

sarà presente, avrà voce, dovrà collaborare con le altre.

Gli ostacoli da superare

Ci sono due insidie da superare (anche per "orientare il ponte"). La prima riguarda gli **apparati professionali e il management** (i segretari, i direttori generali, tutti i dirigenti). In amministrazioni di secondo livello, governate da sindaci già impegnati nei propri comuni, la **dialettica tra "politica e gestione"**, molto discussa e poco e male praticata, deve avere una

forza nuova, con regole certe e, soprattutto, piena consapevolezza e responsabilità di ambedue le parti. Forti indirizzi politici e forte autonomia gestionale. Altrimenti non funzionerà nulla. L'altra riguarda il **riordino delle funzioni non più "fondamentali"**, da attribuire anzitutto ai comuni e alle loro forme associative. La legge garantisce tempi certi e al tempo stesso il pieno coinvolgimento delle amministrazioni e delle rappresentanze dei lavoratori: si può e si deve fare bene. Ma se preva-

lesse il **gattopardismo** - aggrapparsi alle difficoltà o a qualche appiglio nascosto in questo o quel comma per non cambiare nulla, o il meno possibile - il risultato sarebbe disastroso: altro che ponte, **la riforma sarebbe un trampolino verso il caos**, con la vittoria di un demagogico furore demolitorio che non si preoccupa dei territori, della concretezza dei loro problemi, della necessità di far funzionare tutta l'Italia, in tutte le sue parti, nelle metropoli come nelle aree interne o di montagna. ●

A FORUM PA 2014 (Palazzo dei Congressi di Roma, 27-29 maggio)

Il tema della riforma delle province sarà al centro dell'incontro

Processi di attuazione della legge 56/2014 sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni

Roma, mercoledì 28 maggio a partire dalle ore 15.00

www.forumpa.it

Comuni uniti o comuni fusi?

Il tema del rapporto tra Unioni e fusioni di comuni è di grande interesse e attualità. Vediamo perché

di Luca Marmo *

Il 7 aprile 2014, con l'approvazione della legge n. 56/2014, è andato definitivamente in porto l'ultimo intervento normativo in materia di riordino degli enti locali. La

legge in questione rafforza ulteriormente l'idea di una gestione organizzata per macro aree dotate di maggiore peso e costituisce occasione per riflettere, una volta di più, sulle

lentezze e le storture prodotte da una politica locale spesso avvitata su una visione rigidamente localistica dei fenomeni in atto. Di grande interesse, da questo punto di vista, è il tema del **rapporto fra Unioni e fusioni di comuni**. Per i municipi al di sotto dei 5mila abitanti si conferma l'obbligo di conferimento delle funzioni fondamentali alle Unioni nella logica di imporre, per via normativa, una lettura "larga" dei

* Comune di San Marcello Pistoiese

territori, cui si aggiunge la spinta all'incremento delle dimensioni di servizio quale strumento per realizzare le economie di scala che ne conseguono.

Le Unioni di comuni

Al netto degli intenti del legislatore, le Unioni sono e rimangono **enti spuri**, che non hanno dignità costituzionale e che non sanciscono, di fatto, il passaggio ad un modello di gestione di tipo comprensoriale. Le ragioni di questa non convergenza fra intenzioni e risultato stanno nella natura delle Unioni quali **enti di secondo livello**. La logica insita nell'impianto della norma vorrebbe che il processo di accorpamento delle funzioni generasse, sul lato dei comuni, un progressivo svuotamento delle competenze, che condurrebbero a veri e propri enti "fantasma" senza più alcuna ragione di essere. Da qui nasce la **resistenza al cambiamento**. È altamente improbabile che i Sindaci, eletti direttamente dai cittadini, possano rinunciare a parti cospicue della loro autonomia decisionale in nome di una diluizione di queste prerogative all'interno delle Unioni. Anche immaginando un livello di maturità adeguato e una forte determinazione associativa da parte degli amministratori locali, sarebbero le pressioni dei citta-

dini a riportare l'attenzione dei Sindaci ai temi ristretti delle porzioni di territorio cui appartengono. In questa chiave le Unioni, assai più che come luogo della sintesi, si configurano come **terreno di scontro**, come pseudo-istituzioni non legittimate e tenute per legge a svolgere il ruolo di super-comuni.

A complicare il quadro la semplice **facoltà**, e non l'obbligo, di **adesione da parte degli enti con popolazione superiore ai 5mila abitanti**. Nella geografia frastagliata dei piccoli comuni italiani ne esistono alcuni, spesso confinanti con altri di dimensioni microscopiche, che possono vantare tali dimensioni demografiche. Ebbene può accadere, e spesso accade, che questi comuni facciano la **scelta di rimanere fuori dalle Unioni**, precludendo di fatto, a se stessi come agli altri, la possibilità di organizzare i servizi entro ambiti geografici ottimali. Le adesioni di questi enti alle Unioni, laddove si registrano, avvengono per lo più per ragioni puramente di principio, quindi senza la convinzione che è necessaria per attuare con profitto riorganizzazioni complesse come quelle di cui si tratta. Il risultato di queste dinamiche è che **si producono spesso comportamenti ondivaghi**: comuni che entrano ed escono dalle Unioni con spezzoni di

servizio a seconda delle convenienze, vere o presunte, che si possono trarre dallo star dentro o dallo star fuori.

A tutto questo si deve aggiungere che le Unioni, anche in condizioni di funzionamento ideale, determinano per loro natura una **uplicazione di parte degli adempimenti**. Servizi come segreteria, protocollo e ragioneria, solo per citarne alcuni, debbono funzionare su entrambi i "fronti", con tutto quello che ne consegue in termini di acquisto di beni e di impiego del personale dedicato.

Le fusioni

In questo quadro, considerato che un ripensamento delle dimensioni di gestione dei territori è imposto dai tempi, l'unica strada che appare percorribile **senza** che si producano **costi aggiuntivi e inefficienze**, appare quella delle fusioni. Sia chiaro: le fusioni non rappresentano la "panacea di tutti i mali". I comuni, grandi o piccoli che siano, sono semplicemente strumenti, e gli strumenti producono effetti in relazione a come li si usa. Per **gestire il passaggio** serviranno intelligenza, per comprendere a fondo le ragioni del salto, capacità organizzativa, per anticipare e gestire le criticità insite in ogni cambiamento, e soprattutto coraggio: il **coraggio delle scelte radicali**. ●

A FORUM PA 2014 (Palazzo dei Congressi di Roma, 27-29 maggio)

il tema delle unioni di Comuni sarà al centro dell'incontro

Processi di attuazione della legge 56/2014 sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni

Roma, mercoledì 28 maggio a partire dalle ore 15.00

www.forumpa.it