

IV ASSEMBLEA REGIONALE PICCOLI COMUNI

ANCI LOMBARDIA

Pinarolo Po (PV) - 29 giugno 2013

Relazione di Ivana Cavazzini

Presidente Dipartimento Piccoli Comuni e Gestioni Associate ANCI Lombardia

E' questa nostra IV assemblea regionale un appuntamento importante, determinante oggi per fare il punto di una situazione che per come si è evoluta in questi anni, rappresenta un quadro quanto mai difficile e complesso.

E' un quadro in cui a dibattersi fra i mille problemi di una situazione oserei dire drammatica i Piccoli Comuni non sono soli: la grave crisi economica internazionale e la recessione che ci ha particolarmente colpiti hanno determinato un vero e proprio terremoto sociale, finanziario e istituzionale che non ha risparmiato nulla e nessuno. E vorrei dire, senza sembrare apocalittica, che potremo reggere e superare la durezza dei tempi solo se, comprendendone la portata sapremo adattarci alla nuova realtà, adottando politiche stringenti che rilancino la crescita e ci permettano di continuare a garantire la coesione sociale e a rispondere ai nuovi bisogni. Quindi solo se saremo flessibili, ricettivi e dinamici, e quindi un po' diversi da ciò che siamo ora, potremo "attraversare il fuoco" e riprenderci ruolo, capacità, autorevolezza e dignità; in una parola Autonomia.

I Piccoli Comuni non sono soli, tutte le istituzioni del nostro Paese hanno sofferto e soffrono per un senso profondo di inadeguatezza. I Piccoli Comuni soffrono di più, sono piccoli e più fragili, ma insieme ai grandi sono stati chiamati a contribuire pesantemente al risanamento della finanza pubblica privandoli di una norma ispirata ad un ragionevole e rivendicato principio di differenziazione legislativa; il 2013 infatti si è caratterizzato per essere stati uniformati ai "grandi" nell'essere sottoposti ai vincoli del patto di stabilità; complicando ulteriormente una situazione già drammatica: i tagli drastici alle risorse, le entrate che si riducono e che si procrastinano nell'anno finanziario procurando gravi problemi di liquidità, i vincoli del personale, la burocrazia mastodontica, le rigidità di bilancio e tutto a fronte di un

quadro sociale allarmato e aggravato dalla crisi delle imprese, da perdita di posti di lavoro, da famiglie che non arrivano alla fine del mese e quindi arrivano in Comune, ai nostri servizi sociali, che nel frattempo sono stati privati delle risorse adeguate e così via, potremmo andare avanti a lungo.

E' stato scritto "i Piccoli Comuni rischiano di morire (Guerra)", hanno bisogno di interventi urgenti, stabili e duraturi che incidendo strutturalmente nei gangli profondi della P.A. possano consentire di continuare ad essere ciò che sono, e che nonostante tutto abbiamo continuato ad essere: un riferimento importantissimo, forse l'unico sul piano istituzionale, per le nostre comunità e i nostri cittadini. Un radicamento fortissimo legato non solo alla storia e alla tradizione, comunque grandi valori, ma legato soprattutto alla capacità nostra (e dei Comuni in generale) di rispondere al bisogno più profondo di avere un interlocutore al quale rivolgersi per avere risposte ai bisogni individuali e collettivi che nella comunità insorgono. Questo noi siamo, il luogo di prima e ultima istanza per i nostri cittadini.

Per questo non possiamo, e nemmeno vogliamo, morire; tantomeno di immobilismo, di finanza o di burocrazia.

Il legislatore ci ha indicato una via: con la legislazione sulle Gestioni Associate ha attivato un percorso che dal 2010 ha introdotto l'obbligatorietà della gestione associata.

Il percorso però, lo sappiamo bene, non è stato né lineare né semplice: una legislazione in continuo mutamento, caotica, a tratti con caratteri di incostituzionalità (art.16/148), sempre e comunque inserita in decreti di tipo emergenziale, che ci fa dire come tutto sommato il tema dei Piccoli Comuni e delle GAO fosse trattato non all'interno di un quadro di riforma più ampio e organico, ma di rincorsa, prestando il fianco a spinte demagogiche e a campagne di stampa per le quali Piccoli Comuni significava spreco, e quindi andavano se non eliminati, puniti.

Questa Babele normativa è approdata, anche per merito della mobilitazione e delle proposte che Anci è riuscita a mettere in campo, ad un testo, il dl 95 del settembre scorso, che ancorché emergenziale affronta in modo coerente un disegno di riforma istituzionale complessivo. Parla di Province, di Città Metropolitane e di Comuni.

Da qui dobbiamo ripartire: dalla ridefinizione del ruolo delle Province, che così come Anci aveva sostenuto e sostiene, sono definite enti di II livello con funzioni di area vasta; dall'istituzione delle Città Metropolitane; dal completamento del volto dei

Comuni individuandone finalmente in modo pressoché esaustivo le funzioni fondamentali, fino a perfezionare il quadro normativo (che ci sembra abbisogni di essere ulteriormente semplificato) delle forme di gestione associata dei Piccoli Comuni superando il caos normativo che avevamo conosciuto.

Una norma quindi di ampia portata che tenta di dare attuazione ad un disegno complessivo di riordino di tutto il sistema degli Enti locali e territoriali che forse in un altro testo, "la Carta delle Autonomie", avrebbe dovuto trovare sede; è una norma che dà compiutezza alle indicazioni sugli strumenti di gestione associata, ma non solo, che cambia la prospettiva delle GA ampliandone il respiro e la prospettiva.

E quindi ci rimette in gioco come Amministratori, un'altra volta su un campo diverso, ben più importante, dove l'obiettivo non è più solo la semplice gestione associata della singola funzione (in un'ottica di mero assolvimento della norma) ma è attivare una strategia associativa che ci renda adeguati "al nuovo mondo" e che ci permetta di rispondere con efficacia alle richieste forti della società civile, valorizzando le singole esperienze comunali come la stessa Unione Europea ha indicato nella predisposizione della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020

Ma per fare questo dobbiamo essere messi nelle condizioni di poterlo fare. E invece, ancora una volta, siamo catapultati in un contesto nazionale di tale incertezza e gravità rispetto al quale molto abbiamo da dire:

--intanto il patto di stabilità: ci è stato imposto come se i nostri bilanci, rigidi, impostati prevalentemente sui trasferimenti, con flussi di cassa limitati, fossero adeguati anche solo tecnicamente a sopportarlo. Sappiamo bene che così non è. Lo stiamo sperimentando nella missione impossibile di fare i bilanci 2013. Anci ne chiede l'abolizione; efficacissima è stata l'azione dei nostri rappresentanti in parlamento che non solo hanno ottenuto l'incentivazione al patto verticale per 1 miliardo e 200 milioni, ma con un emendamento ad hoc hanno consentito che il 50% della quota attribuita ai Comuni fosse distribuita sui Piccoli, di fatto alleggerendo parecchio il peso dei vincoli sui nostri bilanci. In Lombardia il PST incentivato mette disposizione dei Piccoli Comuni 72 milioni di euro abbattendo del 41% in alcuni casi, del 56% in altri il peso del vincolo. 78 comuni avranno saldo positivo.

Anche sugli altri fronti l'azione di Anci è stata puntuale ed efficace: con il decreto sblocca crediti siamo riusciti ad ottenere che 40 miliardi fossero rimessi in circolo, ridando ossigeno ai nostri fornitori e alle nostre imprese. E con il recente decreto

“del fare” il programma dei “6000 campanili” ha individuato 100 milioni dedicati agli investimenti nei Piccoli Comuni con il coinvolgimento delle nostre piccole e medie imprese.

Ma le criticità che ad oggi non hanno trovato risposta sono ancora molte; mi riferisco ai tagli drammatici operati dalla “spending review” che nel 2013 ammontano a 2,5 miliardi. Se poi lo associamo alle incertezze e alla mancanza di chiarezza su IMU e Tares il quadro si fa anche più fosco. Anche qui però registriamo l’azione incisiva di Anci che ha imposto il rimborso degli interessi sulle eventuali anticipazioni di cassa e il rimborso ai Comuni del taglio ai trasferimenti derivato dal conteggio IMU sugli immobili di proprietà comunale.

Una norma che ancora ci preoccupa perché riservando allo Stato il gettito degli immobili cat. “D” toglie soprattutto ai Comuni lombardi un’importante entrata. Crediamo e chiediamo che l’Imu debba essere tutta comunale . Che dire del Tares: ci rende esattori per conto dello Stato colpendo soprattutto le piccole e medie imprese già sofferenti. Chiediamo pertanto una riforma complessiva della finanza locale in chiave federalista che ci assicuri autonomia finanziaria. I Comuni devono poter continuare ad essere i motori dello sviluppo locale ma solo con una fiscalità locale autonoma possono farlo.

Resta poi il tema del personale: le norme e i vincoli che sopportiamo non agevolano certo la costruzione di progettualità complesse soprattutto in tema di GAO.

I Piccoli Comuni lombardi sono virtuosi,hanno retto le difficoltà dimostrando capacità di saper gestire e risolvere i problemi. E’ necessario però che l’adeguatezza del buon governo sia sostenuta e rafforzata da norme non solo emergenziali (bisogna uscire una volta per tutte dalla fase dell’emergenza) e sia corroborata da provvedimenti seri complessivi e strutturali che aprano una nuova fase Costituente,nazionale e regionale,che restituisca legittimità democratica alle istituzioni centrali e periferiche dello Stato. Penso al processo di GAO che è ancora sguarnito di politiche forti di incentivazione e sostegno. Politiche che nei paesi europei sono state significative: lì il processo è stato accompagnato da incentivazioni economiche e da una legislazione adeguata.

Da anni chiediamo lo stesso:

- norme chiare, stabili, coerenti ed applicabili che superino tra l’altro i conflitti tra il livello legislativo centrale e regionale,causa di dannose incertezze

- semplificazione vera dei processi e dei procedimenti, perché l'abbiamo detto ,di burocrazia si muore;specie da noi dove le risorse umane (e qui torna il tema del personale) sono limitate

- risorse, perché le rivoluzioni a costo zero non esistono. E un governo, statale o regionale che sia, sa bene che per realizzare la riforma epocale disegnata sono necessari investimenti. Li chiediamo con forza perché siamo convinti che le GA rappresentino la possibilità di superare le nostre fragilità. Serve attivare sistemi di premialità, per esempio sul patto di stabilità territoriale, implementare sistemi di incentivazione (attraverso funzioni delegate, fiscalità di vantaggio, agevolazioni sull'accesso ai finanziamenti e sui bandi ...)

Ma senza infrastrutture è complicato:abbiamo bisogno che si investa sull'innovazione tecnologica,sulla diffusione della banda larga e ultra larga,abbiamo bisogno che si investa sulla formazione e che sui superino gli ostacoli strutturali che ci isolano; il digital divide va coperto consentendo alla PA di superare le distanze fisiche,ai cittadini di usufruire con modalità innovative ed inclusive dei servizi offerti. In Lombardia non è sufficiente parlare di Smart Cities, è necessario parlare anche di Smart Communities vista la diffusione dei Piccoli Comuni e l'ampiezza del territorio che comprendono. Chiediamo che una quota dei fondi di programmazione comunitaria sia dedicata a questi temi.

Allora credo che tutti dobbiamo fare la nostra parte,che ciascuno si debba assumere la responsabilità del proprio ruolo:noi da sempre lo facciamo,e non ci tireremo indietro oggi che la sfida è più grande e difficile.

Siamo a metà del guado,il processo aggregativo è avviato ma perché arrivi a compimento non tanto nei tempi e nei modi previsti dalla norma (il che è assolutamente necessario per altro) ma perché si concluda con un rinnovamento complessivo coerente,con una riforma adeguata è necessario che anche la Regione si esprima,che manifesti un'assunzione di responsabilità chiara,che tenga conto delle autonome scelte dei Comuni.

- chiediamo di riattivare il tavolo di concertazione in cui condividere un accompagnamento vero ai processi di GAO in corso;in cui definire le risorse alle Unioni storiche e alle nuove Unioni,ai sistemi di Convenzioni integrati,in cui parlare di virtuosità associativa con l'obiettivo di condividerne i criteri:

- la stabilità,la durata

- il grado di integrazione associativa, di razionalizzazione e semplificazione della gestione attivata
- la creazione di uffici unici con responsabili unici
- il coinvolgimento dei Comuni fuori dall'obbligo
- l'ampiezza e l'omogeneità territoriale conseguita (e quanto all'omogeneità i Comuni fuori dall'obbligo dovranno sentirsi coinvolti in un siffatto processo di stampo territoriale) presupposto necessario per la definizione degli ambiti ottimali
- la capacità di fare investimenti comuni
- la capacità di governare sistemi gestionali complessi in grado di rispondere a standard di efficienza ed efficacia.

La tendenza insomma a promuovere un senso di unitarietà del governo della GA.

In Lombardia sono 62 le Unioni che coinvolgono Comuni. Non solo: è in atto un processo spontaneo e per questo più virtuoso di fusione di Comuni. Interessa 62 Comuni che a progetto concluso dovrebbero diventare 20. Anche su questo il confronto con Regione Lombardia è stato puntuale: la definizione di tempistica certa, di un referendum day comune e di politiche di incentivazione dedicate, oltre che la necessità in ultima istanza di coerenza normativa nelle deliberazioni regionali a fronte di diversi risultati referendari, hanno trovato accoglimento da parte degli organi regionali.

Ma ancora aspettiamo risposte inevase: che regione Lombardia faccia proprie le elaborazioni e le soluzioni tecniche individuate insieme ad Anci e alla Prefettura e scaturite dalle domande dei Comuni. Che riconsideri le deroghe ai livelli demografici minimi negate, almeno per i Comuni isola. Che affronti con completezza il tema delle Comunità Montane sul quale troppe incertezze normative condizionano ancora oggi il buon esito delle politiche associative .

E' un percorso che dobbiamo fare insieme, Comuni e Regione, e che è iniziato nella nuova legislatura regionale con l'utile audizione di Anci Lombardia in Commissione Speciale per le Autonomie. Abbiamo proposto a Regione di partecipare alla costruzione di una "Carta delle Autonomie Lombarda" in cui l'azione responsabile dei Comuni sia un elemento fondante e centrale del riordino. Per poter esercitare con adeguatezza funzioni e deleghe non solo statali in un processo necessariamente

semplificato in cui sia chiaro “chi fa che cosa “,per individuare ambiti territoriali adeguati e funzionali alle politiche di settore,in cui l’elaborazione di un testo di riordino delle istituzioni lombarde oltre che condiviso ed efficace sia anche un modello di innovazione e di riforme per il resto del Paese.

I Piccoli Comuni sono elementi irrinunciabili dell’impalcatura istituzionale italiana;assicurano il presidio territoriale e la coesione sociale delle nostre comunità; garantiscono, anche in questi tempi difficili servizi di qualità ai cittadini; sono custodi della nostra storia e delle nostre tradizioni e tutelano un patrimonio artistico e culturale inestimabile. Stanno contribuendo,insieme agli altri Comuni, in modo significativo al risanamento del Paese. Vogliono però essere protagonisti attivi del governo di questa fase di transizione e di rinnovamento con proposte chiare e costruttive,con autorevolezza e dignità. Vogliono tornare ad esercitare appieno l’autonomia rivendicando, nei confronti di uno Stato centralista,buone pratiche ed efficace politica territoriale.

Il nostro obiettivo non è la conservazione:il mondo è cambiato e ci chiede di essere diversi. I nostri cittadini ,preoccupati per il loro futuro e per quello del Paese guardano a noi con aspettative e richieste per certi versi nuove. Se sapremo interpretare il nostro ruolo trasformando ,come dice il titolo della nostra assemblea,un obbligo in un’opportunità ,se sapremo dare le risposte giuste allora potremo continuare a fare ciò che sappiamo fare meglio e che tutti ci riconoscono: il bene delle nostre comunità.

Grazie.