

DOCUMENTO PER ASSEMBLEA ORDINARIA 2017 ANCI LOMBARDIA
UNA NUOVA STAGIONE: AUTONOMIA E RESPONSABILITA' DEI COMUNI
PER FAR RIPARTIRE IL PAESE

I Comuni Lombardi chiedono che si apra una nuova stagione fondata su autonomia e responsabilità.

I COMUNI E LA SPENDING REVIEW

I Comuni sono stati protagonisti in questo decennio dei ripetuti sforzi per il risanamento della finanza pubblica. I Comuni lombardi sono stati particolarmente attivi nel raggiungere gli obiettivi imposti dalla spending review.

Le manovre dal 2010 al 2015 hanno imposto ai Comuni taglio ed obiettivi di patto di stabilità per oltre 12 miliardi di euro, circa due miliardi per i Comuni lombardi. Un contributo pesante superiore a quello di altre istituzioni della Repubblica.

La conseguenza è stata una drastica riduzione degli investimenti, di circa il 40% nel periodo 2010-2015, una spesa corrente rimasta nettamente inferiore rispetto all'inflazione, una riduzione della spesa per il personale del 13,5% dal 2008 al 2015 con una riduzione di 63.000 unità, 7.616 in Lombardia. Oggi i Comuni presentano una alta anzianità del proprio personale con inevitabili ricadute sulla capacità di introdurre innovazione e nuove tecnologie.

Inoltre i Comuni hanno sopperito con proprie risorse alla drastica riduzione dei fondi per le politiche sociali che si sono azzerati negli anni 2011-2012 e solo nel 2015 e 2016 sono risaliti mentre nel 2017 sono diminuiti nuovamente.

L'aumento della fiscalità locale è la conseguenza del drastico taglio di risorse dovuto alle manovre nazionali e regionali compensandone l'effetto solo in parte. Inoltre le risorse dall'IMU sui fabbricati produttivi è riservata allo Stato.

I cittadini vivono la contraddizione di versare mediamente in Lombardia 158 euro in più di tassazione locale mentre vedono ridotti gli investimenti e i servizi. I Comuni lombardi, infatti, nonostante lo sforzo fiscale dei cittadini lombardi vedono ridotte di 41 euro pro-capite le risorse complessivamente a loro disposizione.

La responsabilità degli amministratori può esercitarsi solo attraverso una vera autonomia fiscale

I Comuni hanno subito manovre ordinamentali che hanno ridotto la loro autonomia considerandoli come centri di spreco da limitare e imponendo loro una quantità di limiti alla spesa, anche superiori a quella effettiva come nel caso delle spese per gli amministratori comunali.

In controtendenza rispetto alle dinamiche di bilancio nazionali, i Comuni hanno ridotto consistentemente il proprio debito in molti casi azzerandolo, mentre hanno raggiunto dimensioni molto rilevanti di avanzi che non possono essere impiegati a causa delle norme della contabilità pubblica.

A questo si aggiunga la mole, sempre in crescita, di dati, comunicazioni, relazioni e monitoraggi da svolgere che spesso procurano una paralisi negli enti di dimensioni più piccole.

L'azione di ANCI ha prodotto alcuni importanti risultati negli ultimi anni tra cui il passaggio dal patto di stabilità al pareggio di bilancio, una serie di importanti finanziamenti come la riqualificazione delle periferie e l'edilizia scolastica, lo sblocco parziale del turn over. A questi si devono aggiungere la possibilità introdotta con patti verticali di poter utilizzare parte del proprio avanzo.

Il passaggio al pareggio di bilancio non risolve però le difficoltà di investimento dei Comuni. In particolare per gli enti di piccolissime dimensioni rappresenta una ulteriore rigidità.

I Comuni continuano a fare i conti con overshooting troppo alti conseguenza soprattutto della difficoltà a compiere una normale programmazione e degli strumenti troppo complessi come l'utilizzo del FPV per gli enti di piccole e medie dimensioni.

La diversa dimensione demografica che caratterizza i Comuni italiani e lombardi richiede una differenziazione delle norme che li riguardano in modo da rispondere agli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità.

I COMUNI SONO PRONTI AD UNA NUOVA STAGIONE DELLE FINANZA PUBBLICA

I Comuni lombardi considerano necessario

- definire un nuovo patto per lo sviluppo di cui i Comuni siano protagonisti;
- individuare modalità con cui permettere ai Comuni, specie a quelli con debito azzerato ed aliquote fiscali basse, di poter utilizzare liberamente il proprio avanzo per investimenti;
- tornare ad investire sui Comuni riconoscendo loro risorse per permettere di continuare ad essere soggetti che garantiscono la coesione sociale e volani di sviluppo;
- rispettare la loro autonomia abrogando le norme che dal 2010 ad oggi l'hanno sacrificata: se l'obiettivo deve essere il pareggio di bilancio sia loro riconosciuta l'autonomia di come raggiungerla e si abroghino tutte le norme ordinamentali che hanno invaso la loro autonomia;
- permettere ai Comuni di assumere il personale necessario per garantire un adeguato svolgimento di servizi: va del tutto superato il blocco del turn over, definendo una percentuale del personale rispetto alla popolazione e/o alla gestione dei servizi;
- dalla responsabilità amministrativa alla responsabilità degli amministratori: investire sulla responsabilità ed autonomia degli amministratori e delle comunità locali, riconoscendo e rispettando il loro diritto di definire le proprie priorità di intervento ed evitando di imporre loro regole ed obiettivi con la legislazione sia nazionale che regionale;

- rispettare l'impegno ed il lavoro degli amministratori locali abrogando le norme che impediscono loro, una volta terminato il proprio mandato, di poter ricevere incarichi che al contrario potrebbero essere occasione di valorizzazione di esperienze ,competenze e legami territoriali;
- un investimento importante sulle aree metropolitane ed urbane che sono, in tutto il mondo occidentale, i soggetti di un nuovo sviluppo 4.0. Il finanziamento dei piani di riqualificazione delle periferie sono importanti e va riproposto con costanza e coerenza con l'obiettivo di evitare quelle sacche di marginalità e di emarginazione sociale che diventano brodo di cultura per il terrorismo, come accaduto in diversi paesi europei. Ricostruire reti di comunità deve essere l'obiettivo che il sistema paese deve porsi. Il patto per la Lombardia approvato lo scorso fine anno tra Governo e Regione deve essere concretizzato e monitorato costantemente anche con il coinvolgimento degli enti locali,per le ingenti opere ed infrastrutture previste;
- finanziamenti per le aree interne, non solo montane ma anche di pianura, per offrire uguali opportunità e per affermare un contro esodo. E' necessario per sostenere un importante piano di rilancio delle aree interne, di montagna e di pianura, che in questi anni hanno visto un progressivo impoverimento sociale. Ai cittadini ed alle imprese che qui vivono e sono radicate vanno garantiti stesse condizioni di infrastrutturazione di base e servizi se davvero di vuole evitare un loro progressivo spopolamento perdendo così ricchezza civile, culturale e storica;
- Insieme ad investimenti in infrastrutture e intelligenza sulle smart city realizzare analoghi investimenti per costruire smart land rispondendo alle caratteristiche del territorio lombardo che vede oltre il 40%della popolazione residente in comuni inferiori a 10.000 abitanti;

UN NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE

Dopo il referendum costituzionale è necessario definire compiti e funzioni delle Province.

E' necessario un nuovo quadro istituzionale per definire funzioni e compiti in modo chiaro. Una "Carta delle autonomie" in cui sia chiaro chi fa che cosa. Oggi la sovrapposizione di compiti e funzioni allunga i tempi, aumenta i costi e rende opache le responsabilità.

Riteniamo tuttora valido ed attuale quanto ANCI Lombardia e UPL hanno scritto nel loro documento dell'aprile 2016: le Province come enti con compiti di programmazione e di gestione di alcune funzioni come la viabilità, l'edilizia scolastica e lo sviluppo territoriale e a supporto delle funzioni dei Comuni. Le zone omogenee come bacini in cui svolgere in modo ottimale i servizi. In questo contesto ci aspettiamo che anche Regione Lombardia ridisegni con più omogeneità i bacini sovra-provinciali sulle materie di propria competenza, cercando di ridurre le geometrie variabili che oggi vedono sanità, trasporti, edilizia pubblica, ATO, enti camerali ecc. su dimensionamenti diversi, con fatica dei comuni ad esercitare un raccordo unitario nell'interesse dei propri territori.

L'area metropolitana rappresenta per la Lombardia la carta fondamentale per reggere il confronto con le altre regioni europee.

Città metropolitana e Province devono disporre di risorse adeguate per svolgere le proprie funzioni. Altrimenti le loro difficoltà si riversano direttamente sui Comuni.

Bisogna completare il percorso normativo in modo che abbiano gli strumenti finanziari e normativi veri per poter operare e diventare soggetti di programmazione strategica dello sviluppo.

ANCI è chiamata a svolgere un ruolo non solo di stimolo nei confronti dei governi nazionale e regionale ma anche un ruolo attivo con la capacità di avanzare proposte concrete.

E' una sfida anche per i piccoli Comuni. E' da ricercare la adeguatezza dei livelli di governo per rispondere ai bisogni di oggi ed essere attrattivi per le giovani generazioni. Per questo vanno incentivate le gestioni strutturate e le fusioni con una politica costante e coerente nel tempo basata sulla volontarietà.

E' necessaria una forte semplificazione delle norme che ne regolano gestione ed istituzione.

L'esperienza di questi anni ci fa sostenere la necessità di una riforma del CAL se si vuole che questo organismo possa davvero svolgere la sua funzione costituzionalmente e normativamente prevista di espressione degli enti locali su materie che li riguardano. In modo particolare la sua composizione potrebbe essere rivista ed il suo funzionamento va rivisto per rendere i suoi pareri più tempestivi rispetto ai lavori del Consiglio regionale. Altresì prevedendo possibili iniziative autonome di proposta nei confronti del consiglio regionale e della giunta.

Visti i rapporti stretti con ANCI nella predisposizione dei pareri si propone che la gestione del CAL possa essere fatta da ANCI Lombardia, sull'esempio di altre Regioni.

Dalla Regione i Comuni si aspettano una legislazione che indichi obiettivi e lasci loro la libertà e l'autonomia di raggiungerli. Così purtroppo non è sempre stato con leggi regionali che entrano nel dettaglio, obbligano i Comuni a svolgere funzioni senza un adeguato supporto finanziario e di personale, impongono procedure che invece di semplificare aumentano complessità e burocrazia.

I COMUNI SONO PRONTI AD ASSUMERSI LE LORO RESPONSABILITÀ

I Comuni sanno che non si può confondere autonomia con la diversità di procedure che complicano la vita a cittadini ed imprese. Per questo hanno collaborato e ribadiscono la loro disponibilità a collaborare per definire omogeneità di procedure, modulistica, regolamenti.

Da sempre sono protagonisti di innovazione e semplificazione perché sono tra le principali vittime della complicazione burocratica e dell'ipertrofia legislativa.

I Comuni lombardi chiedono

- una radicale semplificazione della normativa che a volte complica ulteriormente le procedure ed allunga i tempi (come nel caso del Codice dei Contratti);
- una differenziazione delle norme per i piccoli Comuni, con una semplificazione delle procedure e delle norme che riguardano i bilanci con l'abolizione del DUP per i Comuni inferiori ai 15.000 abitanti ed una sua semplificazione in modo che possa essere uno strumento e non un adempimento formale sottoposto a numerosi passaggi;
- che le leggi definiscano con chiarezza limiti e responsabilità dell'azione amministrativa in modo che il lavoro importante della magistratura contabile ed ordinaria possa concentrarsi su eventuali infrazioni della legge e delle procedure di correttezza e trasparenza riconoscendo l'autonomia nella scelta delle priorità e degli interventi da parte degli amministratori locali;
- una revisione sostanziale delle modalità di riscossione per aumentare gli equilibri di bilancio e la lotta all'evasione;

Ribadiscono la loro leale collaborazione con tutte le istituzioni.

Per questo ANCI Lombardia ha da subito collaborato con Regione per supportare i Comuni nell'azione di preparazione e svolgimento del referendum sull'autonomia e per garantire ai Comuni il rimborso delle spese sostenute.

Ai Comuni lombardi interessa realizzare il federalismo differenziato previsto dalla Costituzione e quindi utilizzare le opportunità di maggiore autonomia offerte dall'attuale quadro costituzionale e normativo. Ai Comuni interessa che i maggiori spazi di autonomia siano utilizzati per realizzare un sistema istituzionale lombardo più semplice ed efficace, con una Regione rispettosa dell'autonomia dei Comuni.

Da sempre ANCI Lombardia sostiene che ai territori che rispettano gli obiettivi di finanza pubblica e che presentano indici di virtuosità siano riconosciuti maggiore autonomia e possibilità di investimento e di spesa sociale, che si passi dal finanziamento in base alla spesa storica ai costi standard, definendo i livelli essenziali delle prestazioni.

I Comuni chiedono altrettanto di essere coinvolti e resi partecipi da parte di altri livelli istituzionali, soprattutto quando si tratta di gestire situazioni che coinvolgono direttamente le comunità locali:

- **emergenza profughi** - La gestione di questo evento di proporzioni straordinarie ha visto molto spesso la realizzazione di CAS senza nessun coinvolgimento dei Sindaci e delle rispettive comunità locali che vengono a sapere solo a scelte avvenute e realizzate. Gli amministratori locali sono consapevoli del carattere epocale del fenomeno e della necessità di ferma azione europea per costruire un futuro per i paesi africani e del medio-oriente, e per condividere la gestione dei flussi migratori. Proprio in forza di questa consapevolezza, basata sulla concretezza del "fare quotidiano", e in forza della rappresentatività delle proprie comunità (ciascuna con le sue peculiarità), i Sindaci chiedono con fermezza di essere coinvolti insieme alle rispettive comunità nel processo di individuazione

dei CAS e che venga rispettata la presenza ponderata sulla popolazione locale. Attraverso una presenza condivisa e concordata possono così essere raggiunti livelli di sicurezza più elevati e soprattutto i flussi possono essere più controllati. Per i Comuni che scelgono la strada dello SPRAR, come strumento più adeguato per gestire una corretta integrazione dei migranti con la comunità locale, vanno individuate premialità che permettano investimenti e spesa per i servizi. I Sindaci chiedono inoltre che, nella gestione dell'intera problematica, venga tenuto presente l'impatto sociale sulla popolazione residente e dimorante da tempo sul territorio perché sono fermamente convinti che sviluppo, crescita e coesione sociale saranno possibili e stabili solo con un nuovo patto per lo sviluppo centrato sulle città e i loro territori. Per tutto questo, i Sindaci ritengono anche utile e necessario che Regione Lombardia non abdichi al suo ruolo e non lasci da soli i Comuni del suo territorio, ma si possa fare parte attiva affiancando gli enti locali nella gestione di un fenomeno di portata epocale che necessariamente va oltre la dimensione locale;

- **programmazione territoriale** - I Comuni sono i titolari della funzione della programmazione territoriale che non può essere loro tolta. Il PTR deve indicare grandi obiettivi e non deve entrare nel dettaglio delle scelte e può indicare le condizioni con cui i Comuni possono svolgere la loro funzione. I Ptcp non possono sostituirsi ai PGT nella scelta di dettaglio ma possono subentrare quando non ci sia una scala adeguata. I Comuni vanno messi nella condizione di poter realizzare le proprie scelte sulla base delle priorità individuate dalle comunità locali rispettando obiettivi e criteri definiti dalla Regione, come nel caso della legge per la riduzione del consumo di suolo;
- **politiche sociali** - I Comuni vogliono continuare ad essere i soggetti garanti della coesione sociale. Per questo vanno garantiti i fondi nazionali e regionali per le politiche sociali di distretto. Purtroppo in questi anni i fondi per le politiche sociali regionali sono diminuiti. Chiediamo che siano riportati alla quota storica

di 70 milioni di euro. Non si possono confondere le politiche sociali con le misure per il reddito di autonomia perché riguardano diversi soggetti con diversi bisogni e priorità. In definitiva proponiamo che tutte queste misure vadano riportate nei piani di zona dei distretti /ATS della riforma socio-sanitaria;

- **sicurezza e decoro urbano** – i Sindaci sono stati chiamati ad un ruolo di responsabilità nella predisposizione ed attuazione di misure utili a garantire sicurezza nelle proprie città. Il decreto legge “Minniti” conferisce alcune funzioni e strumenti che i Sindaci vogliono poter utilizzare in un quadro di leale collaborazione con le istituzioni preposte alla gestione dell’ordine pubblico. Per questo considerano importante che i comitati per l’ordine e la sicurezza funzionino davvero come luogo di confronto, di responsabilizzazione comune. Ma tutti gli strumenti previsti non saranno sufficienti se non si metteranno in atto misure utili a ricostruire reti di comunità, a rispondere al disagio sociale e a fronteggiare la povertà presente in molte delle zone più interne e periferiche.

Nell’ambito di questo quadro istituzionale e sociale sicuramente complesso, ma anche ricco di sfide

ANCI LOMBARDIA

- vuole continuare ad accompagnare e supportare i Comuni nella strada dell’innovazione e della crescita della capacità di governo
- vuole rappresentare le loro esigenze, promuovere le loro ragioni ed avanzare proposte per rispondere alle esigenze della società lombarda
- vuole farlo come articolazione autonoma di ANCI cui vuole contribuire con l’originalità dei Comuni lombardi
- vuole rappresentare la virtuosità di molti comuni lombardi ed aiutare chi non lo è a diventarlo

- vuole rappresentare tutti i Comuni nel confronto con la Regione e con il Governo nazionale in modo unitario ed autonomo, convinta che nell'Italia di oggi sia necessario riconsiderare la utilità degli enti intermedi e rappresentativi. Nessun Comune da solo può risolvere i propri problemi. Una Associazione forte, unitaria ed autonoma è un valore aggiunto per tutti i Comuni, grandi o piccoli, che rafforza la loro capacità di confrontarsi e raggiungere obiettivi importanti per tutti i cittadini, difende e promuove la loro autonomia
- vuole interpretare le ragioni dei Comuni promuovendo e valorizzando le virtù, individuando obiettivi di riforma utili all'intero sistema istituzionale lombardo
- vuole rafforzare ed implementare le proprie attività di supporto ai Comuni per utilizzare le opportunità offerte dalla programmazione europea e nel confronto con le istituzioni comunitarie
- vuole continuare ad assicurare la propria leale collaborazione istituzionale a tutti i livelli senza mai rinunciare alle proprie ragioni
- vuole rilanciare il ruolo degli organismi associativi e dei dipartimenti in particolare (quali luoghi di ascolto/elaborazione delle tematiche emergenti a livello territoriale) ed implementare i servizi offerti ai propri associati, individuando nuove modalità di gestione, nuovi terreni su cui sperimentare e proporre soluzioni in grado di far fronte all'oggi ed insieme progettare il futuro.

Milano 22 settembre 2017