

Care colleghe e cari colleghi,  
prima di iniziare permettetemi un ringraziamento e un plauso a Ivana Cavazzini, mia predecessore alla guida del dipartimento Piccoli comuni, montagna e gestioni associate. Il lavoro svolto da Ivana e da tutto il dipartimento in questi anni di profonde modifiche normative è ancora oggi la base per una discussione costruttiva e produttiva.

Abbiamo deciso di intitolare questa giornata “Piccoli comuni oltre la Gestione Associata”. Perché?

Innanzitutto perché in questa fase sarebbe riduttivo parlare esclusivamente di Gestione associata considerati i numerosi temi che gravano e gravitano sui nostri percorsi amministrativi. In secondo luogo perché più andiamo avanti e più ci rendiamo conto che le Gestioni associate così come individuate dal legislatore hanno necessariamente bisogno di uno step successivo, non ci si può fermare davanti all’obbligatorietà e quindi a convenzioni o unioni scritte ma mai messe in pratica. Non si può pensare che si debba assolvere ad un obbligo solo perché derivante da un ente sovraordinato senza capire o apprezzarne l’effettiva potenzialità. E’ per questo che nel titolo mettiamo la parola “oltre”, per mettere un punto zero sulla data di oggi e ricominciare a discutere sulle opportunità. Opportunità se vogliamo ben individuate dalla Del Rio che inizia a parlare di aree omogenee, oltre alla creazione delle aree vaste con una maggiore responsabilizzazione dei diversi Sindaci su tutto il territorio provinciale. Per questo oggi probabilmente abbiamo ragione di pensare che la strada non sia quella dell’obbligatorietà delle gestioni associate, a favore piuttosto di una premialità progettata e programmata che, proprio in funzione di una responsabilizzazione che parta dal livello inferiore che sono i piccoli comuni, salga toccando ogni ente sovraordinato.

I piccoli comuni, così come gran parte delle istituzioni italiane, sono in questo periodo soggetti a importanti e radicali cambiamenti sul piano delle norme e sul piano delle opportunità. Tuttavia, lo status proprio dei piccoli comuni fa emergere significative difficoltà legate al continuo adeguamento al quale siamo chiamati. Forse questo è il primo grande tema che possiamo affrontare oggi: innanzitutto la consapevolezza che il mondo amministrativo così come lo si conosceva non esiste e non esisterà più. Indietro non si torna e i nuovi orizzonti vanno comunque nella direzione che oggi percepiamo dalle norme. Ma come possiamo noi piccoli comuni seguire in maniera costruttiva questi importanti processi se abbiamo le stesse incombenze che ha un comune più popoloso e più strutturato, con la conseguenza di sostanziali paralisi degli uffici a discapito di progettualità, servizi ai cittadini in tempi ottimali e verifica puntuale delle norme? E' necessario porre un serio rimedio a questa situazione iniziando da quella che è l'operazione più importante del nostro anno amministrativo. Ancora una volta ci troviamo ad approvare i bilanci di previsione a metà anno inoltrato e sempre con la totale non certezza dei trasferimenti statali. Il bilancio di previsione per noi è la fase progettuale pura, il momento in cui possiamo dire ai nostri cittadini cosa vogliamo fare per loro, che servizi e in che modalità possiamo offrire, quanto prelievo fiscale applicheremo. Senza pensare poi a tutto il periodo nel quale operiamo in dodicesimi senza la minima progettualità. Iniziare a lavorare su questo sarebbe già un passo importante. Abbiamo potuto iniziare a sentire commenti positivi circa l'ultimo Decreto Enti Locali che darebbe importanti spazi sul patto che Anci ha più volte ribadito come esigenza imprescindibile. Così come il ripristino del fondo Imu/tasi a 530 milioni, una vera e propria ventata di fresco per i nostri bilanci.

Ma ancora non basta: deve essere posto un rimedio all'obbligo di utilizzo delle centrali uniche di committenza che, soprattutto per i piccoli comuni, rischia di essere causa di ulteriori penalizzazioni e aumenti di costi dovuti al quadro normativo eccessivamente complesso e che rischia di ingessare ogni tipo di acquisto. Per questo è necessario estendere il tetto massimo di 40.000 € a tutti i comuni, anche i piccoli.

Poi viene il tema dei grandi riordini territoriali, come per esempio quello di Poste Italiane. Un riordino che ovviamente tocca tutti i territori ma il cui peso si riflette maggiormente sui piccoli comuni. Noi Sindaci lo sappiamo il valore sociale che ha un ufficio postale in un comune o in una frazione, dove certo le operazioni allo sportello non saranno molte ma dove viene rivestito un ruolo di rappresentanza istituzionale. Certo siamo consapevoli che certi tipi di riordini sono necessari, per questo Anci ai numerosi tavoli ha sempre sostenuto processi di razionalizzazione piuttosto che di chiusura totale, chiedendo tuttavia a Poste Italiane che questo sacrificio che si chiede alla popolazione venga ripagato con un servizio di recapito postale funzionale, puntuale e preciso, cosa che ultimamente vediamo poco e che crea non poche difficoltà anche al nostro ruolo di Sindaci.

un ulteriore tema che mi sento di toccare è quello dell'innovazione e della digitalizzazione. Percorsi in parte obbligati ma comunque necessari per il miglioramento dell'efficienza degli uffici e degli apparati comunali. A tal proposito positivo è stato l'accordo tra Anci, Anci Lombardia e Regione Lombardia. L'obiettivo del protocollo è quello di abilitare nuove modalità di relazione e cooperazione istituzionale tra Regione Lombardia e gli Enti Locali lombardi, attraverso l'interscambio di dati e servizi su specifici ambiti di interesse, ovvero definire un modello di intervento di regione sul territorio in ambito tecnologico.

I firmatari metteranno a disposizione le proprie risorse per un anno al fine di sostenere i percorsi di sperimentazione che gli Enti coinvolti si impegnano a intraprendere, senza oneri da parte loro.

Le principali finalità del protocollo sono:

- \* Miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi organizzativi ed operativi;
- \* Attuazione della normativa in materia di digitalizzazione;
- \* Miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese;
- \* Sviluppo delle competenze digitali ed organizzative;
- \* Stimolo a una domanda di servizi ICT (anche a beneficio delle PMI).

Un ultimo passaggio riguarda il recente bando “6000 campanili”. Penso sia doveroso senza troppi indugi chiedere una volta per tutti che si abbandoni il metodo del “click day”, non siamo ad un gioco a premi, qui ci sono amministratori che lavorano e si impegnano per progettualità concrete. Non possiamo affidare questi sforzi alla sorte o alla gara a chi è più veloce, senza contare le società di IT che si accaparrano il servizio in cambio di fior di quattrini. Torniamo ad un modello premiante in base alla reale qualità progettuale, mettiamo un tetto ai progetti al fine di garantire più interventi sul territorio, garantiamo la più ampia partecipazione. Inoltre, considerato che il bando è già stato presentato più volte, chiediamo che questo venga inserito in un programma periodico e stabile, così da aiutarci a programmare per tempo gli investimenti e la predisposizione dei progetti.

Veniamo però a quello che il tema più caldo che oggi siamo chiamati a discutere e portare avanti, le Gestioni Associate. Io credo che prima di ogni eventuali discorso o declinazione è importare un inciso, che deve essere una richiesta espressa, forte e palese al Governo e, in seconda battuta, a Regione: vogliamo una Norma chiara, voglia-

mo essere attori di un processo nel quale tutti crediamo, vogliamo poter prendere le nostre decisioni politiche, ognuno nei nostri territori, con la serenità che la mattina dopo non ci troveremo a dover dire ai nostri cittadini che quella scelta non era così fondamentale. Abbiamo bisogno di essere tutelati anche dal punto di vista politico. Qui non si tratta di essere a favore o contro. La questione è ben più grave in quanto parliamo di totale incertezza di obbiettivi. A che cavolo serve una legge se quando viene promulgata si sa già che arriverà una proroga? E' come prendere una multa con la certezza che il giudice di pace ce la revocherà. Io credo che qui, in questa assise, indipendentemente da colori politici, personali opinioni in merito di gestioni associate e territorialità, dobbiamo chiedere chiarezza, onestà e soprattutto obbiettivi certi.

Credo che gli scenari dopo la Del Rio siano comunque nuovi, di grande respiro. In questo contesto i piccoli comuni possono trovare l'occasione di interpretare una riforma che li vede protagonisti e che comprende accanto alla conservazione delle Municipalità una radicale revisione dei modelli gestionali comunali. L'onda populista che ha tentato in diverse occasioni di spazzare via i piccoli comuni considerati inutili perché inadeguati viene di fatto bloccata con l'avvento delle gestioni associate. E l'obiettivo della norma non è solo quello di finanza pubblica sul quale possiamo trovare diverse accezioni anche negative, ma è soprattutto quello di giungere ad un'uniformità di esercizio di funzioni e di erogazione di servizi con efficienza, efficacia ed economicità in ogni parte del Paese, indipendentemente dal livello demografico del Comune di appartenenza, nel rispetto del principio di adeguatezza e nell'esercizio dell'Autonomia comunale previsto dalla Costituzione.

Oltre a questo, come già detto in premessa, si chiamano i Sindaci ad una maggiore responsabilità nel governo dei propri territori. Ed

ecco la prima finezza: il territorio in questo caso non è più il confine comunale, ma diventa l'area vasta... L'ambito ottimale dove gestire il servizio non è più lo steccato, spesso mentale, che ci separa dal comune limitrofo, ma è l'area dove quel servizio ottiene il maggior rapporto tra efficienza e costo pro capite. Per questo si chiede lo sforzo, e io credo valga la pena di farlo, di passare dal rispetto della forma e dalla difesa del proprio ruolo alla cultura dell'obiettivo!!!

C'è anche scommessa dietro questo testo di legge, ovvero una importante semplificazione istituzionale che vede i Comuni, anche i più piccoli, come protagonisti di un disegno più grande.

Pensate, se consideriamo le aree vaste o le aree omogenee così come si stanno configurando adesso, quanto peso possiamo pensare di avere se abbiamo un territorio piccolo, con pochi abitanti, con i servizi al minimo essenziale? Qui si inserisce il tema delle unioni: agglomerati di comuni che diventano vere e proprie entità in grado di fare massa critica, di pesare sulle scelte di area vasta.

Certo meritano un serio approfondimento anche le numerose criticità che la legge porta con se come, per esempio, i ruoli politico-amministrativi gratuiti. Lo vogliamo dire chiaramente che in questo modo avviene solo un mero declassamento dell'impegno civico e politico. Un ulteriore punto oscuro è il concetto di territorialità. Parlando con Castelli nei giorni scorsi mi faceva questo esempio che è poco istituzionale ma credo renda bene l'idea. Si è fatta una legge che dice che tutti abbiamo lo stesso numero di scarpe, ma non è così. Non possiamo pensare che ad un comune della bassa Lombardia come il mio possano andare bene gli stessi criteri del comune montano dell'alta Valtellina. Devono essere identificati dei parametri che portino alla differenziazione dei territori, in base alle peculiarità e alla difficoltà che questi portano con se. All'interno di questa

tematica si inserisce anche il problema per esempio dei comuni “isola”.

Inoltre nella legge viene lasciata molto a desiderare la tematica delle premialità per le gestioni associate, nuove o vecchie che siano. E in questo caso si inserisce anche il ruolo della Regione che, ad oggi, è ancora carente di un regolamento applicativo sulla l.r 35/2014.

Infine il tema dei comuni non in obbligo. Anche in questo caso è opportuno che da questa assemblea esca la consapevolezza che i medio comuni non possono pensare che queste procedure riorganizzative non possano e non debbano interessare anche loro. I comuni più strutturati devono necessariamente essere parte attiva e partecipante di questi processi promuovendo loro stessi azioni di unione o strutturazione di aree vaste per la condivisione di servizi.

Vedete, oggi in Lombardia ci troviamo in una duplice situazione. Da una parte abbiamo circa 60 unioni già nate, alcune molto datate che possono darci numeri e informazioni che rispondono a canoni altamente performanti. Alcune di queste unioni sono state recentemente oggetto di un tavolo con Regione che ha giustamente riconosciuto queste Best Practice territoriali. Dall'altra comuni che, per diverse ragioni, hanno sì assolto agli obblighi di legge ma con convenzioni scritte, magari in attesa della famosa proroga di inizio anno. In entrambi i casi sono comunque necessari degli aggiustamenti. Per le unioni già strutturate la proposta che Anci potrebbe portare avanti è il bilancio unico, a discrezione dell'unione e dei singoli comuni che decidono se predisporre i singoli bilanci o solo quello dell'unione. Pensate alla riduzione del carico lavorativo per i ragionieri. Inoltre saranno importanti seri e definitivi ragionamenti sul ruolo dei segretari comunali. Non si tratta qui di decidere se siano da abolire o meno, ma quantomeno di essere consapevoli che un'unione deve nel limite del possibile avere un solo segretario. Il loro ruolo è fonda-

mentale per la buona riuscita dell'operazione ed è ora che gli orticello che i segretari si sono coltivati negli anni possano anche essere coltivati da qualcun altro, anche qui in ottica di un sano e costituente riordino territoriale.

Per questo e per tutte le ragioni sopra elencate dico che questa assemblea è un momento zero. Una assemblea che non produrrà un documento ufficiale sin da subito se non un Ordine del Giorno. E' necessario che Anci Lombardia torni sui territori, analizzandoli nelle loro forze e nelle loro difficoltà. Solo in questo modo potremo arrivare insieme alla concertazione di un documento che, con larga possibilità, dirà che è necessario superare l'obbligatorietà di gestione associata a favore di criteri di premialità ben strutturati e di cui si possa avere certezza.

Poi, dal canto dei comuni però, deve essere tangibile il sentimento che comunque gli orizzonti di cooperazione intercomunale, le unioni, le fusioni saranno tutti processi inevitabili e inderogabili per il bene dei nostri concittadini.

Provo a buttare una ipotesi tanto rivoluzionaria quanto magari realizzabile che è uscita dall'ultimo dipartimento che abbiamo fatto: perché non pensare ad un modello di comune lombardo che veda la possibilità per il comune di scegliere 3 funzioni da gestire "in house" e le restanti obbligatoriamente mediante strutture sovraordinate (unioni, aree vaste, aree omogenee o, perché no, direttamente la Regione). Una totale inversione di tendenza che sarebbe volta solo ed esclusivamente a tutelare le territorialità di cui parlavamo poc'anzi. Perché in questo modo avremo comuni che comunque avranno più interesse a gestire le funzioni mediante una unione tradizionale mentre avremo, per esempio comuni montani, dove le serie difficoltà territoriale creerebbero maggior disagio con una convenzione piuttosto che con la gestione diretta.

Per tutte queste ragioni oggi ci facciamo promotori di richieste ufficiali a Regione Lombardia che ricalchino i seguenti punti:

- la valorizzazione e la tutela dei piccoli comuni nelle diverse forme di governance multilivello, per funzioni e per zone omogenee di riferimento;
- l'istituzione di un tavolo di confronto permanente sulle gestioni associate al fine di elaborare strumenti finanziari, predisporre forme di incentivazione, semplificazione normativa e accompagnamento che possano nel corso del processo facilitarne la realizzazione;
- il coinvolgimento fondamentale e imprescindibile delle prefetture, in quanto è inaccettabile che all'interno della medesima regione ci si permetta di avere visioni diverse della norma e pertanto si pongano vincoli diversi a territori omogenei;
- un maggiore destinazione di risorse e di spazi sul patto di stabilità verticale per le forme di gestione associata in unione e fusione;
- nuove forme di premiati per i comuni che gestiscono tutte le funzioni in unione all'interno del regolamento applicativo della l.r. 35/2014 ancora da emanare

Sarà inoltre necessario proseguire nel percorso di un tavolo "costituente" nel quale condividere un disegno di riordino istituzionale e territoriale.

Infine Anci Lombardia deve essere promotrice di un ritorno sui territori per analizzarli con precisione, capire le difficoltà e i punti di forza, che saranno le basi per una proposta organica e definitiva.

Concludo con una piccola storiella:

Un giorno, un uomo non vedente stava seduto sui gradini di un edificio con un cappello ai suoi piedi ed un cartello recante la scritta:

“Sono cieco, aiutatemi per favore”. Un pubblicitario che passeggiava lì vicino si fermò e notò che aveva solo pochi centesimi nel suo cappello. Si chinò e versò altre monete, poi, senza chiedere il permesso dell'uomo, prese il cartello, lo girò e scrisse un'altra frase. Quello stesso pomeriggio il pubblicitario tornò dal non vedente e notò che il suo cappello era pieno di monete e banconote. Il non vedente riconobbe il passo dell'uomo: chiese se non fosse stato lui ad aver riscritto il suo cartello e cosa avesse scritto. Il pubblicitario rispose “Niente che non fosse vero – ho solo riscritto il tuo in maniera diversa”, sorrise e andò via. Il non vedente non seppe mai che ora sul suo cartello c'è scritto: “Oggi è primavera...ed io non la posso vedere”.

Ecco... pensate a noi Comuni come dei ciechi, sempre alla ricerca di elemosina da chi sta sopra di noi con i nostri cartelli. E se provassimo a cambiare le scritte sui nostri cartelli, se provassimo a cambiare le nostre strategie lavorando su più fronti. Da una parte sempre le sollecitazioni per le richieste che comunque riteniamo debbano essere accolte, ma dall'altra l'impegno di tutti per una continua evoluzione dei nostri territori che ci porti a fronti di cooperazione che magari non conoscevano, o che non volevamo conoscere perché è più facile lamentarsi, e che probabilmente saranno il vero futuro dei processi politico-amministrativi dei prossimi tempi.