

Bozza documento della

LA X CONFERENZA NAZIONALE DEI PICCOLI COMUNI DELL'ANCI
LA V CONFERENZA NAZIONALE DELLE UNIONI

Riccione 23/24 settembre 2010

I Piccoli Comuni rappresentano un patrimonio di comunità e di territori che sa di dover cambiare, che in parte ha già iniziato a cambiare, che accetta e vuole interpretare la sfida del cambiamento e della propria autoriforma; per fare questo LA X CONFERENZA NAZIONALE DEI PICCOLI COMUNI DELL'ANCI E LA V CONFERENZA NAZIONALE DELLE UNIONI chiedono ai legislatori ed a tutti i livelli istituzionali del Paese, conoscenza della realtà sulla quale si va ad incidere, coerenza e serietà per affrontare con piena consapevolezza e funzionalità una processo epocale di riforme.

I Piccoli Comuni vogliono queste riforme ma vere e profonde, non dettate dalla superficialità degli effetti mediatici, dall'improvvisazione e confusione di contenuti, di metodo, di ruoli e competenze che dovranno incidere sui tre quarti dei Comuni italiani, in particolare, per quanto riguarda la gestione associata delle funzioni fondamentali.

In questa partita noi non intendiamo difendere uno status quo, la situazione esistente, ma perseguire l'obiettivo del rafforzamento del ruolo e dell'autonomia dei Comuni e della loro nuova adeguatezza, attraverso un processo di forte innovazione dell'intero sistema, di reale autoriforma, del modo di essere e di operare di tanta parte dei Comuni italiani.

Per realizzare tutto ciò siamo pronti ad essere protagonisti del cambiamento che potrà essere costruito solo con l'azione sinergica, ognuno per propria competenza, di tutti i livelli istituzionali della Repubblica, iniziando da alcune principali questioni di risolvere:

1. IL PERSONALE.

LA X CONFERENZA NAZIONALE DEI PICCOLI COMUNI DELL'ANCI E LA V CONFERENZA NAZIONALE DELLE UNIONI chiedono con forza che siano reintrodotte deroghe per chi ha meno di 10 dipendenti e si possa superare il limite del 2004 almeno per i Comuni che hanno un rapporto spesa personale/spesa corrente inferiore alla media, o che dimostrino che una esternalizzazione del servizio produrrebbe costi maggiori.

Chiediamo, inoltre, che sia confermata formalmente e definitivamente l'interpretazione che ANCI ha formulato riguardo alla non applicabilità del limite del 20% delle cessazioni dell'anno precedente al turn over degli Enti fuori patto di stabilità. Impossibile da applicato ad enti con 5, 10, 15, 20 dipendenti.

2. SCARSITA' DI RISORSE FINANZIARIE.

La crescita di bisogni e domande, anche in relazione alla grave crisi che il Paese sta attraversando, le nuove competenze e servizi, le occorrenze determinate anche dal ritirarsi dello Stato rispetto ad attività

che comunque i cittadini hanno diritto siano esercitate, associati al completo blocco delle leve di entrata, stanno determinando situazioni molto difficili nei bilanci rigidi dei piccoli Comuni. Determinando tra l'altro la palese ingiustizia per cui i più penalizzati sono i Comuni che più parsimoniosamente in passato hanno fatto ricorso alle leve tributarie in loro possesso, dall'ICI prima casa all'addizionale IRPEF. Ed ora attendiamo la ricaduta sui Comuni dei tagli indiretti provocati dalla manovra per la diminuzione dei trasferimenti alle Regioni e della riduzione dei fondi statali.

Integrale restituzione ICI sulla prima casa e ripristino di una qualche possibilità di utilizzo delle leve di entrata, con criteri che tengano conto delle condizioni di maggiore virtuosità, riordino e migliore finalizzazione delle risorse comunque indirizzate verso i piccoli Comuni, sono obiettivi essenziali dell'oggi.

Garantire risorse e norme adeguate in settori che investono diritti fondamentali della persona: Istruzione, salute e assistenza sociale.

ALLE REGIONI CHIEDIAMO CHE SIA EVITATO OGNI RISCHIO CHE SUI PICCOLI COMUNI SI RIPERCUOTANO INDIRETTAMENTE I TAGLI DELLA MANOVRA.

3. SULLE RIFORME SIAMO PRONTI ALLA SFIDA MA ESIGIAMO UN CAMBIO DI PASSO E DI ATTEGGIAMENTO DA PARTE DEI LEGISLATORI, NAZIONALE E REGIONALI.

TRE NODI SUL VERSANTE DELLE RIFORME: 1. GESTIONI ASSOCIATE. 2. FEDERALISMO FISCALE. 3. NORMATIVA DIFFERENZIATA E SEMPLIFICAZIONE.

1. mentre rivendichiamo la pari dignità tra tutti i livelli istituzionali e tra i Comuni di tutte le dimensioni, mentre chiediamo in capo ai Comuni, tutti, una reale autonomia e la titolarità originaria di tutte le funzioni amministrative, come affermato in Costituzione, sappiamo che tutto ciò si deve tradurre per i piccoli Comuni, nella sfida per l'adeguatezza nella capacità di gestire tutte le funzioni fondamentali al meglio e nell'interesse dei nostri cittadini e delle nostre comunità;

da anni sosteniamo che per i piccoli comuni lo strumento per conseguire nuova adeguatezza è costituito dalla gestione in forma associata di tali funzioni.

Da anni diciamo anche che la via principale per tale percorso è quella di politiche serie, coerenti nel tempo e tra i livelli regionali e statale, a sostegno delle Unioni di Comuni, intese come modello di Ente unitario ed espressione degli stessi Comuni, polifunzionale per la gestione associata delle funzioni comunali e dei programmi regionali di riordino istituzionale territoriale concertati con i Comuni interessati.

I Comuni non sono la somma di servizi che erogano, non sono aziende, sono enti originari di autogoverno e cura generale degli interessi di una comunità.

L'ANCI E LE ANCI REGIONALI LANCIANO UN PROGETTO NAZIONALE PER GIUNGERE ALLA MAGGIORE DIFFUSIONE POSSIBILE DI COSTITUZIONE DI AGGREGAZIONI TERRITORIALI PER LA GESTIONE ASSOCIATA.

In particolare, quanto alla manovra estiva riguardo alla gestione associata:

la norma che definisce le funzioni fondamentali da associare è scritta per le esigenze di definizione provvisoria dei fabbisogni standard ed è, almeno per la parte che si riferisce a funzioni di amministrazione, gestione e controllo nella misura del 70% della spesa, incomprensibile e inapplicabile. La norma prevede l'obbligatorietà di gestione associata sostanzialmente per tutte le funzioni, senza alcuna ragionevole gradualità. In ogni caso e comunque, una previsione così importante necessita di una normativa attuativa pienamente concertata, che ne definisca il carattere processuale e progressivo e ne chiarisca compiutamente la portata.

È indispensabile che vi sia un coordinamento ed una coerenza tra i termini e le definizioni di soglia poste in capo al decreto statale e quelle intestate alle normative regionali, pena il fallimento nella organizzazione amministrativa di migliaia di Comuni. Ed è indispensabile che i termini siano adeguati alla difficoltà e complessità degli obiettivi che si intendono raggiungere. Si tratta di cambiamenti che hanno il respiro almeno di un intero mandato amministrativo.

Quanto alle soglie minime dimensionali da raggiungere con le aggregazioni associative, da definire con il decreto statale, è assolutamente indispensabile che essa non sia riferita solo al numero degli abitanti da raggiungere con l'unione o la convenzione (ad esempio 3000 o 5000) ma incroci questo dato alternativamente con quello del numero dei Comuni (ad esempio 3-4), sapendo che quest'ultima e non casualmente è la media dei Comuni partecipanti ad Unioni, e siano previsti criteri di flessibilità, da gestire anche a livello regionale, in relazione alle dimensioni territoriali dei comuni ed alle condizioni geomorfologiche del territorio.

PROPOSTA AL GOVERNO ED ALLE REGIONI.

Data l'importanza del processo e la sua complessità riteniamo che esso debba essere gestito, sulla base di principi uniformi concordati a livello nazionale, attraverso programmi regionali di riordino istituzionale territoriale, concertati con le ANCI regionali ed i Comuni interessati, dai quali dovranno partire le proposte di ambiti e percorsi di progressiva integrazione delle gestioni associate delle funzioni; Quanto alle forme delle gestioni associate occorre affrontare seriamente il tema della normativa delle Unioni. Quanto agli organi chiediamo venga dato risalto all'autonomia statutaria degli enti, non vi siano palesi contraddizioni tra norme statali e norme regionali, e si evitino irrigidimenti che non consentano di tenere conto delle specificità territoriali e delle diverse caratteristiche che le Unioni possono avere. Ad esempio riteniamo dannosamente invasiva la norma attualmente nel testo della carta delle autonomie che obbliga le Unioni per legge alla rotazione della presidenza. Come presidente uno dei Sindaci, solo Sindaci o membri di esecutivi comunali nelle giunte, consigli eletti dai consigli comunali con rappresentanza delle minoranze. Numeri di composizione degli organi che siano gestibili in relazione alla conformazione delle Unioni e non pensati per esigenze finanziarie che non hanno ragione

di essere nel momento in cui non è più prevista alcuna indennità o gettone per i componenti di organi delle unioni. Questi possono essere i principi normativi essenziali ed uniformi.

2. FEDERALISMO FISCALE

Condividiamo gli obiettivi della riforma, vogliamo che si faccia e presto, consentendo ai Comuni di arrivarci con il proprio ruolo e con la propria dignità.

QUESTIONI DI MERITO.

Il gigantesco processo di riforma ordinamentale che riguarda le gestioni associate deve trovare coerenze e strumenti incentivanti e accompagnatori, da subito, dentro la normativa sul federalismo fiscale.

In tutti i Paesi europei che hanno praticato con successo processi di aggregazione intercomunale si sono attivati meccanismi tributari e finanziari incentivanti.

La legge delega sul federalismo, tra i suoi principi e criteri direttivi prevede all'art. 12, comma 1, lett. f, forme di premialità e incentivazione in termini di maggiore autonomia impositiva o compartecipazione a favore dei comuni che danno vita ad unioni e fusioni, rispetto alle quali sarebbe necessaria una normativa di maggior favore ed attenzione.

La seconda questione che poniamo è quella della attenzione ai meccanismi compensativi e perequativi che devono essere previste in modo peculiare per i piccoli Comuni, tenendo della maggiore disomogeneità statistica delle loro basi imponibili tributarie e dei loro andamenti, ad esempio relativamente al mercato immobiliare.

Confrontare le diverse realtà esistenti per poter prevedere a regime norme di autonomia tributaria e finanziaria che consentano comunque effettivamente il finanziamento e l'erogazione delle funzioni fondamentali in tutti i Comuni.

ESSENZIALE LA QUESTIONE DELLA DEFINIZIONE DI FABBISOGNI E DEI COSTI STANDARD.

Occorre che siano indagati e riconosciuti anche gli extra costi dovuti alle caratteristiche demografico-territoriali di molti piccoli Enti, tra cui, in particolare, quelli montani, e che sia caratterizzato da trasparenza e premialità per le gestioni virtuose. Chiediamo che una parte dei risparmi derivanti dai costi standard sia destinata a misure a favore dei piccoli Comuni.

DIFFERENZIARE E SEMPLIFICARE

Non è più rinviabile e va accompagnata e intrecciata al processo di costruzione delle gestioni associate una normativa differenziata e specifica. Una normativa da definirsi nell'ambito ed a partire dalla nuova Carta delle Autonomie, con un riscontro coerente nel progetto di federalismo fiscale e accompagnata da una legge specifica. Una normativa che colga le peculiarità dei piccoli Comuni rispetto agli Enti di maggiori dimensione, che sia caratterizzata da maggiore semplicità e flessibilità e volta alla semplificazione: nella struttura ordinamentale, nella organizzazione del nuovo Ente, degli uffici e del

personale, nelle modalità di esercizio delle funzioni, nell'ordinamento finanziario e contabile e nel complesso delle procedure amministrative.

Sui COSTI DELLA POLITICA sosteniamo con convinzione la proposta formulata dal Presidente Chiamparino per la costituzione di una Commissione di saggi, istituita con una intesa tra le più alte cariche della Repubblica, che verifichi lo stato di fatto e formuli proposte con riferimento a tutti i livelli politico-amministrativi della Repubblica stessa, Governo, Parlamento, Regioni, Province e Comuni. Per fare sul serio, sapendo di cosa si parla ovvero, spesso di volontariato e indennità risibili.

Su tutti questi temi, LA X CONFERENZA NAZIONALE DEI PICCOLI COMUNI DELL'ANCI E LA V CONFERENZA NAZIONALE DELLE UNIONI, atteso che l'attuale combinato disposto delle normative in oggetto risultano di fatto inapplicabili nei piccoli Comuni e rischiano di compromettere quanto di positivo realizzato ad oggi, in particolare, sulle gestioni associate, CHIEDONO tavoli immediati di confronto con Governo e Regioni, improntati sulla funzionalità, ragionevolezza, conoscenza delle ragioni e dei bisogni che esprimiamo; una interlocuzione leale perché vogliamo assumere e rispettare impegni seri e dei quali possono beneficiare le nostre comunità.