali che si liberano in virtù della progressiva diminuzione dei contributi ordinari ai sensi dell'art.5 del reg.reg.n°2/09, a finanziare progetti e investimenti delle nuove gestioni associate, insistendo in modo particolare sull'integrazione gestionale e sull'attivazione di nuovi servizi che prima mancavano. Ipotizzare inoltre un passaggio graduale ad una politica che incentivi e finanzi le forme più virtuose di associazionismo (Unioni) con fondi da destinare prioritariamente agli investimenti progettuali associativi (sia di tipo gestionale che strutturale). Finanziare i progetti piuttosto che la quotidianità potrebbe essere un nuovo obiettivo, vista anche l'obbligatorietà delle GA.

- Nell'immediato si è chiesto a Regione di finanziare con un apposito strumento (modello "voucher digitale") i progetti di start-up delle nuove gestioni associate in quanto la scarsità di personale formato in tal senso all'interno dei comuni li obbliga a ricorrere a consulenze esterne con un aggravio di costi.
- La premialità deve rispecchiarsi in tutti gli atti della Regione, come ad esempio con maggiori punteggi nei bandi di gara. La regione dovrebbe inoltre prevedere facilitazioni fiscali per le GAO da premiare, per aumentarne l'autonomia.

- La premialità può partire dal patto di stabilità regionale distribuito ai comuni perché tenga conto dei comuni che continuano a far parte o che si costituiscono in unione; per quelli in convenzione il patto di stabilità regionale dovrà trasferire capienze solo a quelli con parametri di qualità elevati.
- Occorre ribadire l'importanza della volontarietà della GAO: adempiere agli obblighi di legge può essere un primo passo, maggiori sforzi di integrazione devono essere premiati. Soprattutto quando si parla di Comuni non in obbligo di GAO.

Incentivare il percorso di fusione dei comuni perché possano “irrobustirsi” in forme successive di gestione associata prevedendo, ad esempio, l'annullamento del patto di stabilità per i comuni che hanno scelto il percorso di fusione fin dall'inizio del processo e per alcuni anni dopo la sua conclusione.

GLI AMBITI OTTIMALI

Per la definizione degli ambiti ottimali è necessario considerare diversi aspetti:

- a) la realtà territoriale (in senso morfologico e geografico),
- b) l'individuazione delle diverse dimensioni ottimali delle funzioni fondamentali che vengono assegnate ai Comuni,
- c) le forme associative esistenti (il consolidato): alcuni ambiti già esistono, distretti socio-sanitari, circoli didattici ...possono in modo flessibile porsi ai territori quale strumento di pianificazione all'interno delle GAO per la gestione delle funzioni.

Si chiede pertanto a Regione Lombardia di **prevedere la possibilità di una geometria variabile nella GA** e di **consolidare** la scelta basata sui **distretti di zona per le politiche sociali** lasciando la definizione degli ambiti ottimali alla legislazione di settore. Diversamente si metterebbe in discussione un patrimonio ormai consolidato di aziende consortili di servizi alla persona.

INQUADRAMENTO DEMOGRAFICO

In Lombardia i Piccoli comuni sono 1.086 su 1.544, il 70,6% della nostra regione, dato che rispecchia la media italiana, che presenta 5.683 Comuni con meno di 5.000 abitanti su 8094 totali (70,3%).

La popolazione dei piccoli Comuni lombardi ammonta a 2.155.923 abitanti, il 21,7% del totale regionale.

I comuni sotto i 1.000 abitanti sono 327 in Lombardia pari al 21,2% del totale regionale.

Le Unioni di Comuni lombarde sono 56, formate da 193 Comuni di cui 184 al di sotto dei 5000 abitanti. Vi risiedono 349 mila abitanti (3,5%) e coprono 3119.86 kmq (13%) del territorio regionale.

NORMATIVA REGIONALE

La Regione Lombardia, con la legge 19/2008, aveva già provveduto a disciplinare lo stato delle unioni di Comuni e delle Comunità montane della Regione, prevedendo anche (con il regolamento applicativo n° 2/2009) regole precise per il loro finanziamento.

In particolare la LR 19/2008 prevede la gestione associata di almeno quattro delle seguenti funzioni:

- sistemi informativi;
- anagrafe
- ufficio tecnico;
- gestione economico-finanziaria;
- gestione tributi;
- urbanistica e gestione e tutela del territorio;
- organizzazione e personale;
- polizia locale;
- servizi socio assistenziali.

Per l'erogazione dei contributi e per la determinazione della relativa entità, il regolamento tiene

conto di:

- numero e tipologia dei servizi associati
- popolazione residente nei comuni aderenti;
- numero dei comuni coinvolti nella forma associativa;
- livello di svantaggio dei piccoli comuni aderenti
- dinamismo associativo, inteso quale progressivo incremento del numero dei comuni aderenti e delle funzioni e dei servizi gestiti in forma associata;
- differenze demografiche e di capacità tributaria;
- capacità di garantire l'adeguatezza dei servizi;

- modalità di gestione che prevedano l'affidamento del servizio ad un ufficio unico in sostituzione degli uffici dei comuni associati;
- livello di efficienza della gestione;
- adeguate soluzioni infotelematiche coerenti con le disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale;
- superficie territoriale dei comuni aderenti;
- presenza di superfici sottoposte a vincolo idrogeologico.

Il regolamento può prevedere forme particolari di incentivazione per la fusione volontaria dei piccoli Comuni, di cui alla legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 (Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia).

Regione Lombardia con la L.R. 22/11, all'art.8, ha individuato le soglie demografiche minime per la gestione associata individuandole in 5.000 abitanti in pianura e 3.000 abitanti in montagna, a al quadruplo degli abitanti del comune più piccolo.

L'art 10 della L.R. 22/11 prevede che con atto di giunta sia possibile derogare dai limiti demografici indicati in caso di documentata impossibilità del loro conseguimento.