

BILANCIO DI PREVISIONE

2012

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Premessa

Costituzione della Repubblica Italiana

art. 118

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

art. 119

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Non è certo facile la vita degli enti locali al tempo della crisi.

Si devono ripensare le risorse, sempre più scarse e vincolate, e adattarle alle nuove esigenze, senza dimenticare i compiti di cui si deve assicurare la continuità.

Si devono tagliare le spese, ma al contempo fare i conti con il blocco dei pagamenti alle imprese e lo stop agli investimenti per obbedire alla legge del pareggio di bilancio, con l'incubo del patto di stabilità che ormai incombe anche sui comuni al di sotto dei 5000 abitanti.

Mai come oggi le amministrazioni comunali hanno il dovere di pensare alla salute delle loro casse, sotto la lente di ingrandimento del governo e dell'Unione Europea, ma anche dei mercati e dell'opinione pubblica.

E così, i tagli effettuati dallo Stato con le ultime manovre finanziarie e un maggior rigore dei vincoli legati al patto di stabilità obbligano gli enti locali a rivedere il loro raggio d'azione e le loro prospettive.

In altre parole, si tratta di fare necessità virtù e cercare di realizzare gli obiettivi con meno risorse disponibili.

Ma come fare tutto questo?

Come conciliare le esigenze dei cittadini e i doveri di rispetto delle normative?

Senza dubbio, un primo ed importante passo potrebbe essere partire dall'individuazione di strumenti operativi per gestire e monitorare le politiche di bilancio, effettuando un'analisi della situazione economico-finanziaria di ogni Comune, delle forme associative e delle società partecipate amministrate.

Così come sarebbe certamente utile un confronto obiettivo con gli altri soggetti pubblici che operano nei diversi contesti sociali ed amministrativi, a cui si affianchi una stretta collaborazione con le realtà produttive del territorio.

Da tempo si parlava di introdurre una rigorosa e vigorosa "spending review", una revisione della spesa, che dovrebbe selezionare le scelte e gli strumenti sulla base di parametri oggettivi e di livelli essenziali delle prestazioni, ed alla data di queste note è in iter di conversione in legge il D.L. 95 del 6 luglio 2012, che interviene radicalmente su gestioni associate obbligatorie, società pubbliche, forme associative e tagli alla spesa, mettendo in discussione la sopravvivenza stessa di tanti enti, tra cui lo stesso Consorzio Servizi Val Cavallina, di cui verrebbe anticipata la chiusura alla fine del 2012, rispetto alle scadenze originariamente previste a dopo le elezioni amministrative del 2014.

Il dibattito è pubblico e quotidianamente si registrano prese di posizione articolate, ma sempre più conflittuali, tra i diversi ordini amministrativi coinvolti, che rivendicano esigenze e obiettivi di ridimensionamento delle scelte governative, di cui peraltro è impossibile allo stato attuale prevedere l'esito definitivo, stante le tensioni economiche dei mercati ed il perdurare della più grave crisi degli ultimi decenni.

In questo complesso scenario, da tempo, forse troppo, le realtà politiche ed amministrative a cui la Costituzione demanda le competenze specifiche in materia di governo locale non riescono ad individuare una strategia chiara e a rendere operativo il dettato del titolo V della norma fondamentale del nostro ordinamento, in particolare l'art. 118 e l'art. 119, che si è voluto rammentare all'inizio di questa premessa.

Tuttavia, ad ogni livello istituzionale corrispondono competenze e responsabilità diverse, ed ognuno è chiamato a svolgere il proprio compito ed a rispondere delle proprie scelte.

In mancanza di definizioni certe, gli enti locali e le loro forme associative devono cercare, nei limiti del possibile, di trovare da soli le risposte ad alcuni interrogativi ormai ineludibili.

In particolare, vi sono almeno 4 domande che competono esclusivamente ai Comuni della Val Cavallina, e dalle cui risposte dipende gran parte del futuro del territorio, ovvero:

- 1. quale futuro per il Consorzio Servizi Val Cavallina?**
- 2. quale futuro per le società pubbliche della Val Cavallina?**
- 3. quale futuro per le gestioni associate?**
- 4. quale futuro per i servizi pubblici locali in Val Cavallina?**

Si tratta di domande che si intrecciano ed a cui è quasi impossibile rispondere separatamente, tanto è stretta la correlazione fra l'una e l'altra, tanto influisce la risposta all'una rispetto all'altra.

Volutamente, non è stata posta alcuna questione su quale sarà il futuro per i dipendenti del Consorzio Servizi Val Cavallina, prima di tutto perché si è talmente pochi da non avere ovviamente peso specifico in proporzione, ma soprattutto perché non è questo il problema di fondo.

Infatti, il Consorzio Servizi Val Cavallina non è stato costituito per dare un lavoro a 4 persone, per quanto meritevoli e serie, ma con ben altre finalità.

Così, dalla risposta a queste domande, da una seria e onesta analisi delle conseguenze delle scelte effettuate, non è solo il destino del Consorzio Servizi Val Cavallina ad essere in gioco, ma soprattutto quello dei Comuni che lo hanno costituito ormai quasi 4 anni fa, e che rispondendo dovranno definire verso quale progetto di governo vogliono andare, se subire i cambiamenti o guidarli.

1. Quale futuro per il Consorzio Servizi Val Cavallina?

E' impossibile comprendere quale futuro per il Consorzio Servizi Val Cavallina senza tener conto del perché e come è stato costituito, e soprattutto qual è il ruolo che ha svolto finora.

Il Consorzio è stato costituito con atto notarile il 28 ottobre 2008, dopo un ampio ma celere dibattito maturato nell'ambito dell'allora Comunità Montana Val Cavallina, a seguito dell'emanazione della LR 19/2008.

Per inciso, la stessa norma regionale regola anche le gestioni associate e, dopo il progressivo ma inesorabile disimpegno dello Stato, ne costituisce anche la principale fonte di cofinanziamento.

Tale norma, come noto, prevede in linea di principio l'ammissibilità di Consorzi e delle convenzioni fra Comuni come forme di gestione associata, ma la Regione nei suoi regolamenti attuativi, che definiscono annualmente il riconoscimento delle gestioni associate e la relativa concessione di contributi, ha sempre limitato tali sostegni economici alle sole Comunità Montane ed Unioni di Comuni.

In ogni caso, i Comuni del territorio, escluso Trescore Balneario, decisero di attribuire al nuovo ente la forma consortile, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 267/2000, alla quale furono conferiti principalmente:

- parte del patrimonio immobiliare della Comunità Montana Val Cavallina (ciclo idrico integrato e i compendi immobiliari inerenti la gestione dei principali servizi, tra cui il centro Zelinda, la ex Monasterola e un appartamento)
- le quote di maggioranza delle società Val Cavallina Servizi srl e Sodalitas srl, società a capitale interamente pubblico che gestiscono in affidamento diretto importanti servizi pubblici locali, ed a loro volta con un ruolo importante nel complesso delle strategie di sviluppo del territorio.;
- le convenzioni ed i contratti in essere per le gestioni associate dei servizi, in particolare Igiene Urbana, Servizi Sociali e trasporto scolastico.

Tali operazioni non furono a titolo gratuito, anche se ai Comuni non furono richiesti particolari impegni o sacrifici, se non la continuità nelle prestazioni già in essere, ma richiesero un ingente investimento, anticipato dall'allora Comunità Montana Val Cavallina e non ancora peraltro restituito.

Infatti, i principali costi per la costituzione del Consorzio ed i relativi passaggi e trasferimenti furono assorbiti dalla Comunità Montana e successivamente si sono individuate coperture attraverso il riparto degli utili delle società e l'alienazione di beni immobiliari disponibili e non gravati da vincoli di destinazione d'uso.

Tali scelte hanno dovuto prendere atto della situazione generale di crisi e di incertezza, che non ha ancora permesso di recuperare le risorse previste.

Quest'ultimo aspetto assume particolare rilevanza in funzione dell'analisi delle finalità e del ruolo del Consorzio, ed è importante tenerne conto se vogliamo trovare risposte serie e attendibili al primo dei quesiti che dobbiamo affrontare.

Infatti, la quasi totalità dell'ingente patrimonio immobiliare consortile, valutato da perizia estimativa asseverata a quasi 40 milioni di €, è in realtà indisponibile e indivisibile, in quanto asservito alla categoria del demanio necessario o accidentale (ciclo idrico integrato), oppure vincolato perché costruito e utilizzato per ospitare servizi pubblici, come il Centro Zelinda per i servizi sociali a Trescore Balneario ed il servizio di "housing sociale" realizzato in Vigano San Martino.

Lo stesso compendio della ex Monasterola ha un potenziale vincolo parziale, sia pure non ancora pienamente definito, in quanto a suo tempo acquisita e parzialmente ristrutturata con fondi regionali, di norma subordinati all'apposizione di vincoli di destinazione d'uso, anche limitati, e nel caso specifico inerenti finalità ambientali e turistiche.

In tale contesto, oltre alle ben note conseguenze delle diverse manovre di riforma parziale che hanno coinvolto le forme associative ed i servizi pubblici locali, soprattutto e con particolare intensità negli ultimi anni, si deve tener conto della circostanza dirimente per cui i consorzi di funzioni avrebbero dovuto cessare inderogabilmente ogni loro attività entro il primo rinnovo dei loro organi di gestione, scadenza ora anticipata dal D.L. 6 luglio 2012 n. 95, art. 9.

Pertanto, la scadenza per il nostro Consorzio Servizi Val Cavallina era fissata ai mesi successivi alle elezioni amministrative del 2014, quando appunto si dovrebbe procedere, nei termini dello statuto, al rinnovo del Consiglio di Amministrazione, ma ad oggi ed a norma invariata dovrebbe sciogliersi entro la fine del 2012.

In ogni caso, è di tutta evidenza e persino ovvio come già 2 anni di tempo non sarebbero stati molti, soprattutto in uno scenario legislativo quanto meno variabile e già pesantemente condizionato dalla crisi economica e dalle scelte sempre più orientate all'irrigidimento delle norme sulle gestioni associate e sulle forme associative tra piccoli enti, figuriamoci pochi mesi!

Sia i soci fondatori che quelli aderenti, ma anche i Comuni che con il Consorzio hanno solo rapporti strumentali in convenzione, sono oggi di fronte alla necessità di valutare l'impatto futuro di una inevitabile evoluzione e trasformazione del Consorzio, che va gestita con estrema attenzione visti gli interessi coinvolti, ma anche di un'eventuale scioglimento, in modo da comprendere quali ne sarebbero gli effetti.

Si tratta di complesse conseguenze patrimoniali e gestionali, con importanti riflessi economici, ma anche legati all'effettiva autonomia degli enti e della reale possibilità che in futuro i Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, possano dar vita a nuove aggregazioni e forme gestionali, ed a quali costi.

Infatti, il trasferimento di beni e proprietà, nonché di rapporti attivi e passivi, di personale e gestioni in essere presuppone costi, e non solo in termini puramente finanziari, ma anche di impatto sull'organizzazione e sui servizi prodotti.

Non è scontato che spento l'interruttore sia poi così semplice riaccenderlo, e soprattutto con gli stessi parametri e le stesse caratteristiche.

A titolo meramente esemplificativo, il Consorzio Servizi Val Cavallina svolge da sempre anche un ruolo poco valorizzato ma che sarebbe necessario evidenziare con maggiore chiarezza, soprattutto in tempo di carenza di liquidità, ovvero quello di "banca virtuale" dei Comuni che ne utilizzano le prestazioni.

Tale circostanza comporta, a fronte di un impegno complessivo del Consorzio nei confronti delle proprie società e dei fornitori dei servizi gestiti per conto dei Comuni che ammonta a svariati milioni di euro, una sfasatura cronologica notevole fra i pagamenti a cui il Consorzio deve far fronte con regolarità mensile, visto che gli stipendi vanno pagati tutti i mesi, ed i rimborsi effettivi dei Comuni che fruiscono delle prestazioni.

Quindi e per tale ragione, il Consorzio Servizi Val Cavallina è regolarmente e continuativamente in anticipazione di cassa, quindi a debito, con la propria tesoreria per svariate centinaia di migliaia di euro, mentre il credito verso le Amministrazioni ammonta in media ad un milione e mezzo di euro, con punte durante l'anno di oltre 3 milioni di euro.

Il Consorzio non ha mai chiesto interessi di mora, per ragioni di carenza di personale, vista la complessità del calcolo delle quote e degli interessi residui, quindi con ulteriori costi aggiuntivi, ma anche per ragioni connesse alla cortesia istituzionale ed al rispetto delle difficoltà riconosciute agli Enti soci ed aderenti.

Tuttavia, molti Comuni hanno ancora debiti su quote a riparto relative ad anni di competenza 2010 e 2011 non ancora versate, e ovviamente regolarmente anticipate, ed è noto come le norme sul rispetto degli impegni contabili prevedano limiti severi anche a forme debitorie troppo elastiche o comunque penalizzanti.

E' lecito dubitare se con altre forme associative, ad esempio in convenzione con un eventuale Comune capofila e con la Comunità Montana Laghi Bergamaschi, oppure con gestioni non associate in appalto, sarebbero ancora possibili simili trattamenti di particolare favore, che consentono ai Comuni di gestire con estrema, e forse eccessiva, tranquillità e disinvoltura situazioni debitorie impegnative a fronte di prestazioni a somministrazione continuativa essenziali per le proprie comunità.

Infine, ma non meno importante, il Consorzio è anche strumento per valorizzare il territorio attraverso la progettazione e la realizzazione condivisa di progetti, ovvero come catalizzatore di risorse in ogni occasione in cui serva un'organizzazione snella ed efficiente per individuare un capofila e costruire percorsi per partecipare a bandi di finanziamento a scala ampia.

Un esempio significativo è l'attività svolta per il Progetto Integrato d'Area "La Val Cavallina, il ritorno alla natura come chiave dello sviluppo", così come altre problematiche di diversa natura, a partire dalla gestione dei rapporti con i concessionari del servizio distribuzione gas o progetti complessi di riqualificazione ambientale, per loro natura di carattere sovracomunale.

In ogni caso, le scelte sul futuro del Consorzio e le valutazioni sulla sua utilità per i Comuni ed il territorio devono essere assunte in piena autonomia, ma doverosamente sorrette dalla piena coscienza rispetto ai dati reali e concreti, non solo su criteri squisitamente teorici o meramente politici.

2. Quale futuro per le società pubbliche della Val Cavallina?

Attualmente, il Consorzio detiene anche le quote di maggioranza assoluta delle due società costituite per la gestione in forma associata e condivisa dei principali servizi pubblici locali, ovvero la raccolta rifiuti ed i servizi sociali.

Si tratta di contesti economici e gestionali assolutamente diversi, che hanno in comune solo la natura giuridica di società di capitali a responsabilità limitata, entrambe partecipate esclusivamente da enti pubblici e con affidamenti diretti, pertanto sottoposte alla disciplina del controllo analogo.

Tali società sono state costituite dalla Comunità Montana Val Cavallina in tempi e con soci diversi, ma sempre con la medesima finalità, ovvero essere il principale riferimento e strumento operativo per la gestione dei servizi pubblici delegati dai Comuni per l'esercizio in forma associata.

I principali fattori di riferimento sono stati i seguenti:

- Radicamento territoriale
- Stabilità organizzativa e istituzionale
- Capacità innovativa e progettuale
- Flessibilità gestionale e contenimento dei costi.

Mentre il quadro complessivo è caratterizzato da frammentazione, stratificazione di norme, mancanza di organicità, il contesto economico e produttivo richiede esattamente il contrario, ed è evidente che la situazione di incertezza che si è creata deve indurre i Comuni a una riflessione seria, non solo sulle forme, ma soprattutto sui contenuti ed in un'ottica di sistema.

Non è più il tempo di qualche aggiustamento o di restyling organizzativi/gestionali, l'attenzione deve passare dagli strumenti agli effetti ed è indispensabile un indirizzo più strategico che metta in ordine le priorità.

E' noto come, negli ultimi anni, la legislazione nazionale abbia circoscritto, a volte radicalmente, la sfera di azione delle società pubbliche, restringendone sempre di più l'autonomia e la capacità d'impresa.

Basti ricordare, nell'ordine, il "Decreto Bersani", che ha distinto nettamente la possibilità per una società pubblica di gestire servizi pubblici locali rispetto a servizi strumentali, i limiti introdotti a più riprese rispetto alla facoltà di partecipare a gare se già gestori di servizi in affidamento diretto, la sottomissione delle società a capitale pubblico al patto di stabilità, alle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisizione di beni e servizi di cui al codice dei contratti, alle selezioni pubbliche per il personale e non ultimo l'obbligo di bilancio consolidato.

Infine, si rammenta il divieto di costituzione di nuove società per i Comuni sotto i 30.000 abitanti, con vincoli strettissimi per la conservazione delle esistenti, sottoposte al vincolo di effettiva utilità essendo ormai evidente l'impossibilità di detenere partecipazioni in società che non svolgono alcuna attività per l'ente o che non hanno alcuna attinenza con le finalità istituzionali, mentre viene sottolineata dalla norma la possibilità che i Comuni sotto la soglia demografica citata possano detenere partecipazioni e costituire società per le finalità consentite mediante forme associative o con quote paritarie tra gli stessi, fino a raggiungere una soglia minima pari a 30.000 abitanti.

Inoltre, la possibilità di detenere quote di società pubbliche, passa anche per una verifica annuale di precisi requisiti, fra cui il non avere conseguito passività per almeno 3 bilanci consecutivi.

A fianco di queste norme specifiche, che hanno come detto circoscritto e limitato notevolmente l'autonoma facoltà degli enti locali di costituire e detenere quote di società, ma hanno altresì messo in discussione l'interesse e la ragione specifica di costituzione o detenzione delle partecipazioni pubbliche, è ormai più che evidente il netto sfavore verso gestioni non orientate alla concorrenza, nel duplice profilo della concorrenza nel mercato e della concorrenza per il mercato.

La problematica non è più confinata nelle astratte categorie degli studi di economia politica o di finanza pubblica, ma attiene al rapporto tra gli enti locali, i cittadini e le forme di gestione dei propri servizi, che devono sempre di più essere sottoposte ad una rigida valutazione di conformità ai modelli imposti dal legislatore, che entra pesantemente nel merito delle scelte assunte dai Comuni in ogni ambito.

E' chiaro l'impatto sia sotto il profilo della governance, che dei piani di sostenibilità economica rispetto ai servizi svolti, sia pure di natura completamente diversa.

Infatti, un conto è analizzare le dinamiche di gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti, ben altro il contesto dei servizi sociali, caratterizzati dalla commistione fra servizi a rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza, ma altrettanto importanti per la definizione e la tenuta del sistema integrato di gestione e controllo.

In entrambi i casi, le ultime novità legislative sembrano avere posto in maniera decisa, anche se non sempre limpida sotto il profilo dei contenuti cogenti, alcuni riferimenti, ovvero:

- la modalità standard generalmente prevista per gli affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica è la gara pubblica, nelle forme e con i requisiti di cui al Codice dei contratti o leggi speciali di settore;
- gli affidamenti diretti per ogni singolo ente affidante possono restare in vigore se inferiori alla soglia di 200.000,00 € per ogni servizio affidato dai rispettivi enti.

Sembra invece – sia concessa legittima prudenza, almeno dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio scorso – che possano sopravvivere gli affidamenti in house, anche se è probabile che la soluzione più sicura sia quella del ricorso a società miste con il socio privato selezionato con gara a doppio oggetto per almeno il 40 % del capitale sociale e con compiti operativi, per la durata dei relativi contratti.

Le nostre società pubbliche hanno, quindi, davanti a sé alcune opzioni, complicate nel caso di Val Cavallina Servizi srl dalle partecipazioni della stessa con altre società miste pubbliche/private, ovvero:

1. nel settore delle energie rinnovabili, partecipazione al 40 % in ESCO Comuni srl;

2. nel settore del recupero e differenziazione dei rifiuti, partecipazione al 40% in Inerti Ecology Sistem srl.

Tali opzioni sono strategiche e non solo tecniche, economiche o giuridiche, nel senso che da esse dipenderà anche la capacità o meno di incidere sulle dinamiche di sviluppo del territorio nei settori fin qui governati dagli enti locali della Val Cavallina.

Infatti, le società non sono solo strumenti di gestione più o meno vantaggiosi, e i dati confermano che fin qui lo sono state, ma anche strumenti di governo, certamente non indispensabili, e altri territori ne hanno fatto a meno da sempre, ma altrettanto certamente importanti in un contesto come quello della Val Cavallina per definire orizzonti politici ove all'efficienza ed all'economicità si accompagnino anche scelte consapevoli e attente rispetto all'intero ciclo dell'attività d'impresa ed a risultati non necessariamente basati solo sulla lucrosità dei bilanci.

Basti pensare alle politiche tariffarie ed alla competitività raggiunta in alcune performance, per riflettere sulla reale portata della sfida della concorrenza con un mercato spesso più presunto che realmente vantaggioso per la cittadinanza.

In ogni caso, anche rispetto alle società si impongono scelte e riflessioni ben ponderate, che tengano conto delle alternative realmente possibili e praticabili, ad esempio per il settore dei servizi sociali, dove è sempre possibile individuare, anche alla luce delle recenti restrizioni rispetto agli strumenti realmente ancora utilizzabili, il passaggio ad un nuovo modello in luogo dell'attuale società di capitali.

Certamente, si tratta di individuare soluzioni coerenti con la natura dei servizi da gestire, senza trascurare una attenta analisi di sostenibilità e competitività rispetto ai servizi sociali a rilevanza economica, per le quali si è già deciso di tornare ad un ricorso al mercato, fermo restando che il ricorso alla concorrenza pura resta ancora decisamente teorico, anche con il futuro sistema di accreditamenti ancora in discussione in regione.

3. *quale futuro per le gestioni associate?*

Come già anticipato, il ruolo del Consorzio non è solo di contenitore patrimoniale e di ente di controllo in quota di maggioranza delle società pubbliche del territorio, ma assume ancora maggiore rilevanza rispetto al ruolo di forma associativa, finalizzata alla gestione associata sia di funzioni che di servizi.

Anche questo ambito amministrativo è stato pesantemente coinvolto in un processo di modifica legislativa, intenso ma tutt'altro che concluso, con una tecnica normativa che purtroppo procede per accumulazione e stratificazione, creando a volte più problemi di quanti pretenda di risolverne.

Nel caso specifico, al tradizionale modello per cui la scelta degli enti di dar vita a forme associative e di gestire in forma associata servizi e funzioni era appunto una mera facoltà, a partire dal 2010 si sono sostituite previsioni secondo cui per Comuni di determinate soglie demografiche diveniva un vero e proprio obbligo, lasciando solo l'opzione su quale forma associativa individuare per assolvere al dettato normativo.

In particolare, rispetto alle eterogenee possibilità previste nel passato, la scelta sembrava ultimamente ristretta a 2 soli modelli, ovvero le Unioni di Comuni ex art. 32 TUEL o le convenzioni ex art. 30 TUEL, con la sola discutibile e discussa eccezione delle cosiddette Unioni di piccoli comuni, introdotte dal DL 78/2010 convertito con L. 122/2010, riservate ai Comuni sotto i 1000 abitanti.

Senza addentrarci nel complesso sistema previsto dal legislatore, già più volte sottoposto a proroghe e deroghe, si ricorda che era previsto un singolare assetto di obblighi asimmetrici, per cui:

- a. per i Comuni fino ai 1000 abitanti si prevede l'obbligo di gestione associata di TUTTE le funzioni amministrative, o mediante Unione o mediante convenzione, con un controllo affidato a Regioni e Prefetture;

- b. per i Comuni da 1000 fino a 5000 abitanti, ma con la deroga dei 3000 abitanti per i Comuni montani, che fanno parte o hanno fatto parte di Comunità Montane, si prevede l'obbligo di gestione associata delle 6 funzioni fondamentali di cui alla L. 42/2009;
- c. per i Comuni sopra i 5000 abitanti o sopra i 3000 se situati in zona montana, si prevede la facoltà di gestione associata, senza alcun obbligo specifico.

La normativa ha stabilito anche parametri per il dimensionamento delle gestioni associate, stabilendo delle soglie di riferimento minime e la facoltà per le Regioni di intervenire in materia, peraltro oggetto di controversie e oggettive difficoltà interpretative, al punto che l'art. 16 della L. 122/2010 è stato non solo più volte oggetto di proroghe e deroghe cronologiche, ma pare sia in procinto di una revisione che quanto meno ne armonizzi i passaggi più ardui e incomprensibili, in particolare per la illogica disciplina dei Comuni sotto i 1000 abitanti ed il regime delle cosiddette "piccole Unioni", di cui francamente non si comprende il senso.

Infatti, l'art. 19 del citato D.L. 95/2012 in iter di conversione è intervenuto a semplificare il quadro normativo, riscrivendo la funzioni fondamentali, ora 10 in luogo delle 6 di cui alla L. 42/2009, e rafforzando gli obblighi di gestione associata, ora previsti per 9 funzioni fondamentali da associare completamente entro il 1 gennaio 2014.

Inoltre, viene modificata la disciplina specifica delle Unioni di Comuni con interventi sull'art. 32 del D.Lgs. 267/2000 e di coordinamento con la specifica modalità di gestione obbligatoria per i Comuni sotto i 3000 abitanti in area montana ed i 5000 abitanti in area non montana, mentre i Comuni fino a 1000 abitanti hanno la facoltà, e non più l'obbligo, di ricorrere alla forma di Unione specifica di cui all'art. 16 della citata L. 122/2010, mentre per tutti i Comuni resta la possibilità di utilizzare le convenzioni, sia pure con analoga intensità di integrazione delle funzioni.

Ciò premesso, l'esperienza del nostro territorio testimonia come le gestioni associate siano una grande opportunità e costituiscano un metodo di lavoro in comune particolarmente efficiente ed efficace, che dà ottimi risultati anche in termini di economicità e funzionalità del sistema amministrativo ed organizzativo.

Certamente, uno degli elementi discriminanti per le scelte che i Comuni sono chiamati ad assumere è rappresentato dalla fondamentale differenza fra gestione associata di servizi, come ad esempio la raccolta rifiuti o l'assistenza educativa scolastica, e l'esercizio in forma associata di funzioni, così come delineate nella dottrina ma soprattutto nella norma di riferimento, che per quanto scarna è comunque determinante nel circoscrivere esattamente i contenuti minimi che le stesse devono necessariamente avere.

Infatti, per consentire una gestione amministrativa funzionale ed efficace non è possibile adottare una separazione artificiosa, anche se formalmente corretta, della filiera delle diverse fasi procedurali, organizzative e operative, per cui l'esercizio associato di funzioni amministrative avrà anche effetti diretti sull'organizzazione ed erogazione dei servizi.

Il modello a suo tempo elaborato e proposto ai Comuni dal Consorzio ha previsto una integrazione graduale delle gestioni, che non espropriasse i Comuni dei poteri di controllo ed indirizzo individuando forme di gestione che valorizzano la cooperazione e la collaborazione tra le risorse umane disponibili, finalizzato ad elaborare un percorso per razionalizzare le diverse componenti di costo evitando inutili duplicazioni di compiti e mansioni.

La prospettiva finale è quella di pervenire alla costituzione di uffici unici territoriali per fornire ai cittadini le stesse prestazioni con minori costi, centralizzando e distribuendo l'organizzazione con criteri di maggiore efficienza, ma consentendo ai rispettivi organi comunali di mantenere la piena titolarità delle proprie prerogative di indirizzo e di controllo, sia delle risorse che delle modalità di impiego.

In questa direzione si va oltre il mero adempimento formale della norma, nelle sue varie e complesse declinazioni, come ad esempio nel caso della centrale unica di committenza, introdotta nel 2011 e prorogata di un anno al 2013 poco prima della sua entrata in vigore, prevista per l'aprile 2012, per pervenire ad un sistema che anche se complesso permette di trasformare un obbligo in una opportunità.

Tutte le esperienze a livello nazionale e locale indicano come le gestioni associate, se attivate e perseguite con convinzione e razionalità, comportano indubbi vantaggi, senza spogliare di sovranità i singoli Comuni, nella linea della separazione fra funzioni di indirizzo e controllo, tipico degli organi politici, rispetto alle funzioni amministrative ed esecutive, tipiche degli organi tecnici, come del resto è principio ormai consolidato nella norma di riferimento per gli enti locali.

Il venir meno del Consorzio nel governo di questo processo può avere conseguenze significative, il cui profilo e la cui portata devono essere valutate con estrema attenzione, perché le alternative possibili sono, per norma e per evidenza, solamente 2:

- una nuova Unione di Comuni, ai sensi dell'art. 32 del TUEL;
- convenzioni tra Comuni.

Entrambe le soluzioni presentano aspetti di criticità da approfondire, peraltro ben individuabili, ma il tempo per decidere non è infinito, anzi, a norma invariata la prima scadenza è per la fine dell'anno in corso, per cui sarebbe necessario riprendere il confronto a livello territoriale, tenendo nella debita considerazione i fattori organizzativi, quelli economici e patrimoniali, le scadenze normative ed i vincoli legislativi, superando le differenze tra Comuni sopra e sotto soglia nel rilancio di una strategia associativa che faccia della coesione e della condivisione la cifra di riferimento per la Val Cavallina.

E' chiaro che le complicazioni esistenti, tra cui la compresenza sul territorio di altre forme associative consolidate, su tutte l'Unione Media Val Cavallina, vanno analizzate con doverosa considerazione, così come non è questa presentazione a potere e dovere individuare immediatamente la soluzione.

Il Consorzio ha sempre fornito tempestivamente ai propri soci ed ai Comuni territorialmente coinvolti un puntuale riscontro, in termini di analisi e di verifica rispetto alle possibili soluzioni ai complessi problemi posti dall'emanazione delle normative in materia di forme associative e gestione servizi pubblici, formulando su mandato dell'Assemblea precise proposte, tra cui l'ipotesi di costituire una nuova Unione di Comuni, che sono state poste nella disponibilità dei Comuni e che sono tuttora in itinere,.

Tuttavia, il problema va posto, con tutti gli elementi a supporto per la doverosa decisione, valutando ad esempio anche una terza possibilità, che è quella di prendere sul serio il ruolo della Comunità Montana Laghi Bergamaschi quale forma associativa di riferimento in alternativa al Consorzio oggi e alle Unioni o convenzioni domani.

4. quale futuro per i servizi pubblici locali in Val Cavallina?

Il processo per i nuovi affidamenti dei servizi pubblici locali è partito da tempo, ed ha subito impennate vertiginose ed altrettanti ripensamenti, anche a seguito del noto referendum del giugno 2011, che pur avendo ad oggetto il tema della cosiddetta "acqua pubblica", ha finito per ridisegnare completamente la mappa degli adempimenti per gli enti locali.

I Comuni si trovano oggi ad affrontare una normativa molto articolata da cui risultano – pur con eccezioni e qualche contraddizione – le seguenti principali direttrici di riforma:

- privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali con l'obbligo per i Comuni di verificare una possibile gestione senza attribuzione di esclusiva, previa analisi di mercato; nel caso in cui ciò non fosse possibile eventuale ricorso all'attribuzione della cosiddetta "privativa", con gestione affidata a privati mediante gare e forte «limitazione» dei modelli di gestione in house;
- vincoli stringenti al ricorso da parte dei Comuni allo strumento delle società commerciali, con obblighi di dismissione/liquidazione e divieti di costituzione delle stesse;
- ambiti minimi territoriali e gestioni associate per la gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali sovracomunali.

I ritardi, del resto abituali, nell'emanazione di alcuni decreti attuativi rischiano di rendere impossibile il rispetto delle scadenze nel corso per 2012, per l'attribuzione dei cosiddetti diritti di esclusiva e in relazione alla cessione delle gestioni esistenti, nella nota discussione circa la concorrenza “nel mercato”, rispetto alla concorrenza “per il mercato”.

Si tratta di modelli che, anche in questo caso, ricadono dall'astrattezza teorica nel concreto processo di gestione e governo dei servizi pubblici locali, che in Val Cavallina coinvolgono gestioni associate, società pubbliche e forme associative, e quindi il Consorzio, posto al crocevia strategico di tutte le opzioni e problematiche.

Ad esempio, il 31 maggio era l'ultima data utile per i Comuni che volevano definire proposte per Ato con dimensionamento diverso da quello provinciale, da presentare alle Regioni per la revisione di ambiti e bacini per i servizi a rete, che dovrà essere adottata entro il 30 giugno di quest'anno. Lo sviluppo di questa fase, strategica per servizi come il ciclo integrato dei rifiuti, è stato però fortemente penalizzato dalla mancanza di un riferimento certo per la verifica istruttoria che gli enti locali devono fare sull'attribuzione dei diritti di esclusiva.

Infatti, le particolarità rilevabili in un Ato possono infatti risultare decisive per orientare gli enti affidanti sull'opzione della gestione unitaria.

Il Consorzio, insieme ai Comuni di riferimento, ha presentato alla Regione Lombardia 2 proposte di riconoscimento di subambito ottimale, uno per la raccolta rifiuti ed uno per i servizi sociali, quest'ultimo coincidente con il Piano di zona di cui alla L. 328/2000 già esistente, unica proposta espressa a livello provinciale.

Il decreto ministeriale che doveva essere adottato entro il 31 marzo era, invece, ancora in itinere dopo un passaggio nella Conferenza unificata del 19 aprile, al quale non ha avuto seguito la produzione di un nuovo testo ufficiale, e il ritardo compromette l'avvio dei processi di affidamento entro l'anno.

Il decreto ministeriale, inoltre, avrebbe dovuto risolvere alcuni punti oscuri del quadro normativo generale, primo tra tutti lo scioglimento del dubbio circa la necessità o meno che la verifica per l'attribuzione dei diritti di esclusiva debba essere fatta anche in relazione agli affidamenti in house, compresi quelli alle potenziali società uniche d'ambito.

Oltre al DM sulla delibera-quadro mancavano, tuttavia, altri decreti attuativi di norme cruciali per il sistema dei servizi pubblici locali.

Il più rilevante è senza dubbio quello che deve definire i criteri per l'applicazione del Patto di stabilità alle società in house, previsto sia dall'articolo 18 della legge 133/2008 sia dallo stesso articolo 4 della legge 148/2011.

A fronte di questo scenario, dopo il Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012 in fase di conversione in legge, il 20 luglio ha fatto letteralmente irruzione la sentenza n. 199 della Corte Costituzionale, che con insolita determinazione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 138/2011, in ogni sua formulazione, provocando ovviamente l'immediata decadenza anche di tutti i provvedimenti collegati.

La sentenza si fonda su motivazioni che possiamo, per ragioni di praticità, riassumere nella sostanziale impossibilità di riproporre per ragioni economiche norme abrogate da un referendum popolare, alla luce della sostanziale coerenza delle forme di affidamento in house oggetto di intervento e ridimensionamento con la normativa europea.

Le prime analisi degli esperti concordano nel definire la sentenza storica, sia per le ragioni di principio che per le conseguenze dirette, tuttavia è evidente come sul tema degli affidamenti di servizi pubblici locali possano ancora esservi interventi legislativi importanti, anche di riconfigurazione e compressione.

Quel che sembra chiaro è che l'istituto giuridico dell'affidamento in house, nelle forme e nei limiti di cui alla normativa europea, non possa venire ulteriormente messo in discussione, ma se mai che potranno venire adottati provvedimenti di settore, circoscritti ad aspetti operativi o di sistema in ordine ai requisiti delle società o dei servizi affidati, soprattutto per il settore dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, dove sembra ormai chiara ed incontrovertibile la tendenza del legislatore a sfavorire o quantomeno a limitare la prospettiva della cosiddetta "autoproduzione" degli stessi attraverso gli affidamenti diretti a società partecipate.

Restano aperte alcune ipotesi, tra cui quella per cui la scelta del socio privato con compiti operativi mediante gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto dovrebbe garantire la prosecuzione dei contratti in affidamento diretto, assolvendo al rispetto del principio di concorrenza.

Inoltre, non tutti i servizi pubblici locali sono a rilevanza economica, e non si deve sottovalutare la necessità di valutare adeguate forme di gestione, anche in forma associata, per servizi quali, ad esempio, lo Sportello Unico per le Attività Produttive oppure il Segretariato Sociale e la Tutela Minori.

La disciplina, anche dopo l'abrogazione totale dell'art. 4 di cui alla L. 148/2011, è tutt'altro che organica, e si riassumono le seguenti criticità ancora aperte:

- Mancanza di coordinamento con le disposizioni di cui all'articolo 14 comma 32 del dl 78/2010 s.m.i. (divieto mantenimento e costituzione società per comuni di medie dimensioni);
- Difficoltà operative derivanti dai numerosi oneri ed incombenze posti in capo agli enti locali, spesso senza chiarezza di riferimenti e con scadenze incerte, eccessivamente ravvicinate e difficilmente sostenibili;
- Complessità dell'azione amministrativa degli enti locali e vincoli anche per enti di diritto privato come le fondazioni, con difficoltà di verifica rispetto a servizi strumentali, servizi pubblici locali a rilevanza economica e non a rilevanza economica;
- mancata tutela delle gestioni pubbliche sane che creano valore nel sistema, visto che purtroppo tutte le imprese dei Comuni sono spesso trattate alla stregua di "bad company".

In questo scenario, che definire complicato può essere considerato quasi riduttivo, i Comuni sono chiamati ad assumere consapevolezza dell'importanza di tener conto di tutti i fattori in gioco, a partire certamente da quelli economici ma anche del controllo e del governo delle diverse componenti, per poter decidere caso per caso se è ancora sostenibile il ricorso all'autoproduzione mediante proprie società oppure se è più opportuno perseguire altre soluzioni, come ad esempio il ritorno alla gara d'appalto.

E' altrettanto indubbio che un conto è frammentare le attuali gestioni associate nella dissoluzione dell'attuale sistema integrato, scegliendo di effettuare per ogni Comune altrettante gare singole, ben altro è coordinare e gestire gare d'appalto associate, con un controllo sui criteri e contenuti di riferimento ed evidenti vantaggi in termini di economie di scala e di organizzazione complessiva.

Conclusioni

A fronte di questo primo e necessariamente sintetico quadro complessivo del contesto territoriale, il Consorzio ha svolto e svolge il ruolo di riferimento che fu della Comunità Montana Val Cavallina.

Un compito amministrativo ed organizzativo, fortemente orientato al risultato, ma anche politico, assumendo le linee programmatiche espresse dai Comuni e dagli enti soci avendo sempre come obiettivo comune la valorizzazione e la promozione del territorio.

Non è certamente facile mantenere uniti i Comuni in un periodo in cui si avverte sempre più forte la spinta verso logiche di divisione, con il rischio di una deriva di presunta autosufficienza, smentita dalla realtà di una evidente riduzione di autonomia degli enti locali, dove ad una sempre più marcata carenza di risorse con il disimpegno dello stato si richiede un sempre più forte impegno per le proprie comunità.

Ad ogni livello, il Comune viene sottoposto a pressioni interne ed esterne, adempimenti sempre più complessi ed onerosi, semplificazioni presunte a cui spesso corrispondono complicazioni procedurali più che conclamate e costose, sia in termini di personale che di risorse.

Il Consorzio può essere una tra le possibili risposte, e in questi anni non ha mai fatto mancare il suo contributo di riflessione, analisi e idee per risolvere i diversi problemi fin qui emersi, che si trattasse di comprendere le normative via via approvate, o di mettersi a disposizione del territorio per ogni esigenza, o di individuare possibili soluzioni ai diversi problemi da affrontare.

Per questo, il bilancio di previsione per l'anno 2012 è stato ridotto ai minimi termini per garantire la sopravvivenza del Consorzio, rispetto agli impegni attuali, con i soli margini di manovra legati all'eventuale risparmio connesso alla scelta di non proseguire con la permanenza presso la sede legale ed amministrativa di Casazza, fatta salva l'individuazione di idonee alternative..

Al fine di assicurare la massima economicità possibile, come noto il Direttore non riscuote i diritti di segreteria relativi ai contratti stipulati, e per quanto riguarda il personale non si rilevano ulteriori costi comprimibili, considerando che la collega della segreteria amministrativa è in maternità dal marzo 2012 e non è prevista la sua sostituzione per evitare di pesare ulteriormente su previsioni orientate esclusivamente ai servizi esistenti ed alla conclusione dei progetti avviati.

Pertanto, ad oggi il personale in servizio attivo per gli uffici del Consorzio è costituito dal Direttore, il dott. Gamba per i servizi sociali e la rag. Mazza a part time orizzontale (18 ore).

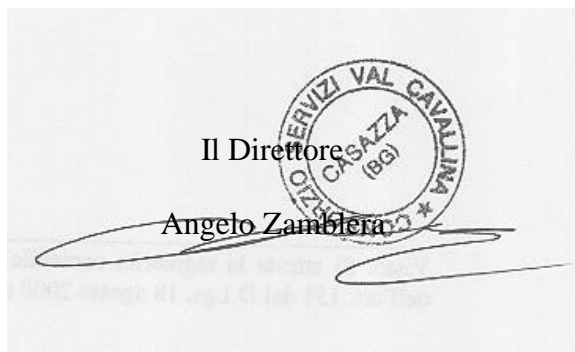
A tal fine, tenendo conto dell'assenza di ulteriori risorse proprie e delle evidenti limitazioni di quelle dei Comuni soci, non sono state inserite nel bilancio di previsione ulteriori spese in conto capitale per investimenti, peraltro sempre integrabili a seguito di variazione di bilancio qualora se ne presentino le opportunità o necessità, e soprattutto si individuino le relative risorse, se non quelle già programmate e cofinanziate ad esaurimento e completamento del programma già approvato negli scorsi esercizi di bilancio.

Sempre per ottimizzare il rapporto costi/prestazioni, sono in atto verifiche per la valorizzazione dei beni immobili, tenendo conto sia delle reali opportunità di collaborazione con il mercato, che dei vincoli di destinazione presenti, stante l'evidente involuzione delle disponibilità di cofinanziamenti finalizzati.

Ora, come sempre, l'ultima parola spetta agli enti soci.

Casazza, 27 luglio 2012

Il Direttore
Angelo Zamblera

A circular official stamp of the Consorzio Servizi Val Cavallina, Casazza (BG), is positioned above a handwritten signature in dark ink. The signature appears to read 'Angelo Zamblera'.