

PICCOLI COMUNI E GESTIONE ASSOCIATA - LE PROPOSTE DI ANCI LOMBARDIA PER IL TAVOLO PARITETICO INTERISTITUZIONALE

Milano, 15 ottobre 2011.

Anci Lombardia ritiene che la recente manovra di agosto, e in particolare l'articolo 16 contenente norme dedicati all'ordinamento dei Piccoli comuni, stravolga il processo di gestione associata obbligatoria già stabilito dalla L. 122/2010, a cui i Comuni si stavano adeguando nei tempi e nelle modalità previsti. Per questo motivo ANCI Lombardia ha proposto al Consiglio delle Autonomie locali regionale di verificare se esistono le condizioni per proporre un ricorso presso la Corte Costituzionale.

La commissione paritetica interistituzionale, la cui convocazione è stata chiesta e ottenuta dalle Autonomie locali, ha come obiettivo un'opera di riordino istituzionale, attraverso proposte funzionali a un disegno organico di riforma istituzionale. ANCI Lombardia ritiene che la Commissione possa essere il luogo per un indispensabile ripensamento e modifica della normativa riguardante i Piccoli Comuni, che a oggi rischia di mettere in discussione l'erogazione dei servizi ai cittadini e la stessa sopravvivenza di un patrimonio sociale, culturale e di competenza fornito dai Piccoli Comuni, presidio del nostro territorio.

Si condivide l'esigenza di coniugare l'autonomia amministrativa e l'adeguatezza nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Questo per i Piccoli Comuni si traduce nell'esigenza di gestire in forma associata le proprie funzioni, per raggiungere standard qualitativi e di efficienza che solo economie di scala e una gestione razionale delle risorse umane e strumentali possono favorire.

Non si può non rimarcare che le norme contenute nella recente manovra estiva complicano enormemente i processi di aggregazione in corso, o comunque programmati a partire dal 2012, e pregiudicano la sopravvivenza di quelle unioni comunali esistenti, che per le recenti imposizioni normative rischiano fortemente lo scioglimento.

Tre sono le criticità principali individuate:

1. La creazione di una disparità istituzionale e di rappresentanza per i Comuni al di sotto e al di sopra dei 1000 abitanti.
2. La determinazione di limiti demografici non rispondenti alle esigenze di territori tra loro differenti per conformazione geografica, infrastrutture, relazioni istituzionali ed economiche.
3. L'estensione del patto di stabilità anche ai Piccoli Comuni.

Secondo ANCI Lombardia sarà indispensabile apportare miglioramenti al testo, nella direzione generale di un ritorno ai contenuti della L.122/2010.

1. La creazione di una disparità istituzionale per i Comuni al di sotto e al di sopra dei 1000 abitanti.

La sostanziale cessazione dell'autonomia istituzionale per i Comuni al di sotto dei 1000 abitanti, che a partire dalle prime amministrative dopo l'agosto 2012 si vedranno privati delle Giunte, della possibilità di approvare un bilancio, delle funzioni del Sindaco che non siano quelle di semplice ufficiale di governo, e l'assimilazione a tale status per i Comuni con più di 1000 abitanti che formino un'Unione di Comuni con Comuni con meno di 1000 abitanti provocherà:

- a. Lo scioglimento delle unioni esistenti che comprendano comuni al di sotto e al di sopra della soglia dei 1000 abitanti, oppure l'espulsione di Comuni con meno di 1000 abitanti da parte unioni esistenti e in possesso dei requisiti per proseguire l'attività, paradossalmente privando i piccolissimi comuni della possibilità di collaborare con enti in grado di assicurare maggiore efficienza.
- b. Il rifiuto da parte di Comuni con più di 1000 abitanti di costituire unione con comuni con meno di 1000 abitanti, indipendentemente dalla coerenza territoriale e dalla contiguità geografica che tali unioni potrebbero garantire
- c. Un amplissimo ricorso alla convenzione a scapito dell'unione comunale come strumento di gestione associata, con criticità dal punto di vista dell'efficienza e della stabilità della stessa.

A parere di ANCI Lombardia questa criticità può essere risolta unicamente con lo stralcio del comma 1 dell'art.16, L.148/2011 e dei commi ad esso riferiti. In particolare si propone:

- Di ristabilire pari dignità istituzionale e di rappresentanza per i Comuni al di sotto dei 1000 abitanti, senza l'abolizione delle giunte (verificato l'impatto irrisorio di questo provvedimento sui cosiddetti "costi della politica").
- Di riportare l'Unione comunale a un'unica forma istituzionale, quella stabilita dall'art. 32 del TUEL, L. 267/2000.
- Nel caso in cui si volessero mantenere entrambe le forme di unione comunale (ex art. 32 del TUEL e ex art.16 L148/2011), lasciare ai Comuni la facoltà di aderire a una delle tre forme di gestione associata previste (le due unioni e la convenzione), indipendentemente dalle sue dimensioni.
- Di prevedere la gestione associata obbligatoria per i Comuni al di sotto dei 5000 abitanti (3000 per i Comuni montani) delle funzioni fondamentali individuate dalla L.42/2009, che rappresentano la quasi totalità delle funzioni comunali, attraverso gli strumenti della convenzione e dell'unione.
- Di prevedere la possibilità di gestione associata attraverso aziende speciali e consorzi di servizi e di indicarne le modalità di esercizio. Questo permetterebbe la sopravvivenza di gestioni associate che già di

fatto vengono esercitate sul territorio (quali ad esempio i servizi sociali) e che sarebbero messe in discussione.

- Risolvere il problema legato alla presenza delle Comunità montane, contemplate dalla normativa regionale, quali erogatrici di servizi in forma associata.

2. La determinazione di livelli demografici che non rispondono alle esigenze di territori tra loro differenti per conformazione geografica, infrastrutture, relazioni istituzionali ed economiche.

In Lombardia esistono 1088 Piccoli Comuni, distribuiti in modo non omogeneo nelle diverse province. L'istituzione di un limite demografico univoco non è funzionale all'individuazione di ambiti ottimali per una gestione associata efficace. Se in Provincia di Mantova bastano 4-5 Comuni per raggiungere il livello di 10.000 abitanti, in provincia di Pavia o Cremona, dove le dimensioni medie dei Comuni sono inferiori, occorrerebbero 15-20 Comuni. Questo non è praticabile in particolare dove il territorio presenti barriere geografiche rilevanti (è il caso delle fasce montane). Si propone dunque alla Regione, cui la L.148 ne conferisce facoltà, di declinare l'obbligo di gestione associata nel senso della **flessibilità** e dell'**autodeterminazione**, privilegiando ambiti in grado di perseguire l'efficienza, a fronte di criteri numericamente astratti e meno efficaci.

- In tal senso potrebbe essere recuperato il principio contenuto nella L.98/2011, attuativa della L.122/2010, che indicava nel quadruplo del comune più piccolo o in 5000 abitanti il livello demografico minimo da raggiungere.
- E' necessario prevedere limiti differenti per i Comuni montani, storicamente di dimensioni più contenute e posti in località geograficamente meno raggiungibili. Potrebbe essere adeguato, in questo caso, un limite di 3000 abitanti, sempre in alternativa al secondo criterio del "quadruplo del più piccolo".
- Occorre affermare, di norma, il principio della contiguità territoriale per le gestioni associate, da declinarsi in ambiti territoriali adeguati sulla scorta degli studi fatti a livello provinciale per la redazione del PTCP o comunque con sperimentazioni cui collaborino Comuni, Province e Regione.
- Occorre demandare alla Regione la possibilità di risolvere singoli casi derivanti da peculiarità territoriali che non possono essere inquadrati in norme generali (ad esempio piccoli Comuni circondati da comuni con più di 5000 abitanti e dunque non obbligati alla gestione associata).

3. L'estensione del patto di stabilità anche ai Piccoli Comuni.

I piccoli Comuni hanno bilanci più esigui e comunque molto più rigidi degli enti di dimensioni maggiori. Ciò nonostante riescono a garantire al territorio quei piccoli investimenti per garantire un livello accettabile di opere ai cittadini e lavoro alle imprese

locali. Imporre il patto di stabilità anche ai piccoli Comuni significherebbe chiudere la principale fonte di investimento a livello locale, senza per questo modificare di molto gli obiettivi di risparmio a livello nazionale. Inoltre il rientro nel patto di stabilità rischia di avere ripercussioni anche sulla politica del personale dei piccoli Comuni, che per ovvi motivi non possono rispettare il vincolo del 20% del turn over imposto agli enti maggiori. Si propone dunque di:

- Liberare i Comuni con meno di 5000 abitanti dall'obbligo di rispettare il patto di stabilità.
- Confermare per i piccoli Comuni la possibilità di sostituire il personale uscente, garantendo il rispetto del limite del 40% delle spese di personale sulle spese correnti.