

## BILANCIO DI PREVISIONE

2014

### RELAZIONE INTRODUTTIVA

#### Premessa

I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, pongono i comuni di fronte alla necessità di adeguare le proprie strutture ai contenuti del federalismo e del decentramento amministrativo.

Tale necessità ha permesso di evidenziare come l'articolazione territoriale dei comuni risulti essere particolarmente disomogenea, sia per quanto concerne la popolazione, sia per quanto riguarda la loro estensione territoriale.

Gli enti di piccole dimensioni sono tra quelli che più di ogni altro trovano difficoltà ad imboccare la strada del possibile rinnovo ed ammodernamento dei servizi offerti al cittadino.

Le principali difficoltà riscontrate da tali enti, nella realizzazione di questo processo di rinnovo, sono: *“la scarsità delle risorse finanziarie, il maggior costo sostenuto per la gestione dei servizi locali, lo scarso grado della dotazione organica spesso insufficiente a fronteggiare i fabbisogni organizzativi, una contenuta capacità progettuale e di innovazione nella ricerca di soluzioni ai problemi ed, infine, una debole forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi, pubblici o privati”*<sup>1</sup>.

A livello istituzionale, sia nazionale che regionale, come possibile soluzione a tali problematiche vengono prospettate, e di recente anche incoraggiate, forme di cooperazione o di associazionismo intercomunale.

La cooperazione tra comuni consente una migliore capacità di pianificazione territoriale e di programmazione, nonché una maggiore capacità di dialogo e di negoziazione con le altre istituzioni.

Inoltre, con l'associazionismo è possibile valorizzare maggiormente le risorse umane, favorendo una riorganizzazione delle competenze lavorative e delle responsabilità.

Ne consegue un notevole guadagno in termini di specializzazione professionale, di miglioramento della produttività gestionale dei singoli comuni associati ed uno sviluppo qualitativo delle funzioni e dei servizi amministrativi.

Svolte queste brevi considerazioni d'ordine introduttivo, e richiamando integralmente quanto già illustrato nelle relazioni introduttive ai bilanci dei precedenti esercizi del Consorzio Servizi Val Cavallina, occorre evidenziare alcuni aspetti particolari del percorso dell'associazionismo tra gli Enti locali dal 1990 ad oggi.

Si deve innanzitutto osservare che la legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali” e la successiva legge 3 agosto 1999, n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990, n. 142” avevano previsto diversi modelli di gestione associata delle funzioni comunali.

Si trattava di un intervento normativo volto a promuovere l'associazionismo fra comuni, quale tappa intermedia della successiva fusione.

A seguito delle resistenze opposte dai comuni alla loro fusione, si era verificato il proliferare dei consorzi e di altre forme organizzative basate sulla condivisione di alcune funzioni e servizi.

Le stesse unioni hanno avuto un impulso decisivo solo quando, con l'entrata in vigore della legge n. 265/1999 e del successivo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, il legislatore ha sganciato l'unione comunale dalla successiva tappa della fusione.

---

<sup>1</sup> S.S.P.A.L. – LUISS “Progetto di ricerca: Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni” – Report finale 2011; Angelo Frascini e Franco Osculati, “La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali” – Università del Piemonte Orientale.

A partire dal 2009, lo Stato ha cambiato indirizzo intervenendo sui consorzi fra comuni ed avviando un'opera di riordino e di semplificazione delle realtà associative.

L'articolo 2, comma 186 lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)" ha previsto che, a decorrere dal 2011, per finalità di coordinamento della finanza pubblica e della spesa, i comuni devono procedere alla soppressione dei consorzi di funzioni e all'assunzione in proprio delle funzioni da essi stessi esercitate prima dell'istituzione dell'ente associativo.

Si è trattato di una norma di dubbia costituzionalità, dal momento che interveniva su scelte e competenze regionali, in quanto la materia della disciplina delle forme di associazione tra enti locali dovrebbe ricadere nella potestà regionale prevista dall'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

La potestà esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma 2, lett. p) della Costituzione è, infatti, circoscritta alla sola disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, con esclusione, dunque, delle forme di associazione tra enti locali, sia per quel che riguarda il loro ordinamento, sia per quel che concerne la loro organizzazione amministrativa.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con sentenza 03 – 17 novembre 2010, n. 326 (Gazz. Uff. 24 novembre 2010, n. 47, 1ª Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, promosse in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137 della Costituzione, ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di certezza delle entrate e di affidamento; ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera a), promossa in riferimento agli artt. 114, 117 e 119 della Costituzione; ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera e), promosse in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Inoltre, la Legge 14 settembre 2011, n. 148 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, all'art. 16. Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, comma 28, dispone quanto segue:

*"Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131".*

## **L'assetto istituzionale**

Tenendo conto di questo contesto normativo, visto che dopo le elezioni amministrative del 25 maggio 2014 non sembravano ancora porsi le condizioni per un definitivo scioglimento del Consorzio, il Consiglio di Amministrazione in carica ha offerto la propria eccezionale e in ogni caso a termine disponibilità per proseguire il mandato fino al 31 dicembre 2014, per valutare insieme ai Soci quali possibili soluzioni adottare per far fronte alle problematiche emerse.

**Alla luce della mancanza di qualsiasi segnale che metta in discussione l'impianto legislativo vigente, sia a livello nazionale che regionale, ad oggi il Consorzio Servizi Val Cavallina deve ritenersi soggetto alle norme soppressive richiamate, e se non interverranno modifiche al quadro normativo o decisioni dei soci in merito ad una eventuale trasformazione in altro ente, a decorrere dal 1 gennaio 2015 dovrà adottare i relativi provvedimenti assembleari di scioglimento, considerando che in ogni caso ai sensi delle norme richiamate provvederebbe d'ufficio la Prefettura.**

In particolare, dovrà dotarsi di apposite norme di liquidazione, concordando soprattutto:

1. nomina di un Commissario liquidatore, che potrà essere individuato anche tra i soggetti di provata competenza a disposizione del Consorzio o degli Enti soci, ed attribuzione delle relative competenze, ovvero dei poteri necessari a procedere alla liquidazione dell'ente garantendo fino alla sua effettiva soppressione la continuità delle attività e dei servizi in essere per conto dei soci;

2. individuazione dei criteri di riferimento per il riparto ai soci ed agli aventi titolo dei rapporti attivi e passivi, del personale e dei beni mobili ed immobili divisibili, previo accertamento dell'effettiva consistenza mediante verifica dell'inventario e costituzione del patrimonio da liquidare;
3. individuazione dei criteri e delle modalità di attribuzione ai soci ed agli aventi titolo delle quote dei beni mobili ed immobili indivisibili ed inalienabili, in accordo con le previsioni statutarie e nel rispetto della normativa vigente in materia.

In alternativa, i Soci possono valutare:

- la trasformazione in Unione di Comuni, come più volte condiviso in Assemblea e peraltro approvato con uno specifico atto di indirizzo;
- il ritorno dei servizi e del patrimonio del Consorzio alla Comunità Montana dei Laghi Bergamaschi, con un processo di devoluzione inverso rispetto a quello avviato nel 2008.

## **Il contesto amministrativo ed operativo**

Per quanto riguarda la successione nella gestione dei servizi e delle funzioni assegnate dai Soci al Consorzio, si dovrà tener conto delle seguenti esigenze vincolanti:

- a. Il Consorzio è l'Ente capofila gestore del Piano di zona – Ambito Val Cavallina, pertanto si dovrà individuare un Ente con le caratteristiche idonee a sostituirlo in tale funzione amministrativa ed a recepire i contenuti amministrativi ed economici della vigente convenzione per la gestione associata dei servizi sociali tra i Comuni dell'Ambito e con l'Unione Media Val Cavallina;
- b. Il Consorzio è l'Ente capofila nella convenzione per la gestione in forma associata del servizio di raccolta rifiuti per i Comuni di Berzo San Fermo, Bianzano, Casazza, Cenate Sopra, Endine Gaiano, Entratico, Gaverina Terme, Grone, Monasterolo del Castello, Ranzanico, Spinone al Lago e Zandobbio, pertanto si dovrà individuare un nuovo assetto della gestione associata oppure i singoli Enti dovranno stipulare appositi contratti con la società Val Cavallina Servizi srl, che gestisce tale servizio in affidamento diretto ed in controllo analogo;
- c. Il Consorzio è l'Ente capofila della convenzione per la gestione associata dello Sportello Unico delle Attività Produttive, per i Comuni di Berzo San Fermo, Bianzano, Casazza, Cenate Sopra, Endine Gaiano, Entratico, Gaverina Terme, Grone, Monasterolo del Castello, Ranzanico, Spinone al Lago, Trescore Balneario, Zandobbio e con l'Unione Media Val Cavallina, per cui si dovranno assumere i provvedimenti di cui al punto precedente;
- d. Il Consorzio è l'Ente capofila per la gestione in forma associata del servizio di trasporto scolastico per le scuole secondarie di primo grado per i Comuni di Berzo San Fermo, Bianzano, Entratico, Gaverina Terme, Grone, Ranzanico, Spinone al Lago e Trescore Balneario (quest'ultimo per tutto il trasporto scolastico interno), per cui si dovranno assumere i provvedimenti di cui al punto precedente;
- e. Il Consorzio ha assunto per conto degli Enti soci impegni e progetti in corso di conclusione, ai quali dovrà essere data continuità in ossequio al principio di affidamento dei terzi e per evitare conseguenze sulla sostenibilità complessiva, offrendo le opportune garanzie sia per gli adempimenti economici che amministrativi. In questa sede, si richiamano soprattutto gli impegni assunti per il mutuo inerente la transazione per la sentenza ICLA, con i relativi istituti di garanzia reale, e le cosiddette "patronage deboli" per la società Val Cavallina Servizi srl;
- f. Il Consorzio ha in essere consistenti anticipazioni di cassa per consentire la gestione regolare dei servizi affidati dai soci, pertanto alla data di soppressione del Consorzio le conseguenze giuridiche delle obbligazioni inerenti i contratti in essere passeranno o al soggetto individuato dai soci quale successore a titolo universale e particolare oppure ai soci stessi, secondo le modalità ed i criteri da essi definiti in condivisione.

## **Il bilancio di previsione 2014**

Tutto ciò premesso, il bilancio di previsione per il 2014, che possiamo di fatto già considerare in assestamento, è stato redatto in stretta correlazione con il rendiconto di gestione 2013, che ha messo in evidenza come il Consorzio si sia fatto carico di competenze eterogenee ed eccezionali, con le relative conseguenze finanziarie, ma ha anche fatto emergere criticità significative per la gestione ordinaria.

Nella vana attesa che venissero definite sia le volontà degli Enti soci, che il relativo contesto normativo in merito alle forme associative, il Consorzio ha continuato ad operare ai limiti delle sue possibilità, con una erosione sempre più marcata delle risorse ordinarie e un parallelo ed inversamente proporzionale incremento degli impegni.

L'indicatore più evidente di tale discrasia si rileva nell'anticipazione di cassa, costantemente nell'ordine delle centinaia di migliaia di euro, fino a picchi negativi di oltre un milione, tutt'altro che eccezionali.

Non è superfluo ricordare per l'ennesima volta all'Assemblea che, pur essendo connaturato alla ragion d'essere del Consorzio, in quanto gestore di servizi e funzioni per conto dei soci, tale ricorso abnorme non è da ritenersi corretto e normale, in quanto in assenza del Consorzio i Soci dovrebbero procedere a liquidare le proprie quote di competenza direttamente ai fornitori dei servizi o delle prestazioni richieste, di qualunque natura, e secondo le norme vigenti farlo, se non soggette al regime del patto di stabilità, entro 30 giorni o al massimo ed in caso di comprovate ragioni oggettive entro 60 giorni, pena la decorrenza automatica degli interessi di mora.

Inoltre, su indicazione dei Soci e nell'attesa di riuscire ad alienare il bene immobile denominato "ex Monasterola", il Consorzio si è assunto ed accollato costi ed oneri sopravvenuti relativi alla sentenza "ICLA/ciclo idrico integrato" ed alla sentenza "DAB/Videosorveglianza", così come sta anticipando le spese legali per i contenziosi in essere per la società Sodalitas in liquidazione e con Uniacque spa per il recupero degli arretrati contrattuali.

Circa la riduzione delle entrate ordinarie, si sottolinea la scelta dei Soci di rinunciare agli arretrati della Cooperativa Sociale San Cassiano per il laboratorio occupazionale situato nel compendio immobiliare del Centro Zelinda, mentre sul versante delle uscite ordinarie si deve richiamare il costo per il mantenimento in liquidazione di Sodalitas srl, in attesa di chiudere i contenziosi in essere, oltre ovviamente gli oneri per le manutenzioni ordinarie e straordinarie degli immobili di proprietà.

## **I progetti e la programmazione**

Per quanto riguarda i progetti gestiti per i soci, nel corso del 2014 si è concluso il Progetto Integrato d'Area "La Val Cavallina, il ritorno alla natura come chiave dello sviluppo", di cui il Consorzio ha fatto da capofila, ovviamente con le relative anticipazioni di cassa.

Infatti, così come gli altri partner pubblici e privati, una volta concluse, sia pure con grande fatica data la notevole complessità dello schema procedurale, le relative rendicontazioni, restiamo in attesa della liquidazione delle quote di saldo, che dovrebbero pervenire entro il 15 dicembre prossimo, per un importo complessivo di € 1.293.559,99.

Inoltre, si avvia a conclusione anche la riqualificazione fluviale del Cherio, un intervento che ha permesso di rinaturalizzare ampi tratti del fiume più importante della valle, sempre con una particolare attenzione alla sicurezza ed alla tenuta idraulica mediante il ricorso ad innovative tecniche di ingegneria naturalistica, cofinanziato al 95% con risorse in conto capitale a fondo perduto dalla Fondazione CARIPLO e da AIPO, per un importo totale di 1.000.000 di €, anche in questo caso soggetto al meccanismo della liquidazione previo accertamento della spesa effettiva, e quindi in anticipazione.

Si rileva come sia di fondamentale importanza riportare al centro dell'attenzione degli Enti soci la problematica della tutela del territorio e della prevenzione dei dissesti idrogeologici, soprattutto dopo gli eccezionali eventi meteorologici della scorsa estate, che hanno messo a dura prova i reticoli idrici minori e di conseguenza i collettori del reticolo maggiore.

Si deve riprendere il monitoraggio costante delle situazioni di rischio, a suo tempo avviato con la Comunità Montana Val Cavallina per individuare le principali criticità, in modo da prevenire il più possibile le emergenze dovute ai sempre più frequenti fenomeni di precipitazioni atmosferiche di eccezionale portata.

Un dato su tutti deve fare riflettere, infatti, allo scopo di comprendere la portata degli eventi calamitosi che hanno investito il sistema idrogeologico della valle, Cherio incluso, abbiamo acquisito dal Centro Meteorologico Lombardo i dati sugli accumuli di precipitazioni piovose rilevati dalla centralina meteo di Cenate Sopra tra il 20 ed il 21 agosto scorso.

Ebbene, se si tiene conto del fatto che una pioggia di forte intensità si misura in circa 6 mm/ora, dalle 22.15 alle 23.00 della sera del 20 agosto a Cenate Sopra sono caduti complessivamente 52 mm di pioggia, con un picco nel primo quarto d'ora di oltre 37 mm.

Si tratta di fenomeni che si sono ripetuti con una frequenza e una distribuzione tale che non possono più essere ritenuti isolati e casuali, ma purtroppo un problema che saremo chiamati ad affrontare sempre più spesso.

Tra gli strumenti disponibili, oltre ad una organizzazione di misure di emergenza e di protezione civile e ad interventi di prevenzione dei dissesti e protezione del suolo, in alcune realtà sono stati approntati sportelli telematici per la gestione associata del reticolo idrico minore, come noto di competenza dei Comuni dopo che nel 2001 la Regione Lombardia ha delegato alle amministrazioni comunali le funzioni di “Autorità Idraulica” sui corsi d’acqua del Reticolo Idrico Minore.

I Comuni hanno, pertanto, la responsabilità di:

- identificare il reticolo di propria competenza
- effettuare la manutenzione sullo stesso
- applicare i canoni per l’occupazione delle aree demaniali.

Si invitano, pertanto, i Soci a prendere in considerazione anche tale possibilità.

### **La fondazione di partecipazione**

Nel corso del 2014, il Consorzio ha acquisito da alcuni Enti soci la gestione degli alloggi di edilizia residenziale popolare, ampliando l’ambito di intervento sulle politiche della casa e proseguendo il percorso avviato con il progetto di “housing sociale” cofinanziato dalla Regione Lombardia per far fronte all’emergenza abitativa.

In tale specifico contesto, il Piano di zona ha elaborato uno specifico progetto, denominato “Oikos”, che prevede una forte integrazione tra enti pubblici e privati per incrementare le risorse disponibili per dare risposte ad un problema sempre più rilevante.

Tuttavia, il complesso sistema dei vincoli amministrativi e finanziari, nonché l’oggettiva incertezza connessa all’assetto istituzionale del Consorzio, rendono di estrema attualità la proposta di costituire una fondazione di partecipazione, uno strumento caratterizzato da notevoli vantaggi sul piano gestionale ed economico che contribuirebbe ad una maggiore efficienza ed efficacia delle risorse disponibili, recuperando anche una maggiore autonomia e flessibilità rispetto alle rigidità ed ai conseguenti costi di altre forme giuridiche, almeno per i servizi non a rilevanza economica.

Dopo un primo confronto di presentazione, l’Assemblea del Piano di Zona ha avviato un percorso di verifica con la costituzione di uno specifico gruppo di lavoro con amministratori e tecnici che valuterà tutti gli aspetti connessi con lo start up del nuovo ente.

### **Le principali urgenze**

Le criticità sottolineate, pur essendo quasi tutte riconducibili a difficoltà di ordine economico e finanziario, non devono tuttavia far passare in secondo piano un’altra problematica che è rimasta troppo a lungo sottesa e condizionata, ovvero la necessità di procedere ad una decisa manutenzione straordinaria del Centro Zelinda, ovvero dell’immobile che ospita la sede amministrativa e legale del Consorzio, la sede dei Servizi Sociali, del segretariato sociale e tutela minori, il Consultorio familiare, gli sportelli stranieri, handicap, disabili, il CDD e lo SFA, lo Spazio Autismo, il Banco Alimentare ed il Laboratorio Occupazionale della Cooperativa Sociale San Cassiano.

L’immobile, pur edificato in tempi relativamente recenti, presenta gravi problemi di tenuta idraulica, essendo soggetto a perdite ed infiltrazioni diffuse di acqua, sia in caduta dalla copertura che in risalita dai vespai interrati.

Si sono tentati interventi localizzati per cercare di arginare almeno le conseguenze più vistose, soprattutto nei servizi igienici del CDD, fra l’altro soggetto a rigorose procedure di controllo da parte dell’ASL, ma ormai è ineludibile un intervento più ampio e risolutivo.

Sono in corso valutazioni approfondite da parte dei tecnici che conoscono l’edificio e che, quindi, sono in grado di comprendere le dinamiche d’intervento, ma le prime stime di massima sono nell’ordine dei 350.000,00 €, che andranno coperti, almeno inizialmente, con un apposito mutuo, non essendo possibile procedere attendendo all’infinito la conclusione dell’alienazione degli immobili disponibili.

La relativa rata sarà posta a carico degli Enti soci, nelle forme e con i criteri che l’Assemblea vorrà condividere, tenuto conto della necessità di conservare, oltre che la dignità e la tutela degli ospiti del Centro Zelinda, anche il valore del patrimonio del Consorzio.

In conclusione, si invitano gli Enti soci, sia fondatori che aderenti, a prendere atto che in attesa di un eventuale modifica del quadro normativo, si deve in ogni caso scegliere se e come procedere alla soppressione o trasformazione del Consorzio, individuando chi e in che modo succederà nella gestione dei servizi, nella titolarità del patrimonio e nelle obbligazioni giuridiche in essere.  
Il personale del Consorzio, come sempre, è a disposizione.

Casazza, 06 novembre 2014

Il Direttore

Angelo Zamblera

