

Milano, 21/03/2022

Questo documento rappresenta un contributo di ANCI Lombardia al confronto istituzionale su misure e metodo da condividere per consentire ai Comuni di affrontare e gestire in modo sostenibile e adeguato una fase segnata da caratteristiche emergenziali e di grande cambiamento, contribuendo così nel modo migliore anche all'impegno più generale che riguarda l'intero Paese e tutte le sue istituzioni.

Le emergenze che i Comuni si trovano a fronteggiare in questo momento sono la gestione dell'accoglienza dei profughi in seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina, dall'altro lato, l'avvio dell'ingente mole di opere e investimenti previsti dal PNRR e altre fonti e una situazione molto difficile per la tenuta e sostenibilità della parte corrente dei bilanci, legata all'incremento dei costi dell'energia, al secco ridimensionamento dei ricavi su minori entrate e maggiori spese legate alla pandemia, in una situazione in cui i suoi effetti pesano ancora in modo importante. L'aumento poi dei costi delle materie prime incide pesantemente anche sugli appalti, in corso e da avviare, con situazioni di blocco cantieri, forti revisioni progettuali, gare deserte, aggiudicazioni rifiutate.

Per quanto attiene alla crisi ucraina, con il più forte auspicio e impegno di tutti perché si giunga urgentemente a un cessate il fuoco, è necessario uno sforzo straordinario per costruire un'adeguatezza della risposta di accoglienza rispetto a un flusso migratorio che è purtroppo destinato a crescere in maniera considerevole.

È indispensabile un forte coordinamento dei diversi livelli istituzionali, una presa in carico unitaria, efficace e con regole uniformi e semplificate, dalle esigenze sanitarie (tamponi, offerta vaccini Covid e altri per i minori) e di assistenza, a quelle dell'abitazione, dell'istruzione, fino alle opportunità di inserimento lavorativo. Per le particolari caratteristiche di questo flusso migratorio, la forte presenza di minori, la vasta distribuzione nel territorio, vi è di fatto un ruolo centrale dei Comuni che deve essere anche formalmente riconosciuto e quindi sostenuto.

Schematizzando le attuali esigenze, occorre quindi:

- ✓ un'efficiente modalità di raccolta unitaria e di circolazione di dati e informazioni sugli arrivi e le loro caratteristiche, tra tutte le istituzioni coinvolte, e una presa in carico unitaria con procedure uniformi e semplificate;
- ✓ il potenziamento dei canali tradizionali e istituzionali di accoglienza, CAS e SAI, ma anche e soprattutto di forme di organizzazione e sostegno, anche finanziario, dell'accoglienza diffusa, in sinergia con il Terzo Settore, in modo da gestire e rendere sostenibile nel tempo la straordinaria disponibilità e generosità già dimostrata da tanti nostri concittadini;
- ✓ un'attenzione particolare ai minori, al loro inserimento scolastico, ai non accompagnati. Attenzione che va rapidamente tradotta in risorse,

- ✓ la creazione di percorsi di inserimento lavorativo degli adulti che contribuiscano così a fornire sostentamento, dignità, occasioni di relazioni e integrazione sociale alle famiglie.

Riguardo invece agli investimenti finanziati dal PNRR, e da tutte le altre fonti di risorse in campo, fondi complementari, programmazione 2021-2027, legge di bilancio, risorse regionali, al netto di una necessaria e più generale riflessione e aggiornamento su contenuti e tempi alla luce dell'evoluzione in atto in questa fase storica, evidenziamo qui di seguito alcuni nodi problematici che complicano l'operatività degli Enti Locali e rischiano di vanificarne gli sforzi:

- ✓ la prima criticità riguarda le risorse umane: si valuta con grande favore il superamento del blocco e le rinnovate possibilità assunzionali, ma nelle more delle operazioni di selezione e di formazione del nuovo personale, i bandi si susseguono senza sosta e rischiano di scadere. Occorre gestire una prima fase emergenziale mentre si programmano nuove modalità concorsuali, anche condivise tra PA e percorsi di valorizzazione del lavoro pubblico;
- ✓ questo aspetto, unito alla molteplicità di avvisi e bandi concentrati in tempi molto stretti in questa prima fase, promossi da ciascun Ministero con criteri e modalità diverse, determina serie problematiche in ordine a un efficiente, efficace e territorialmente equilibrato impiego delle risorse;
- ✓ alla luce di tali considerazioni si ribadisce la necessità di utilizzare il criterio del finanziamento a scorrimento di graduatorie definite nel corso degli ultimi due anni con oggetti e finalità coerenti con le missioni del PNRR e di prevedere una validità pluriennale delle graduatorie sui nuovi bandi, prevedendo tempi congrui per la presentazione di progetti e candidature;
- ✓ all'interno dei vari bandi, a partire da quello sulla rigenerazione urbana aperto anche ai Comuni con meno di 15.000 abitanti, altrimenti condannato a riproporre gli esiti di squilibrata distribuzione territoriale del precedente bando cui si è dovuto porre rimedio reperendo risorse per lo scorrimento della graduatoria, è inoltre indispensabile riconsiderare la definizione e l'impiego del cosiddetto "indice di vulnerabilità sociale e materiale": oltre a non cogliere l'entità delle reali condizioni di vulnerabilità nei diversi contesti locali, la sua applicazione, sommata alle giuste riserve già previste per i territori svantaggiati, produce effetti distorsivi che finiscono per generare squilibri ingiustificati tra i territori. In merito ai criteri dei bandi (ribadendo che risorse importanti potrebbero ben essere destinate a finanziare non solo bandi ma anche strumenti di programmazione territoriale negoziata) e alle modalità di destinazione delle risorse occorrono regole più equilibrate e condivise. Sappiamo che non è semplice questo equilibrio, tra Regioni, tra territori all'interno delle Regioni, tra piccoli, medi e grandi Comuni. Ma bisogna intanto essere consapevoli del problema e poi provarci, disegnando regole generali le più chiare e trasparenti possibile.

Riguardo alla parte corrente dei bilanci:

- ✓ un aspetto centrale riguarda, come detto, l'enorme incremento dei costi delle materie prime e dell'energia: oltre che su famiglie e imprese, i rincari penalizzano i Comuni (basti pensare all'illuminazione pubblica e agli impianti dei servizi comunali), con conseguenze facilmente immaginabili rispetto a un possibile inasprimento dell'imposizione fiscale locale e/o di una limitazione nell'erogazione dei servizi stessi e, più in generale, sulla tenuta degli equilibri di parte corrente nei bilanci delle Amministrazioni, per i quali ANCI stima un aggravio di spesa molto superiore ai 250 milioni di ristoro attualmente previsti;
- ✓ in tale contesto, l'esclusione del teleriscaldamento dalle agevolazioni fiscali introdotte dal Governo per limitare gli effetti dei rincari delle forniture energetiche, pone famiglie, enti pubblici e attività economiche che se ne avvalgono in una condizione di immotivata discriminazione che colpisce anche i Comuni che hanno investito cospicue risorse in una tecnologia universalmente riconosciuta come sostenibile e sicura;
- ✓ è di grande rilevanza il tema della insufficienza della voce dei ristori relativi a minori entrate e maggiori spese legate, direttamente e indirettamente, agli effetti della pandemia, che, per molti aspetti permangono.

Tutto ciò premesso, proponiamo al confronto un insieme di misure idonee finalizzate a:

- ✓ utilizzare lo scorrimento delle graduatorie aperte negli ultimi due anni e coerenti con le missioni e obiettivi del PNRR, in modo da destinare una mole significativa di risorse a progetti già pronti, validati e cantierabili, pur prevedendo margini di flessibilità in relazione agli aumenti dei prezzi e non costringere i Comuni a ripresentare ogni anno, magari dovendo ogni volta scegliere tra più avvisi e senza conoscere ancora l'esito della candidatura dell'anno precedente, la stessa progettualità;
- ✓ prevedere una validità pluriennale delle graduatorie sui nuovi bandi, disponendo tempi congrui per la presentazione di progetti e candidature;
- ✓ definire al più presto e con il maggior anticipo possibile sui tempi, la programmazione dei prossimi avvisi e bandi;
- ✓ rivedere la definizione e l'impiego del cosiddetto "indice di vulnerabilità sociale e materiale" e il suo utilizzo integrato con le riserve già previste per i territori svantaggiati, al fine di evitare esiti estremamente squilibrati e irragionevoli nella distribuzione territoriale delle risorse quali quelli verificatisi per esempio con il bando sulla rigenerazione urbana;
- ✓ monitorare e coordinare, in stretta relazione con ANCI, UPI e Regioni, la programmazione delle risorse rese disponibili da diverse fonti quali PNRR, nuova programmazione 2021-2027, leggi di bilancio, bilanci regionali, così da definirne una ricaduta unitaria, integrata ed equilibrata su territori e comunità;

- ✓ estendere, per quanto possibile, le misure di semplificazione procedurali previste per gli interventi attuativi del PNRR anche agli investimenti finanziati da altre fonti;
- ✓ valutare percorsi di favore, anche pluriennali, per il finanziamento delle opere per le quali i Comuni accedono a finanziamenti per la progettazione;
- ✓ valutare la possibilità, attraverso le opportune intese e criteri, di destinare, laddove ritenuto opportuno dalle Regioni stesse, anche risorse regionali allo scorrimento di graduatorie nazionali relativamente agli enti della propria Regione ammessi ma non finanziati e, viceversa, valutare l'utilizzo di graduatorie regionali esistenti e coerenti con gli obiettivi e gli oggetti per l'assegnazione delle risorse nazionali per le quali è predeterminata una destinazione pro-quota a ciascuna Regione;
- ✓ costruire una programmazione condivisa per la realizzazione delle Comunità Energetiche, mettendo in campo strumenti adeguati di accompagnamento dei Comuni e dei territori, insieme a piani di investimento e innovazione per il risparmio e l'efficientamento energetico

Per la parte corrente:

- ✓ adottare provvedimenti congrui e immediati in grado di sostenere i bilanci dei Comuni, pesantemente condizionati dai rincari dei costi energetici e delle materie prime;
- ✓ rivedere e potenziare la voce dei ristori relativi a minori entrate (es. tassa soggiorno, TPL, suolo pubblico) e maggiori spese legate, direttamente e indirettamente, agli effetti della pandemia, a partire dalla possibilità di un utilizzo flessibile ad ampio raggio degli eventuali avanzi sui fondi ristori 2021;
- ✓ il tema delle spese sostenute dai comuni per garantire idonea collocazione ai minori soggetti a provvedimenti da parte dell'Autorità Giudiziaria che prevedono un allontanamento dal nucleo familiare con collocamento in strutture educative residenziali (comunità per minori), sta diventando sempre più insostenibile. Chiediamo che venga predisposto il più presto possibile un capiente fondo nazionale che intervenga direttamente senza gravare sui bilanci comunali. Analogo intervento occorre qualora i provvedimenti dei tribunali riguardino anche donne in stato di fragilità;
- ✓ costo rinnovi contrattuali, si tratta di almeno 770 milioni;
- ✓ FCDE;
- ✓ ristrutturazione del debito enti locali, lo prevedono norme di legge (art. 39 dl 162/2019 e art. 1, co.557 legge di bilancio per il 2020) ancora inapplicate;
- ✓ accelerare la perequazione verticale su FSC, con aumento del finanziamento statale, ma a impatto generale, non vincolato solo su specifiche voci di spesa;
- ✓ sempre per quanto attiene alla sostenibilità dei bilanci comunali, preme evidenziare il tema dell'assistenza educativa per la frequenza degli alunni diversamente abili nelle scuole del primo ciclo di studi, che sono di competenza dell'Ente Locale: non solo per quanto riguarda la spesa crescente a carico dei Comuni, ma anche per

- avviare una riflessione su una diversa impostazione del servizio. Sul fronte educativo e dell'istruzione occorre anche mettere in campo risorse adeguate per accompagnare l'inserimento dei minori provenienti dall'Ucraina;
- ✓ avviare un confronto complessivo sui temi legati all'istruzione, sia in merito all'assistenza educativa e alle conseguenti spese gravanti sui Comuni, sia in relazione all'edilizia scolastica e ai rapporti tra Dirigente Scolastico/Sindaco, in modo particolare per quanto riguarda le responsabilità in capo alle parti e la gestione degli edifici di proprietà degli enti locali, dalle palestre agli spazi scolastici utilizzabili dalla comunità.

Segnaliamo infine la proposta di legge elaborata dall'ANCI e finalizzata a "liberare" i Sindaci e gli Amministratori locali da tutta una serie di ostacoli che impediscono un'attività continuativa e regolare nell'espletamento del proprio mandato e impegnano loro e i dipendenti in attività e compiti ormai anacronistici. Nel testo vi sono anche le questioni della ridefinizione equilibrata del rapporto tra ruoli, poteri e responsabilità e quella dell'elettorato passivo e dei limiti di mandato. Dopo essere stato licenziato in prima lettura dalla Camera dei Deputati con una maggioranza larghissima e senza registrare alcun voto contrario, il testo è attualmente all'esame del Senato e ci auguriamo che nelle prossime settimane si possa raggiungere l'approvazione definitiva con un consenso altrettanto ampio, stante l'ampia condivisione e l'ormai improrogabile necessità delle misure contenute nel provvedimento.

Per quanto riguarda invece i Segretari comunali, per i quali la Lombardia si trova in una condizione di drammatica carenza, occorre attuare rapidamente le nuove norme, ma anche potenziarle già in sede di conversione, per esempio portando a 10.000 il tetto massimo di abitanti per i nuovi entranti.

Un metodo di lavoro condiviso e permanente

Questo passaggio così complesso e con caratteristiche di cambiamento epocale richiede la tenace, determinata e organizzata applicazione del principio costituzionale di leale cooperazione tra i livelli istituzionali della Repubblica.

La Lombardia è uno dei motori principali dell'Italia e dell'Europa. Tutti noi che siamo impegnati ad amministrarla e a rappresentarla abbiamo il dovere, verso i nostri territori, le nostre comunità, ma anche verso l'Italia, di dare forme e modi concreti, informali e di lavoro, utili alla cooperazione istituzionale.

In queste settimane, d'intesa tra ANCI Lombardia, IFEL, Regione, stiamo costituendo l'Osservatorio sviluppo Lombardia per dotarci di strumenti aggiornati di analisi e di proposta sulla finanza e le condizioni dei Comuni lombardi. Un universo di 1500 realtà estremamente articolato e differenziato.

La proposta che formuliamo oggi è quella di dare vita a un appuntamento, almeno annuale, come quello odierno, ma anche ad un Tavolo di lavoro e coordinamento con rappresentanze dei parlamentari nazionali ed europei, degli esponenti lombardi nel Governo, Regione, ANCI, UPL, che possa darsi una agenda di lavoro anche tematica.