

# **PICCOLI COMUNI e GESTIONI ASSOCIATE tra OBBLIGO e OPPORTUNITA'**

Quarta Assemblea Regionale dei Piccoli Comuni

Pinarolo Po, 29 Giugno 2013

## LA FINANZA LOCALE E I COMUNI NEL TEMPO DELLA CRISI

La crisi economica che ha interessato l'intero contesto internazionale e, in modo particolare, il nostro Paese non ha di certo risparmiato la Regione Lombardia il cui tessuto sociale ed economico è stato investito con forza dai dati negativi e non si vedono tuttora prospettive di uscita da questa situazione.

La grave crisi che stiamo attraversando come Paese impatta ogni giorno di più sia sulla finanza pubblica, centrale e periferica, sia nell'economia reale, sia negli stili di vita delle persone e soprattutto sulle fasce più deboli.

È sempre più necessario adottare politiche pubbliche che, da una parte, affrontino il tema della crisi del debito sovrano e dall'altro siano in grado di mobilitare il Paese intorno ad obiettivi comuni indicando una strada per rilanciare la crescita, per garantire la coesione sociale, per sostenere le persone più in difficoltà.

Il comparto dei Comuni, e degli Enti Locali in generale, è stato chiamato a contribuire al risanamento della finanza pubblica in modo particolarmente pesante in questi ultimi anni con provvedimenti economico-finanziari che hanno chiesto loro un contributo sproporzionato e di molto superiore al peso che rappresentano all'interno della P.A.

In questi anni si è praticata l'idea che per uscire dalla crisi fosse necessario uno Stato nuovamente centralizzato che limitasse fortemente le autonomie locali, additate come centri di spreco. Il coordinamento della finanza pubblica centralizzato nel MEF e nella RGS spesso non ha rispettato la dignità delle istituzioni e l'autonomia degli amministratori locali. Nonostante questo la recessione si è aggravata e il debito pubblico è aumentato.

I Comuni sono il comparto della P.A. che ha migliorato le proprie posizioni e nello stesso tempo è stato chiamato a manovre ben superiori rispetto al suo peso rispetto alla spesa complessiva della P.A..

Ciò ha portato ad una gravissima crisi della finanza locale che mette radicalmente in discussione la possibilità che i Comuni possano continuare ad essere motori dello sviluppo locale e garanti della coesione sociale nonostante siano l'istituzione più riconosciuta dai cittadini.

Il processo avviato con il federalismo fiscale e la legge 42/09 poteva rappresentare un'occasione importate per ritornare ad avere certezza e stabilità di risorse e per coniugare autonomia e responsabilità. Le manovre economiche adottate dal 2008 ad oggi, il decreto Salva Italia, la Spending review e le Leggi di stabilità hanno invece drasticamente messo in crisi la finanza locale allontanando sempre di più lo stesso federalismo municipale e rendendo irrealistico parlare di autonomia e responsabilità degli amministratori e delle comunità locali.

I recenti provvedimenti come il Decreto "sblocca pagamenti", i Patti territoriali incentivati con l'assegnazione del 50% del plafond finanziario riservata ai piccoli Comuni, il "Decreto del fare" con l'individuazione di investimenti per i piccoli Comuni sono stati una boccata d'ossigeno ma non sono certo la risoluzione dei problemi.

In particolare è importante che l'iniziativa di ANCI abbia imposto il rimborso ai Comuni del taglio ai trasferimenti derivato dal conteggio nel gettito IMU di quello imputabile agli

immobili posseduti dai Comuni stessi; il ripristino, in determinate condizioni, della possibilità per i Comuni di acquistare immobili a titolo oneroso per interventi di pubblica utilità.

Il peso dei tagli imposti e degli obiettivi del Patto di Stabilità sono ormai insopportabili. Per i comuni in Lombardia questo significa 1,8 miliardi tra tagli e obiettivi di patto per il 2013. La conseguenza di queste scelte è la contrazione di oltre il 20% degli investimenti e il blocco di pagamenti delle imprese. I residui passivi denunciati dai comuni lombardi assommano per il 2012 a 4 miliardi di cui 500 milioni circa dei comuni sotto i 5.000 abitanti.

ANCI continua a ribadire la necessità di escludere i piccoli Comuni dal Patto di stabilità perché non hanno gli strumenti e le possibilità di agire avendo bilanci molto ingessati e perché insieme alle scadenze della Gestione Associata Obbligatoria si renderebbe impossibile la gestione amministrativa. La conseguenza sarebbe il blocco di ogni investimento, aggravando così la situazione recessiva del Paese

In Lombardia, con il Patto di stabilità territoriale incentivato, ai Comuni sono stati assegnati spazi finanziari per 159 milioni di euro, di cui oltre 72 per i piccoli Comuni che hanno visto così diminuito il proprio saldo obiettivo del 41,4%.

ANCI ritiene necessario cambiare il Patto di stabilità con una “golden rule” che indichi a tutti i Comuni il proprio obiettivo di indebitamento, rispettando la loro autonomia nel perseguirlo in modo che si possa continuare ad investire in opere pubbliche per sostenere e rilanciare l’economia a livello locale.

ANCI inoltre sostiene che ai Comuni debba essere riconosciuto l’intero gettito IMU, senza alcuna esclusione. In particolare in Lombardia esprimiamo la preoccupazione che riservare allo Stato il gettito IMU degli immobili cat. “D” significa togliere ai Comuni un’importante entrata.

Tra i Comuni è diffusa una particolare preoccupazione per la Tares: imposta dello Stato che passa per i Comuni, lede l’autonomia comunale e colpisce soprattutto le piccole e medie imprese del territorio, già in difficoltà.

ANCI chiede una riforma complessiva della finanza locale che assicuri autonomia ai Comuni e non li consideri come sportelli per la raccolta di risorse per lo Stato e non si basi sull’inasprimento delle tariffe e tassazioni locali.

## **PER UNA NUOVA FASE COSTITUENTE NEL PAESE E IN LOMBARDIA**

Nel contesto sopra delineato le istituzioni sono chiamate ad una iniziativa per rispondere all’emergenza di oggi e per guardare alla ridefinizione di un patto sociale, di un assetto istituzionale che ha bisogno di riforme profonde per rispondere alle esigenze di un Paese che deve sapere riorganizzarsi e rimotivarsi.

Si richiede con forza un quadro istituzionale semplificato ed efficiente, federalista, basato sui principi di leale collaborazione istituzionale, di sussidiarietà che definisca con chiarezza “chi fa che cosa” per rendere chiare ed immediate la responsabilità e l’autonomia in modo da superare la sovrapposizione di compiti e funzioni che acuisce i

conflitti istituzionali, allunga i tempi delle decisioni, rendendole spesso impossibili, aumenta i costi ed impedisce al cittadino di poter chiaramente individuare responsabili di decisioni assunte o rifiutate.

Mai come oggi vi è la necessità di mettere a fuoco le grandi questioni che interessano il mondo delle autonomie locali rivendicando il principio di sussidiarietà verticale, dell'autonomia e della responsabilità, della pari dignità e della titolarità delle funzioni, dell'appropriatezza dei livelli di governo, come viene esplicitato dall'articolo 114 della Costituzione.

La nostra Costituzione presuppone che l'intero territorio sia coperto da una rete solida e coesa di amministrazioni comunali e nell'articolo 118 le definisce come Amministrazioni di base e allo stesso tempo come le Amministrazioni titolari di ogni funzione non assegnata ad altri livelli di governo.

I Comuni vogliono essere protagonisti della stagione della costruzione di una nuova architettura istituzionale.

Per questo si deve aprire una nuova "fase costituente" nel Paese e in Lombardia. L'obiettivo è costruire un sistema lombardo competitivo, efficace ed efficiente, basato sui principi di differenziazione, adeguatezza ed appropriatezza, che guardi alla riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione, della politica e alla semplificazione.

Abbiamo quindi proposto l'avvio di un confronto interistituzionale che porti alla scrittura di una legge di riordino territoriale, una "Carta delle Autonomie Lombarda" in cui siano definiti ruolo e funzioni tra i diversi livelli istituzionali e in cui ci sia un percorso che veda le gestioni associate di funzioni su area vasta con strutture integrate volte all'adeguatezza dei servizi.

Il ruolo della Regione può essere a nostro modo di vedere sussidiario e di regia, di definizione di standard e regole rispetto alle funzioni affidate ai Comuni che sono il punto di partenza di ogni costruzione istituzionale. La "Carta delle Autonomie lombarda" può divenire una anticipazione e un riferimento per la stessa legislazione nazionale con cui interloquire ed armonizzarsi.

Già altre volte la Regione Lombardia e il sistema dei Comuni lombardi sono stati precursori di queste spinte riformatrici e innovatrici.

In Lombardia vi sono 1.544 Comuni di cui 1.086 sotto i 5.000 abitanti: un tessuto di presenza istituzionale importante, punto di riferimento per oltre il 20% della popolazione. Sono un presidio di governo del territorio e di coesione sociale, il risultato di tradizioni e identità di comunità che non vanno gettate via e confuse con lo spreco. Hanno bisogno di regole chiare, semplici, che durino nel tempo e che spingano e sostengano le forme di governo più adeguate.

Le Province non esisteranno più come le abbiamo conosciute e saranno organismi di coordinamento dei Comuni. Per la nostra Regione si deve comunque pensare ad una struttura di coordinamento di area vasta con funzioni definite. Non si può immaginare un collegamento diretto tra il piccolo Comune e la Regione senza forme di coordinamento e di coinvolgimento territoriale intermedio.

Si tratta dunque di cogliere l'occasione del riordino istituzionale per costruire una proposta basata su omogeneità territoriali e socio-economiche, per poter esercitare in modo adeguato funzioni di area vasta.

### **PICCOLI COMUNI e GESTIONI ASSOCIATE**

La IV Assemblea Regionale dei Piccoli Comuni di ANCI Lombardia arriva a metà del percorso di gestione associata obbligatoria delle funzioni per i piccoli Comuni.

La crisi economica, i pesantissimi tagli alle risorse di questi anni, la produzione di norme legislative confuse e contraddittorie impediscono ai piccoli Comuni di svolgere appieno la funzione di amministrazione di prima e di ultima istanza, in una società così complessa come quella attuale, in cui proprio la stessa crisi economica non ha fatto che aumentare la "pressione sociale" dei bisogni delle comunità verso i sindaci e gli amministratori.

Quello che è in gioco, oggi, è la possibilità stessa dei Comuni di continuare a svolgere il loro ruolo storico di presidio primo e ultimo sul territorio, a difesa e rappresentanza delle rispettive comunità. Ruolo che per i Comuni costituisce lo "specifico" stesso della loro essenza e il loro "fondamento primo".

In questo contesto il tema delle forme associative dei Comuni assume dunque una valenza del tutto nuova.

All'obbligo di gestione associata può essere data anche una lettura di "opportunità": sia per costruire adeguati livelli di governo rispetto ai problemi oggi presenti, sia per rispondere alla crisi delle risorse della finanza locale.

Anche l'avvento di tecnologie e piattaforme comuni di sistemi informativi all'avanguardia ha, anno dopo anno, portato alle Amministrazioni locali potenzialità e compiti di intervento e di coordinamento inusitati e assolutamente non disponibili fino a qualche decennio addietro.

In questo contesto la scelta di strumenti associativi può essere la risposta alla ricerca di dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni specifiche e puntualmente individuate.

Restiamo convinti che l'obbligatorietà del processo associativo deve coniugarsi con il rispetto di una autonomia comunale che di fatto non deve e non può essere né mortificata né limitata.

Quale che sia la legge statale e/o regionale, non si può pensare a forme associative che, ferma restando la loro obbligatorietà, siano imposte dall'alto, senza un adeguato coinvolgimento dei Comuni interessati.

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.

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 DL 95/12 ha rinnovato modificandolo il quadro normativo precedente semplificandolo: 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 abitanti 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 10 funzioni fondamentali in questa occasione ridefinite.

La Regione assume un ruolo importante di regia della gestione associata e a lei compete la individuazione di ambiti ottimali per lo svolgimento dei servizi e delle funzioni. Molte ad oggi sono le domande senza risposta che rendono difficile ai Comuni una programmazione efficace dei servizi e, spesso, assolvere all'obbligo stesso della gestione associata.

Nel corso del 2012 è stato avviato un tavolo di confronto tra Regione, Prefetture e ANCI per individuare risposte ai numerosi quesiti che i Comuni pongono. È tempo che Regione assuma le responsabilità e faccia proprie le risposte già condivise. In particolare ANCI Lombardia ribadisce la difficoltà ad individuare ambiti ottimali univoci e ritiene strategico riferirsi nella gestione delle funzioni e dei relativi servizi alla legislazione di settore.

Accanto a questi temi si pone la questione della premialità, da declinarsi non solo in termini finanziari ma anche di incentivazioni (funzioni delegate, fiscalità di vantaggio, opportunità, ecc.): è solo una 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.

Accanto a interventi consolidati per le Unioni e le Comunità Montane, per altro drasticamente e drammaticamente tagliati, chiediamo a Regione Lombardia forme concrete di premialità dedicate alle nuove gestioni associate sia in fase di start up sia nella messa a regime. In particolare vanno definite premialità per i Comuni non in obbligo di GAO ma disponibili a costruire esperienze associative con i piccoli Comuni. Ciò permetterebbe anche di rispondere al problema dei Comuni "isola", cioè piccoli Comuni che confinano solamente con Comuni non in obbligo, e di dare omogeneità territoriale alla stessa gestione associata.

È positivo, in un clima di confronto costruttivo, l'attivazione della Commissione Consiliare per il Riordino delle Autonomie locali con la quale condividere i criteri e i parametri necessari ad un vero riordino territoriale ed una efficace attivazione di sistemi di premialità diretta e indiretta alle forme associative maggiormente virtuose in divenire. Auspichiamo che si possa arrivare a un testo condiviso di legge per il riordino territoriale.

## **FUSIONI: SI INCREMENTA LA RICHIESTA DA PARTE DEI COMUNI**

In Regione Lombardia si è avviato un importante ed esteso dibattito tra molti amministratori di piccoli Comuni, ma non solo, sulla opportunità di avviare processi di fusione.

Si tratta di circa 22 percorsi volontari, che coinvolgono complessivamente 62 Comuni, di cui 58 sotto i 5.000 abitanti, che possono essere agevolati ed incentivati e che richiedono un atteggiamento coerente da parte delle Istituzioni.

A questo fine risulta importante la deliberazione del Consiglio Regionale dell'11 giugno 2013 n. X/32 in cui si garantisce ai Comuni che se entro luglio 2013 esprimeranno la volontà a Regione Lombardia di giungere alla fusione potranno vedere il completamento legislativo in tempi utili per giungere alla tornata amministrativa del 2014 con le elezioni del nuovo Comune. La risoluzione prevede inoltre in un'unica giornata (Referendum day) le consultazioni referendarie sul tema della fusione dei Comuni.

Ci sono poi altre misure che auspichiamo:

- definire criteri coerenti ed omogenei sulla base dei quali Regione Lombardia opererà le proprie scelte finali all'esito dei referendum consultivi. Infatti, la contraddittorietà dei pronunciamenti sino ad oggi intervenuti costituisce una remora per molti amministratori a deliberare l'avvio dei procedimenti di fusione. In particolare si potrebbe prevedere che comunque dopo il referendum consultivo, e prima della deliberazione finale, il Consiglio Regionale verifichi e tenga conto della volontà delle Amministrazioni comunali coinvolte;
- prevedere forme di approvazione (come allegato della legge regionale istitutiva o da parte del Commissario) ed entrata in vigore di uno Statuto del nuovo Comune, prima delle elezioni dei nuovi organi e immediatamente con la sua istituzione, qualora uno schema di esso sia stato deliberato in maniera conforme dai Comuni richiedenti ed allegato alla richiesta alla Regione di avvio del procedimento;
- ridare certezza in ordine ai contributi finanziari per le fusioni;
- estendere il periodo di esclusione dal patto di stabilità per i comuni nati da fusione oltre i 3 anni attualmente previsti, anche intervenendo con gli strumenti del patto regionale;
- consentire, nell'arco del primo mandato amministrativo, per il nuovo Comune percorsi gradualmente di convergenza in tema di aliquote tributarie e gestione dei livelli di indebitamenti dei Comuni originari;
- prevedere che il Comune risultante da fusioni assolva la GAO per i successivi 3 anni, indipendentemente dal numero di abitanti risultante.

## **LE RICHIESTE A REGIONE LOMBARDIA**

Alcune risposte concrete dal nuovo avvio di legislatura sono arrivate grazie ai primi incontri con l'Assessore regionale e la Commissione Speciale per il Riordino delle Autonomie: crediamo sia fondamentale, in un clima di confronto costruttivo, tenere attivo 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.

**I piccoli Comuni della Lombardia chiedono alla Regione di:**

**Riconoscere la Comunità Montana** come assolvimento della GAO legandola alla scelta autonoma dei Comuni.

**Riattivare il tavolo di confronto tra Regione, Prefetture e ANCI** per validare le risposte già condivise ai quesiti avanzati dai Comuni in tema di gestioni associate.

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

- siano stabili e durature;
- definiscano e realizzino uffici unici e responsabili unici;
- estese tra Comuni limitrofi e in territori omogenei;
- in grado di coinvolgere anche i Comuni non in obbligo e di gestire ulteriori deleghe oltre alle funzioni fondamentali;
- in grado di implementare procedure di semplificazione e digitalizzazione dei servizi;
- in grado di rispondere a standard di efficienza ed efficacia dei servizi erogati;
- rafforzare la premialità per le Unioni e per le convenzioni che rispondano ai requisiti finora ricordati nella elaborazione dell'indice sintetico di virtuosità.

**Prevedere deroghe per i Comuni che sono nella impossibilità di rispettare i criteri di GAO** dovuti principalmente a condizioni geografiche, dai "Comuni isola" a quelli di specifiche valli di montagna intercluse.

**Prevedere incentivi per il coinvolgimento dei Comuni in gestioni associate fuori dell'obbligo della GAO.** La finalità di queste risorse non è solo rivolta a coadiuvare i piccoli Comuni nella GAO, ma può divenire un percorso strategico nel complessivo disegno di riordino territoriale e di efficienza ed efficacia nella funzione di governo.

Ad oggi è importante che Regione Lombardia abbia risposto positivamente alla richiesta di proseguire con la graduatoria esistente sui Comuni a medio svantaggio, secondo la Legge Regionale 5 maggio 2004 n.11 "Misure a sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia". Ciò consente ai Comuni con particolari problemi e marginalità di avere punteggi e premialità nella partecipazione a bandi e finanziamenti regionali.



## LE RISORSE PER LE GESTIONI ASSOCIATE E LE FUSIONI

È indispensabile in questa fase storica il mantenimento delle risorse dedicate all'incentivazione dell'associazionismo. Si tratta di 7,2 milioni di euro, divisi in un fondo per le spese correnti e un fondo per le spese in conto capitale.

Le risorse per le gestioni associate devono poi essere distribuite lavorando sui seguenti aspetti:

- Premialità sul Patto di Stabilità Territoriale per i piccoli Comuni volto all'abbattimento del vincolo e coinvolgendo comuni non in obbligo.
- Virtuosità associativa che favorisca i sistemi di convenzione strutturati e le scelte di uffici unici.
- Unioni di nuova formazione: incentivi che evidenzino processi di unione ben strutturate.
- Incentivazione del percorso di Fusione dei Comuni.

## GLI AMBITI OTTIMALI

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

- la realtà territoriale (in senso morfologico e geografico);
- l'individuazione delle diverse dimensioni ottimali delle funzioni fondamentali che vengono assegnate ai Comuni;
- le forme associative esistenti: 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.

## INNOVAZIONE TECNOLOGICA E SMART COMMUNITIES

ANCI Lombardia considera la diffusione di competenze digitali un obiettivo strategico da conseguire, sia in termini di sviluppo e ri-qualificazione del capitale umano all'interno dei Comuni lombardi (con particolare attenzione ai piccoli Comuni e alle loro aggregazioni), sia in termini di effettiva realizzazione delle condizioni per l'inclusione digitale (cittadinanza digitale), che sempre più si caratterizza come fondamentale elemento di inclusione sociale.

I processi di innovazione tecnologica e di automazione devono quindi essere utili sia per il percorso amministrativo delle gestioni associate, sia per i cittadini che fanno parte di comunità estese a livello territoriale, a volte poco raggiungibili.

Condizione di base per superare il digital divide è portare la banda larga in tutto il territorio regionale.

È fondamentale lo sviluppo del capitale umano interno dei Comuni (e delle loro aggregazioni), attraverso una ridefinizione delle priorità delle politiche di supporto

all'innovazione nei Comuni lombardi, ri-orientandole dal supporto per l'adozione di soluzioni tecnologiche (dispositivi e soluzioni) al supporto per la creazione delle condizioni che rendano efficiente ed efficace l'uso delle tecnologie disponibili. Solo così sarà possibile un "superamento delle distanze" sia fisiche che digitali per funzionari e amministratori nella gestione di livelli organizzativi complessi.

Accanto a questi aspetti è poi utile uno sviluppo delle competenze digitali dei cittadini, attraverso la realizzazione di interventi di informazione, comunicazione e formazione, con un'attenzione particolare alle fasce di popolazione a maggior rischio di esclusione che, opportunamente informate e formate, sono quelle che potrebbero trarre i maggiori vantaggi dall'uso delle tecnologie. Lo sviluppo delle competenze digitali non è solo fattore di inclusione sociale ma, come l'esperienza del decennio passato dimostra, anche la condizione che rende effettivamente usabili (e quindi efficaci ed efficienti) i servizi offerti dalla pubblica amministrazione con modalità innovative.

Livelli di adeguatezza, efficacia ed efficienza in questo settore richiedono ovviamente ingenti investimenti con ritorni a medio e lungo termine anche a livello culturale che non possono prescindere da una regia regionale e da investimenti da parte di Regione Lombardia verso i tutti i Comuni e in modo particolare verso i piccoli Comuni.

La programmazione europea 2014 - 2020 prevede finanziamenti destinati allo sviluppo delle Smart Cities e delle aree interne.

In Lombardia si deve parlare anche di Smart Communities, vista la diffusione di Piccoli Comuni e la vastità territoriale che ricoprono.

ANCI Lombardia chiede che almeno il 10% delle risorse della programmazione comunitarie gestite dalla Regione siano finalizzate a finanziare iniziative di Smart Cities e Smart Communities e politiche di coesione sociale attuate dai Comuni.