



Unione regionale PD

LA FUSIONE FA LA FORZA

28 novembre 2015 Montecatini

QUADERNI DI APPROFONDIMENTO

(a cura di Riccardo Nocentini)

Indice:

3. Introduzione, Dario Parrini, segretario regionale
5. “La fusione fa la forza”, semplificazione della geografia amministrativa, M.Federica Giuliani, Responsabile riforme istituzionali Pd Toscana
7. Oggi più che mai, la fusione fa la forza!, Edoardo Fanucci, parlamentare PD Vice Presidente commissione bilancio
9. I nuovi assetti istituzionali e l'importanza delle fusioni e unioni dei comuni, di Riccardo Nocentini, membro segreteria regionale
12. Fusione dei comuni e municipi nell'area pisana, Antonio Mazzeo, vicesegretario PD Toscana e Consigliere Regionale, e Avv. Nicola Pignatelli, Avvocato amministrativista e Docente di Diritto costituzionale
14. Verso il riordino territoriale di enti locali (e poi Regioni), responsabilità ineludibile dell'attuale classe dirigente, di Carlo Fusaro, Professore di Diritto pubblico comparato nell'Università di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche, Scuola di Scienze politiche “C. Alfieri”
18. Fusioni di comuni e governance regionale. Dagli strumenti alle strategie del rescaling, Andrea Lippi, Prof. Ass. di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze
21. Unioni e fusioni di comuni in Toscana, Simone Gheri, Direttore Anci Toscana (con la collaborazione di Giulia Falcone e Andrea Taddei)
28. Non per risparmiare ma per modernizzare il paese, di Sabrina Iommi, IRPET
32. Fusione Comuni da Scarperia e San Piero a Sieve a Scarperia e San Piero, Federico Ignesti, Sindaco di Scarperia e San Piero
32. Il percorso del comune unico di Pratovecchio e Stia, Nicolò Caleri, sindaco di Pratovecchio e Stia
38. Scandicci e Firenze insieme per crescere, Sandro Fallani, Sindaco di Scandicci
40. Unioni e fusioni nella bassa Val di Cecina, Federico Lucchesi, Sindaco di Castellina Marittima
44. Il percorso dell'Abetone e di Cutigliano, Tommaso Braccesi sindaco di Cutigliano
45. Il percorso dei Comuni di Castiglion Fibocchi e Capolona, Salvatore Montanaro sindaco Castiglion Fibocchi e Alberto Ciolfi sindaco Capolona
46. Unione comunale del Chianti fiorentino, David Baroncelli, Sindaco Tavarnelle in Val di Pesa
47. Il percorso di Montalcino e San Giovanni d'Asso, Silvio Franceschelli, sindaco di Montalcino
51. Unione o Fusione??? Decisamente Fusione!!!!!!!, Catuscia Lari segretario Pd Chiesina Uzzanese
52. Documento Federazione PD Grosseto sullo stato economico dei comuni e sullo sviluppo dell'associazionismo e delle fusioni

Introduzione

Dario Parrini
Segretario PD Toscana

Il tema del riassetto istituzionale è di grande rilievo e si connette alla necessità di avere, in ogni settore in cui l'iniziativa pubblica ha un peso, strumenti d'intervento dimensionalmente e funzionalmente adeguati. Noi vogliamo che la pubblica amministrazione sia investita da una spinta innovativa. Per questo abbiamo messo al primo punto del programma del Pd regionale non solo il superamento della frammentazione e la promozione delle fusioni e delle unioni di comuni, ma anche l'accorpamento delle aziende sanitarie, la costruzione di soggetti industriali di dimensione almeno regionale nel campo di servizi pubblici locali strategici come l'acqua e il gas, il progetto di porre da subito le premesse per arrivare in tempi ragionevoli a costituire una macroregione dell'Italia centrale.

Il PD regionale vuole mettere in agenda un dibattito ampio sulla necessità di attivare una riorganizzazione istituzionale globale che parta dal funzionamento dello Stato e che riguardi anche struttura, numero, confini e competenze di regioni e comuni.

Ci dobbiamo domandare quali sono, nel nuovo contesto determinato dall'abolizione delle province contenuta nella riforma costituzionale in corso, i compiti che regioni e comuni devono assolvere, quali sono le dimensioni idonee per svolgerli al meglio e come possono essere messe insieme le forze attraverso una nuova governance.

Dobbiamo portare avanti con coraggio una politica di innovazione, anticonservatrice, sottolineando che il fine della riorganizzazione è ottimizzare l'azione e la spesa pubblica affinché aumenti la capacità dei comuni di garantire una programmazione razionale e efficace, una forte semplificazione e velocizzazione amministrativa, servizi di buona qualità, una pressione fiscale contenuta, investimenti in quantità appropriata.

Da una parte riteniamo necessario esaminare la questione in modo approfondito e non semplicistico, soppesando costi e benefici di ogni singola scelta di rinnovamento istituzionale. Dall'altra non vogliamo ricorrere alla pratica ingannevole di rimandare le decisioni a un futuro indefinito nella convinzione di avere a disposizione tanto tempo per assumere un orientamento e cominciare ad agire.

Percorrere la strada del rinvio e dell'immobilismo sarebbe esiziale. Certo dobbiamo evitare che la riduzione numerica dei comuni si accompagni ad un allontanamento tra istituzioni e cittadini. Fusione non significa, e non dovrà significare, disconoscimento e mortificazione delle identità locali. Tutt'altro. È necessario far comprendere che i processi di fusione sono pienamente compatibili con una presenza capillare dei servizi territoriali di relazione col cittadino e che tali processi comportano non un indebolimento ma un rafforzamento del legame tra comunità e organi politici.

Dobbiamo preoccuparci di coinvolgere nella discussione i cittadini, le imprese, le rappresentanze di categoria, l'associazionismo tutto, le altre forze politiche. Senza forzature, ma anche senza ipocrisie miopie e mistificazioni, parlando di rischi e opportunità e cercando di costruire una visione comune - complessiva e non localistico-particolaristica - dei problemi che ci stanno di fronte.

Per tali ragioni le fusioni tra comuni rappresentano una grande chance e un fattore di decisiva modernizzazione del modo di operare degli enti locali e della loro capacità di promuovere uno sviluppo equo, di servire il bene comune e di rispondere efficacemente alle esigenze delle persone e delle imprese.

Come sempre avviene di fronte alle opportunità, l'eventuale decisione di non coglierle non è a costo zero. I costi del non fare, ancorché gradualmente e spalmati su un arco temporale non ridotto, sarebbero pesanti.

Il fine di questa iniziativa politica del Pd della Toscana è comunicare chiaramente che chi avrà il coraggio dell'innovazione, chi vorrà assumersi la responsabilità del cambiamento, troverà nel Partito Democratico regionale un supporto fattivo, pieno e convinto. Si tratta di un dibattito che tutti devono sforzarsi di alimentare con larghezza di vedute e con robuste dosi di lungimiranza. Parlare del futuro delle nostre comunità: questo significa, oggi, fare una politica alta e concreta, sul territorio così come a livello nazionale.

“La fusione fa la forza”, semplificazione della geografia amministrativa.

M.Federica Giuliani

Responsabile riforme istituzionali Pd Toscana

I processi di fusione dei comuni sono, nel processo avviato delle riforme istituzionali, un appuntamento inderogabile.

Il quadro in merito alle fusioni e alla istituzione di unioni di comuni, è in continua evoluzione a seguito degli sviluppi normativi registrati, sia in ambito nazionale che a livello regionale.

Il prossimo autunno saremo chiamati ad esprimerci sulla riforma costituzionale e con essa dovremmo confrontarci su assetti istituzionali inediti che introducono tre livelli di amministrazione: quella centrale, quella regionale ed i comuni appunto. La politica quindi è chiamata oggi ad una riflessione importante sul nuovo ruolo ad essi attribuito in considerazione delle mutate dimensioni e condizioni dei nostri territori, oltre che necessariamente in un'ottica di revisione ed ottimizzazione delle risorse disponibili.

La fusione dei comuni rappresenta una significativa scelta istituzionale in grado di rispondere a molte delle richieste di efficientamento oggi poste dai piccoli comuni e di qualificare l'azione amministrativa su base territoriale.

Dei 279 comuni della Toscana, 8 hanno già intrapreso questa strada e si sono fusi; complessivamente sono 59 i comuni in cui si discute o si è discusso di ipotesi di un comune unico, per un totale di 29 ipotesi di fusione. Un processo complesso, difficile, ma non impossibile da praticare, almeno ad esaminare le differenti esperienze di fusione positivamente concluse nel nostro paese, oggi assolutamente necessario.

Il disegno di semplificazione del quadro municipale, rispetto alle prossime difficili sfide per il pubblico, saranno più facili da vincere insieme: questo è il punto da far capire fino in fondo ai cittadini.

Il dibattito su unione e fusione dei Comuni è quindi quanto mai attuale ed urgente ed è necessario affrontarlo superando steccati ideologici ed estremi campanilismi, per territori che richiedono uno sguardo moderno ed adeguato alle nostre comunità che sono nel tempo radicalmente cambiate. I grandi protagonisti di questo processo sono sicuramente gli amministratori locali. Impegnati in modo positivo a favore della fusione e animati da una nuova concezione delle istituzioni d'origine, possono incoraggiare il superamento delle radicate modalità con cui finora si sono governate le comunità di riferimento, a favore di un progetto di più ampio respiro che miri a far emergere le capacità endogene di più realtà, in nome di idee nuove che mettono insieme le migliori risorse che ogni zona geografica può esprimere.

Anche Firenze, oggi anche Città Metropolitana, deve misurarsi con i comuni della cintura fiorentina ormai un *unicum* con la città stessa, la Grande Firenze deve necessariamente essere vissuta e sviluppata ulteriormente in tale ottica.

Gli incentivi economici previsti per le fusioni dei comuni possono essere di sicuro stimolo per accelerare tale percorso ma è necessario che tali contributi vengano erogati con un criterio di equità e proporzione, tenendo presente sia il numero di abitanti che l'estensione geografica dei nuovi territori una volta conclusa la fusione.

Necessario trovare un giusto equilibrio per far sì che non solo i centri urbani maggiori siano favoriti da questo importante processo ma che questa nuova geografia contribuisca anche a ripopolare le vallate e le nostre meravigliose montagne ricche di storia e tradizione. Unite dalla voglia di autodeterminarsi, le nuove istituzioni comunali sono chiamate ad un aggiornamento ineludibile per quanto attiene i territori amministrati.

Nuove modalità di rapportarsi con i propri abitanti, sistemi qualitativamente ed economicamente migliori per erogare i servizi, vedono una prospettiva nuova attraverso i processi virtuosi di fusione dei comuni con l'ottimizzazione delle risorse, sia economiche che umane. Il generico timore di

perdere le proprie piccole identità culturali, i particolarismi culturali, l'incapacità di qualche amministratore, non devono prevalere su oggettive valutazioni di opportunità politica e gestione amministrativa. La decisione è rimessa ai cittadini consapevoli che la fusione è un percorso di integrazione per ottenere vantaggi ed i migliori risultati per le loro comunità locali.

Oggi più che mai la fusione fa la forza!

Edoardo Fanucci,
Parlamentare PD Vice Presidente commissione bilancio

Buongiorno a tutti e benvenuti a Montecatini Terme!

Per prima cosa, mi sia concesso un sincero ringraziamento nei confronti del Partito Democratico della Toscana, del segretario regionale Dario Parrini, del responsabile Organizzazione Antonio Mazzeo, a Riccardo Nocentini e a Federica Giuliani, per aver scelto la Valdinievole come luogo dove organizzare l'iniziativa di oggi, strategica per definire la Toscana che abbiamo in mente e che insieme vogliamo lasciare in eredità alle generazioni future.

Discutere del riassetto istituzionale dei nostri territori è un'urgenza e una priorità irrinunciabile. Occorre stabilire in modo puntuale e quanto più possibile oggettivo quali sono gli ambiti più adeguati per rispondere efficacemente alle esigenze dei cittadini, garantire decisioni rapide, servizi migliori e a costi ridotti, attivando positive economie di scala e di scopo. Moltissime recenti ricerche, fra cui quella promossa da Irpet Toscana, hanno risposto a questa domande stabilendo che il rapporto costi-benefici migliore per i cittadini si raggiunge nei Comuni di 30-40 mila abitanti.

Tutta la Pubblica Amministrazione è coinvolta in un grande e complessivo progetto di riforma: si pensi all'abolizione delle province (molto presto approvata con legge costituzionale), all'accorpamento delle aziende sanitarie toscane (si passa da 12 a 3), al progetto per la creazione dei macro-regioni. Occorre avviare una virtuosa riorganizzazione istituzionale, a tutti i livelli, che coinvolga direttamente gli Enti locali e i nostri amministratori sul territorio.

Sottrarsi a questo percorso sarebbe un errore grave, che la politica non può commettere. Il Partito Democratico regionale ha posto giustamente come stella polare della propria azione un impegno molto serio per superare la frammentazione, incoraggiando fusioni e unioni di Comuni. Nelle ultime settimane, questo percorso ha subito una forte e proficua accelerazione, che ha incoraggiato i sindaci a procedere in questa direzione con sempre maggior coraggio.

Ritengo che il principio al quale dovremmo attenerci è quello sintetizzato dall'espressione: "fusioni strette, unioni larghe". Significa che, per ottimizzare la gestione delle risorse, le Unioni dei Comuni dovranno necessariamente coinvolgere ambiti territoriali ampi. L'esperienza passata del territorio pistoiese insegna che Unioni troppe piccole non sono state sufficienti per funzionare. Al contrario, l'esempio virtuoso della Società della Salute, in grado di coinvolgere tutti i Comuni della Valdinievole, secondo un progetto strategico di condivisione di servizi essenziali, rappresenta un modello di successo, da replicare e incoraggiare. Per quanto riguarda le fusioni, invece, come punto di partenza – e non come principio inamovibile – il buon senso suggerisce di riunificare territori oggi divisi che (taluni anche in epoca recente) hanno avuto una storia unitaria. Solo per citare alcuni esempi del territorio che ci ospita:

- Buggiano e Ponte Buggianese
- Montale e Agliana
- Montecatini Terme e Pieve a Nievole
- Abetone e Cutigliano
- Larciano e Lamporecchio
- Chiesina Uzzanese e Uzzano

Sono sicuro che molti esempi analoghi potrebbero essere citati per il resto della Toscana.

In provincia di Pistoia, dove attualmente co-esistono 22 diversi Municipi, nelle giornate di domani e lunedì, i cittadini saranno chiamati alle urne per esprimersi in merito alla fusione fra Abetone e Cutigliano; a primavera del 2016, sarà la volta degli abitanti di Piteglio e di San Marcello, mentre anche gli amministratori di Chiesina Uzzanese e Uzzano hanno già avviato un lavoro molto concreto, ipotizzando modalità e tempi entro cui indire il referendum per il Comune unico.

La spinta e l'impulso propositivo delle amministrazioni comunali, infatti, è il primo passo fondamentale perché la fusione abbia successo. Allo stesso tempo, è assolutamente necessario dare vita ad un confronto ampio e aperto con tutti i cittadini, le associazioni di categoria, le imprese, il mondo del Terzo settore, per attivare una discussione che consenta di definire i vantaggi della fusione, chiarire eventuali dubbi e superare ogni criticità.

L'ultima parola spetta sempre agli elettori: il loro dovrà essere un coinvolgimento diretto, fattivo e quotidiano, che consenta una scelta consapevole e matura.

Niente "fusioni a freddo".

Non sono accettabili, sarebbero dannosi e controproducenti, diktat o decisioni calate dall'alto: abbiamo bisogno del contrario. Va confutata l'idea che le aggregazioni abbiano come risultato quello di allontanare i cittadini dalle Istituzioni: è vero il contrario, perché rendono le amministrazioni comunali più forti, dunque, in grado di rispondere alle domande delle persone e di risolvere i loro problemi. Così, le identità locali non saranno svilite, bensì riconosciute e valorizzate.

L'obiettivo del nuovo modello organizzativo è garantire una migliore e più coerente programmazione del territorio, in grado di compiere scelte strategiche, semplificare la macchina amministrativa, migliorare l'offerta dei servizi. Si tratta di portare avanti una politica autenticamente riformista e innovativa, che affronti i problemi senza scaricarli – come troppe volte abbiamo visto fare in passato – su chi verrà dopo di noi. La nostra architettura istituzionale deve essere modernizzata ed organizzata diversamente, in modo da ridurre la spesa pubblica, migliorare l'efficacia e l'efficienza. Questo si tradurrà in tasse più basse per i cittadini, aumento degli investimenti, delle opportunità e della ricchezza.

I Comuni che, oggi, sono in grado di procedere con efficacia verso unioni e fusioni avranno un vantaggio competitivo senza pari, che garantirà loro un salto di qualità significativo e di beneficiare degli incentivi statali e regionali previsti dalla normativa. Quante opere potremmo realizzare grazie allo sblocco del Patto di Stabilità? Nuove scuole, asili, interventi contro il dissesto idrogeologico, impianti sportivi, strade.

L'immobilismo, al quale troppe volte il nostro Paese è stato condannato, è un rischio che non possiamo (e non vogliamo!) permetterci di correre. Decidere di non-decidere e di mantenere lo status quo avrebbe ricadute gravissime, delle quali porteremmo per anni le responsabilità. È il momento di fare squadra e di lavorare, compatti, verso obiettivi comuni, ambiziosi ma raggiungibili, mettendo per sempre da parte inutili campanilismi e pericolosi anacronismi. Il Partito Democratico, che governa la grande maggioranza dei Comuni toscani, deve porsi come protagonista di questo processo. Una sconfitta sarebbe inaccettabile e ci chiamerebbe tutti in causa.

È il momento di fare sul serio: oggi, più che mai, la fusione fa la forza!

I nuovi assetti istituzionali e l'importanza delle fusioni e unioni dei comuni

di Riccardo Nocentini

Segreteria regionale PD

Responsabile attuazione del programma

Contesto istituzionale

Viviamo in un periodo di grandi cambiamenti e anche quello che può sembrare più immobile è soggetto a una trasformazione continua anche se non sempre percettibile. Questo riguarda anche gli assetti istituzionali che rappresentano il livello, il numero, la grandezza e le funzioni degli enti pubblici. Ci sono insieme tendenze profonde che vengono dal passato e riforme attuali che il governo sta portando avanti.

In tutte le democrazie più evolute da molti anni si sta affermando un progressivo rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee elettive. Questo percorso in Italia inizia negli anni novanta, prima con l'elezione diretta dei sindaci (1993), poi con quella dei presidenti di regione (1995) fino ad arrivare alla recente legge elettorale, il così detto Italicum, che prevede il premio di maggioranza a chi supera il 40% delle preferenze e nel caso in cui non accada si va al ballottaggio. È una legge che individua un vincitore in maniera chiara e lo mette nelle condizioni di governare. A questo quadro va aggiunta la Riforma Costituzionale che, da una parte supera il bicameralismo perfetto, trasformando il Senato in una camera delle autonomie con poteri limitati (non dà più la fiducia al governo e dispone di un potere legislativo parziale), ma comunque molto importanti nell'ambito regionale e locale, oltre alla innovativa competenza sulla valutazione delle politiche e alla facoltà di concorrere all'individuazione delle materie di competenza rispettiva dello Stato e delle regioni, che tanto contenzioso ha portato, relativamente alla materia concorrente, negli ultimi 15 anni.

Il rafforzamento degli esecutivi e la ridefinizione delle funzioni convergono con i nuovi assetti istituzionali a seguito della Legge 56/2014 (legge Delrio) declinati in Toscana tramite la legge regionale 22/2015. Con la Delrio le province diventano enti di secondo livello non elettivi ai quali rimangono solo alcune funzioni fondamentali, mentre la riforma costituzionale toglie ogni riferimento ad esse dalla nostra carta fondamentale. Inoltre la Delrio ha finalmente istituito le città metropolitane con una missione concentrata, oltre alle maggiori competenze rispetto alle nuove province, sullo sviluppo economico (già oggi le città metropolitane contribuiscono a oltre il 20% del PIL nazionale), e promuove con forza le unioni e fusioni dei comuni. La legge regionale 22/15 definisce la Città Metropolitana come un ente di governo del territorio e coordinamento dei comuni e redistribuisce le funzioni provinciali tra regione e comuni. Molte funzioni tornano direttamente alla regione (ai sensi dell'art. 2 della legge ricordiamo agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale, ambiente e energia, governo del territorio), altre (art. 4) ai comuni che, nel caso dello sport, della forestazione e del turismo, devono gestirle in maniera associata. Il principio che sta alla base della Delrio e della L.R. 22/2015 è quello della *ricerca delle dimensioni ottimali per programmare ed erogare i servizi*, quello che nella Costituzione, all'art.118, è chiamato principio di "adeguatezza". Inutile parlare, come si fa in molte leggi sulla pubblica amministrazione, di efficienza, efficacia ed economicità, se insieme non consideriamo anche l'adeguatezza, cioè il livello e le dimensioni che meglio rispondono alle esigenze del territorio; la ricerca di una migliore coincidenza tra Istituzioni e territorio nella definizione e implementazione delle politiche.

Ripercorrere questo articolato iter normativo ci permette di evidenziare come i nuovi assetti istituzionali, le leggi elettorali e le riforme costituzionali si configurano all'interno di un passaggio storico da una democrazia consensuale, figlia del dopoguerra e della Prima Repubblica, nella quale la legittimazione era data dalla rappresentanza delle forze politiche, a una democrazia maggioritaria

nella quale, accanto alla legittimazione basata sulla rappresentanza, se ne affianca un'altra, più sostanziale, legata all'efficacia delle politiche, alla capacità di dare risposte ai cittadini. Le fondamenta di questa nuova architettura istituzionale si basano sulla *stabilità degli esecutivi*, locali, regionali e nazionali, e sull'*adeguatezza dei livelli istituzionali* rispetto ai compiti che devono svolgere.

Superare la frammentazione: fusioni, unioni dei comuni

Su questa linea il PD toscano si è posto come obiettivo centrale delle politiche di governo *il superamento della frammentazione*, così da generare economie di scala e, soprattutto, nuovo valore. Sul piano della definizione delle politiche pubbliche questo significa pensare un livello di area vasta (accennato anche nella riforma costituzionale) per la programmazione delle politiche e un livello di zona sovra comunale per l'erogazione dei servizi.

In questa logica obiettivi prioritari sono rappresentati dal portare a compimento il superamento delle province, accorpate le aziende dei servizi fino a farne una unica, ridurre il numero delle aziende USL (da 12 a 3 con la nuova L.R. 28/2015), lanciare l'idea di una macroregione e spingere l'acceleratore sulle unioni e soprattutto fusioni dei comuni.

I comuni come li abbiamo conosciuti fino ad oggi non sono più in grado di erogare i servizi e rispondere ai bisogni dei cittadini, vanno pensate nuove soluzioni e nuovi assetti istituzionali a partire da un principio etico fondamentale: nei momenti di crisi dobbiamo mettere insieme le forze e tirare fuori il meglio di noi stessi.

Fusioni e unioni dei comuni non sono in contraddizione, anzi sono complementari, riguardano due livelli diversi.

Le unioni sono una modalità per gestire insieme dei servizi (ad esempio quelli socio sanitari, le politiche educative, i servizi alle imprese, le funzioni che derivano dalle vecchie province) e configurare le vocazioni e il peso di rappresentanza di un territorio.

Le fusioni sono la vera semplificazione, la riduzione del numero degli enti che permette di creare risparmi e valorizzare le risorse, fra l'altro liberando il comune per 5 anni dai vincoli del patto di stabilità e prevedendo le modalità per creare una nuova comunità nella maniera più democratica, cioè lasciando la decisione finale ai cittadini tramite referendum.

Decisivo è il ruolo dei sindaci, dei consigli comunali e dei partiti nel lanciare la proposta e nel sostenerla; nello spiegarne le ragioni nel quadro di percorsi che devono essere aperti e inclusivi, perché non c'è maggioranza e opposizione mentre si sta costruendo una casa comune.

Non ci sono "ricette della nonna" quando si parla di unioni e fusioni dei comuni, ma sulla base delle esperienze che ci sono state e anche delle analisi fatte in molti incontri credo che, nella maggior parte dei casi, si debba lavorare verso fusioni strette (di due-tre comuni) e unioni dei comuni larghe, potremmo immaginare della dimensione delle zone socio sanitarie.

Una riflessione diversa meritano le possibilità di fusione che hanno iniziato a discutere le grandi città della Toscana con i comuni della propria cintura. Dopo Firenze anche Pisa, Siena e Arezzo iniziano a parlare di allargare i propri confini. Per le grandi città lo stimolo alla fusione non deriva certo dai finanziamenti regionali e nazionali aggiuntivi, che nel loro caso sono veramente molto bassi rispetto ai bilanci. Se mai un vantaggio importante è, invece, anche per essi, quello dello sblocco del patto di stabilità per 5 anni che permette di liberare importanti risorse ferme da anni e di programmare la spesa in maniera più efficiente.

Le città ripensando il governo del territorio in un ambito più grande valorizzano nuove vocazioni e sviluppano nuove sinergie, oltre a ridurre quelli che Irpet chiama costi di transazione delle decisioni e rendere più efficaci le politiche (per Firenze pensiamo all'aeroporto, al sotto attraversamento ferroviario e alla tramvia). Inoltre si riducono anche i costi che derivano dal erogare servizi a molti cittadini che non sono propri residenti, la mancata corrispondenza tra finanziatori e utenti dei servizi pubblici offerti. Quando parliamo di efficienza e efficacia dovremmo imparare ad affiancare come dicevamo precedentemente anche il concetto di adeguatezza. Ma il vero empowerment delle nuove grandi città è legato alla loro maggiore competitività territoriale, questa componente ricomprende

altri aspetti più immateriali, riguarda la fiducia in noi stessi quando accettiamo una sfida che guarda al futuro, che ha l'ambizione di costruire una nuova comunità e di mettere insieme le forze invece di accettare la crisi, un'innovazione che riconfigura e ricomprende il capitale sociale, i percorsi della storia, le identità, le opere d'arte e il senso del bello che sempre sono andate oltre le mura cittadine. Firenze, Siena e Arezzo sono state grandi perché grandi sono stati i loro territori. Ritornare ad essere quello che siamo, questo significa fare grande politica oggi. Guardiamo avanti e non ci scordiamo mai che il vero costo della politica è quello delle decisioni mancate.

Fusione dei comuni e municipi nell'area pisana

Antonio Mazzeo -Vicesegretario PD Toscana e Consigliere regionale

Nicola Pignatelli - Avvocato amministrativista e Docente di Diritto costituzionale

Superare le frammentazioni per generare economie di scala e, soprattutto, nuovo valore. Per il governo nazionale questo è uno degli obiettivi principali ed è una strada che ha iniziato a tracciare col superamento delle Province contenuto nella riforma Del Rio e che, come PD della Toscana, intendiamo percorrere a nostra volta con grande attenzione anche a livello locale.

Abbiamo tre livelli sui quali operare. Il primo è quello volto al superamento degli attuali livelli regionali, lavorando a macroregioni che meglio intercettino a livello competitivo e dimensionale la sfida delle grandi realtà europee con cui la Toscana è chiamata a confrontarsi. Uno sviluppo che, nella mia opinione, dovrebbe trovare il suo compimento nella definizione di una macroregione del Tirreno in cui la nostra area costiera giochi un ruolo centrale e di primo piano.

L'altro è quello all'interno della regione stessa con un livello di area vasta cui sia affidato il compito di programmazione delle politiche pubbliche e una dimensione sopra comunale per l'erogazione, in maniera sempre più efficiente, dei servizi ai cittadini con un efficientamento delle forze e delle risorse. Un obiettivo, quest'ultimo, da perseguire anche attraverso la creazione di un'unica azienda per la gestione proprio dei servizi pubblici locali così come col processo di riforma sanitaria che porterà il numero delle Asl da 12 a 3.

Per quello che riguarda in particolare il livello comunale, non è una strada che si può pensare di percorrere attraverso fusioni "a freddo". Servono piuttosto procedimenti a "caldo" che possano trovare energia nella componente sociale, in quella culturale e politica e che su queste basi in grado di immaginare una nuova rete territoriale che si faccia sistema, prima di tutto, dal punto di vista socio-economico.

In questi giorni il dibattito politico-istituzionale locale è stato caratterizzato dalla evocazione della fusione dei Comuni del territorio pisano. Non esiste, almeno non ancora, una ricetta perfetta sul 'come' questo percorso vada affrontato. Mi limito perciò, per il momento, ad alcune valutazioni squisitamente teoriche: i Comuni di Pisa, Calci, Cascina, San Giuliano, Vecchiano e Vicopisano sono territorialmente limitrofi, hanno una popolazione di circa 200.000 abitanti ed un territorio esteso e pieno di risorse.

Si tratta di Comuni che hanno già sperimentato momenti di collaborazione, come l'approvazione del regolamento edilizio unificato, o esempi virtuosi di risultati già ottenuti su scala sovracomunale come quelli relativi alla Società della Salute o al settore dei servizi all'infanzia (riconosciuti come "buona pratica" anche da Anci Nazionale). Un processo che, come indicato anche dal prefetto di Pisa, potrebbe vedere come nuovo ed importante orizzonte quello della determinazione di un unico corpo di polizia municipale in grado di gestire meglio, e con più efficienza, un tema delicato e assai sentito come quello della sicurezza.

Certamente un grande Comune unico costituirebbe una sfida per il miglior governo del territorio, per l'ottimizzazione dei servizi, per la programmazione e la pianificazione, per l'intercettazione di fondi comunitari. Un bilanciamento e un interlocutore più efficace nei confronti della Città Metropolitana di Firenze e anche un importante motore e centro economico nell'ambito dello sviluppo dell'area costiera che intendiamo perseguire nei prossimi 5 anni.

Una fusione, che non negherebbe le comunità locali e le tradizioni, veicolabili attraverso la istituzione di Municipi, i cui organi potrebbero essere eletti a suffragio universale e a cui spetterebbe garantire il decentramento amministrativo e la vicinanza ai cittadini sul territorio.

Una fusione, infine, che non dovrebbe essere una 'annessione' o un fagocitamento da parte di Pisa degli altri Comuni, ma un processo che veda tutti ugualmente protagonisti e tutti ugualmente valorizzati e tutelati comunque nelle proprie specificità.

Resta però da sciogliere anche il nodo del 'come' si possa dare vita a questo progetto di fusioni. L'idea non nasce oggi e infatti i Costituenti avevano già pensato, con sguardo presbite, ai processi di fusione comunale. La Costituzione, in una parte peraltro non oggetto di modifica della recente riforma costituzionale, fissa sostanzialmente due paletti:

- a) il nuovo comune “fuso” può essere istituito con una legge provvedimento del Consiglio regionale;
- b) occorre sentire le popolazioni interessate, ossia i cittadini dei comuni fusi.

Il Testo unico degli Enti locali esprime un evidente favore per questa tipologia di processo istituzionale, rinviando alle singole Regioni le scelte sul metodo. In questo quadro la Regione Toscana già nel 2011 ha approvato una moderna normativa sul riassetto istituzionale, precedendo la stessa riforma Delrio e delineando le vie possibili della fusione.

A chi spetta dunque attivarle ferma in ogni caso la competenza legislativa del Consiglio regionale? Difficile che la scelta arrivi dalla Giunta regionale, su istanza dei Sindaci. Suggestiva, ma forse soltanto tale, l'iniziativa popolare da parte degli stessi cittadini (esercitabile da un numero di elettori pari almeno al 10% dei votanti di ciascuno comune interessato e comunque pari almeno al 15% complessivo dei votanti dei singoli comuni). Ecco allora che la strada migliore, e forse più opportuna, potrebbe essere ad oggi quella che veda il processo partire dagli stessi Consigli dei Comuni da fondere, in una logica di maggiore assemblearizzazione del processo istituzionale.

In ogni caso, una volta presentata l'iniziativa legislativa, l'idea di fusione dovrà passare attraverso un referendum consultivo obbligatorio che, seppur senza necessita di quorum, assumerebbe certamente una valenza politica forte, che impegnerebbe il Consiglio regionale.

Ad oggi in Toscana abbiamo assistito a 8 fusioni, tutte di piccole dimensioni. La fusione del territorio pisano sarebbe una grande fusione, “a caldo”, con una potenzialità importante per le comunità locali, che rimangono le uniche protagoniste di questo processo culturale. Una strada che, certamente, sarebbe in grado di dare a tutto il territorio una maggiore forza non soltanto a livello locale, ma come vero e proprio motore propulsivo di un nuovo assetto dell'area costiera della Toscana.

Verso il riordino territoriale di enti locali (e poi Regioni), responsabilità ineludibile dell'attuale classe dirigente

Di CARLO FUSARO¹

Che le crisi, oltre che problemi e guai, producano opportunità è un luogo comune non privo di verità: almeno nel senso che mettono alla frusta e obbligano a riconsiderare le priorità, o più semplicemente, per dirla in parole povere, perché costringono a darsi una mossa. Questo mi pare davvero il caso dell'Italia di questi anni.

In un'Europa che invecchia demograficamente e che è nelle condizioni in cui sappiamo, intorpidita dalla sua ricchezza e resa incapace di fare il salto di qualità indispensabile, essendo rimasta a metà guado sicché la crisi ha rilanciato gli egoismi nazionali e scatenato ogni sorta di populismo (di destra, di sinistra, di centro), la nostra Italia è persa per molti anni avviata – nell'ipotesi più ottimistica – a un lento ma inesorabile declino. Invecchiamo più degli altri, già adesso gli over 60 sono in percentuale più che in qualsiasi altro paese d'Europa; l'assenza di qualsiasi politica della famiglia ha aggravato la tendenza a non fare figli già in essere da decenni; quel numero sempre più ridotto di giovani si ritrova sul groppone (come tutti gli attivi) un debito pubblico che in termini di percentuale di PIL è, al mondo, secondo solo a quello del Giappone e della Grecia; il nostro sistema produttivo che pur vanta la seconda manifattura d'Europa è tuttora afflitto da nanismo (il che garantisce flessibilità ma anche scarsi investimenti e poca ricerca) con la conseguenza di tassi di produttività in molti casi addirittura decrescenti. E potrei continuare.

In questo grigio contesto, aggravato dalle difficoltà croniche del sistema politico-istituzionale culminate nel ricorso, in piena emergenza, al governo tecnocratico di Mario Monti sul finire della XVI legislatura (a seguito del declino del berlusconismo), l'avvio della XVII, con la vittoria-sconfitta del Pd bersaniano, era parso esaltare tutte le ragioni di pessimismo: un sistema politico improvvisamente divenuto tripolare è risultato così paralizzato da costringere un presidente alle soglie dei novant'anni ad accettare l'inedita rielezione pur di aprire una qualsivoglia prospettiva. E invece...

Invece abbiamo assistito: anzi, abbiamo partecipato e concorso – almeno una parte di noi, a un improvviso rilancio della politica intesa nel suo significato più genuino: impegno e volontà di cittadini nelle diverse proprie responsabilità in nome di fini generali che si mettono insieme per raggiungere qui ed oggi taluni obiettivi e perseguire i valori in cui credono. Come definire altrimenti le primarie del PD e il decollo della segreteria di Matteo Renzi, con tutto quello che ne è seguito? E' stata (ed è) per il Paese una sferzata di energia, di voglia di fare, di voglia di cambiare, di grinta e di determinazione segnati da uno scadenziario di riforme intese dopo decenni non come meri programmi, ma come precisi calendari e termini entro cui – costi quel che costi – fare le cose che si annuncia di voler fare. Inutile farne qui la lista che – a distanza di soli 20 mesi dalla nascita

¹ Professore di Diritto pubblico comparato nell'Università di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche, Scuola di Scienze politiche "C. Alfieri", carlo.fusaro@unifi.it

dell'attuale Governo appare stupefacente al punto che, in effetti, i nostri amici stranieri (politici, accademici, finanziari, gente comune) appaiono non solo positivamente sorpresi, ma quasi spiazzati da un'Italia istituzionale e politica per loro (ma anche per noi) del tutto inedita e inattesa: un Paese che improvvisamente e in condizioni difficili (internazionali ma soprattutto interne: perché non è che la composizione delle due Camere e in particolare del Senato è cambiata dal febbraio 2013) si mette se non proprio a correre, certo a muoversi con dinamismo, decisione e discreta rapidità (discreta: non ci inganniamo, la riforma costituzionale alla fine del percorso ci avrà sempre messo tre anni!): verso quelle riforme di cui ha bisogno come l'aria per riprendere a crescere e dare un futuro ai suoi figli.

Uno dei primi passi è stato – a ben vedere – proprio il varo della legge Del Rio (la l. 54 del 2014), preziosa eredità del governo Letta, i cui contenuti non devo qui riassumere, ma che rilancia forme e modalità di governo dell'area vasta (a partire dalle città metropolitane) e soprattutto dell'associazionismo fra comuni e del percorso verso le fusioni. La legge Del Rio corona in maniera accettabilmente organica e sistematica una strategia avviata – va detto – già nella legislatura precedente, prima e durante il Governo Monti, sotto la sferza dei primi segni di crisi della finanza pubblica. Ed ecco che torniamo al concetto di crisi come stato di necessità che obbliga a fare quel che si sarebbe dovuto e potuto fare prima, e non si è fatto: o meglio, che si è scelto consapevolmente di non fare nel timore di una mancanza di consenso, cioè una mancanza di base culturale di fondo, premessa di qualsiasi azione innovatrice solida e duratura. Del resto ci sarà ben una ragione se, com'è agevole verificare, i comuni erano 7720 all'Unità d'Italia, centocinquanta anni fa, crebbero a 9.195 nel 1921, scesero a 7.720 per decisione dall'alto durante il Fascismo e risalirono inesorabilmente verso gli 8.100 dagli anni '60 del XX secolo per restare lì inchiodati su quella cifra o giù di lì fino – in pratica – all'anno scorso.

Fu responsabilità grave delle classi dirigenti che si sono succedute alla guida del Paese non aver affrontato per tempo tutta una serie di questioni politico-istituzionali: causa non secondaria della crisi del primo sistema politico repubblicano. Basti pensare, al di là della renitenza a promuovere seriamente la riduzione del numero dei comuni (specie là dove essa era ed è più necessaria: Piemonte, Lombardia, Trentino-Sudtirolo per esempio), alla vicenda delle aree e delle città metropolitane: siamo il paese che è stato capace di introdurle per legge nel 1990, di riconoscerle poi solennemente in Costituzione 11 anni dopo... per istituirle davvero solo dopo un altro quindicennio. (Del resto anche per le Regioni andò così: previste dalla Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sappiamo tutti che videro la luce oltre 22 anni dopo, con le prime elezioni regionali del 1970.)

Torniamo al tema qui centrale del riordino territoriale dei comuni. Spesso citiamo – giustamente – la grande ricerca di Massimo Severo Giannini (*I comuni*, Vicenza, 1967) nella quale il grande padre del diritto amministrativo italiano si domandava retoricamente “che cosa rappresentano più i piccoli comuni?”, negando che sotto una certa dimensione essi potessero costituire espressione di “vera” autonomia e coniando la fortuna etichetta di “comuni polvere”. Ma in realtà si deve tornare più indietro. Volendo andare a fondo nella storia del diritto degli enti locali in Italia, scopriremmo infatti che la questione della ridotta dimensione di migliaia di comuni era già lucidamente percepita dalla classe dirigente post-unitaria. Lo documenta una ricerca che compare proprio in quei volumi di Giannini (Troccoli M., *Le variazioni territoriali dei comuni*, in Giannini

M. S. cit. sopra): la celebre legislazione sull'unificazione amministrativa del Regno del 1865 che si ricorda proprio quest'anno, permetteva al Governo di modificare – per decreto – le circoscrizioni comunali allo specifico scopo di riunire i comuni privi dei mezzi sufficienti a raggiungere i fini loro assegnati (così recitava quella legge). Non se ne fece di nulla: tanto che dodici anni dopo, nel 1877, il relatore su una legge di rinnovo di quella delega al Governo, il deputato Merzario, doveva ammettere che «i piccoli comuni sono tenacissimi della loro autonomia e le aggregazioni di comune a comune sono state scarsissime...».

Ci furono, già allora, ragioni politiche (oltre che di scarsa maturazione culturale e dunque di assenza di consenso da parte degli interessati) a impedire il processo di riordino: forti resistenze reazionarie rispetto agli sforzi di modernizzazione dei liberali, che si manifestarono allora esaltando il ruolo degli enti locali anche minori, nei quali – allora – il voto strettamente limitato e censitario garantiva il dominio dei signorotti locali (gli “estimati” venivano chiamati): a conferma si può richiamare il durissimo scontro nel 1888 fra Francesco Crispi (presidente del Consiglio) e il toscano Sidney Sonnino (quello del “torniamo allo Statuto” contro la parlamentarizzazione della forma di governo italiana), il primo fautore della fusione dei comuni, il secondo avversario implacabile. Ma di sfide quella classe dirigente ne ebbe da fronteggiare anche troppe (a partire dall'ostruzionismo della chiesa cattolica), e non poté coltivare anche questa.

Ma saltiamo direttamente ai giorni nostri. Il contesto è ovviamente del tutto cambiato. Dalla 142/1990 alla 265/1999, fino ai provvedimenti più recenti susseguitisi dal 2008 in avanti, passando per la revisione costituzionale del 2001, si deve ritenere che una svolta, prima di tutto culturale si sia, infine, avviata. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza del resto sono ormai sanciti dall'art. 118 Cost., e per restarci: non incide certo in senso contrario la revisione Renzi-Boschi in itinere in Parlamento. L'accento, come si capisce, va posto sul secondo e sul terzo sostantivo, strettamente connessi. In più, la riforma aggiungerebbe un nuovo secondo comma: «le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Sottolineo il riferimento esplicito alla semplificazione.

Né si deve sottovalutare l'impatto della crisi di cui si diceva. Ad esso, insieme ad appropriati incentivi statali e – in parte – regionali, si deve se le cose negli ultimissimi anni si sono messe in moto. Così, si vedano le cifre fornite dal Ministero dell'interno, ci avviamo a sfondare in basso il tetto degli 8000 comuni (se non già nel 2016, certamente il 1° gennaio dell'anno successivo): risultato simbolicamente significativo (per altri dati rimando al mio articolo sull'”Unità” del 2 novembre 2015). Abbiamo avuto (per fusione in un comune nuovo) trentacinque comuni in meno dal 2011 all'inizio del 2014; e oltre quaranta in meno al 31 dicembre 2015.

A questo processo le Regioni, che è tanto di moda vituperare ben oltre i demeriti, hanno contribuito non poco soprattutto con la semplificazione dei procedimenti destinati a portare alla fusione (basti pensare alla riduzione o all'abolizione dei quorum partecipativi e/o deliberativi in occasione dei necessari referendum consultivi sulla fusione; oppure al tentativo di ridurre i tempi per lo svolgimento degli stessi referendum: su questi temi e per un'accurata disamina delle politiche di riordino territoriale locale, v. M. De Donno, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, ricerca Astrid-Cranec, ottobre 2015). Il saggio citato attira l'attenzione su una questione che spesso appare oscurata nel pur decollato dibattito su

questa tematica: riforma costituzionale in atto, riordino territoriale locale, presenza o no di enti di area vasta e ruolo delle Regioni stesse sono questioni, a ben vedere, strettamente collegate. E collegate a loro volta all'altra tematica che qui non affronto, ma che è stata pure sollevata in questi ultimi mesi: quella del riordino territoriale delle Regioni. Tale questione non è nell'agenda di questa legislatura (già sovraccarica di pressanti impegni riformatori): e il Governo l'ha espressamente fatto capire, ma resta nell'agenda del dibattito politico e culturale in vista di un futuro non lontano. Tutto infatti si tiene: e dipende da una serena, ponderata valutazione sul punto di partenza, decidere chi (quale ente) deve fare cosa. Per fare un esempio, si potrebbero anche immaginare soluzioni diversificate da Regione a Regione: e ciò determinerebbe secondo quale criterio rivedere i confini di queste o lasciarli come stanno, e per quali. Sulla base, possibilmente non di tradizioni e storia, quanto prima di tutto di flussi socio-economici e prospettive future.

Ma ad ogni momento storico il suo compito: fughe in avanti e storici ritardi sono parimenti suscettibili di creare problemi e non produrre soluzioni. Oggi ciò di cui una classe dirigente nazionale e ancor più regionale (proprio per rilegittimarsi) deve affrontare è il tema di come guidare un processo comunque necessario e di dimostrata utilità: quello appunto di avvicinare la media dei comuni italiani alla dimensione amministrativa ottimale (su questo rinvio agli studi di S. Iommi, *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze e – in ultimo – R. Pacelli, G. Milanetti e G. Verde, *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, Ministero dell'interno – Dpt.Per gli Affari interni e territoriali, Roma, 2015).

E' ben vero che son altre le regioni dove la frammentazione comunale tuttora raggiunge livelli caricaturali (Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Abruzzo, Sardegna, Molise, Basilicata, Calabria) e che la nostra Toscana non solo ha da sempre una entità demografica media meno inadeguata, ma si è già portata un po' avanti negli ultimi anni a partire dalla vicenda pilota di Figline-Incisa Valdarno: ma di strada da fare ce n'è ancora molta. Basti pensare che abbiamo tuttora circa 80 comuni che non raggiungono i 3000 abitanti! Nessuno può dire quale sia il preciso numero di comuni cui ridurre gli attuali 279, ma l'obiettivo di dimezzarli, grosso modo, non sembra irragionevole né troppo ambizioso: e produrrebbe una consistenza media intorno ai 28.000 abitanti (come dire, un'Italia con 2200 comuni!). Né si pensi di potersi contentare delle unioni: preziose *comunque*, da rafforzare per accorpamenti e funzioni, ma non sufficienti da permettere di trascurare il superamento dei comuni sotto i tremila abitanti; anche perché se le unioni sono suscettibili di assicurare un più razionale uso delle risorse, esse non bastano ad evitare gli oneri derivanti da eccesso (dico: eccesso) di mediazione politica.

Per concludere: *hic Rhodus hic salta*. Anche in queste cose non è più tempo di melina.

Fusioni di comuni e governance regionale. Dagli strumenti alle strategie del rescaling.

Andrea Lippi

Prof. Ass. di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze

Cosa abbiamo alle spalle: una riforma lunga venticinque anni

Il parlamento italiano ci ha abituato a un profondo e importante processo di trasformazione della governance sub-statale che ci ha condotto dopo venticinque anni a cambiamenti e a sfide ancora più rilevanti che costituiscono l'agenda di oggi. Solo che questi cambiamenti sono avvenuti secondo due caratteristiche che non sempre hanno fatto intravedere la loro portata e strategicità. Per prima cosa perché sono stati incrementali, a volte per passi molto piccoli, alternando slanci in avanti e ripensamenti. La salienza di ciò che si stava facendo (creazione di città metropolitane, unioni di comuni, fusioni etc.) era diluita in una pleora di micro interventi che hanno oscurato la visione complessiva del disegno sottostante e favorito resistenze, distorsioni e localismo.

La seconda cosa è che le innovazioni che erano orientate alla trasformazione della *governance* tra Stato Regioni e Autonomie Locali venivano inquadrare come segmenti specialistici, cosicché uno spettatore disattento avrebbe potuto pensare che, ciascuno di essi fosse un evento indipendente da affrontare e gestire con successo separatamente agli altri (le fusioni, le unioni, le città metropolitane, etc.). Ovvero, ciascuna 'buona legge' sarebbe stata sufficiente ad una successiva buona attuazione.

Questo modo di procedere, che ha molte ragioni d'essere e specifiche radici, ha generato alcuni effetti sistematici che gli studiosi hanno riepilogato nel corso del tempo sotto forma di patologie come: la necessità di continua ridefinizione di disegni ritenuti parziali; attuazioni incomplete o insoddisfacenti; richiesta di interventi successivi di completamento o revisione di quanto fatto; forti diseguaglianze territoriali nell'attuazione e resistenze localistiche; prevalenza di attuazioni guidate dal basso con debole coordinamento dal centro, etc..

La percezione collettiva di questo *modo* di fare le riforme è spesso stata quella di cercare nuove riforme che completassero le precedenti che parevano 'difettose'. L'immagine persistente del termine "riordino" che accompagna i titoli della legislazione dà, appunto, l'idea che chi le promuove percepisca un 'permanente disordine' cui mettere fine con nuovo e migliore ordine. E via discorrendo.

In realtà, più che di un disordine si è trattato e si tratta di un 'fisiologico' processo di trasformazione e ridefinizione della sovranità interna di uno Stato e delle sue autonomie locali, che è un fatto sfidante, poiché complesso e costitutivo di una comunità politica, e che impegna i riformatori a cercare e modificare gli assetti istituzionali dinanzi alle contingenze ed alle esigenze nuove e diverse che impongono un 'riallineamento strategico' rispetto a mutati contesti e congiunture.

L'elemento di problematicità non sta certo nel principio che l'ha mosso o nelle soluzioni istituzionali adottate, poiché in tutti i casi si è cercato di devolvere o aggregare alla ricerca di un equilibrio tra accentramento e decentramento.

Il punto critico alle nostre spalle non sta insomma nelle soluzioni, ma nei *modi* con i quali si è cercato di perseguire i principi di efficacia, efficienza, sussidiarietà verticale, sostenibilità, etc., che sono ancor oggi attualissimi, in nome del superamento di una patologia tutta italiana, la *frammentazione*, che fu diagnosticata da Dente nel 1985, e che è ancora oggi attualissima dopo trenta anni.

Il presente: le politiche del rescaling territoriale (fusioni, unioni, aree vaste)

Venticinque anni non sono passati invano, però, perché un apprendimento istituzionale vi è stato e si profila anche in Italia una politica di rescaling territoriale non più fatta di episodi e non più orientata alla frammentazione.

Un cambio di marcia per esempio è stato sicuramente imposto dalla L.56/2014 (l'unica di questa serie che ha promosso una forma di coordinamento top down e non l'ha delegata solo ai livelli inferiori, come in precedenza) che ha posto le premesse per ulteriori decisioni di revisione organica dell'assetto istituzionale. Contemporaneamente, strumenti normativi come la L.R.22/2015 toscana hanno associato una lettura organica della trasformazione territoriale profilando sistemi di governance sub regionale che devono essere sviluppati (anche attraverso la recente L.R. del mese scorso) e che continuano l'opera di ridefinizione. In altre regioni diverse dalla Toscana il processo non è stato però così lineare né così repentino.

Tuttavia l'*effetto domino* dell'incrementalismo e del settorialismo è potenzialmente sotto gli occhi: la possibilità che si ripeta a livello di regioni, stavolta, il processo micro legislativo di una continua ridefinizione dei termini, confini, poteri dei singoli ambiti territoriali oggetto di questa riconfigurazione è reale e potenzialmente ostaggio delle resistenze locali, del particolarismo territoriale e delle rendite di posizione.

Le fusioni sono un esempio di uno straordinario strumento di integrazione territoriale, ma gli argomenti sottostanti a favore (l'economia di scala) o contro (l'identità locale) la loro adozione possono essere molteplici e tutti quanti ugualmente forti, tali da annullare il progetto e riproporre il circuito incrementale. Non sarà uno di questi argomenti da solo a costruire un consenso e una nuova governance, ma una strategia composita, poiché le fusioni non sono solo un problema di identità o di efficienza, ma la creazione di nuovi centri e nuove periferie. La posta in gioco è più alta di una voce di bilancio e richiede un approccio di questo tipo perché il vero scopo è costruire un sistema capace di fronteggiare nuove pressioni e criticità ambientali dei destini di una comunità. Le politiche del re-scaling non sono solo una ri-progettazione di scale, ma soprattutto una riconfigurazione di poteri e di centri decisionali.

Non si riplasma con successo (senza conflitto) la sovranità interna di una comunità politica con interventi settoriali e incrementali di tipo tecnocratico così come non si arriva da nessuna parte, e lo si è già visto, con trasformazioni interamente volontarie dal basso perché non si raggiunge mai un accordo che soddisfi tutti gli stakeholder.

Per questa ragione la riconfigurazione della governance è un progetto cardinale che mette in discussione e ridefinisce la sovranità di una comunità politica.

Gli strumenti che vi fanno riferimento sono dunque tanto rilevanti quanto interconnessi, anche se alcuni di essi sembrano adesso più importanti perché ci troviamo in una fase di quel processo di ridefinizione, dove si affrontano alcuni nodi specifici per individuare unità territoriali più ampie di quelle usate in passato per fronteggiare gli obiettivi delle politiche locali con risorse più adeguate e capacità di visione e di risoluzione dei problemi, e cioè: 1. l'aggregazione di comuni con le unioni, ma, soprattutto, le fusioni; 2. l'individuazione di unità di coordinamento dei comuni in aree vaste in luogo delle province; 3. l'individuazione di unità funzionali per gestione ed erogazione di servizi (sanità, servizi pubblici locali).

Queste tre soluzioni sono congeniali al problema da risolvere se fanno parte di un'unica strategia che coinvolga l'intera comunità politica.

Cosa abbiamo davanti: una strategia combinata

La domanda centrale non è più se le fusioni dei comuni siano necessarie o meno, o quali alternative possano avere. La domanda è *quali* fusioni siano più attraenti e, soprattutto, *come* arrivarci con successo (*in che modo*). Analogamente la stessa domanda può essere estesa agli altri due strumenti (quali aree vaste o quali unità funzionali e come costruirle). Sicuramente non per decreto, sicuramente non lasciando l'iniziativa tutta ai territori interessati. Né attraverso piccoli interventi

che generano altri interventi secondo uno schema incrementale già visto. Il punto è il tipo di strategia di decisione, ma anche e soprattutto successiva strategia di attuazione.

In questa direzione si accennano tre spunti verso una strategia del rescaling.

Il primo è che le politiche del rescaling territoriale sono sistemiche: lavorare sulla definizione delle fusioni, ad esempio, richiede una riflessione anche sugli altri livelli in una logica di insieme della governance regionale. Per evitare l'effetto domino, secondo il quale allorché appena si è finito di mettere mano a uno degli strumenti bisogna poi riconfigurare gli altri in un circuito potenzialmente ricorsivo, è preferibile un progetto unitario e sistemico, abbandonando la logica del micro intervento settoriale e incrementale.

Il secondo è che non si possono operare scelte di configurazione di tipo mono-criteriale, centrate solo su di una variabile (ad esempio l'identità o la scala economica), ma su decisioni multi-criteriali che assemblino fattori dimensionali, identitari, geografici etc.. E ciò richiede un'esplorazione e una valutazione. Ad esempio, il gruppo di ricerca che sta monitorando l'attuazione della L.56/2014 (che assembla una rete di studiosi delle università di Firenze, Bologna, Milano, Napoli e Calabria), ha appunto osservato quanto i fattori e le risorse di ciascun contesto regionale siano decisivi non solo nell'adozione di scelte, ma anche nella capacità di portarle a termine. Quindi si parte dall'individuazione e perimetrazione dei fattori contestuali regionali che possano permettere disegni di fusioni, ovvero definizione e concertazione di nuovi centri e nuove periferie.

Infine, e più importante: come procedere. Non esistono ricette predefinite e vincenti *a priori*, se non le due strade esistenti: a) le politiche top down di aggregazioni definite dal centro - sia inteso come governo centrale (il modello britannico, quello danese poi esportato in altri paesi con esigenze molto differenti) sia come stato federato (i laender della Germania orientale con le soglie dimensionali minime a 10.000 abitanti); b) le politiche bottom up di aggregazione volontaria proprie dell'Italia, ma anche dei casi spagnolo, francese e dei Laender della Germania occidentale.

Entrambi hanno mostrato grossi limiti e la tendenza europea è superarle andando verso integrazioni "meso" che modellino piani definiti a livello centrale concertati con le periferie, per quanto riguarda le dislocazioni, le dimensioni e le loro aggregazioni. Una strategia combinata che integri approcci dal basso e dall'alto può essere un punto di partenza innovativo che non solo rappresenta una forma di apprendimento istituzionale, alla luce degli esiti pregressi, ma può anche aprire alla combinazione tra le risorse dei centri e delle periferie.

Unioni e fusioni di comuni in Toscana

Simone Gheri - Direttore Anci Toscana (con la collaborazione di Giulia Falcone e Andrea Taddei)

Il tema delle unioni e delle fusioni degli enti locali, in parole povere mettersi insieme per fare meglio le cose da fare, è, insieme al riordino della finanza locale, i temi strategici di questi anni.

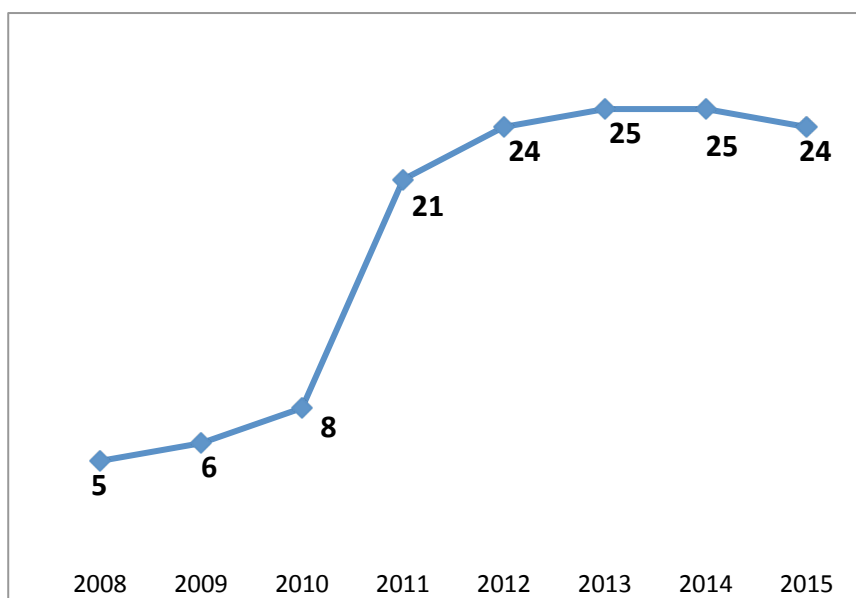
In questa breve relazione faremo una fotografia dell'esistente e cercheremo di delineare criticità e soluzioni di questi processi.

Unioni

In Toscana l'associazionismo intercomunale ha conosciuto il suo sviluppo negli anni 2002-2010, in un contesto nazionale in cui le forme associative erano costituite su base volontaria ed un quadro normativo regionale che incentivava tali percorsi. La Regione Toscana già con la legge finanziaria del 2010 ha fatto propria la scelta, poi confermata dal legislatore nazionale (con DL 95/12) di puntare sulle Unioni, favorendone la loro costituzione, anche attraverso incentivi che prima di allora venivano erogati per le gestioni associate anche in favore di comuni che utilizzavano lo strumento della convenzione.

Ad oggi in Toscana abbiamo 24 Unioni di comuni, composte da 150 comuni e 947.263 abitanti, che rappresentano il 54% dei comuni e il 25% della popolazione complessiva.

Evoluzione delle Unioni di comuni in Toscana. Anni 2008- 2015



Se questo è il quadro generale, vale la pena approfondire le caratteristiche delle 24 Unioni a partire dalla loro origine: 18 Unioni sono state costituite con la trasformazione di Comunità montana (di cui 5 in una prima fase -2008- e 13 in una seconda fase 2011/2012) e solo 6 sono state costituite ex

novo...un dato su cui riflettere!! A questo va aggiunto anche che non tutti i comuni appartenenti alle precedenti Comunità hanno aderito alle Unioni dei comuni.

Se in questa fase continuassimo a pensare alle Unioni solo come il semplice prosieguo delle Comunità montane, faremmo un errore e soprattutto non faremmo alcun passo avanti. Le Unioni hanno un senso se davvero possono essere fatte con più facilità, con minori complicazioni burocratiche e se soprattutto servono davvero a fare cose insieme. Allo stesso tempo, occorre evitare che tali enti si configurino come delle mere sovrastrutture prive di reale capacità governativa e amministrativa. Dal nostro punto di vista, in fase di assistenza e supporto alle Unioni, suggeriamo sempre la necessità di mettere a punto un vero organigramma e un'infrastruttura informatica unica. Una corretta definizione delle figure apicali e dell'assegnazione del personale è indispensabile per il buon funzionamento dell'ente locale Unione, così come la predisposizione della strumentazione informatica omogenea.

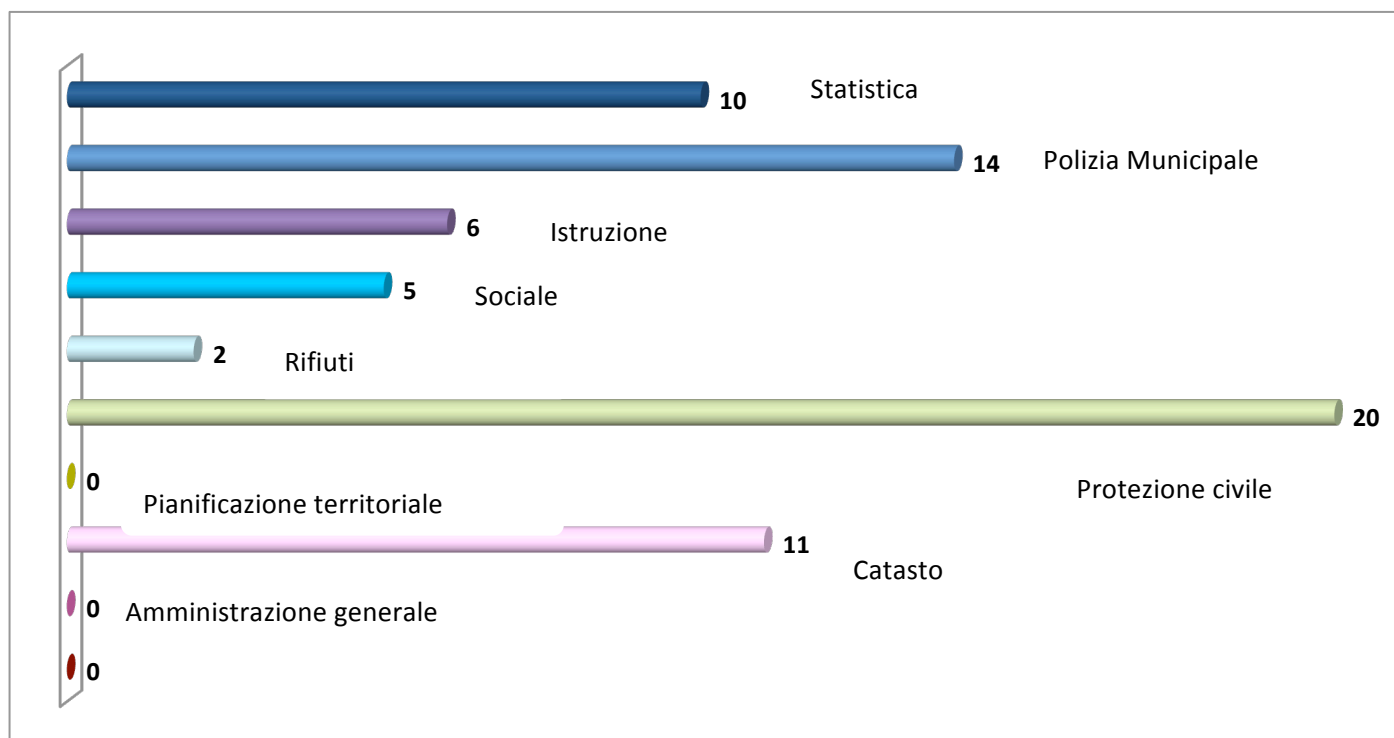
Le esperienze sul territorio dimostrano che si realizza una maggiore efficienza ed efficacia quando si riesce a centralizzare la produzione del servizio (economie di scala) e decentralizzare l'erogazione sul territorio.

Ritornando alle caratteristiche delle Unioni e analizzando la dimensione demografica e strutturale registriamo una notevole eterogeneità, essa infatti, varia da Unioni con circa 8.000 abitanti fino ad Unioni con più di 100.000 abitanti; da aggregazioni composte unicamente da due comuni ad aggregazioni composte da più di dieci comuni. Tuttavia, la maggior parte delle Unioni di comuni rientrano in una classe dimensionale inferiore a 20.000 abitanti e con un numero di comuni minore di 4.

Pertanto, potremmo dire che esistono alcune esperienze associative più vicine all'idea di un comune unico per cui l'Unione dovrebbe rappresentare un passaggio intermedio verso la fusione e altri in cui l'Unione nasce dall'integrazione fra diverse realtà comunali diverse ma omogenee in termini di preferenze, caratteristiche culturali e relazioni di vita quotidiana, più vicine queste all'idea dell'Ambito Ottimale.

Dopo aver tracciato una breve descrizione delle caratteristiche principali delle Unioni, guardandole da fuori, proviamo ora ad approfondire l'analisi entrando nel dettaglio del contenuto delle Unioni. Osservando quali funzioni fondamentali gestiscono le Unioni dovremmo visualizzare, contemporaneamente, la "strutturazione delle Unioni" è la destrutturazione dei comuni" ovvero registrare che funzioni importanti sono trasferite alle Unioni. Ebbene, quello che invece emerge dai nostri dati è che i comuni toscani per ora hanno trasferito alle Unioni, poche funzioni: principalmente, le funzioni di protezione civile, polizia municipale, catasto, statistica e, in seconda battuta, le funzioni attinenti al sociale e ai rifiuti. Fa riflettere il fatto che, ad oggi, nessuna Unione abbia acquisito interamente le funzioni fondamentali, indubbiamente più complesse, quali quelle legate all'amministrazione generale, alla gestione del personale, ai tributi e alla pianificazione territoriale. Nel grafico sottostante sono riportate, per ciascuna funzione fondamentale comunale il numero di Unioni di comuni che ne hanno acquisito la titolarità per trasferimento da parte di tutti i comuni aderenti.

Funzioni fondamentali svolte dalle Unioni



Ovviamente, tale rappresentazione non tiene conto di singoli “frammenti” delle funzioni fondamentali, ossia dei casi in cui le Unioni gestiscono alcuni servizi specifici. È questo il caso di comuni che hanno trasferito alcune attività pur rilevanti, come ad esempio la “gestione del personale” o “l’illuminazione pubblica”, ma non l’intero pacchetto di servizi e attività dell’amministrazione generale o dei servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda i contributi regionali e statali alle Unioni qui di seguito, riportiamo il dettaglio per il 2015:

	Contributi erogati
Regione	6.164.000
Stato	4.366.187
Totale	10.530.187

Le Fusioni

Se le Unioni battono in testa, le fusioni procedono a corrente alternata.

Negli ultimi quattro anni, si contano 16 casi in cui le ipotesi di fusione sono state sottoposte a referendum, in 8 casi la popolazione consultata ha espresso un voto favorevole, per cui sono stati istituiti i seguenti comuni unici: Figline-Incisa (FI); Castelfranco Piandiscò (AR) ; Fabbriche di Vergemoli (LU); Scarperia e San Piero a Sieve (FI); Crespina Lorenzana (PI); Casciana Terme Lari (PI) ; Pratovecchio Stia (AR); Sillano Giuncugnano (LU) .

Mentre, in altri 8 casi l'esito è stato negativo: Casentino, Isola d'Elba, San Niccolò-Montemignai, Villafranca-Bagnone, Aulla-Podenzana, Capannoli-Palaia-Pecciol, Campiglia Marittima-Suvereto, Borgo a Mozzano-Pescaglia.

Al momento in cui scriviamo, è già stato calendarizzato il referendum per la fusione di Abetone e Cutigliano che si terrà il 29 e 30 novembre 2015. Infine, registriamo 11 ipotesi di fusioni che sono state discusse ma non sono ancora approdate al passaggio referendario².

Ritenendo il processo di fusione fra due o più comuni, un atto che guarda potentemente al futuro e che può consentire alle collettività coinvolte di poter continuare ad avere servizi ed investimenti dei quali i territori hanno bisogno, occorre capire i motivi per cui il 50% dei referendum ha avuto esito negativo in modo da evitarne la ripetizione in altri territori.

Non possiamo pensare a fusioni a freddo, bensì a percorsi di avvicinamento, a politiche e a servizi messi a fattor comune, ad unioni come il primo passo verso le fusioni, avendo chiaro l'obiettivo e con tempi certi. La pianificazione urbanistica, la gestione dei tributi, i sistemi informatici, stessi regolamenti e stesse fasce ISEE sono passi concreti di questi percorsi.

Sono altresì importanti gli attuali incentivi, anche se riteniamo che dovremmo costruirne ancora altri per i prossimi anni, ad oggi sono:

- ✓ Esenzione dal Patto di Stabilità per quattro anni - Art. 31, comma 23 DL 181/11;
- ✓ Esenzione dall'obbligo di affidare gli acquisti alla Centrale Unica di Committenza per 2 anni - Art. 23 bis, DL 90/14;
- ✓ Contributo statale pari al 20% dei trasferimenti erariali 2010 per 10 anni – Art.20, comma 1 DL 95/12;
- ✓ Deroga sui vincoli assunzionali sul tempo determinato per cinque anni - Art.1, comma 450 DL 190/2014;
- ✓ Esenzione dall'obbligo di gestioni associate per un mandato - Art. 62, comma 4 e 4-bis, L.r. 68/1;
- ✓ Contributo regionale pari a 250.000, per 5 anni, con premialità per fascia dimensionale - Art. 64 L.r. 68/11.

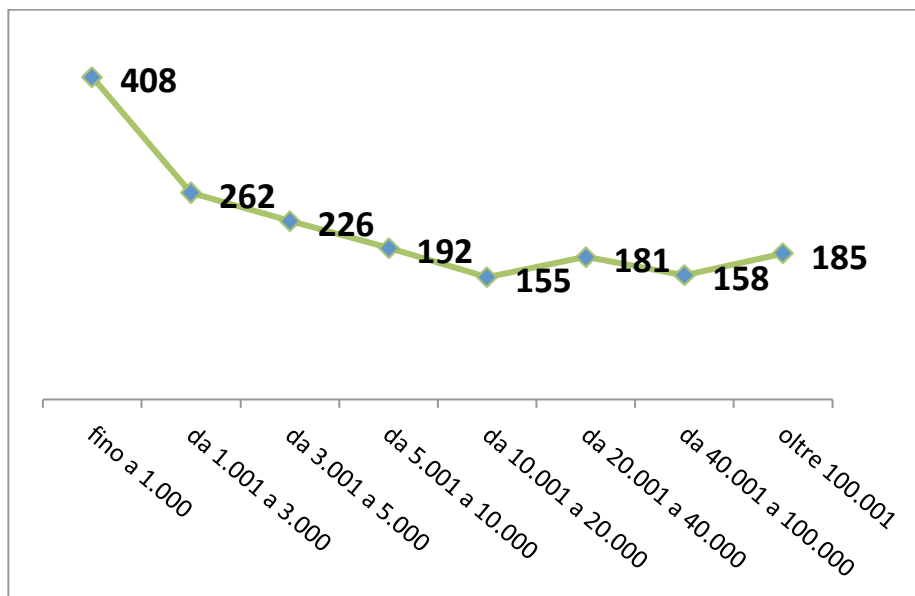
Per quanto riguarda i vantaggi economici delle fusioni di comuni, oltre agli incentivi sopracitati, riteniamo opportuno riportare anche alcuni esempi operativi dei possibili miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, per l'amministrazione ed il territorio, emersi dai nostri studi di fattibilità.

1 – Riduzione dell'incidenza dei costi di funzionamento dell'amministrazione: la fusione consentirebbe risparmi in particolare per la spesa che riguarda la funzione di amministrazione. Come riportato nella figura sottostante, l'analisi dell'andamento della spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione per i comuni toscani segue una distribuzione disomogenea, con i valori

²Nello specifico, si tratta delle seguenti ipotesi di fusione:Gaiole in Chianti- Radda in Chianti; Cantagallo- Vaiano- Vernio; Arcidosso- Castel del Piano; Gambassi Terme – Montaione; Montagna ; Montalcino e San Giovanni d'Asso; Capolona - Castiglion Fibocchi; Castel Focognano - Talla; Castellina Marittima - Riparbella; Piazza al Serchio - San Romano in Garfagnana; Casentino La Verna (Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo).

minimi di spesa coincidenti con le fasce medie (dai 5 ai 40 mila abitanti) ed i valori massimi in corrispondenza delle fasce minori.

Distribuzione della spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione e gestione dei comuni toscani. Conti Consuntivi-Valori pro capite. Anno 2014



Fonte: elaborazione dati IFEL

2-Specializzazione del personale; sebbene dopo la fusione, nel breve termine, ci potrebbe essere solo la somma del personale dei due Enti, nel medio periodo si presenterebbe, l'opportunità di coadiuvare una specializzazione dei propri addetti migliorando, così, l'efficienza del lavoro svolto e del servizio, nonché la stessa soddisfazione e gratificazione dei lavoratori. Spesso, infatti, è possibile osservare comuni in cui il personale svolge una pluralità di mansioni, a causa di una dotazione organica sottodimensionata.

3 – Ampliamento del territorio comunale; in questo modo si ingloberebbe il “reale raggio” di attività della popolazione e delle imprese. Ciò, oltre a contenere gli effetti di “traboccamento” dei benefici dell'azione comunale, potrebbe permettere una programmazione urbanistica ed economica più lungimirante. Infine, da un lato più “politico”, l'accrescimento della dimensione dell'Ente potrebbe portare maggior peso decisionale e contrattuale nelle relazioni con altri livelli di Governo.

In Toscana, i contributi regionali per i comuni nati da fusione sono stati pari a 7,5 milioni nel 2014 e 9 milioni circa per i 2015, come riscontrabile qui di seguito

	Contributi regionali		Contributi statali		Totale contributo
	2014	2015	2014	2015	
Castelfranco Pian di Scò	500.000	500.000	340.725,41	340.725,41	681.450,82
Figline e Incisa Valdarno	500.000	500.000	1.038.680,99	1.038.680,99	2.077.361,98
Fabbriche di Vergemoli	500.000	500.000	104.883,06	104.883,06	209.766,12
Crespina Lorenzana	500.000	500.000	248.519,29	248.519,29	497.038,58
Pratovecchio Stia	500.000	500.000	316.164,83	316.164,83	632.329,66
Scarperia e San Piero	500.000	500.000	488.339,92	488.339,92	976.679,84
Casciana Terme Lari	500.000	500.000	500.557,54	500.557,54	1.001.115,08
Sillano Giuncugnano		500.000		137.759,37	137.759,37
Totale Toscana	3.500.000	4.000.000	3.037.871	3.175.630	6.213.501

In materia di incentivi economici alle fusioni di comuni, riteniamo non solo necessario confermare le cifre stanziare negli anni precedenti, ma anche prevedere ulteriori agevolazioni. Come proposto, in sede nazionale da ANCI IFEL, dato il superamento del patto di stabilità, occorrerà prevedere “un nuovo quadro di equilibri finanziari all’interno del quale è necessario ricostruire il sistema di incentivazione delle fusioni”. In tal senso, abbiamo proposto di esentare i comuni nati da fusione, per i primi cinque anni, dall’applicazione dei nuovi saldi di bilancio. La questione è essenziale se si vuole che il processo positivamente avviato realizzi nuovi risultati ed ha una grande rilevanza nello sviluppo delle fusioni già realizzate.

Suggerimenti

Linearità nel processo di riordino

In questa fase, è necessario definire una linea di indirizzo coerente che tenga insieme in un quadro omogeneo:

- il riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della Del Rio e della Lr. 22/15 e dello sviluppo delle Aree vaste;
- il processo di zonizzazione in materia sociosanitaria;
- l’evoluzione della normativa in materia di associazionismo intercomunale obbligatorio.

Costruire un adeguato sistema di incentivi

Per incentivare le Unioni e le fusioni di comuni occorre definire, come abbiamo scritto sopra, un sistema di incentivi non solo finanziari, ma anche procedurali. La scelta associativa deve costituire una risposta alla necessità di realizzare una semplificazione amministrativa. In primo luogo, evitando di duplicare gli adempimenti per tali enti, in secondo luogo, definendo un sistema di premialità per l’accesso a contributi e finanziamenti su altre materie. Allo stesso tempo, occorre incentivare e semplificare il processo di trasferimento del personale, imprescindibile per la strutturazione delle Unioni. Mentre per quanto riguarda i contributi finanziari, riteniamo indispensabile, per una programmazione territoriale, confermare gli importi stanziati nei precedenti

anni e permettere agli amministratori di conoscere l'importo regionale su cui poter contare per entrambe le scelte.

Ripensare all'associazionismo obbligatorio

Le principali criticità, riscontrate nel monitoraggio dei comuni toscani sottoposti all'obbligo di associare le funzioni fondamentali e condivise con le Prefetture toscane, hanno riguardato: la presenza di "comuni isola" (vale a dire comuni obbligati che confinano unicamente con comuni non obbligati); l'indivisibilità delle funzioni fondamentali (per cui non sono considerate le singole attività delle funzioni più rilevanti relative all'amministrazione generale e alla pianificazione territoriale); nonché le numerose proroghe che hanno contribuito alla formazione di un clima di "attendismo" da parte degli amministratori.

In conclusione, riteniamo importante riconoscere la gradualità dei percorsi associativi ed incoraggiare, prioritariamente i processi di fusione, ma dove emergono maggiori resistenze al comune unico favorire comunque le gestioni associate (anche di singoli "frammenti" di funzioni complesse) e le unioni, con un obiettivo comune strategico di *"amministrare insieme con organizzazioni efficienti"*.

Non per risparmiare, ma per modernizzare il paese

di Sabrina Iommi, IRPET

La frammentazione istituzionale ha costi molto elevati. Da un lato ci sono costi diretti, facilmente calcolabili dai bilanci comunali, che possono essere approssimati con il concetto di costi fissi di funzionamento delle strutture, in cui rientrano i cosiddetti costi della politica (che sono però molto ridotti a scala locale, almeno in termini pro-capite) e soprattutto i costi per lo svolgimento delle funzioni generali di amministrazione. Dall'altro lato, però, e questo è l'aspetto più rilevante per il futuro, la frammentazione comporta elevati costi indiretti, che possiamo definire i costi della mancata modernizzazione. Mantenere strutture decisionali eccessivamente sottodimensionate rispetto alla portata territoriale dei fenomeni socioeconomici reali comporta infatti un doppio *deficit*: un'incapacità di leggere i nuovi fenomeni in tutta la loro interezza e, soprattutto l'incapacità di governarli in modo efficace.

Come in ogni approccio scientifico che si rispetti, dobbiamo però partire dall'evidenza empirica.

Diseconomie di scala e bassa efficacia

I costi fissi di funzionamento possono essere approssimati con la spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Indipendentemente dalla dimensione demografica del Comune, la sua stessa esistenza necessita, infatti, l'attivazione di una serie di funzioni organizzative, il cui costo pro-capite cresce al diminuire dei cittadini serviti. Distribuendo la spesa pro-capite per tali funzioni per classi dimensionali dei Comuni si vede pertanto che essa decresce velocemente al crescere della popolazione: i Comuni fino a 1.000 abitanti spendono così 530 euro contro i circa 200 necessari a quelli compresi fra 10mila e 30mila abitanti. L'incidenza sulla spesa complessiva, a sua volta, passa dal 37% al 27% (Fonte: Certificati dei Conti consuntivi, 2010). E' evidente che quanto maggiore è la quota di risorse assorbita dai costi di funzionamento degli enti, tanto minore è quella destinabile al finanziamento dei servizi ai cittadini e questo rappresenta il primo aspetto del problema: l'iperframmentazione comporta dunque una cattiva allocazione delle risorse disponibili fra servizi di *back-office* (le funzioni gestionali e organizzative) e servizi di *front-office*, vale a dire i servizi alla cittadinanza.

Se l'aspetto fin qui richiamato è un tipico problema di efficienza della spesa pubblica, legato al problema del mancato sfruttamento delle economie di scala, ve n'è un altro che ha certamente conseguenze non meno importanti e riguarda l'efficacia della stessa, cioè quanto le risorse pubbliche siano in grado di agire sulla qualità della vita e le opportunità di sviluppo delle comunità locali. L'iperframmentazione in questo caso comporta una serie di esternalità negative a carico della collettività facilmente individuabili, anche se non sempre stimabili in termini economici. In primo luogo, l'eccesso di frammentazione istituzionale comporta un potere decisionale estremamente ridotto: sempre dai bilanci consuntivi si ricava che le risorse che gli amministratori locali (qui intesi come somma di membri delle Giunte e dei Consigli) possono decidere come allocare ammontano a 23 euro pro-capite negli enti fino a 1.000 abitanti e a 64 euro in quelli compresi fra 1.000 e 3.000 contro, ad esempio, ai 1.000 euro pro-capite per gli enti compresi fra 50mila e 100mila abitanti. In secondo luogo, esso non consente di accedere a risorse umane specializzate: i piccoli Comuni, ad esempio, non hanno personale di livello dirigenziale, né possono permettersi la specializzazione

settoriale delle mansioni e ciò ha una ricaduta importante sulla qualità dei servizi erogati. Ci sono evidenze empiriche molto forti, ad esempio, sul fatto che i Comuni minori incontrano enormi difficoltà a gestire la pianificazione territoriale (impiegano in media 7 anni a fronte di 5 per la formazione degli strumenti urbanistici), ad accedere alle risorse disponibili per gli investimenti (hanno una più bassa probabilità di ottenere le risorse comunitarie), come pure a erogare servizi più innovativi (ad esempio, hanno una minore diffusione del tempo pieno scolastico).

Piccoli comuni e grandi aree metropolitane

Se il problema delle diseconomie di scala è evidentemente una questione che riguarda soprattutto i piccoli Comuni, la mancata modernizzazione dell'offerta dei servizi pubblici locali ha conseguenze molto più gravi per le principali aree urbane, ritenute ormai unanimemente i potenziali motori della crescita economica. Nei contesti urbani, la frammentazione amministrativa impedisce di affrontare alla giusta scala territoriale le questioni connesse alla pianificazione urbanistica, alle infrastrutture di mobilità e comunicazione, alle politiche fiscali, all'offerta di servizi ad altissima specializzazione, in grado di attrarre anche nuovi investimenti privati. Non è un caso che le nostre città soffrano di sottoinvestimento: i processi decisionali per la localizzazione di grandi opere infrastrutturali (alta velocità ferroviaria, aeroporto, mobilità urbana su ferro) risultano lunghi e farraginosi per la numerosità degli attori coinvolti, esistono significativi fenomeni di concorrenza fiscale di tipo predatorio e di competizione distorta per l'attrazione delle funzioni urbane più redditizie, al di fuori di ogni logica di pianificazione territoriale (basti pensare alla specializzazione residenziale dei Comuni di cintura urbana), ci sono sperequazioni importanti sull'allocatione territoriale di costi e benefici (i residenti delle aree urbane centrali finanziano servizi di cui beneficiano molti residenti nei comuni limitrofi) e mancano piani d'investimento di lungo periodo con un'ottica sovralocale. L'iperframmentazione, infine, impone costi elevatissimi di transazione alle imprese, costrette a confrontarsi con una pluralità di enti locali (e di relative regolamentazioni) per insediarsi nello stesso ambito territoriale.

Recenti studi a scala europea hanno confermato che la frammentazione delle aree urbane ha importanti impatti negativi sulla loro capacità di attrazione degli investimenti e dunque sulla crescita economica locale e regionale: a parità di popolazione, in un'area metropolitana il raddoppio dell'indice di frammentazione istituzionale riduce del 6% il premio di produttività legato all'agglomerazione territoriale (Ahrend et al., 2014; Bartolini, 2015).

Riconciliare i confini amministrativi con quelli delle comunità locali reali

Nei tradizionali lavori sulle economie di scala si individua di solito una dimensione minima efficiente da raggiungere. Nel nostro caso, ragionando sulla minimizzazione dei costi di funzionamento degli enti, tale soglia si situa almeno a 10mila abitanti (ma l'intervallo in cui si minimizza tale spesa è quello dei Comuni compresi tra 10mila e 30mila abitanti); tuttavia l'IRPET, che ha una lunga tradizione di studi sull'individuazione di bacini territoriali ottimali, propone di adottare un criterio che tenga conto del funzionamento reale delle comunità locali contemporanee. Il richiamo è ai bacini del pendolarismo quotidiano per motivi di studio e lavoro, calcolati dall'Istat a ogni Censimento, sulla base di una metodologia nata da una collaborazione ISTAT-IRPET (1989).

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) hanno il vantaggio di cogliere in modo sufficientemente preciso i luoghi della frequentazione quotidiana, in cui è lecito aspettarsi che si esprima la maggior parte della domanda di servizi pubblici locali e che si formino quelle relazioni sociali che danno poi

luogo all'identità locale. Il confronto fra la numerosità dei Comuni e degli SLL deve far riflettere: al 2011 a scala nazionale si hanno 8.092 Comuni e 611 SLL, mentre per la Toscana si hanno 279 Comuni e 54 SLL. Grazie all'evoluzione tecnologica del sistema dei trasporti, gli ambiti del pendolarismo quotidiano sono oggi molto più estesi di quelli di competenza dei governi locali (rimasti "congelati" ai confini storici) e, di conseguenza, il semplice riallineamento dei confini amministrativi con quelli delle comunità reali ridurrebbe drasticamente anche l'incidenza di enti afflitti dal problema delle diseconomie di scala.

Il criterio degli ambiti del pendolarismo quotidiano offre dunque una serie importante di vantaggi su cui è necessario ragionare: tiene conto del comportamento reale delle persone e approssima sufficientemente la domanda dei servizi di competenza dei governi locali, fornisce una mappatura valida alla scala regionale, ma anche a quella nazionale (e in futuro anche a quella europea, poiché la metodologia di calcolo è concordata con Eurostat), ha mostrato un elevato grado di stabilità da una rilevazione censuaria all'altra e, infine, risponde alla logica che l'innovazione istituzionale si fa a partire dal livello territoriale più basso (l'altro elemento del dibattito riguarda, infatti, l'adeguatezza di confini regionali). E' sulla base di queste caratteristiche che si deve sviluppare un dibattito politico e istituzionale.

Stime sulla Toscana dimostrano che nell'ipotesi che i Comuni esistenti fossero fusi secondo i confini degli SLL (la simulazione è fatta sui confini 2001 per problemi di disponibilità dei dati) si avrebbe un risparmio complessivo sui costi di funzionamento degli enti pari a 162 milioni di euro (-20% rispetto a quanto speso nel 2010), imputabili principalmente a un risparmio sui costi del personale addetto alle funzioni di amministrazione generale. Replicando l'esercizio a scala nazionale, si ottiene una riduzione di spesa pari a 4,2 miliardi (-24% rispetto all'assetto vigente). Superando anche la distinzione tra regioni ordinarie e speciali (ormai priva di ragioni) l'ammontare risparmiato sale a 5,2 miliardi (-30%) (Iommi 2013, Iommi e Marinari 2014). La riduzione della frammentazione dei governi locali e la riconciliazione dei confini istituzionali con quelli reali delle comunità locali si dimostra così uno strumento efficace di recupero di efficienza e di contenimento e/o riallocazione della spesa pubblica verso i servizi del *welfare* locale; le risorse così recuperate, infatti, non necessariamente devono essere risparmiate, ma possono essere dirottate su utilizzi a più elevato impatto sociale ed economico. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che i Comuni italiani esercitano funzioni cruciali per le scelte localizzative di famiglie e imprese e per il loro benessere attuale e futuro (pianificazione territoriale, autorizzazioni per le attività produttive, erogazione di servizi socio-educativi).

Ripensare il sistema della rappresentanza

Uno degli argomenti più ricorrenti nel dibattito contro ogni forma di modernizzazione della struttura amministrativa del Paese è quello legato al rispetto e alla rappresentanza delle identità locali. Questo argomento è però debole per almeno due aspetti: in primo luogo, non si capisce perché in un mondo che è molto cambiato per distribuzione territoriale della popolazione, modelli produttivi e sociali e modalità di trasporto e comunicazione, l'identità locale deve essere rimasta congelata alla fotografia del 1800 e non piuttosto essersi anch'essa rimodellata; in secondo luogo, pur in assenza di indicazioni circa il numero ottimale di cittadini rappresentati da ogni amministratore, l'evidenza empirica ci dice che negli enti fino a 5 mila abitanti ogni amministratore locale (qui intesi come la somma dei componenti dei Consigli e delle Giunte) rappresenta circa 170 cittadini, mentre in quelli superiori ai 50 mila ne rappresenta quasi 1.600: se dobbiamo parlare di

deficit democratico, questo allora colpisce le città e non i piccoli Comuni, ma la nostra esperienza ci dice che così non è.

Da qui l'invito a rivolgere le energie e le risorse non più alla difesa di ciò che non trova più riscontro nella realtà, bensì a innovare i modi della rappresentanza delle comunità locali. Si consideri, ad esempio, l'introduzione di meccanismi che garantiscano, in caso di fusione, una rappresentanza istituzionale specifica per le popolazioni degli enti che si fondono e il potenziamento delle nuove pratiche di partecipazione (Bordignon, 2014).

E' bene ricordare, infine, che ciò che si vuol adeguare è l'ambito della programmazione dei servizi pubblici locali, mentre la distribuzione territoriale dei punti di erogazione dei servizi alla cittadinanza dovrà continuare a tener conto dell'effettiva accessibilità, che dipende anche dalle caratteristiche morfologiche dei diversi luoghi.

Bibliografia

AHREND R., FARCHY E., KAPLANIS I., LEMBCKE A. C. (2014), "*What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries*", OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05,

BARTOLINI, D. (2015), "*Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*", OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02

BORDIGNON M. (a cura di) (2014), *Spendingreview*, Gruppo di lavoro sui costi della politica. Report finale

IOMMI S. (2013) Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini, IRPET, Firenze

IOMMI S., MARINARI D. (2014), I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia, IRPET, Firenze

ISTAT-IRPET (1989) I mercati locali del lavoro in Italia, Angeli, Milano

Fusione dei Comuni da Scarperia e San Piero a Sieve a Scarperia e San Piero

IL SINDACO DI SCARPERIA E SAN PIERO
FEDERICO IGNESTI

Dal 1 gennaio 2014 in Toscana esiste un nuovo Comune Scarperia e San Piero a seguito della fusione di Scarperia e San Piero a Sieve. La scelta di fondere questi due comuni del Mugello in Provincia di Firenze è nata dall'esigenza di ottimizzare ed efficientare la macchina pubblica aumentando la dimensione di scala per poter garantire servizi fondamentali ai bisogni della comunità e poter rimettere in moto una serie di investimenti bloccati dal patto di stabilità con l'obiettivo anche di diminuire la tassazione.

L'opportunità votata a larga maggioranza dai due consigli comunali nel marzo 2013 e poi confermata dal referendum del 7 ottobre 2013 (dopo una serie di incontri esplicativi con la popolazione, le associazioni di categoria ed un invio di una brochure a tutta la cittadinanza per dire cosa sarebbe cambiato con la fusione) ha visto un'affluenza quasi del 40% del corpo elettorale con risultati di sì a Scarperia del 56% e a San Piero (il comune più piccolo) del 74% per un complessivo sì del 63% sul territorio in questione. Questo esito ha generato dal 1 gennaio 2014 un Comune di 12200 circa abitanti per una superficie di 116 kmq.

Le condizioni che hanno portato ad unirsi sono state anche favorite dall'aver avuto un piano strutturale unico dal 2006 (fra i primi in Toscana), un istituto comprensivo unico con un unico dirigente scolastico ed unica sede, l'aver mezzi del cantiere comunale gestiti in condivisione. Insieme al partecipare ormai da decenni prima a gestioni associate all'interno della comunità Montana del Mugello e poi dal 2011 essere rimasti insieme agli altri Comuni nella nuova Unione Montana dei Comuni del Mugello nata dalla trasformazione della ex Comunità Montana ed essere parte della società della salute del Mugello partita come progetto sperimentale nel 2004 e tutt'ora una di quelle che hanno portato al massimo sviluppo l'integrazione socio sanitaria con la nostra ASL.

Inoltre aspetto non secondario l'aver la zona produttiva confinante, con regole e tassazione diverse non più sostenibile socio-economicamente al giorno di oggi.

Quindi col nuovo Comune si è passati da 2 ad un Sindaco da 10 assessori a 5 da 32 a 16 consiglieri e da 2 ad un solo Segretario Comunale.

Note positive della fusione:

1. contributo di 250 mila euro a Comune per 5 anni dalla fusione in base alla L.R:68/20011;
2. contributo pari al 20% dei trasferimenti che i due comuni ricevevano dallo stato nel 2010 per 10 anni dalla fusione, totale circa 500 mila euro per 10 anni;
3. legge Stabilità 2014 esenzione Patto stabilità per 5 anni, possibilità quindi di programmare e spendere le risorse e partecipare ai vari bandi senza limitazione; ed avere un effetto moltiplicatore con la restituzione delle risorse che derivano dalle percentuali di rendicontazione, quindi milioni di euro liberi che possono essere reinvestiti nel bilancio comunale senza andare a chiederle con tasse a cittadini, famiglie ed imprese.
4. diminuzione stimata di circa 350 mila euro delle spese generali del nuovo Comune;

5. Riduzione delle Posizioni Organizzative da 4+4 dei due ex Comuni a 4, riorganizzazione interna su due sedi dei settori Comunali (Affari Generali e Ragioneria, personale e Tributi a Scarperia , Lavori pubblici ed Urbanistica a San Piero a Sieve,) ed ottimizzazione del personale con aumento della professionalità e del servizio di risposta alle istanze di cittadini o imprese.(esempio di ottimizzazione del personale sul cantiere comunale se prima con la 626 per un intervento dell'elettricista doveva andarci anche il muratore per la sicurezza lasciando indietro il proprio lavoro, adesso le coppie di lavoro sono formate da dipendenti che hanno le stesse competenze, quindi si riescono ad ottimizzare anche i lavori più semplici di manutenzione ordinaria diminuendo i tempi di intervento). Infatti solo gli uffici dell'Urp e dell'Anagrafe sono stati lasciati doppi proprio per favorire l'accesso a presentare le istanze che poi verranno istruite in back office in base al settore di competenza.
6. Possibilità di riduzione delle tasse,TASI non pagata nel 2014 e nel 2015 , riduzione IMU ai valori minimi dei due ex Comuni, abbassamento di 400 mila euro del piano finanziario della Tari ed agevolazioni istituite ad aziende certificate ed ai bar ristoranti etc, che non usano tovaglie di carta, ma lavano i tessuti.
7. Convenzione con l'Istituto Comprensivo scolastico che ha permesso di fare nel plesso di San Piero quattro rientri su cinque nel pomeriggio pagati dal comune con conseguente aumento di alunni partecipanti,mentre prima almeno due li pagavano i genitori. Su Scarperia Tempo pieno .Con estensione di risorse nella convenzione scuola-comune per un totale di contributo di 60 mila euro
8. Oltre all'adeguamento sismico e statico del Palazzo Comunale di Scarperia ci sono stati Investimenti su tutti e due i plessi Scolastici per Adeguamento sismico e statico insieme all'efficientamento energetico(cappotto etc), ed Auditorium scolastico,oltre agli adeguamenti dei refettori e realizzazione di unico centro cottura per diminuire utenze e ottenere migliori condizioni nelle gare per i generi alimentari, oltre a riduzione costi personale. Solo per questi interventi ad oggi abbiamo investito fra 2014 e 2015 oltre 4 milioni di euro ed un altro paio sono previsti nei prossimi anni.
9. Riorganizzazione del servizio pulmini trasporto scolastico e istituzione nuove corse fra Scarperia e san Piero dove si trova anche la stazione dei treni.Per precisione il servizio pulmini e mensa ancora noi lo gestiamo con i dipendenti comunali.
10. Abbiamo potuto partecipare ai bandi sul dissesto idrogeologico per 280 mila euro con rimborso quasi totale escluso l'iva, sulla rigenerazione urbana scelti fra i primi sei progetti regionali finanziati con la Stazione di San Piero con 125 mila euro su un progetto cofinanziato dalla Regione per altri 370 mila euro.
11. Miglioramento generale sulla manutenzione ordinaria del comune.
12. Passaggio sul TIX Regionale di tutti i software gestionali del comune e back office, precedentemente con investimento su open source abbiamo risparmiato circa 25 mila euro di vecchie licenze che dovevano essere unificate dai due ex comuni.
13. Non aver avuto il patto di stabilità ci ha permesso di sopperire al meglio con interventi di somma urgenza il 5 marzo quando c'è stato l'evento atmosferico emergenziale del forte vento che ha prodotto danni nel nostro comune a non finire, altrimenti invece che operare a mettere in sicurezza stradfeed edifici in due giorni chissà quanto ci sarebbe voluto e con quali risorse?

Note Negative:

- 1) INAIL_INPS spesso ancora non riconoscono il nuovo Comune,
- 2) Ministeri e Regione Lavorano a compartimenti stagni non condividendo queste informazioni quindi per alcuni uffici esistiamo per altri no;

- 3) AG entrate nello specifico ex AG. Territorio Catasto convenzione firmata luglio 2015, nuovo comune in vigore 1 gennaio 2014.
- 4) Corte dei Conti non ancora bene allineata con questo nuovo ente richieste sempre riguardanti vecchi Comuni;
- 5) Poste 9 mesi per trasporre C/C dei due Comuni estinti sul nuovo C/C
- 6) Banca d'Italia ancora a difficoltà a riconoscere i conti del nuovo comune.
- 7) Con il nuovo comune si devono unire due metodi di lavoro diversi che esistevano quando erano attivi i due ex comuni quindi riorganizzazione generale che prende un po' di tempo.
- 8) Un po' di campanile esiste ancora , ancora non digerito del tutto nuovo stemma sul gonfalone

Suggerimenti:

Pensare ad incentivi che riguardino punteggi più alti per la partecipazione a bandi regionali e statali; estendere incentivi da studiarne le forme anche a i soggetti privati che operano nel territorio che è andato a FUSIONE, rimodulare i contributi in base al dimensionamento, ma anche all'orografia dei territori. Pensare alle dinamiche di assunzione del personale che non possono seguire i vecchi standard che si avevano nei comuni pre-fusione.

Attenzione a non uniformare le norme di tassazione a chi ha davvero operato una riduzione di costi gestionali a carico della spesa pubblica, altrimenti ne scaturirebbe un boomerang negativo, soprattutto per chi deve compiere una scelta come la fusione, vedi prossima discussione in Parlamento della Legge di Stabilità compensazione con rimborsi IMU_TASI, attenzione a non fare solo calcoli matematici, visto che anche il 2015 è stato penalizzante nel fondo di solidarietà comunale rispetto al 2014 per chi ha abbassato le tasse, ma ha fornito comunque molti servizi, rispetto a chi le alza senza dare niente o poco alla cittadinanza.

Sui referendum se sono più di due Comuni la Regione dovrebbe imporre la somma dell'esito di tutti quelli che hanno partecipato al voto, evitando di far scegliere alle singole realtà comunale se ci fosse un risultato non omogeneo (stile Val Samoggia in Emilia Romagna 5 comuni al referendum esito 3 per il sì 2 per il no , la scelta della regione Emilia è stato somma dei votanti dei vari comuni esito favorevole al sì , istituzione nuovo comune cancellazione dei 5 precedenti) , sul referendum a due sarei più cauto nell'andare in questa direzione.

Il prossimo passo sarà quello di far capire agli altri comuni del nostro territorio il Mugello che la strada intrapresa dal nostro comune è quella che in questo momento di riforme istituzionali di ogni livello è necessaria per poter rilanciare gli investimenti e diminuire i costi ottimizzando le risorse finanziarie e di personale. Un primo passo è stato quello da Presidente anche dell'unione dei Comuni di proporci in base alla nuova legge 65 /2014 sull'urbanistica di fare un Piano Strutturale Unico per il nostro territorio.

Rimanendo sulla discussione Unioni /Fusioni se le Unioni non avranno l'obbligatorietà di doversi unire per forza in ambiti territoriali di scala fondamentali come urbanistica e contratto decentrato unico del personale di tutti i comuni che ne fanno parte non saranno mai in grado di efficientare la propria spesa come le fusioni, rimanendo un ibrido non ottimale allo sviluppo dei territori.

Il percorso del comune unico di Pratovecchio e Stia

Nicolò Caleri, sindaco di Pratovecchio e Stia

Quando, nell'autunno del 2013, gli elettori di Pratovecchio e Stia affermarono il loro sì alla fusione (80% a Stia e 76% a Pratovecchio), ebbi la netta sensazione di aver contribuito ad accompagnare i miei concittadini sulla strada del futuro non solo istituzionale, ma anche e soprattutto socioeconomico della nostra comunità. Fin dal momento in cui avevo scelto di aderire al comitato promotore del referendum, ero stato fermamente convinto che la fusione fosse l'unica strada per restituire una forte carica economica, sociale, politica e comunitaria a due paesi che, a causa della sistematica sottrazione di risorse economiche e delle normative sempre più inibenti l'azione amministrativa, rischiavano di accartocciarsi in un'apatia letale e in una marginalizzazione crescente. In quel momento tutto pensavo fuori che di fare il sindaco, immaginando che dopo il referendum avrei continuato a vivere la mia normale quotidianità di cittadino, non legato ad alcun partito, ma, come altri, semplice volontario civico per lo sviluppo del mio territorio. Il destino ha invece voluto che io diventassi il primo sindaco di Pratovecchio Stia e oggi, dopo un anno e mezzo di mandato, mi trovo a riaffermare fermamente la bontà del percorso che la mia gente ha voluto intraprendere.

Oggi le fusioni rappresentano sicuramente la migliore opportunità per i piccoli comuni di affrontare il futuro riuscendo a garantire ai cittadini non solo i servizi, ma anche l'orgoglio di appartenere a una comunità in grado di crescere e non solo di sopravvivere. Perché questo percorso sia effettivamente virtuoso, è importante partire da una premessa della quale sono estremamente convinto. Il Comune è ormai l'unica istituzione che rappresenta realmente una comunità, che è cosa ben diversa da persone che vivono sullo stesso territorio. È nella rappresentanza che sta la base della democrazia ed è nella rappresentanza che trova forza la coscienza civica e sociale dei cittadini. Perché questo essenziale principio sia mantenuto in una fusione, è per me fondamentale che gli abitanti del futuro comune unico avvertano concreti sentimenti di appartenenza e di comunanza alla nuova realtà, così da sentirsi comunque effettivamente rappresentati e seguiti dal nuovo ente istituzionale. Affinché questo avvenga, le fusioni devono avvenire tra due, massimo tre comuni contermini e che abbiano realmente aspetti comunitari, gestionali, economici e sociali in comune. In regioni come la Toscana, dove ogni campanile racconta un popolo, è inevitabile che anche a distanza di poche centinaia di metri le persone si sentano appartenenti a diverse tradizioni, ma vi sono comunque nei nostri territori forti elementi di comunanza tra cittadini di comuni confinanti. Le fusioni devono avvenire tra comuni i cui abitanti avvertono realmente un legame, anche se caratterizzato da un forte campanilismo.

In questo elemento ritengo stia principalmente il successo del processo di fusione di Pratovecchio e Stia, due paesi adiacenti eppure diversissimi, sia da un punto di vista sociale che politico, ma che da sempre hanno la consapevolezza di essere legati da un'unica storia. Due paesi che già da decine di anni avevano realizzato importanti forme di cooperazione sui servizi, a partire dalle scuole consortili, che hanno permesso ai nostri ragazzi di crescere insieme prima dalle medie e da alcuni anni sin dalle elementari. Un legame, una storia comune che invece i cittadini di Pratovecchio Stia non avvertono verso altri paesi del Casentino, considerati semplicemente "vicini di casa", tanto che

nel 2012 fu respinto nettamente un referendum che voleva istituire un comune unico del Casentino che avrebbe semplicemente rappresentato un organo amministrativo, senza più riuscire a svolgere l'essenziale funzione di rappresentanza individuale e comunitaria. Basti pensare in tal senso alla concreta impossibilità di alcune comunità territoriali meno popolate e più montane di farsi rappresentare e di "pesare" sulle decisioni inerenti il proprio territorio, visto che oltretutto la legge non prevede municipalità per comuni di medie dimensioni. È per questo che il futuro istituzionale delle nostre zone non sta certo in comuni di vallata, come purtroppo uno studio recente sembrava suggerire, bensì in comuni nati da fusioni di territori contermini, che poi possono trovare ulteriori forme di svolgimento dei servizi attraverso convenzioni territoriali di ambito ottimale, coniugando così un'effettiva rappresentanza con l'ottimizzazione economica dei servizi al cittadino.

Questo principio dovrebbe infatti governare l'avvio di qualsiasi processo di fusione, che si deve fondare a mio avviso su 4 pilastri, ben rappresentati dalle 4 S: soldi, servizi, sovranità popolare e sentimento comunitario. Visto che degli ultimi due ho già parlato, concludo questo mio intervento approfondendo gli altri per quanto attiene gli indiscutibili vantaggi, ma anche alcuni limiti.

L'incentivo economico è sicuramente una componente chiave del successo del processo di fusione, in modo particolare per farne percepire concretamente alla cittadinanza gli effetti benefici. Nel nostro caso l'incentivo economico regionale e statale, ammontante complessivamente a 800.000 euro annui dal 1° al 5° anno e 300.000 dal 6° al 10°, ci sta permettendo non solo di continuare a garantire un buon livello di servizio nonostante i tagli 2014 e 2015 (quasi 400.000 euro annui nel nostro caso rispetto al 2013), ma di avviare un importante piano di investimenti, dalla messa in sicurezza degli edifici pubblici alle strade, dalle scuole allo sviluppo turistico. In tal senso è parimenti importante, se non ancora di più, l'esenzione dal patto di stabilità per 5 anni, che ci ha fornito libertà di spesa e di indebitamento ai fini di ulteriori investimenti. Proprio per questo nelle ultime settimane stiamo conducendo un'importante battaglia perché le modifiche al patto di stabilità introdotto con la nuova legge di stabilità non siano estese ai comuni fusi, per i quali rappresenterebbero un danno invece che un miglioramento. Se gli incentivi economici rappresentano un sicuro vantaggio, è bene però anche segnalare che l'esistenza di un "tesoretto" innesca il proliferare di aspettative da parte della cittadinanza, che vedono nella fusione l'opportunità di risolvere problematiche antiche, con una conseguente forte pressione verso i nuovi amministratori, messi comunque nella impossibilità di riuscire a risolvere tutte le problematiche, visto che occorrerebbero cifre ben maggiori rispetto alla premialità.

Per quanto invece attiene ai servizi, sicuramente la riunione di due apparati comunali può garantire una miglior risposta al cittadino, soprattutto per quanto attiene la possibilità di sostituzione in caso di ferie e malattia. Allo stesso modo, in caso di fuoriuscite per motivi pensionistici, si possono creare le condizioni per non riassumere necessariamente, diminuendo così la spesa corrente. Detto questo, però, è necessario essere realisti e rilevare come tale impatto sia sicuramente molto inferiore a quanto i cittadini spesso sembrano attendersi. A meno di situazioni anomale, nelle quali i comuni prima della fusione avessero avuto delle eccedenze di personale, nella maggioranza dei casi sommando il personale dei due comuni non c'è molto da ottimizzare. Nel nostro caso, ad esempio, unire due squadre esterne di quattro operai non ha affatto modificato il livello di servizio, perché il territorio è lo stesso così come le azioni da svolgere.

Tirando le conclusioni, quindi, sono fermamente convinto che la strada delle fusioni tra comuni contermini, accompagnata da assetti convenzionali per ambiti ottimali, sia sicuramente la soluzione migliore da seguire per i piccoli comuni, ma è necessario non ingigantire le aspettative legate alla fusione, perché potrebbero portare forti delusioni nella popolazione e negli stessi amministratori. È necessario essere realisti, sfruttare al meglio la premialità per gli investimenti e non cedere alla tentazione demagogica di far lievitare la spesa corrente, altrimenti alla fine del quinquennio si sarà solo ottenuto di drogare il sistema. Con queste accortezze, la fusione può davvero permettere a un territorio di rialzare la testa e gettare le basi per un nuovo sviluppo futuro.

Scandicci e Firenze insieme per crescere

Sandro Fallani, Sindaco di Scandicci

La comunità di Scandicci ha come caratteristica la predisposizione al mutamento e alla trasformazione, basata su una fortissima coesione sociale, sulla qualità educativa, sul lavoro, così come sulla scelta di rappresentare una punta della contemporaneità urbanistica e infrastrutturale. Ne sono esempi la costruzione del nuovo centro progettato da Rogers e l'aver puntato sulla tramvia che, a mio parere, è la più importante infrastruttura culturale della nostra città: ha innescato processi irreversibili di cambiamento e innovazione economica, commerciale, sociale, intellettuale.

La tramvia a breve sarà un'opera metropolitana, con la costruzione delle linee 2 e 3, la cantierizzazione della 4, i prolungamenti verso Bagno a Ripoli, Sesto, Campi, Calenzano, l'allungamento della linea 1 verso la nostra zona produttiva.

Basta guardare un minimo avanti per capire che il cambiamento che noi sperimentiamo da 5 anni presto sarà diffuso ovunque (si stimano 45 milioni di passeggeri all'anno, ora sono 13); affronteremo una rivoluzione sociale per tutti i cittadini e le imprese che si affacciano sul sistema tramviario, una nuova competitività che si trasformerà in nuovi obiettivi di area metropolitana.

E' questo il momento di riflettere sulla metropoli Firenze, su una città unica che avrà molti centri con pari dignità, altrettante identità e vocazioni, un sano agonismo tra tutte le anime, l'abbandono dell'idea di periferie subordinate. E' il momento ora di pensare politicamente a cosa sarà la Firenze nei prossimi trenta anni, ovvero ritenere che le sue funzioni terminino con l'attuale confine amministrativo, oppure la si voglia far diventare compiutamente una città metropolitana dotata al proprio interno di una mobilità pubblica e sostenibile, di un cuore produttivo con aziende leader nei loro settori di produzione, con aree urbane rigenerate ed altre nelle quali si cimentano, al pari delle altre grandi città europee, architetti e progettisti contemporanei.

La riflessione è appena all'inizio ed è suggestiva, non abbiamo pregiudizi o preclusioni: la strada sono le fusioni? Una soluzione tra le altre, nessun tabù. Municipalità forti sotto un unico Comune? In quali tempi? E la competizione tra centri diversi? Sappiamo che se non è campanile è forza trainante, guai a perderla; di certo non possiamo pensare ad una unione che metta al centro il vantaggio economico dato dall'attuale norma ma ponga la "questione Firenze" come asse principale di dibattito, anche con provvedimenti normativi ad hoc.

Scandicci ora è centro innovativo, laborioso, libero, grazie al riscatto di un'intera comunità che non ha accettato un destino da periferia; abbiamo iniziato la trasformazione in centro metropolitano ma non l'abbiamo conclusa, i cittadini hanno l'ambizione a crescere ancora, ad autodeterminarsi, a diventare più forti; hanno ancora fame: di servizi, opere, qualità urbanistica.

Sappiamo di essere sempre più una risorsa per la crescita della città metropolitana, ma la nostra comunità ha ancora bisogno di un'autonomia politica vera. Siamo sinceri: se non ci fosse stata una rappresentanza politica autonoma a questo forte desiderio di crescita probabilmente qui non avremmo il centro Rogers, non avremmo attratto il Polimoda, il Mita, centinaia di aziende,

investimenti per nuove sedi d'impresa quantificabili in 100 milioni di euro, standard molto alti nei servizi alla persona; ciò ci fa capire come in una logica di Firenze grande, si possa avere presente viva e utile alla crescita una identità locale che sia motore di questa trasformazione in senso metropolitano della città; perché la nostra comunità ha diritto di crescere ancora, di compiersi, ha l'energia per farlo: l'obiettivo è una soluzione istituzionale quindi, che garantisca al territorio rappresentanza politica e standard qualitativi sempre più alti, e al tempo stesso l'esigenza di Firenze di crescere e di competere come una città sola.

Unioni e fusioni nella Bassa Val di Cecina

Di Federico Lucchesi

Sindaco di Castellina Marittima

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una veloce evoluzione normativa nel settore della riorganizzazione degli Enti Locali, accompagnata da pesantissimi tagli economici. La conseguenza è che i piccoli comuni come i nostri stanno attraversando gravi difficoltà nel momento peggiore dal dopo guerra ad oggi. Tutti noi siamo profondamente provati da una grave crisi economica e i Comuni dovrebbero poter essere un presidio istituzionale di riferimento e aiuto. La realtà che invece percepiamo è purtroppo diversa ed emerge che: i piccoli comuni sono ormai inadeguati a dare servizi, sono privi di risorse e strutturalmente fuori dalla storia contemporanea che richiede enti veloci, efficienti, efficaci e privi di sprechi.

La nostra esperienza:

Nel 2011 abbiamo istituito una Unione di Comuni, che ha unito risorse umane e strutture di cinque amministrazioni. Un primo passo fondamentale, del quale sono stato fondatore e fautore, in virtù di una già chiara consapevolezza della necessità di superare il livello del piccolo comune, alla ricerca di una struttura più adeguata cioè in grado di erogare **tutti** i servizi, con **professionalità**, nel **rispetto dei tempi previsti dalla legge e moderna**.

L'Unione ha scardinato così sistemi e meccanismi antiquati ed ha prodotto la riorganizzazione radicale del personale e dei servizi, mentre come sappiamo non ha prodotto un solo costo della politica in più.

Inoltre, quello che i cittadini non percepiscono, è che se negli ultimi anni, dopo i drastici tagli dei trasferimenti dello Stato, siamo riusciti a mantenere servizi è anche grazie agli incentivi economici che sono concessi alle unioni.

Le unioni hanno tutte le caratteristiche per razionalizzare e risparmiare sulle spese, per questo penso sia urgente interrogarsi e intervenire subito a capire come mai la Corte dei Conti fa un quadro negativo di questi nuovi enti addirittura dicendo che fanno spendere di più.

Tuttavia avevamo pensato una unione a supporto dei nostri comuni per integrare parte dei servizi fondamentali e non tutte le funzioni. Governare TUTTE le funzioni all'interno della Unione di Comuni risulta un compito estremamente arduo. Probabilmente l'Unione non è l'ente adatto ad amministrare tutte le funzioni fondamentali. Noi comunque siamo andati avanti, provandoci e spingendoci dove probabilmente pochi hanno provato ad arrivare, in modo serio e coerente.

L'unione è per noi preferibile comunque perché:

1) dovendo delegare le funzioni da gestire in forma associata, è più vantaggioso farlo tramite un ente (Unione di Comuni) all'interno del quale la comunità è rappresentata da propri amministratori, per contro con le convenzioni si delega tutto ad un altro comune che opera per conto nostro;

2) con le convenzioni non si hanno incentivi economici, necessari e indispensabili anche per fare investimenti di adeguamento tecnologico;

3) per ottenere un vero cambiamento, mentre le convenzioni sono un triste tentativo per cercare di non cambiare nulla lasciando l'illusione al sindaco di essere un uomo di potere;

4) perché ci sono ormai normative che per alcune funzioni la impongono, per esempio la nuova Legge Regionale per il "Governo del Territorio" (Urbanistica) n. 65/2014.

Naturalmente anche noi stiamo affrontando enormi problemi di ordine pratico e organizzativo, dovuti soprattutto alla mancanza di figure professionali dirigenziali in grado di seguire, progettare e coordinare, un così importante processo di riorganizzazione dei servizi.

L'Unione di Comuni è un importante passo avanti, una opportunità dalla quale non si può prescindere, tuttavia non basta, occorre andare oltre.

Per questo, proprio in questi giorni ho deliberato nel mio consiglio, la volontà di fondere il Comune di Castellina M.ma con quello confinante di Riparbella, consapevoli che è impossibile e impensabile continuare ad amministrare il nostro comune per come lo è stato dal dopoguerra ad oggi.

I comuni come il nostro non hanno più risorse economiche e si presentano spesso inadeguati ai nuovi scenari di governo del territorio su scala di area vasta.

Governare il cambiamento piuttosto che subirlo preparandoci ad un mondo che cambia è il nostro slogan.

La nostra consapevolezza ci obbliga a porre sul tavolo della discussione la necessità di semplificare guardando a nuovi assetti istituzionali. Prescindere da queste valutazioni, non sarebbe serio nei confronti dei cittadini.

Per questo abbiamo ritenuto urgente contribuire alla necessaria semplificazione degli enti aprendo la discussione con i comuni limitrofi, alla ricerca di nuovi assetti tramite **fusione di comuni** quale **alternativa a scenari di sopravvivenza che prevederebbero solo tasse più alte e meno servizi.**

Ci poniamo e proponiamo l'unico vero obiettivo politico di spessore che anticipi, cogliendone i benefici, gli scenari che secondo noi comunque e giustamente, saranno prima o poi calati dall'alto.

Molti servizi fondamentali sono o saranno organizzati su area vasta, per esempio:

- la sanità che da 12 passa a 3 grandi aziende regionali;
- trasporti pubblici locali, ormai pensati su scala regionale;
- ciclo dei rifiuti, governato su tre grandi ambiti regionali;
- l'urbanistica che si deciderà su ambiti ben più ampi del confine comunale;

Castellina e Riparbella in questi servizi hanno quote di rappresentanza già oggi insignificanti che in futuro saranno destinati a scendere ancora, ecco quindi altri seri motivi per valutare la fusione di comuni.

Perché la fusione:

- perché i cittadini hanno da tempo un bacino di riferimento per gran parte dei servizi che va ben oltre il confine comunale;
- perché i cittadini vogliono una amministrazione sempre più efficiente, efficace e meno costosa;
- per aumentare il peso politico delle nostre comunità;
- perché consente di avere importanti incentivi economici e agevola sul patto di stabilità;
- perché riduce ancora di più i costi della politica.

Una volta tanto non ci accuseranno di aver già deciso senza coinvolgere i cittadini, perché l'ultima decisione spetta proprio a loro.

Saranno i cittadini a scegliere se salvaguardare la “poltrona del sindaco” intesa come puro attaccamento al “campanile”, oppure puntare ad avere una amministrazione che conta di più, più efficiente e che garantisce i servizi.

Infine ci piace pensare che questa nostra proposta di fusione possa essere l'inizio di una riorganizzazione dei comuni di tutta la Bassa Val di Cecina, con l'auspicio che nei prossimi anni e con la definitiva scomparsa delle province, si creino le condizioni per amministrare concentrandosi su un unico grande territorio.

Comunque ritengo che ognuno di noi amministratori dovrebbe sentire “l'obbligo” politico e morale di offrire alla propria comunità la possibilità di valutare l'opportunità della fusione di comuni. In futuro, altrimenti, potrebbe esserci contestato il fatto di aver precluso una possibilità strategica di cambiamento che poteva essere anche di grande aiuto per uscire, prima e meglio, da un periodo di congiuntura e grave depressione economica dei nostri territori.

È evidente quindi il mio pensiero in favore di una riassetto istituzionale tramite fusione di comuni e unioni e in questi anni, ho apprezzato molto gli sforzi della Regione nel cercare di promuovere unioni e fusioni. Ritengo invece inadeguato il ruolo avuto in materia dal governo centrale, soprattutto nei confronti dei piccoli comuni. Ritengo indispensabile una riforma generale di riassetto istituzionale che provenga dallo Stato centrale. L'incertezza della normativa nazionale in questo settore, ha creato enormi problemi e confusione, occorre urgentemente quindi un provvedimento che faccia chiarezza e individui chiaramente il progetto al quale tendere. La Legge “Del Rio” non è sufficiente e per certi versi ha creato ancor più problemi, in particolare con le province per le quali era ed è auspicabile una semplificazione per accorpamento in attesa di una riforma appunto più strutturata che ne riorganizzi competenze e funzioni. Inoltre, visto che i piccoli comuni sono la grande maggioranza e che governano su ben oltre la metà del territorio nazionale e comprendono più di 10.000.000 di cittadini, nel progetto di riassetto istituzionale meritano una attenzione normativa specifica che ponga anche fine a periodi di proroghe e incertezza che hanno

favorito l'immobilismo piuttosto che il cambiamento, dando la possibilità di pensare che prima o poi tutto sarebbe rimasto come prima.

Dobbiamo contrastare l'immobilismo con una politica che sceglie e torna ad essere lungimirante, non tanto per le nostre generazioni ma per quelle che verranno.

Auspico infine che il Partito Democratico consolidi il ruolo di protagonista in questa sfida storica di cambiamento, con una proposta di riorganizzazione degli enti locali dettagliata, chiara e inequivocabile, che consenta una espressione politica unitaria in materia, da parte di tutti gli amministratori del PD nei comuni.

Il percorso dell'Abetone e di Cutigliano

Tommaso Braccesi sindaco di Cutigliano

I Consigli comunali di Abetone e Cutigliano, dopo un preliminare percorso partecipativo, si sono pronunciati favorevolmente alla fusione fra Abetone e Cutigliano approvando identica delibera con oggetto: *“Proposta di legge alla Giunta Regionale volta alla fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano ai sensi degli artt. 58 e ss. della Legge Regionale 23 novembre 2007 n.62.”*

Si tratta di una grande opportunità per rafforzare e valorizzare questo territorio che ha l'orgoglio e l'ambizione di essere l'Alta Montagna Toscana e come tale affermarsi nella revisione istituzionale attualmente in corso. Un territorio che sente forte la “crisi” ma che cerca di rispondere trovando soluzioni straordinarie e dedicandosi alla costruzione del proprio futuro.

Il nuovo Comune mette insieme due realtà confinanti e integrate sia per storia che per caratteristiche socio/economiche valorizzando il senso d'identità e di appartenenza come valori costitutivi di una piccola comunità locale di montagna (il nuovo comune montano di Abetone Cutigliano conterà circa 2.200 abitanti e misurerà circa 75 Km² di superficie).

Si ricorda che originariamente Abetone era compreso in parte nella comunità di Cutigliano e in parte in quella di Fiumalbo (Modena). Divenne poi comune autonomo ai tempi del fascismo a seguito dell'emanazione del Regio Decreto n. 1297 del 14 giugno 1936.

La nuova realtà istituzionale dell'alta montagna non solo semplifica e ottimizza il quadro istituzionale montano ma ne favorirà lo sviluppo e la crescita economica.

Dati alla mano il nuovo Comune porterà lievi risparmi di gestione, recupero di efficienza attraverso una riorganizzazione interna, ottimizzazione delle risorse umane, maggiore specializzazione all'interno dell'area tecnica con suddivisione dei settori di intervento (lavori pubblici, ambiente, governo del territorio, ecc.), mantenimento degli standard dei servizi erogati a cittadini e imprese, conferma delle due sedi comunali, nuovi e ingenti trasferimenti di risorse economiche. Tutto ciò continuando a mantenere saldo e vicino il rapporto fra eletti ed elettori, infatti, seppur diminuita (quasi dimezzata), resterà un'adequata rappresentanza con nove consiglieri e un massimo di tre assessori.

Il Referendum consultivo è indetto per domenica 29 e lunedì 30 novembre 2015.

Il percorso dei Comuni di Castiglion Fibocchi e Capolona

Salvatore Montanaro, sindaco Castiglion Fibocchi, e Alberto Ciolfi, sindaco Capolona

Il percorso per la fusione dei comuni di Castiglion Fibocchi e di Capolona, in provincia di Arezzo, si è avviato con l'approvazione, nel consiglio comunale del 31 marzo 2015, di una mozione, nella quale si prendeva atto delle difficoltà, per piccoli comuni come il nostro, determinate anche dall'obbligo di associare le funzioni e si dava mandato a Sindaco e Giunta di verificare percorsi che, superando il modello delle Unioni e delle Convenzioni, facesse emergere le opportunità ed i vantaggi di una eventuale fusione con i comuni confinanti.

Si è aperto così un dialogo ed un confronto con tutti i comuni confinanti riprendendo con Capolona un rapporto già avuto in passato attraverso un Ufficio Unico nel quale erano state conferite ed esercitate in convenzione alcune funzioni.

Si è avviato così un percorso di approfondimento, passato anche attraverso la discussione in cinque Consigli comunali, uno dei quali congiunto con Capolona ed aperto, a seguito dei quali, intorno alla fine di Luglio, entrambi i Consigli Comunale hanno deliberato di avviare l'iter procedurale per la costituzione del comune unico di Capolona Castiglion Fibocchi.

Nel frattempo si sono tenute diverse assemblee pubbliche in entrambi i comuni finalizzate a favorire la partecipazione ed il coinvolgimento più capillare possibile di tutti i cittadini, invitati a condividere la scelta e sollecitati a valutare vantaggi e benefici, anche economici, legati alla fusione, superando diffidenze e incertezze derivanti dalla novità e dalla paura di perdere la municipalità.

Non è facile soprattutto in piccoli paesi come i nostri, convincere le persone che anche con la fusione due comunità possono stare insieme conservando e condividendo le rispettive storie e tradizioni proprio attraverso l'istituto della Municipalità, che la legge consente di prevedere, anche con lo Statuto del nuovo comune nel quale possono essere formalizzate tali previsioni, assieme al principio della "pariteticità".

Il lavoro di parlare attraverso iniziative diversificate con tutti i cittadini sta continuando e sarà un impegno costante fino al referendum.

La nostra proposta è attualmente all'esame degli organi della Regione che hanno già predisposto, d'intesa con noi, la bozza di legge regionale che la Giunta sottoporrà, nelle prossime settimane all'esame dell'apposita commissione consiliare.

La legge prevederà che il referendum si svolga nella primavera del 2016 e che la costituzione del comune unico avvenga a partire dal primo gennaio 2017, con la nomina di un commissario che, unitamente ai due sindaci in carica porteranno l'Ente alle elezioni nella primavera del 2017.

Unione comunale del Chianti fiorentino e percorso di fusine di Tavarnelle e Barberino

David Baroncelli, Sindaco Tavarnelle in Val di Pesa

L'Unione Comunale del Chianti Fiorentino nasce nel 2010, a seguito e come evoluzione dell'esperienza delle gestioni associate dei Comuni di Tavarnelle Val di Pesa e Barberino Val d'Elsa.

I due comuni in un periodo compreso tra il 2006 e il 2009 avevano associato 39 servizi, tra cui i servizi Scuola, Sociale, Personale, Polizia Locale, Cultura, Manutenzioni Ordinarie ed altri. In seguito a questa esperienza nel 2010 si costituisce l'Unione Comunale del Chianti Fiorentino, aprendo in questo processo la strada all'integrazione anche al Comune di San Casciano in Val di Pesa che entra nell'Unione a partire dal 2011 con i servizi di Polizia Locale, Politiche della Casa, CED.

Nel 2014 il Comune di Barberino Val d'Elsa in quanto con popolazione inferiore ai 5000 abitanti conferisce all'Unione le funzioni fondamentali stabilite per legge, tra cui si annovera Edilizia Scolastica, Ragioneria e si stipula una convenzione con il Comune di Tavarnelle Val di Pesa per la funzione di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Sempre nello stesso anno si stipula un protocollo di intesa con il Comune di Greve in Chianti per il suo ingresso nell'Unione Comunale del Chianti Fiorentino a partire dal 2016 con funzioni di gestione dei Servizi Sociali, Personale, Statistica e altre funzioni da attivare gradualmente e progressivamente.

All'interno di questa Unione che vede come strategica la gestione unitaria di una serie di servizi per il Chianti Fiorentino, resta il tema dei due Comuni di Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa che parallelamente all'ampliamento dell'Unione hanno come obiettivo nel termine di questo mandato amministrativo la celebrazione del referendum per la fusione dei due Comuni. Infatti oramai nell'Unione lo stesso Comune di Tavarnelle pur non essendo tra i Comuni obbligati ha conferito la quasi totalità delle funzioni fondamentali procedendo simmetricamente con Barberino per elaborare un modello di gestione amministrativa unitaria che sia prodromica alla creazione della struttura del comune unico.

In corso è il lavoro di perfezionamento di questo progetto e articolazione dei servizi sul territorio in modo da far percepire al cittadino il valore dell'unità amministrativa e la non frustrazione della esperienza comunitaria locale o microlocale.

Il percorso di Montalcino e San Giovanni d'Asso

Silvio Franceschelli, Sindaco di Montalcino

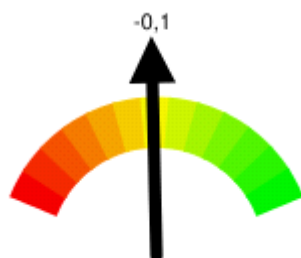
Comune di Montalcino

Località del Comune: Torrenieri, Castelnuovo dell'Abate, Monte Amiata Scalo, Tavernelle, Camigliano, S. Angelo in Colle e S. Angelo Scalo

Superficie: 243,62 Km² (24.000 ha) di cui 3.200 Ha occupati da vigneto, 14.000 Ha da boschi ed il restante da seminativi ed arborati

Popolazione Residente **5.127** (M 2.459, F 2.668); Densità per Km²: 21,0

Dati Statistici sul Comune; *Distribuzione per Età*



% Trend Popolazione 2001-2014

Attività economiche prevalenti – Agricoltura -Turismo

Un territorio che nel 2015 si stima raggiunga un fatturato di circa 900 milioni di euro, a tanto ammonta il brand Montalcino monitorato anche da autorevoli fonti, di cui 700 milioni come fatturato di beni e servizi e 200 milioni in investimenti infrastrutturali (prevalentemente nel settore delle aziende vitivinicole con i reimpianti dei vigneti per circa 250/300 ha annui ed il dimensionamento delle cantine alle nuove esigenze produttive).

Il territorio impiega circa 3.500/4.000 persone, in prevalenza nel settore vitivinicolo, e vede il valore medio di un ettaro di vigneto a quota 400mila euro. Per oltre il 75% del fatturato questo è

rappresentato dalle esportazioni, con le aziende vitivinicole che operano mediamente in 20/30 paesi, rappresentando un veicolo promozionale/turistico fondamentale.

Con le sue 300 aziende vitivinicole il settore del turismo enogastronomico è cresciuto a doppia cifra negli ultimi 3/4 anni, ove i pernottamenti sono aumentati dal 2012 al 2014 di un buon 40% e vedono un'ulteriore crescita nel 2015, stimata in + 25/30%, con un flusso generale di visitatori di circa 1,5 / 2 milioni annui.

***** **

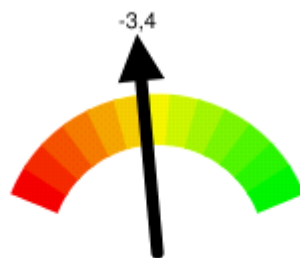
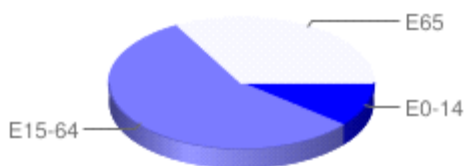
Comune di San Giovanni d'Asso

Località del Comune: Montisi, Lucignano d'Asso e Monterongriffoli

Superficie: 66,36 Kmq. densità per Kmq 13,3

Popolazione Residente 882 persone (M 430, F 452)

Dati Statistici sul Comune; *Distribuzione per Età*



% Trend Popolazione 2001-2014

Attività economiche prevalenti – Agricoltura - Turismo

Un territorio che nel 2015 si stima raggiunga un fatturato di circa 30/40 milioni di euro, a tanto ammonta la stima del brand San Giovanni d'Asso con prevalenza del settore agricolo ed importante rilievo del settore turistico ricettivo che conta circa 40.000 presenze annue.

Il territorio impiega circa 300/400 persone, in prevalenza nel settore agricolo ove è rinomato per l'olio, il vino, il miele ed il formaggio, oltre ad essere un distretto unico per il Tartufo Bianco delle Crete Senesi e la sua lavorazione.

Sono circa 80 le aziende agricole ed agrituristiche, con una costante crescita negli ultimi 3/4 anni ove anche i pernottamenti sono cresciuti in modo consistente.

***** **

PRESUPPOSTI DELLA FUSIONE

I Comuni di cui trattasi sono zone di produzione agricola ove insistono delle Denominazioni di Origine Territoriali che non possono in alcun modo vedere snaturata la loro area di produzione, che se da un lato è tutelata dai disciplinari, deve essere garantita anche nei processi amministrativi di aggregazione che si vanno a compiere.

Infatti, la forza di penetrazione nell'export dei prodotti agricoli locali è l'identificazione degli stessi con le aree di produzione e con l'insieme di valori - non solo agronomici ma anche paesaggistici, storici, culturali, etc. - che vi insistono. Nello specifico uno dei motivi del successo mondiale del Brunello di Montalcino è l'identificazione territoriale che lo rende non riproducibile in altre zone. Questo vale ancora di più per il Tartufo delle Crete Senesi che tra le varie aree di crescita trova il suo luogo principe, anche di valorizzazione, in San Giovanni d'Asso.

Il passo successivo delle Denominazioni Territoriali è l'assunzione delle stesse a Marchio Territoriale, rispetto al quale occorre la massima attenzione e tutela anche nei percorsi amministrativi dei territori, al fine di non generare confusione nel mercato e distrazione dai Luoghi di Origine Storica; per cui non potrebbe mai scriversi in un'etichetta Brunello di Montalcino, prodotto in Val d'Orcia oppure a Montalcino-S. Giovanni d'Asso perché l'operatore mondiale non comprenderebbe mai che tale dicitura non incide sull'Origine del prodotto ma è figlia di sole vicissitudini amministrative.

Per questo motivo la fusione in esame avrà effetti patrimoniali sui territori, da ponderare con attenzione, e potrà compiersi solamente se rimane intatta la denominazione Comune di Montalcino, senza diciture aggiuntive, al pari della garanzia sull'area di produzione del Brunello e del Tartufo, così come esistenti attualmente.

IPOSTESI E PROBLEMATICHE INERENTI LA FUSIONE AMMINISTRATIVA DEI DUE COMUNI

L'obiettivo che le due amministrazioni si propongono col tema della fusione amministrativa non è solamente quello di razionalizzare il sistema di gestione interna ma soprattutto di rafforzare la connotazione economica e di sviluppo dei propri territori.

Se da un lato il principio guida generale delle fusioni è quello di ottimizzare i costi di gestione amministrativa della macchina pubblica, in questa fattispecie si parte dall'assunto che un'eventuale fusione genererebbe un Comune "Leader" nel settore dell'agroalimentare di nicchia (vino, olio, miele, formaggio, zafferano e tartufo), di alta gamma qualitativa, a valenza territoriale ma con proiezione mondiale a cui accompagnare la formazione professionale nel settore dell'agroalimentare. E' dal "territorio" che si può generare, nelle aree rurali come le nostre, quel plusvalore economico che rappresenta la nostra identità, non riproducibile e replicabile in altre zone del mondo, tale da garantire uno sviluppo sostenibile, con reddito alle imprese ed occupazione.

Infatti, nell'esaminare la possibilità della fusione, le amministrazioni hanno tenuto in considerazione la natura paesaggistica simile dei territori, la vocazione agroalimentare di qualità degli stessi, poiché in difetto dei predetti presupposti non si sarebbe potuto nemmeno affrontare alcun percorso amministrativo.

Non di meno rilevante è la superficie da amministrare in quanto, con la fusione in oggetto, si genererebbe un comune sostenibile in termini di estensione, pari a 310 Km², ritenendo che nell'esaminare le fusioni non si possa partire dal solo concetto degli "Abitanti Residenti", perché il dato dell'estensione in aree a bassa densità abitativa, come lo sono i nostri territori rurali, è determinante al fine di rendere gestibile e fruibile il servizio ai cittadini.

Un altro dato rilevante è l'infrastruttura esistente nei territori (strade, scuole, caserme dei C.C. e VF, presidio ospedaliero, etc...) che nell'ipotesi di fusione si integrerebbe in modo tale da dimensionale e di garantire la loro permanenza senza duplicati.

Unione o Fusione??? Decisamente Fusione!!!!!!

Catuscia Lari segretario Pd Chiesina Uzzanese

L'Italia negli ultimi decenni ha attraversato vari mutamenti, marginali, profondi, temporanei ecc, mutamenti che ci hanno imposto di prendere coscienza del fatto che, volenti o nolenti, viviamo nel cambiamento e da questo dobbiamo prendere spunto per rispondere ai bisogni e alle necessità attuali dei cittadini. Se come in un futuro non lontano si andranno delineando nuovi assetti istituzionali, che vedranno l'eliminazione delle Province e l'accorpamento dei Comuni per un coordinamento di area vasta, il divario tra cittadini ed istituzioni sarà più significativo con il rischio di perdere le basi su cui poggia lo scambio comunicativo.

Le nostre amministrazioni ormai da anni lavorano insieme, ed un numero sempre più elevato di servizi, vengono erogati in forma associata, senza che in molti casi il cittadino ne sia a conoscenza. Gran parte del personale dei Comuni è stato trasferito o verrà trasferito in Unione e nel giro di pochi anni all'interno dei Comuni rimarranno soltanto attività di supporto istituzionale, servizi demografici e gestione finanziaria. Saremmo così arrivati alla massima espressione possibile di integrazione che non basterà ad affrontare le nuove esigenze della cittadinanza.

Per questo la Fusione a mio avviso rappresenta un salto di qualità, attraverso la costruzione di una "casa comune" che permetta di fare le scelte necessarie nei tempi giusti. Per quanto ampio possa essere, un processo di conferimento alle Unioni di servizi e funzioni da parte degli enti associati, numerose sono le difficoltà; si pensi ai problemi legati alle diversità delle pratiche e degli assetti organizzativi precedenti, ai regolamenti e alle norme comunali; alle resistenze e diffidenze del personale amministrativo, specie quello che dai singoli comuni deve essere collocato nelle strutture dell'unione.

Come emerge da ricerche sul campo e da analisi presenti in letteratura, la difficoltà di stipulare accordi tra Amministrazioni, la complessità delle procedure amministrative, la difficoltà nella gestione dei rapporti inter-istituzionali così come nei processi decisionali, sono resistenze a dare avvio e/o consolidare l'esperienza delle Unioni. (B. Baldi e G. Xilo, Contributi, dall'Unione alla Fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità, le forme, 2012).

Anche se da una parte le Unioni hanno mostrato per alcuni servizi, notevoli performance in termini di migliore efficienza ed efficacia, dall'altra, non hanno quasi mai portato a forme di governo unitario (es. settore urbanistico) ed hanno parzialmente favorito una reale armonizzazione delle regole di gestione e di governo dei beni pubblici.

Diciamo che le Unioni hanno funzionato bene per ottenere economie di scala e per specializzare alcune funzioni di governo, ma non per integrare le politiche sviluppate dai singoli Comuni, i quali spesso mantengono modalità operative, costi e tariffe di servizio molto diverse fra loro (B. Baldi e G. Xilo).

La Fusione prospetta notevoli vantaggi: porterà ad un aumento del personale, ad una loro specializzazione, a semplificare e rendere più trasparenti i processi decisionali, ad un miglioramento della qualità di prestazione dei servizi, a maggiori economie di scale.

La Fusione di tutti quei piccoli comuni con più o meno di 5000 abitanti risponde non solo all'esigenza di superare la frammentazione amministrativa attuale ma anche quella di creare le migliori condizioni organizzative di governo sul territorio e poter così istituire un unico soggetto politico e amministrativo in grado di esprimersi a livello regionale con maggior peso. Ogni passo fatto verso la Fusione è un passo verso la sburocratizzazione e la semplificazione a favore dei cittadini e delle imprese in loco. Al di là della crisi economica in cui verte il paese, al di là della possibilità di usufruire degli incentivi (nazionali e regionali 9+9 milioni di euro) al di là delle riduzioni dei costi della politica (-260 milioni di euro) al di là dello svincolo del patto di stabilità (2/3 anni), al di là che con i risparmi potremmo pensare ad un piano di investimenti per le politiche della scuola, per quelle sociali, ambientali, energetiche ecc., la Fusione deve essere vista come un'opportunità per i cittadini, sul piano dell'identità, delle scelte dirette e della partecipazione alla vita democratica.

Documento Federazione PD Grosseto sullo stato economico dei comuni e sullo sviluppo dell'associazionismo e delle fusioni

In vista del confronto sulla legge di stabilità 2016, in una fase di profondo dibattito in merito alle migliori operazioni da intraprendere per il funzionamento della macchina amministrativa, il Partito provinciale di Grosseto tiene a rimarcare la necessità di attirare l'attenzione verso le esigenze delle nostre Amministrazioni per promuovere un'ampia discussione volta al miglioramento delle condizioni di governabilità dei nostri territori.

A questo scopo il Pd provinciale si è dotato di un organismo composto da Sindaci ed Amministratori, all'interno del quale favorire la maggiore partecipazione ed un costante confronto, studiando insieme proposte per l'individuazione di nuove politiche sovra comunali di sviluppo economico, programmazione, gestione dei servizi e pianificazione del territorio, da sottoporre all'attenzione dei livelli politici ed istituzionali superiori, per intraprendere un processo di crescita dei nostri territori e mettere fine ad un lungo periodo di tagli alle risorse dei nostri Comuni, che di fatto ha prodotto un proliferarsi di forti criticità nell'esercizio dell'attività amministrativa.

In un contesto di fondamentali riforme istituzionali per il riordino degli enti locali e di incalzanti interventi normativi atti ad una necessaria razionalizzazione della spesa pubblica, molti Comuni di dimensioni piccole e medie si stanno scontrando con problemi di liquidità di cassa dovuti all'assenza di bilanci strutturati che consentano di far fronte alle spese, a fronte di una importante diminuzione dei trasferimenti statali.

Già il D.L. 78/2015 ha introdotto una serie di misure finalizzate a migliorare il funzionamento degli Enti Locali, con una particolare attenzione rivolta alle Città metropolitane.

Il Pd grossetano ritiene indispensabile mantenere alta l'attenzione anche sulle realtà locali minori (piccoli e medi Comuni) che, di fatto, rappresentano circa il 70% del territorio del Paese.

In materia di finanza locale, oltre all'indispensabile superamento del Patto di stabilità (ad oggi annunciato per il 2017), il Partito Democratico di Grosseto ritiene necessario avviare un definitivo riassetto della fiscalità locale, attraverso la costruzione di un sistema che garantisca ai Comuni un livello di entrate certe, erogate tempestivamente e di esclusiva titolarità comunale, affinché questi enti possano iniziare a svolgere una concreta attività di programmazione e di investimento sul territorio.

Ad oggi, i Comuni hanno aliquote fiscali spesso molto diversificate. Anche i Comuni in cui le aliquote hanno raggiunto il limite massimo, spesso incontrano forti difficoltà nel mantenimento del livello di servizi al cittadino.

E' importante prevedere con precisione quali saranno le ricadute dell'azzeramento della tassa sulla prima casa e quali saranno gli interventi attuabili dagli enti per compensare la conseguente riduzione del gettito comunale, provocata dal venire meno delle entrate relative all'attuale riscossione delle aliquote IMU e TASI; nonché garantire un più ampio margine di discrezionalità per le manovre di bilancio.

In materia di servizi, obiettivo primario di ogni singola amministrazione è garantirne il mantenimento. Su questo fronte, per sopperire ad alcune di queste criticità, insieme ai nostri Sindaci, sarà valutata l'opportunità di adottare azioni mirate ad incentivare forme associative di funzioni, favorire la formazione di Unioni di Comuni e fusioni, promuovendo la nascita di centrali uniche di committenza anche a livello provinciale, elaborando strategie e ricercando strumenti per la valorizzazione del patrimonio, al fine di sviluppare una migliore gestione dei servizi.

Occorre partire da un punto fermo: soltanto attraverso uno sviluppo concreto dell'associazionismo e delle fusioni sarà possibile per i piccoli Comuni raggiungere auspicati livelli di adeguatezza e vedersi garantiti quegli spazi di autonomia, senza che si sottraggano a essi le competenze di cui sono titolari in base alla Costituzione per rimetterle ad altri livelli di governo del territorio.

Naturalmente questo complesso e ambizioso percorso non può fare a meno di tenere conto della **volontà** e del confronto con i singoli territori. Pertanto, l'azione del partito deve essere di forte stimolo verso il processo associazionistico e di fusione senza però intaccare il principio volontaristico e di autodeterminazione dei singoli territori. La via della obbligatorietà rigidamente riferita sia alla quasi totalità delle funzioni fondamentali sia alla necessità di far transitare nella forma associativa prescelta (Unione o Convenzione) l'intero pacchetto dei servizi e delle attività di ciascuna funzione fondamentale (vincolo della indivisibilità delle funzioni fondamentali) sul campo si è rivelata inadatta a realizzare lo scopo di una effettiva migliore organizzazione dei servizi sui territori. Si pensi a funzioni fondamentali complesse come quella dell'Amministrazione generale costituita dai servizi di segreteria, da quelle di ragioneria e tributi e dall'ufficio tecnico per comprendere la grande difficoltà ad aggregare, tutti insieme e fra gli stessi comuni, servizi così essenziali e così eterogenei (e trasversali anche per altre funzioni). Il continuo rinvio delle scadenze degli obblighi associativi ha ingenerato ulteriori aspettative di rinvio degli obblighi sostanzialmente premiando gli inadempienti e rendendo inutile il rigore cui si sono assoggettati i comuni che hanno rispettato gli obblighi. I Comuni devono poter conoscere, per potersi su tale terreno proficuamente impegnare, su quali indirizzi il legislatore intende spingere il sistema autonomistico territoriale.

Nel merito dei futuri disegni associativi occorre:

- Che sia assicurato un ampio margine di flessibilità decisionale sulle attività ed i servizi da associare superando definitivamente la rigidità dell'indivisibilità delle funzioni da associare: ciò favorirà sia la ricerca e individuazione delle più opportune forme organizzativo/gestionali;
- la possibilità di tenere sul terreno associativo non solo i piccoli comuni ma anche quelle di più consistente dimensione;
- che siano individuate una serie di incentivazioni sia finanziarie (contribuzioni e sostegni) sia giuridiche (riduzione dei vincoli) che inneschino processi virtuosi spiegabili e percepibili dalle popolazioni interessate;
- che infine i disegni associativi si inquadrino in percorsi che possano facilitare la maturazione per l'incrementarsi delle ipotesi di fusione e/o unione che diano luogo a enti territoriali di dimensioni adeguate.

In materia di bilancio adotteremo tutte le azioni necessarie per una razionalizzazione delle risorse attraverso un'analisi degli attuali criteri di spesa e lo studio di fattibilità e vantaggio circa la possibile introduzione di un meccanismo di perequazione fra i Comuni più ricchi e quelli più poveri dell'entroterra o montani.

Nella convinzione che il concreto superamento delle difficoltà attualmente riscontrate dalle amministrazioni dei piccoli Comuni necessitino comunque dell'aiuto di specifici interventi risolutivi da parte dello Stato, il nostro partito chiede al Governo di adottare ogni azione necessaria all'avvio di una nuova stagione che superi l'incertezza nel governo dei territori e che dia margini di manovra tali da consentire concretamente ai Sindaci ed agli Amministratori del Partito Democratico di contribuire efficacemente al compimento di un tangibile processo di riforma che renda le istituzioni e la politica al compiuto servizio dei cittadini.