

DOCUMENTO:

Una “Carta delle autonomie lombarde” per una Regione Nuova

Audizione Commissione Speciale Riordino delle Autonomie

Milano, 6 Maggio 2013

I COMUNI PROTAGONISTI DELLA NUOVA STAGIONE ISTITUZIONALE

Viviamo una fase di profonda crisi non solo economica ma sociale e culturale in cui è messo in discussione lo stesso patto di cittadinanza che ha retto lo sviluppo della società italiana.

Si usano situazioni insopportabili di spreco da parte dell'apparato pubblico e della politica per mettere in discussione gli stessi livelli istituzionali e la partecipazione democratica.

Troppo spesso si è fatta una generalizzazione spargendo il messaggio che tutto sia uguale e spreco a prescindere da responsabilità e la falsa idea per cui gli sprechi della politica sono uguali ovunque, dall'istituzione più alta al più piccolo comune.

In questo modo si arriva, spesso, a formulare una campagna che nega il grande valore storico, sociale, di presidio territoriale, di buona amministrazione e, non ultimo, di democrazia e di volontariato civico, rappresentato dai comuni.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione si è affermato il principio della equiparazione dei diversi livelli istituzionali che formano la Repubblica. Ai Comuni viene riconosciuta la stessa dignità istituzionale dello Stato e delle Regioni.

Nonostante questo dettato costituzionale si sono via via succedute leggi e disposizioni, spesso contraddittorie fra loro, che hanno emanato norme di dettaglio invadendo il campo dell'autonomia regolamentare, organizzativa e politica dei comuni.

Il processo avviato con il federalismo fiscale e la legge 42/09 poteva rappresentare un'occasione importante per ritornare ad avere certezza e stabilità di risorse e per coniugare autonomia e responsabilità. Le manovre economiche adottate dal 2010 ad oggi, il decreto Salva Italia, la spending review e la legge di stabilità hanno drasticamente messo in crisi la finanza locale allontanando sempre di più lo stesso federalismo municipale e rendendo irrealistico parlare di autonomia e responsabilità degli amministratori.

In questi anni si è praticata l'idea che per uscire dalla crisi fosse necessario uno Stato nuovamente centralizzato che limitasse fortemente le autonomie locali, additate come centri di spreco. Il coordinamento della finanza pubblica centralizzato nel MEF e nella RGS spesso non ha rispettato la dignità delle istituzioni e l'autonomia degli amministratori locali. Nonostante questo la recessione si è aggravata e il debito pubblico è aumentato. I comuni sono il comparto della PA che ha migliorato le proprie posizioni e nello stesso tempo è stato chiamato a manovre ben superiori rispetto al suo peso rispetto alla spesa complessiva della P.A..

Ciò ha portato ad una gravissima crisi della finanza locale che mette radicalmente in discussione la possibilità che i Comuni possano continuare ad essere motori dello sviluppo locale e garanti della coesione sociale nonostante siano l'istituzione più riconosciuta dai cittadini.

Mai come oggi vi è quindi la necessità di mettere a fuoco le grandi questioni che interessano il mondo delle autonomie locali rivendicando il principio di sussidiarietà verticale, dell'autonomia e della responsabilità, della pari dignità e della titolarità delle funzioni, dell'appropriatezza dei livelli di governo.

I Comuni vogliono essere protagonisti della stagione della costruzione di una nuova architettura istituzionale.

UNA CARTA DELLE AUTONOMIE LOMBARDA

ANCI ha chiesto in tutti questi anni una profonda riforma istituzionale all'insegna del federalismo con alla base la individuazione di compiti e funzioni dei diversi livelli istituzionali in modo da superare la loro sovrapposizione che acuisce i conflitti istituzionali, allunga i tempi delle decisioni, rendendole spesso impossibili, aumenta i costi ed impedisce al cittadino di poter chiaramente individuare responsabili di decisioni assunte o rifiutate.

Un federalismo basato sul principio di sussidiarietà ha invece l'obiettivo di rafforzare il legame tra amministratore ed amministrato basandolo sul principio di responsabilità: dell'amministratore nell'uso delle risorse e nella capacità di assumere decisioni, del cittadino nell'esprimere una propria valutazione basata sulla trasparenza e conoscenza delle funzioni dell'istituzione.

Per questo chiediamo una legge di riordino territoriale e istituzionale in cui siano definiti ruolo e funzioni tra i diversi livelli istituzionali.

L'obiettivo deve rispondere all'esigenza di costruire un sistema lombardo competitivo, efficace ed efficiente, basato sui principi di differenziazione, adeguatezza ed appropriatezza, che guardi alla riduzione dei costi della pubblica amministrazione e della politica e alla semplificazione.

Si tratta di arrivare alla definizione di una vera e propria "Carta delle Autonomie lombarda" in cui si definisca un ruolo della Regione sussidiario e di regia, di definizione di standard e regole con le funzioni affidate ai Comuni. Una "Carta lombarda" che può essere una anticipazione e un riferimento per la stessa legislazione nazionale con cui interloquire ed armonizzarsi.

In Lombardia vi sono 1.544 Comuni di cui 1.086 sotto i 5.000 abitanti.

Non è pensabile ipotizzare un collegamento diretto tra il piccolo comune e la Regione senza forme di coordinamento e di coinvolgimento territoriale intermedio.

In modo particolare le Province non esisteranno più come le abbiamo conosciute e saranno organismi di coordinamento dei Comuni.

Va affrontato il riordino della presenza territoriale dello Stato, definendo anche diverse modalità di gestione di servizi e pratiche, individuando nei Comuni i soggetti che possono essere direttamente usufruiti dai cittadini come sportelli dello Stato.

Si tratta dunque di cogliere l'occasione del riordino istituzionale per costruire una proposta basata su omogeneità territoriali e socio-economiche, per poter esercitare in modo adeguato funzioni di area vasta (pianificazione territoriale di coordinamento e valorizzazione ambientale; pianificazione dei servizi di trasporto; manutenzione e costruzione delle strade provinciali; programmazione rete scolastica provinciale e edilizia scolastica di secondo grado).

Allo stesso tempo significa dover affrontare il tema delle attuali competenze e funzioni riconosciute dalla Regione con la necessaria riarticolazione di servizi e compiti istituzionali. Basti pensare, ad esempio, al tema del TPL, oggi organizzato su Agenzie di Bacino, agli ATO del servizio idrico che riteniamo debbano essere di competenza esclusiva dei comuni.

E' l'occasione anche per la stessa Regione di svolgere un ruolo di regia, non direttivo e centralista, su un possibile riordino di funzioni e deleghe e una radicale ridefinizione della sua presenza territoriale.

Bisogna considerare, anche, come questo percorso si intreccia con la costruzione della città metropolitana che ha al centro la definizione delle sue competenze e la necessità di una legislazione che risponda alle specificità della realtà milanese e lombarda.

LA GESTIONE ASSOCIATA: LA SFIDA DEI PICCOLI COMUNI

In questo contesto un'altra componente importante del riordino territoriale è data dalle Gestioni Associate Obbligatorie dei Comuni sia in forma di Unione e Convenzione sia in modo particolare in forma di Fusione di Comuni.

Oggi la obbligatorietà della Gestione Associata Obbligatoria (GAO) come definita dal DL 95/12 che ha rinnovato modificandolo il quadro normativo precedente rendendolo più semplice e cogente, rappresenta una sfida cui i Comuni non vogliono e non possono sottrarsi.

Si è ribadita la strada della obbligatorietà della gestione associata, sono state eliminate le assurde differenze di adempimenti tra i comuni sotto e sopra i 1000 ab. ed è stato recepito il principio della libera scelta tra le forme associative ritenute più adeguate e idonee dai comuni. La normativa impone inoltre un calendario con scadenze rinnovate che delinea l'obbligatorietà delle 10 funzioni fondamentali in questa occasione ridefinite.

Di queste, tutti i piccoli comuni fino a 5000 abitanti dovranno esercitare le prime 9 obbligatoriamente in gestione associata ad esclusione della funzione n°10 ("tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale").

In questo contesto la sfida per l'adeguatezza e appropriatezza dei livelli di governo diviene fondamentale se intesa come capacità di gestire tutte le funzioni e i servizi fondamentali nell'interesse delle comunità, affermando il diritto dei cittadini di usufruire di servizi di analoga qualità, indipendentemente dal livello demografico del loro Comune di residenza.

La situazione di crisi prima accennata richiede ai Comuni di essere protagonisti di processi di autoriforma che guardino al rispetto dei principi di differenziazione ed adeguatezza dei livelli di governo.

Una legge di riordino territoriale regionale deve sostenere le gestioni associate più stabili e virtuose, capaci di produrre risparmi di spesa e aumento dei servizi deve prevedere percorsi chiari e coerenti per la definizione degli ambiti ottimali.

In sintesi ANCI Lombardia ribadisce come sia difficile poter individuare ambiti ottimali univoci ma come sia necessario fare riferimento alla legislazione di settore.

È bene ricordare che negli altri paesi europei il numero dei comuni, riferito alla popolazione, è maggiore che in Italia. Ciò che è radicalmente diverso sono sia la definizione delle funzioni per ogni livello istituzionale sia la coerenza nel perseguire il sostegno alle forme associate.

Il tema dell'intercomunalità e della cooperazione diviene quindi il vero argomento strategico sul quale si sta giocando in tutta Europa la partita dell'adeguatezza e dell'irrobustimento del sistema delle autonomie locali e comunali.

E' necessario però procedere con regole chiare, coerenti, con precise forme di premialità.

Il tema della premialità, da declinarsi non solo in termini finanziari ma anche di incentivazioni (funzioni delegate, fiscalità di vantaggio, opportunità, ecc.) è solo una piccola parte di un contesto più ampio in cui il nodo fondamentale è la coerenza di leggi ed atti normativi dei diversi livelli istituzionali, dallo Stato alle Regioni, che rispettino le proprie funzioni senza sovrapposizioni.

Invece la babele normativa che dal 2010 ad oggi ha caratterizzato la produzione legislativa del nostro paese relativa alle GAO ha impedito che il processo associativo proseguisse e trovasse compimento.

In questi anni gli amministratori dei piccoli comuni con grande senso di responsabilità hanno cercato di supplire con autonomia e intelligenza istituzionale laddove ancora la norma presentava nodi irrisolti.

ANCI Lombardia ritiene che i Comuni che costruiscono progettualità strutturate tendenti al riordino e alla razionalizzazione della cooperazione intercomunale, che promuovono il senso di unitarietà del governo delle amministrazioni coinvolte debbano essere al centro di politiche premianti sin dalla fase di avvio del processo di gestione associata, sia in termini di risorse sia in termini di funzioni delegate dalla Regione.

Accanto a interventi consolidati per le Unioni e le Comunità Montane, per altro drasticamente e drammaticamente tagliati, Regione Lombardia ad oggi non ha ancora previsto concrete forme di premialità dedicate alle nuove gestioni associate né in fase di start up nè tantomeno nella messa a regime.

E' positivo in questo senso, in un clima di confronto costruttivo, la attivazione del tavolo con le autonomie previsto dalla normativa regionale, nel quale condividere i criteri e i parametri necessari ad un vero riordino territoriale ed una efficace attivazione di sistemi di premialità diretta e indiretta alle forme associative maggiormente virtuose in divenire.

In particolare vanno definite premialità per i Comuni non in obbligo di GAO ma disponibili a costruire esperienze associative con i piccoli comuni. Ciò permetterebbe anche di rispondere al problema dei Comuni "isola", cioè piccoli Comuni che confinano solamente con Comuni non in obbligo, e di dare omogeneità territoriale alla stessa gestione associata.

Particolare importanza riveste poi l'istituzione della Commissione Speciale per il Riordino delle Autonomie che ci auguriamo possa arrivare a un testo condiviso di legge per il riordino territoriale.

E' stato avviato un tavolo di lavoro tra regione, prefettura e ANCI con l'individuazione di domande che ovunque i comuni pongono. E' tempo che Regione assuma le responsabilità e faccia proprie le risposte già condivise. In particolare ci sono problemi per le Comunità montane che permangono in Lombardia ma che non sono riconosciute dagli altri livelli istituzionali.

FUSIONI: UNA NUOVA FRONTIERA PER I COMUNI

L'evoluzione della normativa sulle gestioni associate obbligatorie unita al progressivo restringersi dei margini di finanza locale e ad una diffusa riflessione sul rafforzamento dei Comuni e del loro ruolo nell'assetto istituzionale, ha determinato l'avviarsi di un importante ed esteso dibattito tra molti amministratori di piccoli comuni ma non solo, sulla opportunità di avviare processi di fusione.

In molte regioni, dalla Toscana, all'Emilia Romagna, al Veneto ed al Piemonte, sono ormai numerose le realtà comunali che hanno intrapreso o stanno intraprendendo questa strada, volontariamente e con verifica del consenso delle popolazioni interessate.

Anche in Regione Lombardia sono ormai decine i Comuni nei quali si ragiona sulle possibilità di fusioni e molti progetti in questa direzione sono già ad uno stadio avanzato e si misurano con la prospettiva delle prossime elezioni amministrative del 2014.

Si tratta di percorsi volontari che devono essere agevolati ed incentivati. A questo fine sono urgenti alcune misure che riassumiamo:

- deliberare e comunicare alle decine di amministrazioni che stanno lavorando a progetti di fusione la data del 30 settembre 2013 come limite entro il quale Regione Lombardia si assume l'impegno di garantire il completamento legislativo in tempi utili per giungere alla tornata amministrativa della primavera 2014 a votare per i nuovi comuni che dovessero essere istituiti. Ciò è importante per dare alle consultazioni in corso, all'informazione delle popolazioni, alla elaborazione dei progetti, il maggior tempo possibile per assumere la delibera di avvio dei processi di fusione;
- definire criteri sulla base dei quali Regione Lombardia opererà le proprie scelte all'esito dei referendum consultivi. Infatti, la contraddittorietà dei pronunciamenti sino ad oggi intervenuti costituisce una remora per molti amministratori a deliberare l'avvio dei procedimenti di fusione. In particolare si potrebbe prevedere che comunque dopo il referendum consultivo e prima della deliberazione finale il consiglio regionale verifichi e tenga conto della volontà delle Amministrazioni comunali coinvolte;
- prevedere eventualmente un referendum day unico per le consultazioni sulle fusioni;
- prevedere forme di approvazione (come allegato della legge regionale istitutiva o da parte del Commissario) ed entrata in vigore di uno Statuto del nuovo Comune, prima delle elezioni dei nuovi organi e immediatamente con la sua istituzione, qualora uno schema di esso sia stato deliberato in maniera conforme dai Comuni richiedenti ed allegato alla richiesta alla Regione di avvio del procedimento;
- ridare certezza in ordine ai contributi finanziari per le fusioni;
- estendere il periodo di esclusione dal patto di stabilità per i comuni nati da fusione oltre i 3 anni attualmente previsti, anche intervenendo con gli strumenti del patto regionale;

- consentire, nell'arco del primo mandato amministrativo, per il nuovo Comune percorsi gradualmente di convergenza in tema di aliquote tributarie e gestione dei livelli di indebitamenti dei Comuni originari;
- prevedere che il Comune risultante da fusioni assolvano la GAO per i successivi 3 anni, indipendentemente dal numero di abitanti risultante.