

CLAUDIO DOSSI, segretario Spi Cgil Lombardia

Piccoli Comuni: unione o fusione?

Relazione introduttiva

CREMONA 26 settembre 2016

Buongiorno,

l'iniziativa di oggi, promossa dal sindacato dei pensionati Spi, Fnp, Uilp di Cremona, è la dimostrazione di quanto si ritenga importante la prassi unitaria del sindacato per incidere sui processi di cambiamento.

Il paese sta crescendo pur con difficoltà, dopo una fase di crisi non solo economica ma anche sociale.

È necessario e decisivo ricostruire un sistema istituzionale che realizzi il progetto di federalismo solidale e responsabile. In Lombardia è necessario un profondo riordino territoriale, che ridisegni aree vaste e funzioni, individuando ambiti ottimali per lo svolgimento adeguato dei servizi.

In Regione è avviata una discussione sul ruolo che potrebbero avere le aree vaste. La discussione è aperta ed è proficua, ma il nostro parere, se possiamo esprimerlo, è che su questo tema non si può che ripartire dalle funzioni e cioè da cosa si lascia in capo a questi nuovi enti. Dovranno essere solo enti di programmazione, delegando la gestione dei servizi alle aree omogenee? Come capite l'argomento non è secondario, il dibattito è aperto e tutto tende alla riorganizzazione dei territori nel nome della semplificazione.

È una sfida per tutti, che ci chiama a rispondere all'altezza di una autoriforma, superando ogni atteggiamento conservatore, per costruire livelli di governo integrato del territorio e dei processi di cambiamento.

In questo quadro, vanno incentivate le iniziative di gestione associata dei servizi tra Comuni, non solo piccoli, al fine di realizzare più servizi con un contenimento dei costi e maggiore efficienza; obiettivi raggiungibili realizzando uffici unici e promuovendo, partendo da dove la si condivide, la fusione dei Comuni.

L'unità del sindacato è un fatto importante, a maggior ragione oggi. È il presupposto per rafforzare ed estendere la prassi negoziale e concertativa con le istituzioni che, se praticata, è un fattore di crescita anche per le comunità.

In questi anni difficili il sindacato dei pensionati ha promosso nei territori un serrato confronto con gli Enti locali, nella convinzione che i corpi intermedi, nelle società sempre più complesse, hanno comunque avuto il ruolo di rafforzare gli aspetti inclusivi di chi vive condizioni più fragili e meno rappresentate.

In questi tempi tali elementi incontrano difficoltà, si adombra l'idea che si può fare a meno dei corpi intermedi. Lo riteniamo un errore e quanto prima ci si accorgerà di questa errata valutazione, meglio sarà per tutti.

Considerare il rapporto con il sindacato un ostacolo non è una valutazione solo del governo nazionale, anche alcuni Enti locali ritengono che discutere con le organizzazioni sindacali rallenti le decisioni e impedisca alle scelte politiche di essere fluide, ma ciò che emerge contrasta con questa visione.

Come sapete il sindacato lombardo dei pensionati Spi-Fnp-Uilp, assieme alle confederazioni, è fortemente impegnato nella negoziazione sociale. A noi la pratica concertativa con gli enti locali piace, perché permette di misurarsi concretamente con i problemi che vengono dal territorio così come consente, con la necessaria gradualità, di dar loro soluzione.

Dare soluzione ai problemi rafforza la democrazia, le istituzioni e dà senso all'agire delle politiche.

Oggi, dopo la mia introduzione, verrà presentata dal professor Montemurro la ricerca realizzata, su nostra richiesta, all'ARES. Una ricerca che, a nostro avviso, offre importanti e inconfutabili supporti a favore della necessità di affrontare il tema dell'aggregazione tra Comuni, e delle opportunità anche economiche che il legislatore ha messo a disposizione per incentivarle.

Ora vediamo una parte di ciò che analizzerà la ricerca dell'ARES.

La provincia di Cremona è composta da 115 comuni. La maggior parte di piccole dimensioni: l'89,57 % non supera i 5mila abitanti e 34 sono i comuni sotto i 1000 abitanti.

Una comunità quella di Cremona, ci dice la ricerca, dove gli stranieri sono circa l'11,4% e dove la crisi economica ha inciso fortemente.

In questa situazione i comuni sono in difficoltà nel sostenere da soli lo sviluppo, attraverso sviluppi anticiclici.

Ecco alcune criticità, date spesso dalle piccole dimensioni dei comuni: pressione tributaria elevata, alta incidenza della spesa per l'amministrazione generale, elevata quota procapite di avanzo di

amministrazione, questa dovuta probabilmente alla bassa capacità di progettazione degli investimenti.

La ricerca che vi verrà presentata ha prodotto simulazioni su un campione di piccoli comuni, i risultati che vedrete dimostrano che la fusione apporterebbe non solo nuove risorse, ma anche economie di scala e maggiore qualificazione del personale.

La mattinata vedrà protagonisti alcuni importanti ospiti che rappresentano diverse realtà locali, istituzionali e sociali, creando così quel confronto che riteniamo fondamentale per accelerare il processo aggregativo tra piccoli Comuni, ma non solo.

Il nostro paese è composto da 8mila Comuni di cui il 25% ha una popolazione inferiore ai mille abitanti e il 70% meno di 5mila abitanti.

In Lombardia ci sono 1500 Comuni, di questi il 65% ha meno di 5mila abitanti; la spesa per l'amministrazione generale nei piccoli Comuni è troppo alta e nei Comuni sotto i mille abitanti i dati ci dicono che ormai siamo prossimi a destinare il 50% all'auto-amministrazione, il che significa limitare sempre più le risorse destinate al sociale e agli investimenti.

Oggi i cittadini non si accontentano di essere amministrati, chiedono, infatti, più efficienza, più servizi e una partecipazione contenuta.

Ecco le ragioni di questa iniziativa, **che non è la prima ma fa seguito ad altre** già tenute a Milano, Lodi, Sondrio, prossimamente **saremo** a Pavia e **a seguire** in tutte le altre provincie Lombarde, dando così l'idea di un impegno forte del sindacato su questo tema.

La fusione fra Comuni è un processo di riordino territoriale.

È un processo di autoriforma della politica, che riduce se stessa per essere più efficace.

Come sappiamo gli amministratori denunciano il fatto di trovarsi ogni giorno ad affrontare sfide sempre più complesse e con sempre minori strumenti in mano, siano esse competenze tecniche piuttosto che risorse economiche da investire nella propria comunità.

Per far fronte a queste sfide occorre trovare nuovi percorsi e nuove modalità, le aggregazioni tra Comuni, di cui discutiamo oggi, rappresentano una risorsa decisiva.

E allora serve affrontare con tenacia questa proposta delle fusioni e riorganizzazioni.

Spesso molte amministrazioni locali ritengono che la piccola dimensione aiuti meglio gli amministratori a conoscere e ad intervenire sui bisogni dei cittadini, ma questa è una visione parziale per un paese che guarda all'Europa.

Del resto questo tema è stato affrontato anche in Europa. In Francia, che conta 36.500 Comuni, nel 2010 è stata approvata una legge che incentiva alla fusione, che tra l'altro semplifica il percorso in quanto basta un atto dei Comuni interessati per realizzarla.

Mentre in Germania, nazione da dieci anni impegnata su questi temi, i Comuni sono passati da 25mila a 12mila, meno della metà.

La ricerca svilupperà e fornirà ulteriori dati.

Perché mettersi insieme.

La recente Legge di stabilità ha messo a disposizione consistenti risorse per i Comuni che percorreranno questa strada, confermando l'impegno, che riguarda fusioni e incentivi all'aggregazione dei piccoli Comuni. Praticamente vengono raddoppiati gli incentivi alle fusioni fin qui previsti, che passano dal 20% al 40% dei trasferimenti ricevuti nel 2010 e per dieci anni. Si tratta di un'innovazione molto importante che potrebbe effettivamente dare lo slancio all'associazionismo e superare, almeno in parte, gli ostacoli legati al campanilismo. Il 2016 segna un vero punto di svolta per gli Enti locali: per la prima volta non sono previsti tagli ai trasferimenti né inasprimenti dei vincoli di finanza pubblica. Anzi nel 2016 finisce l'era del Patto interno di stabilità e si passa al principio più razionale dell'equilibrio di bilancio sulla competenza rafforzata. Questo è un vero cambio di paradigma per i Comuni e per gli Enti locali che permette lo sblocco di oltre due miliardi di euro di pagamenti di risorse dei Comuni, risorse che rimanevano congelate in virtù dei vincoli del Patto di stabilità. Ciò ha permesso di rilanciare il ciclo degli investimenti a livello locale.

Per tentare di dare un concreto contributo ,abbiamo chiesto al prof.Montemurro di effettuare delle analisi di fattibilità di fusione su tre gruppi di comuni appartenenti alla provincia di Cremona.

La fase del cambiamento nel nostro paese è in atto e la fusione tra comuni è la strada da seguire.

Il cambiamento e l'innovazione spesso spaventano, ma cambiare e riformare spesso è una necessità da intraprendere quando si nota che le cose non vanno e se fatta con ragione porta con sé dei vantaggi.

1. *Il tempo è quello giusto*, infatti non è più tempo di dire: «sarebbe una bella cosa!». È arrivato il momento di provare a realizzare anche nella nostra regione e nel Cremonese ciò che, da molti, è considerata un'utopia e da altri un sogno. Noi, come sindacato, pensiamo sia invece un cammino da intraprendere e percorrere con passione.
2. *Fusione, per un grande desiderio comune*. La fusione è una nuova opportunità per i giovani: se pensiamo al loro futuro non possiamo che immaginare, proprio per loro, delle comunità dove possano vivere e non sopravvivere. Comunità dove possano esserci cultura, servizi sociali adeguati: in questo senso tutti noi sappiamo quante sono le difficoltà per le piccole comunità nel poter garantire tutto ciò.
3. *Fusione per volare alto col pensiero*, cercando di guardare all'orizzonte, oltre il campanile.
4. *Fusione come volano di ricchezza nuova*, se c'è una cosa che appare evidente a tutti - anche a coloro che abitualmente seguono la politica - è il fatto che, nella fase storica che stiamo attraversando, è indispensabile un piano di risanamento del paese. È necessario che il nostro paese riesca a porre in essere azioni, sicuramente difficili ma non improbabili, atte a snellire la burocrazia, ridurre i costi, aumentare l'efficienza.
5. *Fusione/identità e appartenenza*: occorre fare in modo che non ci sia nessuna perdita di identità.

Molto spesso si parla di perdita di senso di appartenenza rispetto la comunità in cui si vive.

Sinceramente non se ne comprendono perplessità e titubanze: da noi le fusioni non nascono da un eletto gruppo, ma, come tutti sanno, sono un percorso che richiede invece molto tempo e molto lavoro. E alla fine un referendum.

Ma in fondo cosa potrebbe dividere? L'identità si declina in una storia comune, un'idea condivisa. Tradizioni e costumi simili e anche la lingua. Ma se è così, quali sono le differenze tra Comuni spesso confinanti? Si possono forzare i termini, ma sarebbe appunto solo una forzatura. Ogni cittadino di una fusione tipo, spesso per lavoro, per affetti famigliari o per hobby è già *mischiato* con gli altri. Nell'era moderna, dove imperano comunicazioni efficienti che connettono le persone superando ogni confine, il tema della identità circoscritta andrebbe armoniosamente superato, poiché nei fatti è già così.

Del resto la lettura dei Bilanci consuntivi 2015 dei Comuni lombardi, ci parla di ciò che sta avvenendo.

Siamo preoccupati sul fronte della spesa corrente, la dinamica non positiva (come dimostrano i dati relativi ai servizi sociali in senso stretto e ai servizi per l'infanzia, che si sono ridotti da 1,404 miliardi a 1,358 miliardi nel periodo 2011-2015, calano tutte le provincie ,escluso Milano.

Così come su un altro fronte dobbiamo fare i conti: l'invecchiamento della popolazione ultra 75enne che passa, negli ultimi dieci anni in Lombardia, dallo 8,5% al 10,7%.

Sul fronte delle entrate il gettito addizionale IRPEF aumenta nel quadriennio 2011- 2015 da 393 milioni a 756 con un incremento del 92%.

Per fare buone politiche all'altezza dei bisogni della domanda sociale che proviene dalla comunità, riteniamo che la fusione sia la scelta che più risponda in buona parte a questa domanda e per le seguenti motivazioni:

- 1) abbatta i costi generali di amministrazione;
- 2) migliora l'efficienza, conseguente alla soppressione di uffici duplicati a poca distanza, unifica i processi di approvvigionamento e crea una massa critica tale da spuntare prezzi migliori nell'acquisto di beni e servizi;
- 3) le aggregazioni tra Comuni non devono soltanto generare un risparmio di costi: le risorse risparmiate dovranno essere reinvestite in servizi che possano produrre una migliore risposta ai bisogni dei cittadini. In questo modo, senza risorse aggiuntive, si possono aumentare qualità e quantità di risposte;
- 4) perché crea reti istituzionali più forti, in condizioni di far fronte ai bisogni sempre più crescenti. Il fare rete mette a sistema le competenze e le buone pratiche disseminate oggi in tanti piccoli enti, e permette di fare la differenza nell'organizzazione dei servizi;
- 5) sul piano strategico significa creare un territorio in grado di sviluppare le capacità di attrarre nuovi investimenti produttivi e turistici, in grado di portare benessere nelle comunità.

La domanda è come fare

Già prima ho provato a rispondere alla contestazione che ciò farebbe venir meno l'identità.

Pensiamo a un approccio pragmatico: occorrono nuovi schemi mentali e culturali. Come si diceva troppi sono i piccoli Comuni. E allora come e chi deve a nostro avviso mettersi assieme? Ci sono elementi imprescindibili per le aggregazioni: il territorio e le sue dimensioni, l'uniformità territoriale.

La *dimensione* è un tema importante perché, quando ci si mette al tavolo per discutere, la dimensione ha il suo peso e se ci si sente troppo piccoli ciò non aiuta il processo.

Come si vede molti sono gli spunti attorno a questo tema.

Nel legislatore nazionale ci sembra di cogliere la volontà di procedere celermente nel semplificare il sistema, con tutti i problemi che ne derivano, sostenendo anche con nuove risorse, aggiuntive, le fusioni in modo da rendere conveniente la scelta. Molto più cauta la posizione della Regione Lombardia: poche le risorse regionali per sostenere le fusioni. E qui servirebbe un'azione comune perché la Regione si renda conto dell'importanza di un suo sostegno a queste politiche.

Del resto solo a pochi chilometri da noi vi sono regioni che fanno di questa politica di sostegno un vanto, come in Emilia Romagna, dove la giunta regionale ha presentato un disegno di legge già approvato dall'assemblea legislativa, provvedimento che favorisce le fusioni e le unioni, raccogliendo ciò che i cittadini hanno espresso nei referendum consultivi. Fusioni per incorporazioni, garanzia per le amministrazioni locali di non perdere i finanziamenti disponibili se la fusione avviene nell'ambito di

grandi Unioni di comuni e la possibilità di ridefinire gli ambiti territoriali ottimali.

In Lombardia pochi giorni fa durante un importante raduno di un partito politico si è sentito dire che chi spinge per le fusioni tra comuni è alleato di chi vuole che i soldi vadano a Roma, in verità a noi come sindacato, preme solo che i servizi migliorino, prendendo atto che la gestione di servizi efficienti richiede il governo dei processi politici e organizzativi.

Inoltre è sempre più difficile garantire l'innovazione e il miglioramento dei servizi e, quindi, serve saper sfruttare in modo appropriato le economie di scala.

Servono, a nostro avviso, bacini adeguati e omogenei, serve un reale e complessivo ridisegno del sistema locale, con Comuni più forti, soprattutto dopo il superamento delle Province e servono gestioni associate delle funzioni soprattutto utili e efficienti.

Qualcuno potrebbe chiedersi perché un sindacato degli anziani si occupi di questi temi ed entri in campo attivamente.

Per un sindacato riformista, le riforme non sono una minaccia e noi non possiamo non interessarci del futuro del paese e dello sviluppo di tali processi.

In questi anni abbiamo consolidato un rapporto costante con gli Enti locali. La negoziazione sociale al mese di settembre 2016 ha già sancito più di 300 accordi tra il sindacato e i comuni lombardi.

I temi che affrontiamo sono molteplici: agevolazioni sui servizi assistenziali, residenziali, culturali, fiscalità, tariffe, Isee, ambiente ecc.

Recentemente abbiamo presentato una ricerca, commissionata all'IREA, scaturita dalla raccolta di 130 questionari da noi inviati e, quindi, compilati dalle amministrazioni locali lombarde a cui abbiamo chiesto di esprimersi e valutare l'esperienza fatta nel rapporto con le organizzazioni sindacali in merito alla pratica della negoziazione sociale. In sostanza abbiamo sondato il tasso di gradimento dei comuni riguardo i rapporti con le organizzazioni sindacali.

Il risultato, pur presentando qualche criticità, è positivo. I rapporti sono efficaci; quello che ne esce è un sindacato competente e predisposto a un approccio partecipativo. Si può concludere, da questo rapporto, che ne traggono vantaggio le parti in causa e ne beneficiano i cittadini.

Ciò viene confermato anche con l'importante intesa sottoscritta, tra noi e ANCI regionale, un'intesa che dimostra ulteriormente il carattere costruttivo di questo rapporto.

In questi anni il rapporto stretto tra ANCI regionale e organizzazioni sindacali ha permesso di fare buone politiche territoriali di cui i cittadini hanno beneficiato, pur in una situazione di oggettiva difficoltà economica. L'importante intesa con Anci, rilancia, per quanto possibile, il modello concertativo delle politiche territoriali.

Un'intesa a tutto campo, che parte dalla condivisione della necessità di interventi atti a un proficuo riordino territoriale - che risponda alla semplificazione liberando risorse da reinvestire - alla necessità di condividere i luoghi della programmazione, partendo da quelli territoriali (come i Piani di zona), alla costituzione di osservatori regionali sui temi della finanza e della fiscalità locale, dei livelli delle prestazioni sociali e di

un osservatorio per il monitoraggio delle rette Rsa che coinvolga organizzazioni sindacali, ANCI, enti erogatori e Regione Lombardia.

Un'intesa tutta tesa a costruire gradualmente un processo riformatore, per la verità già in atto ma che ha bisogno di essere velocizzato.

La stessa evoluzione del sistema sociosanitario regionale ha di fatto modificato - con la costituzione delle Agenzie territoriali sociosanitarie e con la riduzione delle precedenti Asl - i tradizionali confini, con il rischio di perdita di precedenti autonomie, pertanto la reale integrazione territoriale da costruire non potrà essere che la presa d'atto di una rinnovata collaborazione tra Enti locali e Regione.

Queste forti novità tengono conto dei cambiamenti in atto, frutto dell'invecchiamento della popolazione con i conseguenti problemi che esso comporta. Servono maggiore equità nell'accesso ai servizi, risposte puntuali e non sovrapponibili per contrastare con forza la povertà.

Con ANCI si è convenuto di aprire un confronto per valutare la fattibilità di forme mutualistiche a sostegno della non autosufficienza da potersi implementare anche attraverso la contrattazione di secondo livello e il recupero delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale. Tema questo della non autosufficienza molto importante perché, quando capita, comporta il passaggio da una soluzione di stabilità economica e sociale a una conseguente povertà.

Così come necessitano rivisitazioni più aggiornate e consapevoli sul tema delle politiche abitative e dell'immigrazione, rispondenti ai mutati bisogni. Come vedete molta strada si sta facendo e molto altro resta da fare ma insieme, e con un continuo dialogo tra parti sociali ed Enti locali, non può

che derivarne un proficuo risultato per i cittadini e anche la giornata di oggi serve a edificare un dialogo propizio finalizzato a rispondere sempre al meglio ai bisogni delle comunità, rafforzando così contestualmente la nostra democrazia.