

Anci Lombardia

Pieve di Coriano, 22 settembre 2012,

Terza assemblea regionale Piccoli Comuni

Siamo qui a Pieve di Coriano, per far sentire forte la nostra solidarietà e vicinanza alle popolazioni e agli amministratori che hanno subito e vissuto il dramma del terremoto e per tenere alta l'attenzione dei media, ma prima di questi delle istituzioni sui problemi urgenti che ancora dovete affrontare.

Primo fra tutti fare fronte agli ultimi tagli comunicati e collegati alle previsioni di gettito dell'Imu che hanno dell'incredibile per voi, se consideriamo che sono stati calcolati senza scontare il mancato introito legato al terremoto; la vicenda non è solo incredibile, è crudelmente e stolidamente iniqua.

Ma in una visione centralista dello Stato tutto è possibile e immaginabile, ed è chiaro che di fronte ad un terremoto non c'è né centralismo né federalismo che tenga; uno Stato moderno e civile come il nostro non può permettersi azioni di questa portata beffando i territori colpiti dal terremoto con norme irragionevoli e procedure impazzite come questa dell'Imu. Basterebbe solo un po' di buon senso e poco più.

Ma questo è un po' lo specchio di quello che su una scala diversa in questi ultimi anni è accaduto; complice la grave crisi economica, complice lo spread, con l'alibi del default, si sono attuate da due anni a questa parte politiche che spesso non abbiamo potuto condividere perché miopi, confuse e ingiustamente punitive nei confronti degli enti locali, in particolare dei Comuni e dei Piccoli Comuni.

Ho parlato di politiche miopi e confuse: ricorderete l'art.14 del ddl78/10 e la babele successiva dell'art.16 del settembre 2011.

Per non dire delle numerose finanziarie (mi paiono 5 solo nel 2011) che hanno continuamente, drasticamente e drammaticamente tolto risorse ai comuni.

E nell'ultimo anno le cose non sono andate meglio: dal "Salva Italia" in poi abbiamo subito tagli continui, e solo la forza della mobilitazione di Anci nelle diverse occasioni ha permesso di contenere i danni.

Ancora oggi siamo alle prese con i tagli della “spending review” associati a quelli collegati alle sovrastime dell’Imu ; dovremo, a 2/3 di esercizio in corso, fare una verifica di bilancio che non potrà che attestare uno squilibrio, e dovremo ,una volta di più, ricorrere a un miracolo contabile per ripianare un buco che in molti casi è una voragine, a 1 mese dall’assestamento di bilancio, che ci costringerà a fare operazioni di taglia e cucì sui servizi (ma cosa ci è rimasto da tagliare più di quanto non sia stato fatto fino ad oggi!) o in alternativa, ma non vi si vuole arrivare, a ritoccare le aliquote dell’Imu. E’ di ieri la notizia della concessione su richiesta di Anci, della proroga alla scadenza di settembre per la verifica di bilancio: i termini sono stati spostati a fine ottobre proprio per consentire una revisione delle stime dell’Imu, nell’immediato per i comuni del terremoto, poi per gli altri.

Siamo un’istituzione e perciò crediamo nelle leggi e in ciò che vi sta scritto; quindi dobbiamo credere che a febbraio 2013 a verifiche concluse e incassi accertati, non più in regime di stime, le compensazioni sull’Imu faranno giustizia e dovremo credere che l’impegno che il premier Monti ha preso con il nostro presidente Del Rio e cioè che dal 2013 l’intero gettito dell’Imu sarà interamente comunale sarà mantenuto.

Credo che se da una parte come istituzioni dobbiamo lealmente fidarci ,dall’altra dobbiamo continuare a tenere alta la testa e batterci contro questo approccio centralista, contro questa cultura di governo invasiva che tende a entrare nel dettaglio delle soluzioni violando di fatto le autonome scelte degli E.L., prerogativa costituzionale recentemente ribadita dalla stessa Corte.

Dobbiamo combattere questa tendenza a sostituirsi al potere locale con azioni di stampo quasi ottocentesco (pensate solo alla rivisitazione della figura prefettizia contenuta negli ultimi provvedimenti).

Se come Anci molto abbiamo ottenuto, i nodi ancora da sciogliere restano tanti; abbiamo la necessità di un confronto stringente nei tavoli nazionali aperti per ripianare almeno le criticità più urgenti quali i tagli ai trasferimenti (è in corso la definizione dei criteri per la distribuzione del taglio di 500 milioni di Euro previsto dalla spending review sul 2012); tutta la complessa vicenda dell’Imu ad essi collegata, il patto di stabilità che dal primo gennaio 2013 colpirà anche i comuni sopra i 1000 abitanti in un perverso gioco al massacro, la prioritaria approvazione della “Carta delle Autonomie”.

Dei tagli abbiamo detto, ora come anzi vogliamo poter discutere l'esclusione dei piccoli comuni dall'applicazione del Patto di stabilità e siamo disponibili a nuove forti mobilitazioni per raggiungere questo obiettivo. Se nei grandi comuni l'azione depressiva del patto frena lo sviluppo complessivo e il lavoro per le imprese, nei nostri piccoli comuni sarà una sciagura: bilanci rigidi e limitatezza dei flussi di cassa renderanno molto difficile la sua applicazione e laddove sarà possibile darà conseguenze recessive sull'economia locale già gravemente compromessa dalla profonda crisi economica perdurante. Lo stesso dicasi per le forme associative: accanto alla norma che esclude dai vincoli del patto le Unioni di Comuni (ai sensi del 32) è pensabile (e lo richiederemo) strutturare forme premianti per i Comuni che ne fanno parte.

Chiediamo un sistema fiscale che riconosca e premi i Comuni virtuosi, le forme associative virtuose e chiediamo di attivare reali processi di semplificazione procedimentale e procedurale che, con l'uso delle nuove tecnologie, possono migliorare l'operatività della P.A.

Insomma le questioni sono molte e urgenti. Ma per poterle affrontare è indispensabile ricomporre e ricondurre all'interno dell'assetto istituzionale le prerogative e il ruolo dei Comuni. In questo senso l'azione di Anci è stata fondamentale e determinante; la recente normativa sulla "spending review" propone un passaggio fondamentale e per nulla scontato per la nostra democrazia: i Comuni vengono confermati come Enti di primo livello, per le province e le città metropolitane si propone un governo di 2° livello. Oggi la discussione è aperta e non sappiamo se vi saranno modifiche alla norma. Certo è che il riordino delle province deve essere l'occasione per ripensare radicalmente e complessivamente sia le funzioni dei diversi livelli istituzionali sia l'articolazione del sistema dei servizi della P.A.

Come Anci proponiamo di condividere una definizione puntuale delle funzioni di area vasta che attraverso un'azione di supporto e coordinamento dei comuni, semplifichi davvero, elimini le sovrapposizioni di compiti e funzioni che aumentano non solo i costi ma, cosa secondo me più grave, rendono difficile se non impossibile l'esercizio della responsabilità.

In questo contesto appare chiaro che la struttura di governance che i P.C: dovranno metter in piedi per assolvere all'obbligo di G.A. farà la differenza e sarà tanto più all'altezza delle nuove funzioni attribuite oltre che delle fondamentali quanto più essa avrà un suo "corpus" strutturato e complesso idoneo a farlo.

Il titolo di questo nostro incontro è piccoli comuni grandi riforme: noi siamo al centro della riforma delle riforme (insieme alle province...);ci viene chiesto di modificare radicalmente l'organizzazione dell'attività amministrativa con le GA e di metterla a sistema.

Sappiamo di doverlo fare, è necessario farlo per essere sostenibili, da anni lo facciamo già in percorsi aggregativi volontari più o meno articolati, più o meno diffusi e che oggi dovranno diventare prassi per tutti.

Non possiamo però nasconderci che ,nonostante il recente art.19 della spending ,che oggettivamente migliora la norma, resta forte la necessità di un serio piano complessivo di riforme che rimetta ordine nel caos legislativo degli ultimi 2 anni e che trova soluzione naturale nella "Carta delle Autonomie, la madre di tutte le riforme.

A questa si collega la soluzione al tema del riordino delle competenze e della semplificazione già detto, a questa si collegano le forme di una vera autonomia finanziaria e fiscale che potrebbero determinare quel federalismo fiscale tanto sbandierato ma mai realizzato, anzi, ormai rimosso persino dal lessico del legislatore.

La carta delle Autonomie è ferma da anni in parlamento, viene di fatto sottratta alla concertazione e modificata a suon di decreti che approvando singoli articoli come spot in altri contesti normativi non necessariamente di natura ordinamentale vengono poi inseriti nel testo originario e dati per acquisiti.

Non possiamo più accettare questo stato di cose, vogliamo poter discutere la Carta, vogliamo riprenderci ruolo, dignità, autonomia e capacità finanziaria.

Vogliamo continuare ad amministrare bene, con efficienza ed efficacia, ma dobbiamo avere gli strumenti per farlo.

L'associazionismo è uno di questi; è, secondo noi, lo strumento essenziale.

Il passaggio da un associazionismo di tipo volontario ad uno obbligatorio ci impone credo, una riflessione politica che al di là della norme e dei suoi vincoli, ci porta ad approfondire l'obiettivo vero della G.A. e su come questa possa essere da noi realizzata. Accanto al tema dell'adeguatezza, infatti, la G.A. deve porsi come strumento che assolve sì alle necessità di riordino territoriale (vedi province) ma che sia anche in grado di sviluppare politiche di governo delle funzioni (siano esse fond. o attribuite) che possono trovare il loro ambito di gestione ottimale in dimensioni diverse, per esempio sub provinciali (pensiamo ai distretti s.s.).

Credo che l'analisi che come piccoli comuni dobbiamo fare nel costruire la GA debba tenere conto non solo degli aspetti tipicamente organizzativi e gestionali interni ai singoli comuni, ma debba proporre un disegno strategico di lungo respiro nel quale la governance territoriale acquisti il valore di una rinnovata capacità politica di programmazione sovra-comunale e di protagonismo degli Enti Locali come enti motori dello sviluppo del proprio territorio.

Per attuare questo ambizioso disegno è necessario fare anche un ragionamento sulle 2 tipologie di aggregazione individuate dal legislatore, le Unioni e le Convenzioni.

Abbiamo la necessità che questi strumenti siano sì omogenei ma nel contempo flessibili, adattabili alle diverse realtà territoriali comunali; abbiamo sempre sostenuto la necessità di un quadro normativo di inquadramento complessivo e orientativo semplice, chiaro e coerente dal quale far discendere la concreta ma differenziata perché flessibile realizzazione delle aggregazioni.

Delle Unioni abbiamo detto e sappiamo molto; sono senza dubbio uno strumento complesso e articolato che accanto ad un vero e proprio sistema di rappresentanza istituzionale (per legge a costo zero) permette l'integrazione della struttura gestionale che nel nuovo ente locale trova riconoscimento giuridico (si pensi alla delicata questione del personale che nell'Unione ha naturale soluzione). Gli incentivi che sia lo stato che la Regione hanno sempre riconosciuto alle Unioni hanno proprio il senso di affermare che questi enti locali sono strumenti adatti al governo della complessità: sono tendenzialmente stabili, duraturi, hanno forma giuridica che consente di esercitare le proprie peculiari prerogative sia in termini fiscali che di programmazione delle politiche territoriali e da ultimo sono potenzialmente in grado di implementare la propria capacità di governance.

Con l'art.19 si chiarisce e si semplifica la norma sulle Unioni (sia ai sensi del 32 che del 16),che potranno convenzionarsi con altri comuni ma soprattutto i Comuni sotto i 1000 ab. avranno la libera scelta sul tipo di Unione cui aderire.

Anche sulle Convenzioni è necessario fare delle considerazioni: rappresentano quell'elemento di flessibilità che ,per esempio relazionandosi, laddove ritenuto necessario, con le Unioni può consentire di realizzare quel sistema integrato di governance di cui abbiamo detto. Le Convenzioni possono,se articolate adeguatamente, realizzare integrazione gestionale tra gli enti aderenti (ad esempio attivando uffici unici con responsabili unici),oppure facilitando il coinvolgimento dei comuni limitrofi magari fuori dall'obbligo.

La soluzione ,ancora oggi,è nelle nostre mani.

Noi amministratori di Piccoli Comuni abbiamo consapevolezza che la sfida imposta dall'associazionismo dobbiamo vincerla una volta per tutte, realizzando dei progetti associativi complessi e 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 questa ragione come Anci Lombardia riteniamo che i Comuni che costruiranno progettualità strutturate tendenti al riordino e alla razionalizzazione della cooperazione intercomunale esistente, che promuovono il senso di unitarietà del governo non solo delle singole amministrazioni coinvolte, debbano essere al centro di azioni premianti sin dalla fase di avvio del processo di gestione associata.

In questo contesto di obbligatorietà il tema dei finanziamenti sia statali che regionali acquista un rilievo nuovo: i criteri di finanziamento dovranno evidenziare differenze e virtuosità . Ci siamo espressi più volte e ricorderete che una porzione del fondo sperimentale di riequilibrio doveva essere dedicato alle GAO. Di questi trasferimenti dedicati si è persa traccia ,come se fosse possibile pensare che un processo di riforma così complesso possa realizzarsi senza risorse e producendo da subito risparmi.

In Europa il processo aggregativo è stato felicemente portato avanti;è stato però accompagnato da cospicui finanziamenti che hanno agevolato la riorganizzazione.

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 realmente in grado di dare efficienza.

Anche con Regione Lombardia la discussione e i temi aperti sono numerosi.

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

Riteniamo 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 1.087 i comuni fino a 5000 ab. in obbligo associativo (secondo i dati del censimento 2001).

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 e in divenire e cioè

- Stabili e durature
- Con uffici e responsabili unici
- Estese tra comuni limitrofi e in territori omogenei
- Che in una visione di possibile ampliamento possano coinvolgere i comuni non in obbligo
- In grado di effettuare investimenti (ricordo che le unioni art.32 sono fuori dal patto)
- Rispondenti ai criteri di virtuosità finanziaria elaborati da Anci Lombardia, Regione Lombardia e Finlombarda.

Chiediamo a Regione Lombardia l'apertura di un vero e proprio tavolo Costituente che a partire dal riordino delle province faccia chiarezza sulle funzioni comunali, sul futuro delle funzioni provinciali riordinate, sugli ambiti di GA e di come queste possano assolvere alle funzioni attribuite post riordino provinciale.

Chiediamo a Regione Lombardia di ribadire formalmente i livelli demografici già deliberati e che consideriamo adeguati alla realtà dei piccoli comuni lombardi.

Chiediamo di ripristinare e di mantenere le risorse destinate all'associazionismo e che nel 2012, per far fronte ad altri adempimenti, sono stati drasticamente dimezzate.

Chiediamo di agire sui meccanismi di premialità nella distribuzione del patto regionale per attenuarne i vincoli per i Comuni in Unione.

Chiediamo una riflessione condivisa sui processi di fusione volontaria: crediamo siano da incentivare come passaggi successivi di GA strutturate; chiediamo che anche qui siano previsti meccanismi di accompagnamento e facilitazione quali per esempio l'annullamento del patto di stabilità per i Comuni che sceglieranno volontariamente il percorso della fusione fin dall'inizio del processo e che il nuovo Ente Locale formato ne sia allo stesso modo esonerato per qualche anno.

Rimane aperto il tema degli ambiti: è complesso e delicato; è necessario anche qui un riordino che tenga conto di tutti gli elementi peculiari del sistema lombardo lasciando ad una legislazione di settore che recepisca la volontà dei territori la loro definizione.

Come amministratori Lombardi abbiamo ormai colto il valore profondo dell'associazionismo ma se ritardi vi sono stati, e vi sono certamente stati, nell'applicazione della norma, non solo nella legislazione caotica di cui disponevamo dobbiamo ricercare la responsabilità.

Abbiamo a volte fatto resistenza passiva ad un processo che per certi versi ci spaventa e che comporta che si getti il cuore oltre l'ostacolo. Possiamo scegliere di continuare a farla (la resistenza passiva) applicando le norme furbescamente, "cambiando tutto per non cambiare nulla". Possiamo farlo.

Ma possiamo permettercelo? oggi?

E' responsabilmente accettabile pensare di prescindere da un percorso virtuoso che non solo le norme, non solo lo Stato, ma l'intero Paese ci chiede?

Penso che interpretare queste riforme trasformandole in una nuova grande opportunità di governo per i nostri territori nell'interesse delle nostre popolazioni sia un nostro dovere istituzionale;

Questa è per noi l'ultima chiamata di un sistema paese in profonda crisi economica che tende a sanare tagliando anche pezzi di istituzioni della Repubblica come se fossero rami secchi. Il passo successivo sarà quello delle fusioni coatte, dei comuni di 10.000 ab. minimo, del ridisegno delle municipalità imposto dall'alto.

Noi però non siamo rami secchi, né vogliamo essere considerati tali; dipenderà da noi dimostrare con capacità amministrativa, intelligenza politica e amore per le nostre comunità e i nostri territori che i Piccoli Comuni sono in grado e vogliono essere i protagonisti di questa riforma epocale dalla quale possono uscire riaffermati nelle loro prerogative e rafforzati nell'esercizio dell'Autonomia.

Siamo luoghi di coesione sociale, siamo l'ultimo e forse ad oggi l'unico presidio di vera democrazia nel Paese, siamo l'istituzione più vicina ai cittadini e rappresentiamo un patrimonio ricchissimo di buona politica; il cambiamento che ci viene chiesto oggi sia l'occasione per guardare avanti, lontano, al futuro delle nostre comunità.

Se ne saremo all'altezza avremo reso l'ennesimo straordinario servizio al Paese.