



***"Verso una nuova
articolazione
degli enti locali
di fronte
alle sfide
del terzo millennio"***

WORKSHOP

Introduzione:

LUCIA CIAMPI

*Deputata, membro della Commissione VII Cultura, Università e Ricerca
già Presidente Unione dei comuni della Valdera*

L'Unione dei Comuni della Valdera è risultata, per le amministrazioni locali, un presidio per gestire i servizi su scala più appropriata e per governare in forme solidali e sinergiche in un contesto difficile, incerto nelle prospettive socioeconomiche e istituzionali.

In questo momento storico viviamo una fase di transizione in cui non ci sono ancora schemi di riferimento nuovi, adeguati a una società in cambiamento. Nella XVII legislatura è stata fatta una riforma degli assetti di governo locale che poi non è giunta a compimento.

È il momento ora conoscere l'indirizzo politico del Governo.

L'Unione Valdera nasce come casa comune per razionalizzare e coordinare i Comuni e confrontarsi e attuare politiche a livello sovracomunale.

Come organizzarci si può discutere, ma che un'organizzazione sovracomunale sia indispensabile è una convinzione mia e dei colleghi Sindaci che insieme a me hanno sostenuto questo Ente. Oggi credo ancora che l'Unione faccia la forza degli enti partecipanti. Possiamo pensare di far meglio da soli, ma è un'illusione.

Nei primi dieci anni l'Unione si è sviluppata e poi ha resistito alle difficoltà derivanti dalla separazione di alcuni Comuni. Oggi l'Unione dei Comuni della Valdera è una realtà di cui difficilmente si può fare a meno.

L'Unione nasce il 30.10.2008 non come ente a cui trasferire risorse e competenze per svolgere funzioni (come ad esempio la gestione dei rifiuti o delle reti idriche); neppure una palestra per una futura fusione, ma è stata concepita come la realizzazione di un processo di integrazione con sufficienti gradi di libertà per le diverse realtà, una casa comune attraverso cui razionalizzare e coordinare il sistema dell'amministrazione locale.

L'Unione Valdera ha assunto il ruolo di back office per le funzioni ad essa attribuite, lasciando i punti di accesso per i servizi a domanda individuale decentrati sul territorio (front office): un'organizzazione territoriale integrata con un modello per funzioni (servizi scolastici, educativi e sociali, SUAP, polizia locale). Tutto per offrire un servizio migliore ai cittadini.

Questa impostazione non ha originato grandi risparmi di spesa, ma la qualità dei servizi prodotta si è elevata significativamente, in particolare per i piccoli Enti. Si è passati comunque da una fase espansiva a un ridimensionamento (da 200 dipendenti a 130 nel 2018).

Sono stati i recessi ad avere caratterizzato l'evoluzione del nuovo Ente



ROMA - 18 FEBBRAIO 2020
AULA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

(7 su 15). Una spinta alla disgregazione l'ha data l'obbligo di associazione delle funzioni fondamentali per i Comuni sotto 5000 abitanti (DL 78/2010), un percorso obbligato per una parte sola dei Comuni dell'Unione Valdera che ha divaricato le prospettive tra i Comuni non obbligati con percorso progressivo e Comuni obbligati con la priorità a mettersi in regola entro date certe (pur sempre rinviate).

L'Unione ha fatto anche registrare una fusione tra due Comuni membri nel 2014. In assenza di un assetto definitivo del sistema di governo locale, dove i rinvii dell'obbligo associativo da una parte e lo smantellamento delle amministrazioni provinciali dall'altra, hanno reso incerta la prospettiva. L'Unione si è adattata ai continui cambiamenti normativi piuttosto che delineare una concreta strategia di sviluppo.

RISULTATI: tema controverso soprattutto per le polemiche politiche da sempre suscitate. Sul piano tecnico è sempre stato problematico fare comparazioni coi Comuni. Ci sono comunque elementi oggettivi positivi, insieme ad alcuni elementi di criticità.

Dal 2008 al 2017 l'Unione ha beneficiato di entrate ordinarie dallo Stato e dalla Regione Toscana riducendo l'entità dei trasferimenti comunali. Entrate straordinarie a specifica destinazione nell'ordine di oltre 4.500 euro, che hanno permesso di incrementare o mantenere prestazioni e servizi come ad esempio l'impiego degli avanzi di amministrazione. Grazie a queste entrate si sono finanziati investimenti, progetti e spese straordinarie per centinaia di migliaia di euro (Società della salute, diritti all'educazione).

Investimenti pubblici. L'attribuzione, sia pur parziale, all'Unione dei Comuni in materia di opere pubbliche che ha permesso di realizzare investimenti, in particolare, di edilizia scolastica. Opere per oltre 15 milioni di euro. Vendita di servizi a Comuni esterni tramite convenzione.

CRITICITA'. L'integrazione di più organizzazioni per arrivare a un solo procedimento determina una maggiore rigidità procedurale rispetto al singolo Comune, più libero di adattarsi alle contingenze. Uno spazio di flessibilità rimane, ma deve essere frutto di concertazione.

Un altro aspetto critico è stato il bilanciamento tra l'organizzazione dei Comuni e quella dell'Unione.

Infine in un contesto di incertezza del quadro normativo ci sono state resistenze alla crescita dell'Unione, che poteva mettere in discussione alcune parti dell'Amministrazione comunale. Oggi l'Unione Valdera è un Ente ridimensionato nell'estensione, ma consolidato nella sua funzionalità. E' una struttura di supporto alla gestione comunale, in ambiti quali il personale, la statistica, i servizi sociali, quelli per il diritto allo studio, i servizi educativi alla prima infanzia, la rete bibliotecaria e archivistica, il Centro situazioni (CESI) di protezione civile, alcune funzioni urbanistiche di rilievo strategico (come il piano strutturale intercomunale) e altre ordinarie, il SUAP, che si occupa anche di promozione turistica, di TPL, di reclutamento del personale, svolge le funzioni di centrale di committenza

(ufficio gare), il servizio informatico, quello di polizia locale.

Attraverso il coordinamento dell'Unione, i Comuni della Valdera hanno potuto affrontare unite questioni che investono il territorio nel suo complesso.

Le prospettive future sono legate, oltre alla volontà politica dei comuni, alla definizione di quale debba essere il riparto delle competenze delle autonomie locali, quel sistema che oggi è in mezzo al guado, tra l'obbligo di gestione associata per i Comuni minori (mai pienamente attuato) e il depauperamento delle competenze delle provincie, senza un'alternativa chiara per le necessità della governance territoriale.

Dobbiamo avere la capacità di proporre un'agenda riformista per governare i territori e per dare nuove risposte a nuovi bisogni, perché il disegno del governo locale ereditato dal passato ha necessità di essere attualizzato.

E in questo contesto l'associazionismo dei comuni come lo consideriamo? Sono tutti elementi sui quali dovremmo dare chiare risposte.

On. Lucia Ciampi

SIMONE GHERI

Direttore ANCI Toscana

In merito all'opportunità di una nuova articolazione degli enti locali per affrontare le sfide che ci attendono nel prossimo futuro concordo con il punto di vista illustrato da Matteo Ricci, Vicepresidente dell'ANCI, ovvero che occorre rafforzare il senso del fare le cose insieme, non c'è bisogno di obblighi bensì di incentivi.

La nostra esperienza toscana ha luci ed ombre: non possiamo dire che in questi anni sia cresciuta la voglia di fare e stare nelle unioni, in teoria cresce l'esigenza ma poi si registrano numerosi casi di comuni che sono usciti o intendono uscire dalle Unioni.

Nonostante questo, a luglio, la Regione, anche su proposta dell'ANCI ha rivisto la legge sulle Unioni, confermando i fondi per le gestioni associate, allargandone lo spettro e semplificando alcune procedure. La Toscana ha altresì stabilito di prendere come aree di riferimento per la propria programmazione le zone socio sanitarie, dove i comuni sperimentano già da anni la collaborazione interistituzionale.

Noi pensiamo che sia fondamentale fare le cose insieme, ai Comuni e alle loro comunità condividere la forma con cui farlo partire dalle gestioni associate fino alle fusioni, passando dalle unioni.

Noi crediamo nelle Unioni, non le vediamo in contrapposizione con le Province. Sarebbe opportuno semplificare alcune procedure e funzionamenti, ad esempio vorremmo che non fosse obbligatoria la presenza dei sindaci, ma che potessero delegare un loro assessore.

Occorre comunque che il Parlamento intervenga sul tema delle autonomie locali, perché allo stato attuale delle cose, non possiamo andare avanti, si definisca quindi il ruolo delle Province e si dia una strutturazione nazionale alle Unioni, incentivando i Comuni che mettono insieme funzioni, siano essi piccoli o grandi, di montagna o urbanizzati."

Verso una nuova articolazione degli enti locali di fronte alle sfide del terzo millennio

Le unioni dei comuni: un'indagine sulle caratteristiche di alcuni enti del centro Italia

Prof. LUCA DEL BENE

Ordinario di Economia delle Aziende Pubbliche
Consulente e Formatore Enti Pubblici

Motivazione dello studio/obiettivi

- Obiettivo della ricerca:
 - Analisi di alcuni tratti peculiari delle unioni di comuni
 - Caratteristiche del percorso di gestione unitaria di funzioni e servizi
 - Le Unioni di Comuni come costellazioni funzionali caratterizzate da struttura di relazioni stabili tra unità organizzative diverse
 - Le motivazioni sottese alla costituzione dell'unione, le condizioni che ne determinano od ostacolano il buon funzionamento
 - Le tipologie di funzioni e servizi erogate in forma associata dalle unioni e le determinanti della scelta.

Framework teorico e letteratura

- Processo di progressivo **disimpegno** da parte dello Stato (Milward e Provan, 2000; Rhodes, 2008) e di **decentramento** delle funzioni.
- Percorsi di aggregazione delle amministrazioni pubbliche e configurazione (Provan e Kenis, 2008; Fredrickson e Fredricks, 2007; Klijn e Koppenjan, 2000)
- Creazione di **reti**, anche nell'approccio di *Public Governance* (Klijn, 2008)
- Il **decentramento in Italia**: dalla seconda metà degli anni '90
- Riforme a "Costituzione invariata" varata con la legge n. 59/1997, le leggi Costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001; legge 42/2009

Motivazioni per la creazione di un network (Dafflon e Perritaz, 2000; Powell, 1990; Borgonovi, 2000)

- Ricerca di **flessibilità e apprendimento**
- **Gestione** congiunta della produzione
- Innalzamento livello **qualitativo** dei servizi
- Miglioramento dell'**efficienza** nell'erogazione dei servizi

Tra incertezza e opportunità: i percorsi di aggregazione per gestione congiunta della produzione

- **Le unioni di comuni come *organizational networks***
 - la rete rappresenta un sistema alternativo a gerarchia e mercato, che implica la cooperazione tra gli attori
Provan e Kenis, 2008; Fredrickson e Fedricks, 2007; Klijn e Koppenjan, 2000; Klijn 2008; Prahalad e Krishnamy, 2009; Bacon, 2010; Horne e Shirley, 2009; Ronnback, 2008; Muller, 2010
- **La finalizzazione molteplice:**
 - Miglioramento della qualità e dell'efficienza
 - Riduzione della eccessiva frammentazione Dafflon e Perritaz, 2000
King e Ma, 2000; Dollery e Robotti, 2008; Lago-Peñas, Martinez-Vazquez, 2013; OECD, 2014
 - Internalizzazione delle esternalità e correzione della sotto-fornitura di particolari servizi da parte dei singoli comuni. Arachi, Di Liddo, Giuranno, 2016
- **L'assunto «non scontato»:**
 - Critiche all'ottenimento di economie di scala (Oates, 1988; Campus Acuña e Santiago Penas, 2014; Frère, 2013)
 - L'unione di comuni consente di sfruttare le «economie di varietà» e favorire lo sviluppo di una progettazione territoriale condivisa tra gli enti aderenti (Bartolini e Fiorillo 2006)
- **Architettura amministrativa in evoluzione:**
 - L'unione di comuni come “ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi” art. 32 del D.Lgs. 267/2000, modificato ed integrato dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56
 - Modifiche di cui alla L. 135/2012 (conversione in legge del D.L. 95/2012, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini);
 - Modifiche di cui L. 221/2012 (conversione in legge del D.L. 179/ 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese)
 - Tuel, art. 33: dinamiche di interrelazione istituzionale, in particolare tra Enti Locali e Regioni
- **Il costruito di sistema: un'ipotesi di federalismo funzionale?**
Contrasto tra:
 - Caratteristiche attuali degli assetti istituzionali vigenti: (Ermini e Fiorillo, 2009), basati su pochi livelli di governo e di enti normalmente polifunzionali
 - Teorie tradizionali: il teorema di equivalenza fiscale (Olson, 1969) e il principio di perfetta equivalenza (Oates, 1972) tra area geografica di manifestazione dei costi e dei benefici di un servizio e circoscrizione amministrativa
 - L'associazionismo inter-comunale, in coerenza con le implicazioni del federalismo funzionale (Casella e Frey, 1992; Frey e Eichenberger, 1996) mira al superamento della necessità di estensione della dimensione

del singolo ente alla ricerca di maggiori livelli di economicità nella gestione dei servizi e persegue, implicitamente, l'obiettivo dell'avvicinamento al principio di corrispondenza fiscale.

- **Reti e unioni di comuni: tra vantaggi...**
 - Riduzione della frammentazione dei governi locali (Pavan, 2011): aspettative «alla vigilia della riforma federale»
 - Recupero di efficienza e contenimento della spesa pubblica per le funzioni generali
 - Maggiori livelli di economicità nella gestione dei servizi (Casella e Frey, 1992; Frey e Eichenberger, 1996)
 - “Economie di varietà” (Bartolini e Fiorillo, 2006)
- **...e criticità**
 - Aumento delle spese correnti delle unioni (Arachi, Di Liddo e Giuranno, 2016)
 - Non raggiungimento del dimensionamento ottimo per la fornitura di alcuni servizi (Brosio, 2016)
 - Scarso impatto sensibile sulle economie di scala in Spagna (Campus Acuña e Santiago Peñas, 2014) e Francia (Frère, 2013)

Metodologia

- **Campo di indagine:**
Regioni **Emilia-Romagna, Marche, Toscana**
- **Oggetti particolari dell'indagine:**
 - **Motivazioni** per la costituzione dell'unione
 - **Condizioni** che ne determinano od ostacolano il buon funzionamento
 - Tipologie di **funzioni e servizi** erogati in forma associata dalle unioni
 - **Determinanti** della scelta
- Approccio **quali-quantitativo**
- Utilizzo di **primary e secondary data**
- **Fasi principali:**
 - **Inquadramento del fenomeno** delle unioni di comuni a livello nazionale
 - Elaborazione e test di un **questionario semi-strutturato**, sulla base dell'analisi della letteratura, della normativa e della documentazione raccolta

- **Somministrazione online** del questionario alle figure apicali delle unioni
- 60 questionari inviati – tasso di risposta: **48%** (29 unioni)

Approccio metodologico

- Il lavoro si caratterizza per un approccio **quali-qualitativo**
 - in coerenza con gli obiettivi conoscitivi ed in considerazione dell'elevata specificità delle unità oggetto di osservazione (Van Maanen, 1979; Silverman, 2000),
- per uno sviluppo basato sulla **triangolazione** di diverse prospettive di analisi e di fonti differenziate (Denzin, 1978)
- sulla raccolta di **primary and secondary data**
- somministrazione di questionari semi-strutturati alle figure apicali delle unioni (segretario e/o direttore generale) (Saunders, Lewis and Thornhill, 2003)

Le dimensioni del fenomeno aggregativo inter-comunale

- **465** Unioni di comuni in Italia (Anci, marzo 2016)
 - Vi partecipano **2469 comuni**, per un totale di circa **10 milioni di abitanti**.
 - **358** comuni nelle tre regioni del campione
 - **2.632.469** abitanti, una superficie territoriale di 20.550 kmq.
- **Tra differenze...**
 - Numero di unioni più elevato in ER (39 unioni vs 10 e 11 di Marche e Toscana).
- **... e analogie**
 - Dimensioni: in ER a un'unione partecipano 6 comuni, nelle Marche 5 e in Toscana 7

	Numero unioni	Media comuni per unione	Media popolazione per unione	Media superficie per unione (kmq)
Emilia-Romagna	39	6	50.264	364
Marche	10	5	17.212	91
Toscana	11	7	45.459	494

Risultati empirici

- **Diversi nuovi ingressi** in Marche (67% delle unioni) e Toscana (91%) dopo la costituzione
- **Tendenza diversa in ER** (solo il 28% delle unioni ha registrato nuovi ingressi dopo la sua costituzione).



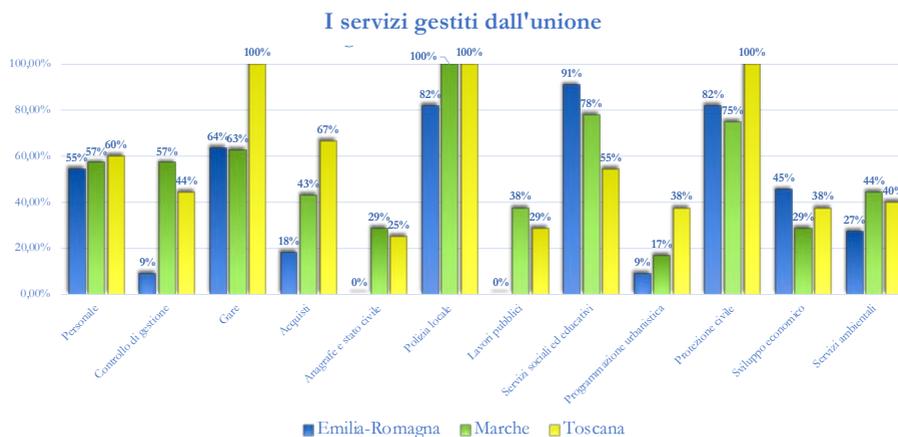
- **Alcune uscite di comuni** nelle Marche (44% delle unioni) e Toscana (27%)
- **Tendenza diversa in ER:** nessun caso di uscita



- **Sostanziale attrattività delle unioni dei comuni**
- Dal punto di vista teorico tale processo appare coerente con la teoria circolare di Ring e van de Vel (1984). Avvicendamenti nelle reti, revisione degli aspetti della negoziazione iniziale, uscita di alcuni nodi dal network ma processo circolare. Ricomincia la fase di negoziazione tra i nodi fondatori o tra i nodi fondatori e i nuovi entranti, ma il network continua a esistere (se sussistono le motivazioni di fondo per la sua esistenza).

- **Principali servizi gestiti in forma associata:**
 - Gestione del **personale** (54,55% ER, 57,14% Marche e 60% Toscana)
 - **Polizia locale** (81,82% ER, 100% nelle Marche e in Toscana)
 - **Gare** (63,64% ER, 62,5%, Marche e 100% Toscana);
 - **Protezione civile** (81,82% ER, 100% Toscana e 75% Marche)
 - Servizi **sociali ed educativi** (90,91% ER, 78% Marche e 54,5% Toscana)

- **Servizi non gestiti in forma associata (% basse)**
 - **Front office** - Fattore identitario nell'organizzazione dei servizi (Iommi 2013)
 - **Programmazione urbanistica,**
 - **Lavori pubblici**
 - **Sviluppo economico ed anagrafe**



- **Quali risultati nelle performance dei servizi gestiti dalle unioni?**
 - Miglioramento di **efficacia, efficienza e qualità** dei servizi
 - **Risposte diverse** per tempi di erogazione e contenimento dei costi

	I servizi che vengono gestiti per mezzo dell'Unione, hanno conseguito un miglioramento in termini di?														
	Efficienza			Efficacia			Qualità			Contenimento costi di erogazione			Minori tempi di erogazione		
	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana
Non risponde	9%	11%	0%	9%	11%	0%	9%	11%	0%	9%	22%	0%	9%	22%	9%
In totale disaccordo	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	10%
In disaccordo	0%	25%	18%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	18%	29%	18%	9%	14%	10%
Neutrale	18%	13%	27%	18%	38%	36%	27%	38%	18%	45%	43%	18%	73%	57%	30%
D'accordo	64%	63%	45%	64%	63%	64%	64%	63%	64%	18%	29%	27%	9%	29%	40%
Totamente d'accordo	9%	0%	9%	9%	0%	9%	0%	0%	9%	9%	0%	27%	0%	0%	10%

- **Quali principali fattori facilitanti il funzionamento delle unioni?**
 - **Volontà politica** (alte % in ER e Toscana, buone % nelle Marche)
 - **Attenta analisi tecnica preliminare**
 - **Integrazione dei processi organizzativi**

	Per il buon funzionamento dell'Unione, sono rilevanti i seguenti fattori:																
	Volontà politica			Attenta analisi tecnica preliminare			Integrazione dei processi organizzativi			Integrazione delle diversità culturali			Alternanza nella governance politica				
	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana		
Non risponde	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	11%	0%		
In totale disaccordo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	13%	27%	
In disaccordo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	13%	0%
Neutrale	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	22%	10%	55%	25%	36%
D'accordo	9%	44%	18%	18%	56%	55%	36%	56%	55%	36%	44%	70%	18%	50%	27%	27%	27%
Totamente d'accordo	91%	56%	82%	73%	44%	45%	64%	44%	45%	36%	33%	20%	9%	0%	9%	9%	9%

- **Quali motivazioni per la costituzione delle unioni?**
 - **ER:** ricerca di **benefici economici**, aumento del **peso degli enti**, incremento dell'**efficacia** e dell'**efficienza**
 - **Marche:** rispetto dei **vincoli di finanza pubblica**, ottenimento dei **benefici economici**, altre **motivazioni politiche**
 - **Toscana:** altre **motivazioni politiche**, ottenimento dei **benefici economici**, ottenimento di maggiore **efficacia ed efficienza**.

	Secondo Lei quali motivazioni hanno condotto alla costituzione dell'Unione?																	
	Benefici economici			Risposta ai vincoli di finanza			Maggiore efficienza			Maggiore efficacia			Aumento del peso			Altre motivazioni politiche		
	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana
Non risponde	0%	11%	0%	0%	22%	0%	0%	11%	0%	0%	11%	0%	0%	22%	0%	0%	44%	0%
In totale disaccordo	0%	0%	9%	0%	0%	10%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	18%	0%	0%	0%
In disaccordo	0%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	20%
Neutrale	9%	13%	0%	36%	29%	50%	18%	38%	36%	18%	38%	18%	9%	57%	27%	9%	0%	0%
D'accordo	55%	38%	36%	36%	14%	30%	45%	25%	45%	36%	25%	64%	64%	29%	45%	9%	50%	20%
Totamente d'accordo	36%	50%	55%	9%	57%	10%	18%	38%	9%	27%	38%	9%	18%	14%	0%	0%	50%	60%

Ne deriva una propensione a ricercare nella costituzione delle Unioni la soluzione a **problematiche contingenti e specifiche** (finanza pubblica) e in ogni caso **strumentali** (l'ottenimento dei benefici economici), o ancora lo strumento per il perseguimento di finalità politiche. La distribuzione delle risposte e la differenziazione tra le le regioni dimostra anche una certa "elasticità" interpretativa dello strumento e delle finalità perseguibili con esso che incide sulle possibili analisi dei risultati ottenuti.

Osservazioni conclusive

Interventi normativi e indicazioni diffuse in letteratura volte al superamento della frammentazione

VS

Il persistere nei fatti nel timore della perdita di autonomia e di rappresentatività dei singoli enti

L'ottenimento di benefici per i cittadini e per i singoli enti dipende da molteplici fattori

- problemi non solo di carattere strettamente quantitativo (volumi di attività e riduzione dei costi), ma anche qualitativo ed organizzativo (tra gli altri, l'integrazione di culture organizzative diverse)

Osservazioni conclusive

- Obiettivi: indagare il funzionamento di un particolare tipo di **reti**, nell'approccio di Public Governance (Klijn, 2008)
- Si conferma l'unione di comuni come **“soluzione operativa”**
 - Per affrontare, **almeno nelle intenzioni**, problemi di inefficienza, i vincoli economici e l'economicità nella gestione dei servizi (Casella e Frey, 1992; Frey e Eichenberger, 1996)
- **Mancanza** di una affermata **prospettiva strategica**
 - Fenomeno di uscita di alcuni comuni dalle unioni (Marche e Toscana) (Ring e van de Vel, 1984)
 - **Mancanza di alcuni servizi associati** volti alla pianificazione e programmazione

Le unioni di comuni stentano a essere percepite come strumento con valenza strategica, in un duraturo ridisegno dei confini istituzionali delle risposte ai bisogni.

La forma associativa tramite unioni di comuni viene ritenuta principalmente utile come “soluzione operativa”

- Mancanza di un quadro normativo e contabile specifico per le unioni
- Unione come fattispecie e non come stadio di evoluzione
- Non modello unico di unione
- Assetti di governance
- Unione come mezzo per superare difficoltà finanziarie
- Sistemi premiali legati all'effettività di funzionamento
- Le unioni con dimensioni più grandi sono più efficaci nel soddisfare i principi di accountability e trasparenza
- Unione come centro di competenze

Unione Valdera: evidenze e possibili sviluppi di un progetto complesso

GIOVANNI FORTE

*Dirigente Area Sanità Regione Toscana,
già Direttore Generale Unione Valdera*

Verso una nuova governance di Territori e Comunità

UNIONE VALDERA: EVIDENZE E POSSIBILI SVILUPPI DI UN PROGETTO COMPLESSO

LA NASCITA DELL'UNIONE VALDERA

L'Unione dei comuni della Valdera è stata costituita a Pontedera il **30 ottobre 2008** dai comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme, Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, S. Maria a Monte e Terricciola.

Il nuovo ente incorpora le attività del **Consorzio Alta Valdera** (6 comuni, servizi comunali) del **Consorzio Sviluppo Valdera** (4 comuni, opere pubbliche) e dell'**Ufficio Comune della Valdera** (15 comuni, servizi educativi-scolastici).

GLI ENTI ASSOCIATI NELL'UNIONE VALDERA (2010-2015)

- Bientina
- Buti
- Calcinaia
- Capannoli
- Casciana Terme Lari
- Chianni
- Lajatico
- Palaia
- Peccioli
- Ponsacco
- Pontedera
- Maria a Monte
- Terricciola

ZONA VALDERA

Territorio
Kmq. 617

Popolazione
31.12.13

120.718

COINCIDENZA CON LA ZONA SOCIO-SANITARIA

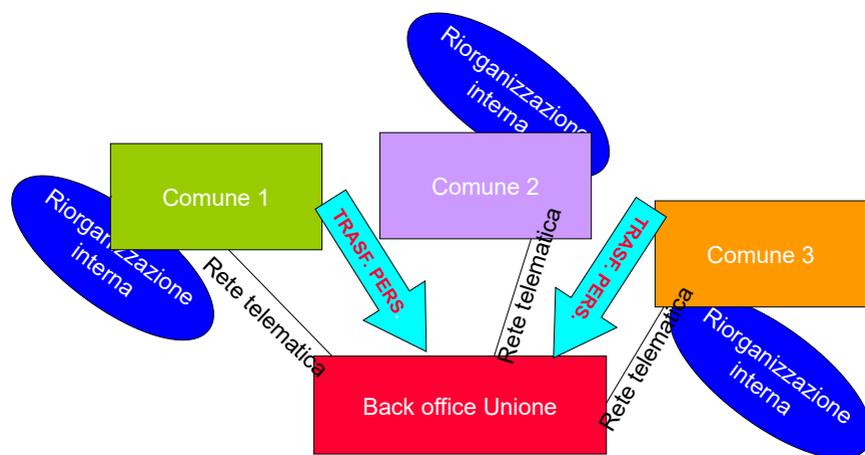
IL SISTEMA INTEGRATO UNIONE-COMUNI

“L’Unione [...] non è altra cosa o non deve essere altra cosa rispetto ai Comuni come, invece, sono state e sono le Comunità Montane ed altri Enti terzi con i loro apparati e le loro funzioni diverse.

Le Unioni sono strumenti attraverso i quali i Comuni si riorganizzano, e riorganizzano il proprio personale ed i propri apparati, i modi della partecipazione e della decisione politica, per gestire insieme le funzioni proprie e conferite. Strumenti attraverso i quali ricostruire l’unitarietà politico-amministrativa di un territorio.”

Mauro Guerra, Le Unioni di comuni

LA RIORGANIZZAZIONE DEI COMUNI ADERENTI



LE FUNZIONI ATTRIBUITE ALL'UNIONE

- Servizi sociali
- Servizi educativi e dell'istruzione
- Biblioteche, archivi e musei
- Informatica e telecomunicazioni
- Gestione del personale
- Sviluppo economico, SUAP e turismo
- Polizia municipale
- Vincolo idrogeologico, VIA, Catasto boschivo
- Protezione civile
- Ufficio gare
- Riscossioni coattive, Tributi (2 comuni)
- Altre (TPL, piano strutt.le intercom.le, affari animali, REU, commissione paesaggio, vincolo idrogeologico,...)

SERVIZI/FUNZIONI A MAGGIOR VALORE AGGIUNTO

- Il piano strutturale intercomunale
- I servizi amministrativi della Polizia Locale
- Ufficio gare (centrale di committenza)
- Il SUAP specializzato
- I servizi informatici per la transizione digitale

LA VISIONE SUL VERSANTE INTERNO: DALLA SEPARAZIONE ALL'INTEGRAZIONE



Evolgere da un'ordinaria amministrazione 'sofferta' e frammentata ad una rete integrata di specialisti in grado di condividere e rendere disponibile le conoscenze.

LE FINALITÀ GENERALI INDICATE NELLO STATUTO DELL'UNIONE VALDERA

- Incremento efficienza ed efficacia dei servizi
- Politiche integrate per valorizzare rispettive vocazioni e potenzialità
- Pari opportunità per tutti i cittadini dell'area
- Adeguatezza dimensionale e sviluppo professionale
- Peso politico dell'area rispetto ad altri livelli istituzionali

I CAMPI D'AZIONE DI UNA STRUTTURA ASSOCIATIVA INTERCOMUNALE

- Le politiche (sociali, ambientali, educative, scolastiche, urbanistiche, energetiche, turistiche, di sviluppo locale) e le conseguenti programmazioni
- I servizi ai cittadini (verso > efficacia)
- I servizi interni (verso > efficienza)
- Le relazioni con gli stakeholders e la comunità

NON SOLO ECONOMICITÀ MA SISTEMA TERRITORIALE

Le ragioni dell'integrazione tra gli enti sono solo in parte di natura economica, risultando prevalenti le finalità di implementazione delle politiche territoriali, di efficacia (capacità di raggiungere obiettivi anche complessi), di governance (governo integrato e partecipato delle dinamiche comunitarie)

LA DIMENSIONE OTTIMALE

Non esiste una dimensione OTTIMA dei comuni in quanto enti multiservizio.

L'ottimalità" è un concetto monocriterio, mentre per il buon governo del suo territorio un Ente Locale deve affrontare adeguatamente un problema di performance di tipo multicriterio.

Esistono tante dimensioni ottimali quanti sono i singoli servizi svolti.

IL SISTEMA URBANO GIORNALIERO

- E' un'area geografica che include nei propri confini la maggior parte delle attività svolte dalla popolazione territorialmente interessata durante la vita quotidiana:
 - Abitazione, servizi
 - Lavoro
 - Studio
 - Relazioni sociali
 - Acquisti e tempo libero

LA DIMENSIONE DELLE UNIONI: IL LIVELLO LOCALE 'DI ZONA'

La zona socio-sanitaria (in Toscana vi sono oggi 26 zone s-s) può in generale essere individuata come ambito più esteso in cui si può riconoscere una comunità territoriale per:

- presenza di servizi "unificanti"
- mobilità da "distretto produttivo"
- consistente intreccio di relazioni e di capitale sociale

La Regione Toscana l'ha indicata come ambito ottimale standard

LA FLESSIBILITA' OPERATIVA: LA COOPERAZIONE RAFFORZATA

- Possibilità di organizzare le funzioni per sottoinsiemi di comuni
- Possibilità di fornire maggiore livello di servizio agli enti che lo richiedono e conferiscono maggiori risorse
- Possibilità di esercitare funzioni in forma associata anche relativamente ad un sottoinsieme di enti sottoscrittori.

I FATTORI CRITICI IN UN PERCORSO COMPLESSO

- La numerosità degli stakeholders
- Introduzione dell'obbligo associativo per i comuni con popolazione < di 5.000 abitanti
- Incertezza normativa sul quadro istituzionale di governo dei territori
- La mancanza di un approccio olistico verso i territori da parte dei livelli superiori di governo
- La diversità dimensionale dei comuni soci

EVIDENZE POSITIVE NEL PERCORSO DELL'UNIONE VALDERA

- Significativo afflusso di risorse ordinarie e straordinarie
- Luogo di confronto politico-amm.vo dei sindaci con implementazione di azioni solidali attraverso fondi di riserva e avanzi di amministrazione (in particolare in ambito sociale e diritto allo studio)
- Economie di scala nelle acquisizioni di servizi e forniture esterne
- Sviluppo di alcuni servizi chiave e loro disponibilità anche per comuni esterni
- Unione come polo di servizi, anche per altri livelli di governo territoriale

ALCUNE EVIDENZE RACCOLTE NEL DECENNIO DI ATTIVITÀ

- Ci sono alcune funzioni e servizi per i quali la scala operativa minima 'ragionevole' è sicuramente superiore a quella comunale.
- La Conferenza dei Sindaci senza braccio operativo 'autonomo' non funziona (la convenzione implica la delega ad un ente)
- L'associazione intercomunale stabile - in diversi casi - è un'alternativa alla esternalizzazione dei servizi

RIEPILOGO FUNZIONI E SERVIZI SVOLTI DALL'UNIONE A FAVORE DI COMUNI ESTERNI

prima parte

Funzione o servizio	Attivata per esterni dal	Enti aderenti	Introiti annuali per l'attività prestata a favore di esterni - Anno 2018
Controllo interno	2010	Comune di Castelfranco di Sotto	€ 4.000,00
Servizi informatici	2010	Comune di Fauglia	€ 13.400,00
SUAP e Turismo	2011	Comune di Fauglia	€ 8.000,00
Protezione Civile	2010	Comune di Fauglia Comune di Crespina Lorenzana	€ 10.388,00
Servizi formativi e sviluppo risorse umane	2010	Comune di Castelfranco di Sotto Comune di Collesalveti Comune di Orciano Comune di Crespina Lorenzana Comune di Vicopisano	€ 46.500,00

RIEPILOGO FUNZIONI E SERVIZI SVOLTI DALL'UNIONE A FAVORE DI COMUNI ESTERNI

seconda parte

Gare e contratti	2017	Comune di Calci Comune di Vicopisano Comune di S. Miniato (gara singola)	€ 5.052,00 (*)
Trattamento economico e pensionistico	2013	Comune di Collesalveti Fondazione Belvedere di Lari	€ 17.800,00
Catasto dei Boschi percorsi dal fuoco	2014	Comune di Crespina Lorenzana	€ 1.700,00
Servizi supporto Conferenza Educativa	2016	Comune di Volterra Comuni fuori Unione appartenenti alla zona educativa (n. 10)	€ 26.000,00

L'UNIONE BRACCIO OPERATIVO DI ORGANISMI SOVRACOMUNALI

- Ente attuatore degli interventi sociali previsti da Piano Integrato di Salute (SdS)
- Organismo di supporto insieme al Cred della Conferenza zonale per l'Istruzione e Educazione
- Ente gestore della rete Documentaria provinciale Bibliolandia
- Ente coordinatore del sistema di trasporto pubblico locale a livello di zona

LA SEDE UNIONE COME COWORKING ISTITUZIONALE

- Centro Provinciale Educazione Adulti
- Centro Risorse Educative e Didattiche Valdera "Gianni Rodari"
- Tavola della Pace e della Cooperazione
- Agenzia Sociale Casa Insieme
- L'Ufficio Affari animali

L'evoluzione nell'era della connessione

L'INTELLIGENZA TERRITORIALE

- L'intelligenza territoriale è un sistema organizzato innovativo, di rete, che concentra e condivide le informazioni e le conoscenze utili per lo sviluppo e la competitività di un territorio
- Si tratta di una struttura `sociale', con componenti pubblici e privati, che agisce sulla base delle conoscenze e delle risorse umane disponibili sul territorio, al fine di raggiungere scopi e obiettivi condivisi dalla comunità, utilizzando logiche di sussidiarietà

L'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI

Con il 'congelamento' delle province, si è avuto (in Toscana) l'accentramento presso il livello regionale di funzioni amministrative già attribuite alla Provincia:

- Eccessiva concentrazione della governance sull'apparato reg.le troppe connessioni da mantenere da parte della Regione, elaborazione locale insufficiente
- Impostazione strettamente settoriale delle politiche sul territorio, che è invece il naturale luogo dell'integrazione

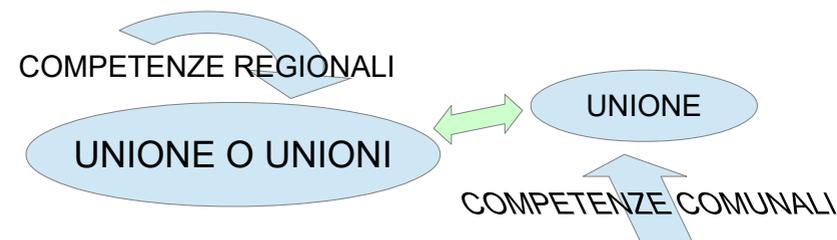
POLITICHE SETTORIALI VS. APPROCCIO GLOBALE TERRITORIALE

- Ritagliare l'ambito territoriale di riferimento in base al settore di attività (Società della Salute, L.O.D.E., Sistemi Economici Locali, Ambiti turistici, Distretti rurali, etc.) impedisce il travaso di risorse da un settore all'altro, nonché un approccio olistico strategico, che invece ha grande importanza nei processi di governance.
- Meglio un'organizzazione integrata, che possa operare in più settori tematici, ottimizzando però spese generali e agende dei sindaci

UNA QUESTIONE CENTRALE DA AFFRONTARE

- Disallineamento tra il livello cui è affidata la programmazione territoriale attuativa del corrispondente piano regionale (variabile in base al settore) e le forme associative a carattere stabile (Unioni)
- Fattore riducibile ma non eliminabile

LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI



LE PROBLEMATICHE DI INTEGRAZIONE TRA I COMUNI
CRESCONO CON IL NUMERO E LA DIVERSITA'
DEGLI ENTI ASSOCIATI

RICOSTITUIRE LE PROVINCE ANTE RIFORMA DEL RIO?

- L'aumento di complessità derivante da un ulteriore livello amministrativo e di governo autonomo
- Il ritaglio delle province non coincide quasi mai con gli ambiti ottimali
- Incremento dei costi generali derivanti da un ulteriore apparato da far funzionare

UNIONI E PROVINCE NON SONO UN'ALTERNATIVA

- L'Unione è una struttura associativa per integrazione dal basso: un ente governato da amministratori dei comuni, che opera per l'interesse mediato dei comuni, con personale proveniente (prevalentemente) dai comuni
- 'Casa comune' attraverso cui razionalizzare e coordinare le azioni di tutti i comuni e più in generale del sistema amministrativo locale

VERSO UN NUOVO LIVELLO INTERMEDIO DI GOVERNO LOCALE

- **Le competenze da assolvere:**
 - Composizione degli interessi, sia in dinamiche bottom-up che top-down
 - Implementazione delle politiche settoriali al livello territoriale adeguato, promozione di un territorio nella sua interezza
 - Ricerca di efficienza ed efficacia per gli enti di minori dimensioni (carenti in termini di risorse e di competenze)
- **I presupposti da realizzare:**
 - Obbligo associativo in uno o più ambiti omogenei per le funzioni a scala sovracomunale attribuite dalla Regione
 - Costruzione di una o più associazioni stabili (Unioni) entro l'ambito territoriale ottimale
 - Necessario grado di flessibilità interna per le Unioni così costituite

Potrebbero quindi esistere più Unioni di diverse dimensioni all'interno di un singolo ambito omogeneo

L'AMBITO TERRITORIALE OMOGENEO



- **Ipotesi di enti chiamati all'attuazione di programmazioni sovracomunali:**
 - unica Unione coincidente all'ambito individuato
 - più Unioni che insieme compongono l'ambito individuato
 - i grandi comuni fanno storia a sé (insieme alle aree metropolitane)

La Provincia come luogo/spazio flessibile di governo e composizione interessi:

- Accordi tra Unioni dello stesso ambito e tra ambiti diversi, limitando le intersezioni
- per specifiche esigenze, convenzioni tra Unioni per coprire aree interprovinciali
- integrazione funzionale delle strutture operative di Unioni e Province

LE QUESTIONI APERTE

- Declinazione dell'obbligo associativo di cui all'art. 33 del D. Lgs. 267/2000 - Obbligo o impulso verso forme associative strutturate
- Quale ambito ottimale? Difficilmente univoco, ma nemmeno diverso per ciascun settore op.
- Quale dimensione per le Unioni? L'attuale soglia nazionale (10.000 abitanti) è focalizzata sull'efficienza
- Quale modello funzionale per l'esercizio delle competenze a livello sub-regionale?

IL CAMBIAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE

John Kotter, Leading Change

“Nell'ambito di un'organizzazione, non è possibile mettere in atto un profondo cambiamento senza che venga adeguatamente sviluppata e comunicata la visione che è alla base del cambiamento stesso”.

L'Unione come concentratore funzionale: l'esperienza della Romagna Faentina

Giovanni Malpezzi

Presidente Unione Romagna Faentina

VERSO UNA NUOVA ARTICOLAZIONE DEGLI ENTI LOCALI DI FRONTE ALLE SFIDE DEL TERZO MILLENNIO

PERCORSO E OBIETTIVI

2012 Costituzione

...dalla Comunità Montana all'Unione di Comuni

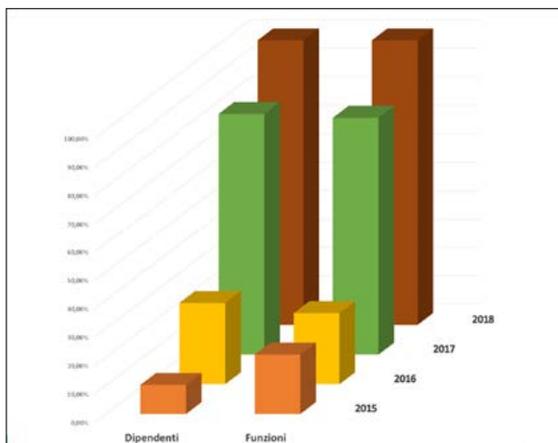
2015 avvio conferimenti

2018 conclusione conferimenti

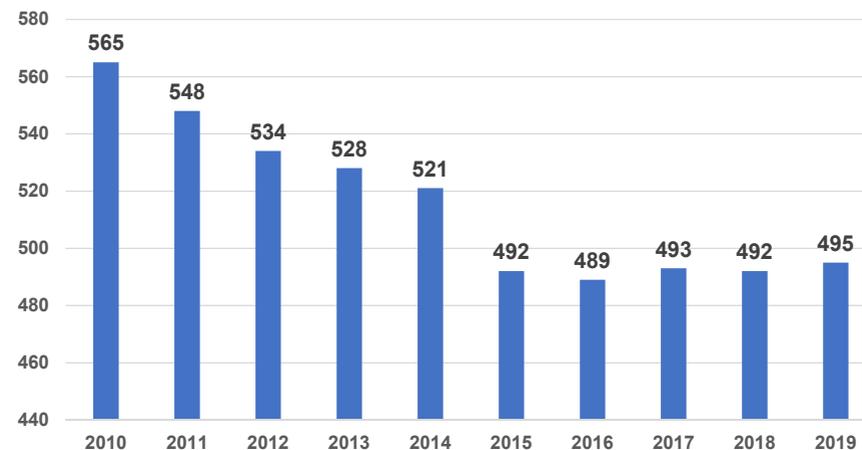
Obiettivo generale:
garantire servizi efficaci
ed efficienti
su **TUTTO** il territorio



I conferimenti



Dinamiche del personale 2010-2019 totale Comuni-Unione

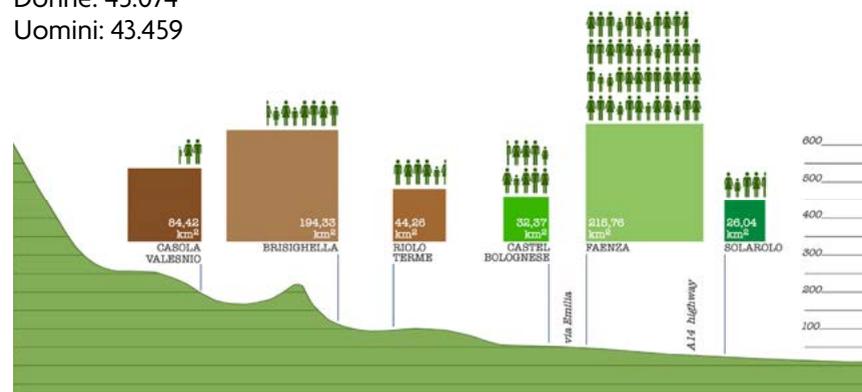


L'UNIONE OGGI

Totale Residenti: 88.533

Donne: 45.074

Uomini: 43.459



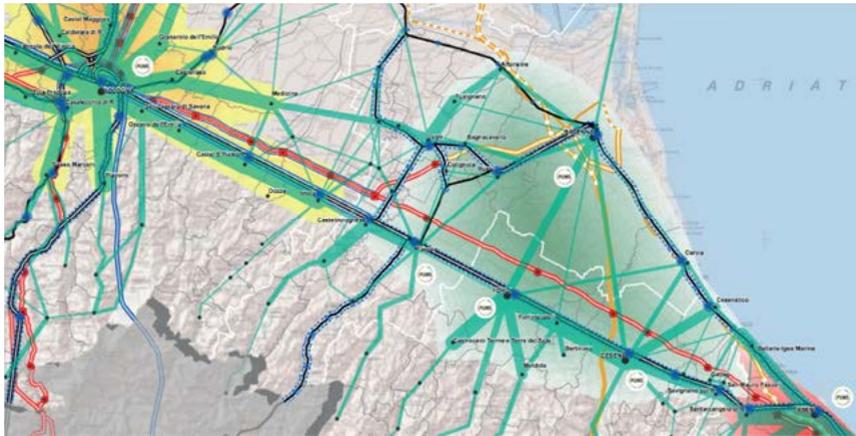
La Governance interna

- Consiglio dell'Unione
 - Giunta dell'Unione
 - Presidente
- Come garantire la rappresentatività degli eletti sul territorio?



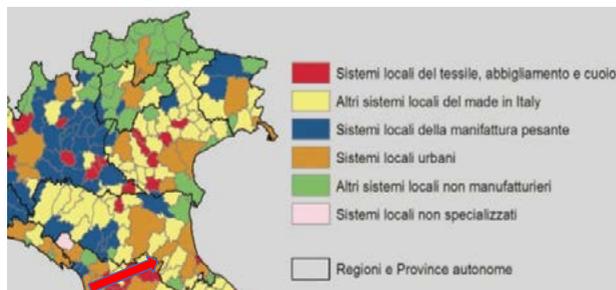
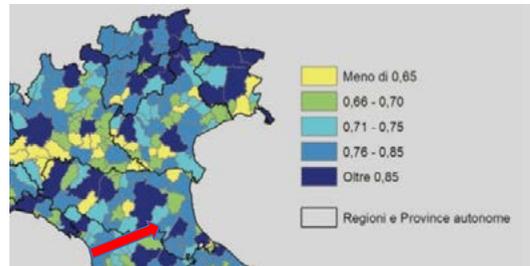
La Romagna Faentina nel Nord-Est italiano

I collegamenti



- offerta di lavoro
- settori produttivi

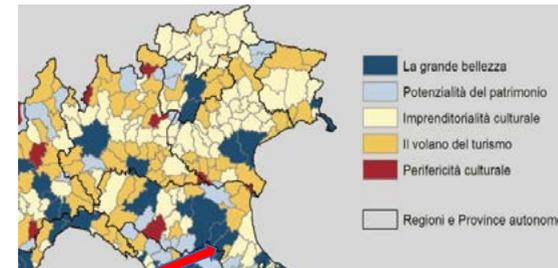
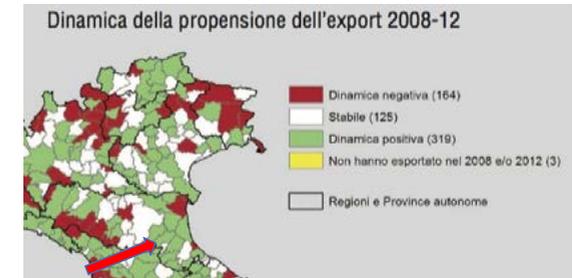
offerta di lavoro consente a più dei $\frac{3}{4}$ della popolazione di vivere e lavorare entro il perimetro del sistema locale



.. Sistema Locale urbano, plurispecializzato, con vari comparti manifatturieri e dei servizi ..

- orientamento all'export
- patrimonio culturale e paesaggistico

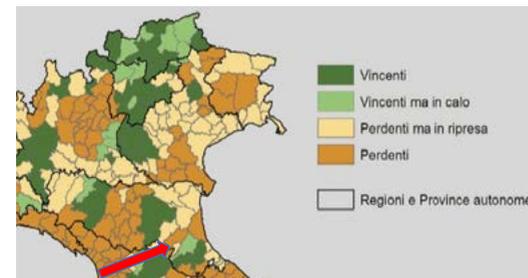
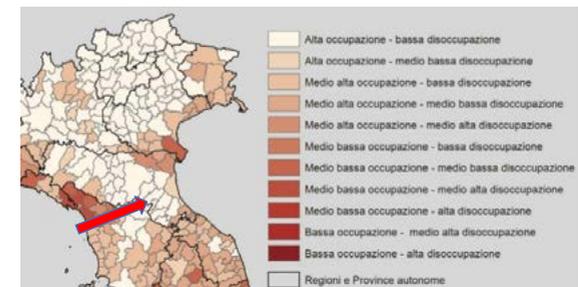
.. Sistema Locale con propensione all'export e con dinamiche positive..



.. Sistema Locale dall'alto patrimonio culturale e paesaggistico e forte tessuto produttivo e imprenditoriale ..

- occupazione
- disoccupazione

Alta occupazione / bassa disoccupazione ma "perdente" nel raffronto 2008-14 e 2013-14 ..



Perché un Piano Strategico

Disegnare le tappe di sviluppo del territorio da oggi al 2030, attraverso un **metodo e un processo** – la pianificazione strategica – finalizzati ad **aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale** in una riflessione sul proprio **futuro** e sulle **azioni e i progetti** per realizzarlo.

Le Sfide

Dare voce al territorio, alle sue esigenze, alle sue visioni del **futuro** e sulle **azioni e i progetti** per realizzarlo.

Governance multilivello mutuo riconoscimento e collaborazione interistituzionale per una politica di **sviluppo territoriale PLACE-BASED** (DARA e Partenariato Europeo sulla Sicurezza/Agenda Urbana Europea)

Grazie!



Unione Valdera, un'esperienza da valorizzare

ARIANNA CECCHINI

Presidente Unione Valdera

L'Unione dei Comuni della Valdera nasce nel 2008, grazie ad una forte volontà politica, a seguito di consolidati percorsi associativi tra Comuni: sei Comuni si erano riuniti in un Consorzio dopo un periodo di convenzioni, poi confluito nell'Unione, per la gestione di alcune funzioni. Altri Comuni avevano scelto di gestire la realizzazione di opere pubbliche ricadenti nei PIP attraverso un consorzio. Molti Comuni si erano associati in un Ufficio comune per la funzione socio sanitaria (prima della nascita delle Società Della Salute).

L'Unione nasce quindi, per forte volontà politica, consapevole del valore dello "stare insieme" quale elemento fondamentale per la gestione di funzioni comunali efficienti, in particolar modo per gli enti più piccoli, ed elemento essenziale per lo sviluppo di politiche territoriali di qualità.

L'Unione Valdera si è posta come ente aggregatore di funzioni in senso stretto, ma anche come realtà avente una progettualità di alto livello al servizio ad esempio della Conferenza educativa o della Sds, diventando quindi un punto di riferimento territoriale importante.

Tale natura ha fatto sì che anche nella fase in cui la spinta politica sui temi del riordino istituzionale si è affievolita, come peraltro nel resto del nostro paese, la Valdera sia ancora una realtà a cui si guarda per capacità progettuale di medio lungo periodo. L'essere stati inseriti nel PON Italiae ne è un esempio, e per noi un grande onore, e ringrazio a tal proposito il Dott. Tufarelli ed il suo staff.

La giornata di oggi si pone per la Valdera pertanto come riflessione proprio sul tema dell'associazionismo, in un momento storico in cui il "fare squadra" per la gestione dei servizi è una necessità ma non è incentivato dall'evolversi della normativa nazionale e regionale né dalla politica, anzi, il tema della governance territoriale negli ultimi tempi è uscito dall'agenda politica.

Ringrazio Lucia Ciampi, già Presidente dell'Unione Valdera, per l'opportunità che ci ha dato di organizzare questa giornata, insieme all'Unione Romagna Faentina.

Abbiamo voluto coinvolgere, oltre ai rappresentanti parlamentari ed a esperti in materia, anche rappresentanti di Anci e di Upi, che ringrazio, per una riflessione complessiva che tenga conto anche della riforma ancora non conclusa delle Province.

Un Cantiere Per Riorganizzazione dei Poteri Locali

ENRICO BORGHI

(deputato PD)

1. Dopo la sconfitta, il governo: che fare su gli enti locali?

Quando dopo aver governato per una legislatura, siamo andati incontro a una sconfitta come quella che il PD ha sofferto il 4 marzo 2018, seguita da un anno di opposizione e di riorganizzazione politica, culminata dapprima con il ritorno nell'area di governo e successivamente con la scissione di Italia Viva.

Alla vigilia di una nuova stagione riformatrice per gli enti locali, attivata dai collegati alla Legge di Bilancio 2020, si impone una riflessione profonda sui temi caratterizzanti la nostra azione di governo, spinta fino all'autocritica; e questo non come occasione di conflitto interno o di rimpianto del tempo perduto, ma come proposta più coraggiosa e ficcante sulla quale vincere la sfida di essere al Governo del Paese e intorno alla quale creare un consenso che porti il PD a riproporsi come credibile forza di alternativa, pronta a vincere di nuovo per realizzare riforme già valutate e condivise.

2. Il governo locale e il bisogno di autonomia dei luoghi.

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che uno dei temi sui quali il PD si è speso nella XVII legislatura sia stato quello della riorganizzazione dei poteri locali.

E lo ha fatto con coraggio e generosità tracciando un quadro generale che è probabilmente ancora valido, ma che ha prodotto risultati minimi, e dunque va approfondito e rivisto, per renderlo più attrattivo, più incisivo, più condiviso.

Un paese di 20 regioni, più di 100 province, 8.000 comuni non si governa da Roma, con buona pace di chi oggi sogna impossibili disintermediazioni. Un paese con poco meno del 70% di territorio montano o collinare non si governa con astratte ricette uniformi da giuristi ottocenteschi.

Un paese con poche aree urbane di dimensione europea ma con cento città medie e piccole di grande vitalità produttiva e civile, con distretti industriali in aree non urbane, con migliaia di chilometri di coste, con un panorama alpino senza uguali, con quasi un quarto della cittadinanza che vive condizioni di maggiore o minore marginalità non si governa con un referendum permanente sul Governo centrale.

Si governa attraverso un profondo ridisegno delle istituzioni delle autonomie, da potenziare e caratterizzare nella loro capacità di offrire un

Un ringraziamento anche all'assessore di Regione Toscana Vittorio Bugli, con cui spesso ci siamo confrontati sul tema degli Ambiti Territoriali Ottimali che per i Sindaci diventano una vera giungla trovandosi a condividere scelte relative alle varie tematiche (socio-sanitari, scolastiche, sui rifiuti) ogni volta con Comuni diversi.

contesto civile, di servizi, di amministrazione e produttivo degno di una Nazione fondatrice dell'Unione europea.

3. La rivoluzione tecnologica e i cambiamenti nei luoghi

Questo ridisegno va ripensato tenendo ben presente un assunto che spesso in sede legislativa si tende a dimenticare, facendosi prendere dal tecnicismo della continuità: la rivoluzione tecnologica in atto ha radicalmente cambiato la nostra nozione di tempo e di spazio, e con essa ha mutato ogni calcolo di massa critica di governo locale, di scala di efficienza dei servizi collettivi, di sostenibilità delle organizzazioni che implementano le politiche; ha fatto saltare confini, ridisegnato contorni, invertito flussi e dinamiche, cambiato la faccia stessa dei luoghi, disallineando la realtà "di fatto" da quella "di diritto".

Un paese con questo disallineamento viene governato in maniera necessariamente sbilenco e necessariamente inefficace oltre che inefficiente.

Occorre rimeditare quanto è stato fatto per riproporre con ancora maggiore radicalità e precisione un disegno di riorganizzazione dei poteri locali, che li renda finalmente capaci di gestire in maniera proficua le tante funzioni che la riforma Costituzionale del 2001, non a caso voluta dal Centrosinistra, ha conferito loro.

4. Le riforme della XVII legislatura

Negli anni di Governo il PD ha proposto diverse innovazioni, alcune molto discusse, ma il cui impianto pare ancora condivisibile.

A monte di tutto sta la normativa del Governo Monti, che imponeva con un d.l. del 2010 (tuttora vigente ma da allora mai attuato e sempre prorogato) l'accorpamento e la gestione condivisa delle funzioni fondamentali dei comuni entro una massa critica minima di 5.000 abitanti in pianura e 3.000 in zone montuose.

Il nostro governo ha poi approvato la legge 56 del 2014, che ha introdotto nuove autorità metropolitane, rivisto senso e funzioni delle provincie, spinto alla aggregazione funzionale tra comuni pur senza imporre un modello di cooperazione unico (unioni, fusioni, convenzioni).

Molti aspetti di questa legge, rivisti oggi, meritano una riflessione di secondo momento e qualche autocritica: ma che l'indirizzo fosse corretto è difficile da contestare, anche alla luce delle esperienze straniere, anche se ora forme e modi di organizzazione dell'area vasta vanno ripensate alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Si è poi inaugurata una strategia di sviluppo territoriale molto articolata e "place based" attraverso le risorse dei Fondi strutturali europei.

È stato lanciato un PON per le città metropolitane, immaginato un programma di sostegno all'attuazione della riforma dei comuni minori

dentro il PON governance, disegnata una ambiziosa strategia per le "aree interne".

Con il collegato ambientale approvato a dicembre del 2015 si è prevista una strategia nazionale per le green communities, che coniugasse soprattutto nei contesti non urbani sviluppo, rivoluzione verde, pagamento dei servizi ecosistemici.

È stata approvata una legge specifica per i piccoli comuni, la n. 158 del 6 ottobre 2017, che ha coerentemente puntato sull'associazionismo comunale per programmare lo sviluppo locale.

Sui dettagli si può discutere e sarà opportuno intervenire ancora. Ad esempio siamo recentemente intervenuti sull'esercizio gratuito per l'esercizio delle funzioni elettive di secondo grado nelle autorità di area vasta, ripristinando l'indennità di funzione per i presidenti di provincia oltre che un incremento della medesima indennità per i sindaci dei piccoli comuni sotto i 3.000 abitanti.

Ma sul fatto che l'aspirazione alla semplificazione ed efficienza scalare, al contemperamento di identità e gestibilità delle funzioni, alla salvaguardia dei luoghi minori, fosse corretta, restano pochi dubbi.

Eppure la legge 56 e le altre citate restano tra le meno applicate della storia legislativa recente.

Una riflessione si impone.

5. Intanto, all'estero

Già prima delle riforme della scorsa legislatura, profonde riforme della governance locale sono state realizzate nelle maggiori democrazie europee competitive con la nostra.

Germania, Francia, Spagna, perfino Polonia hanno seguito un disegno molto simile nelle motivazioni e negli assetti rinnovati.

Il numero delle regioni è stato ridotto (in Francia dal 22 a 16).

Le autorità intermedie hanno abbandonato qualunque criterio di uniformità, per assumere una geografia variabile a misura delle caratteristiche orografiche, culturali, sociali ed economiche dei diversi luoghi (esemplare il federalismo differenziato spagnolo).

Le autorità municipali sono state aggregate attorno a un disegno rinnovato della realtà, più gestibile per dimensione minima e più aderente alla interdipendenza dei luoghi creata da decenni di sprawl abitativo e di sviluppo locale (i kreis in Germania, le communauté nouvelle in Francia).

Ovunque le città maggiori hanno acquisito un livello di governo d'area metropolitana (Germania, Spagna, Gran Bretagna, Francia), potenziando il ruolo non solo delle capitali politiche ed economiche (Londra, Parigi, Barcellona) ma anche di città di seconda fascia protagoniste di grandi processi di rinnovamento (Lione, Stoccarda, Bilbao).

Oggi la geografia amministrativa dei principali nostri competitor è dunque profondamente diversa da vent'anni fa. Mentre noi ci trasciniamo ancora il disegno delle province pensato nel 1861, usando l'unità di misura della giornata di movimento di un cavallo da ogni centro importante; di qui un municipalismo medievale, nei fatti e nelle decisioni di tanti amministratori locali lungimiranti già superato.

6. Quali Obiettivi

Alla luce di quanto sopra appare indispensabile porre al centro della discussione alcune domande, dando risposta alle quali si potrà modellare una organica proposta del Partito sulla riorganizzazione dei poteri locali.

- E' possibile immaginare il ritorno a un centralismo che venga da una aspirazione generica alla disintermediazione o l'Italia ha bisogno di un forte sistema di autonomie territoriali?
- Il disegno del governo locale ereditato dal passato è ancora attuale? Regionalismo, aree vaste, municipalismo possono sopravvivere secondo un disegno di fatto ancora ottocentesco?
- Il regionalismo può essere ancora a misura di comunità di 300.000 abitanti o si può immaginare di ridurre il numero delle regioni per potenziarne l'azione e ottenere efficienza scalare?
- Le due polarità regioni a statuto ordinario/regioni a statuto speciali sono ancora valide? Oppure occorre dare una più coraggiosa attuazione alla riforma costituzionale del 2001, non togliendo ad alcuni ma facendo evolvere tutti verso un maggiore grado di specialità e autonomia, diverso a seconda di storie e vocazioni delle diverse macroaree del paese?
- L'associazionismo comunale è una velleità del centro o una necessità dei tempi? Si può contemperare identità delle comunità e concentrazione delle strutture professionali e di servizio, attorno a ipotesi di sviluppo locale a misura dell'interdipendenza dei comuni tra loro e non nel rispetto cieco di loro confini non sempre più attuali?
- Le città medie e piccole vivono ancora una realtà di autosufficienza o funzionano ormai secondo modelli di "rete urbana", a cui occorra dare una copertura istituzionale e funzionale, magari favorendo anche in area urbana l'aggregazione delle strutture professionali di servizi e funzioni, ferma restando una preservazione della differenziata rappresentanza politica?

- Per la realizzazione dei precedenti due punti, quale modello istituzionale immaginare? Le Unioni, rafforzate dalla legge 56/2014, possono essere lo strumento? Come migliorarlo? Possono essere il luogo su cui basare - come pensato nella 158/2017- le politiche di sviluppo delle aree rurali e montane?
- Perché le nuove autorità metropolitane stentano a dispiegare la loro azione? Certamente è stato un errore parificarle alle province dal punto di vista finanziario, essendo del tutto diverso il loro ruolo: e dunque quale disegno chiarire rispetto alle incertezze delle norme vigenti? Come sfruttare il potenziale metropolitano che l'Italia indubbiamente ha? Le città metropolitane devono essere l'autorità di governo della conurbazione, dotata di tutte le necessarie funzioni, o una sorta di area vasta funzionale dai compiti limitati e residuali?
- Le autorità metropolitane devono sfruttare di più il potere del secondo periodo del comma 6 della legge 56/2014, per ridisegnare i loro confini a misura della effettiva interdipendenza dei comuni dei ring areali? E perché sino ad oggi non l'hanno fatto?
- Perché la pianificazione strategica metropolitana, preciso obbligo di legge, stenta a decollare? Perché molte città nemmeno lavorano al Piano, e dove si è prodotto il documento la distanza concettuale e funzionale rispetto ai modelli europei è così profonda?
- Le province devono avere un margine di flessibilità per accentrare più o meno funzioni in relazione all'estensione o all'effettività dei processi di cooperazione intercomunale del loro territorio? O bisogna avere province uniformi, con funzioni identiche prefissate per legge?
- Il loro numero è adeguato o si può pensare, anche in questo caso, di effettuare in base a precise evidenze empiriche (flussi di pendolarismo, sistemi del lavoro) un ridisegno che ne riduca il numero per potenziare l'efficacia della loro azione?

7. Un cantiere

Come deputati del PD, partito che crede nell'autonomia e nella rappresentatività dei luoghi, intendiamo aprire con amministratori locali, studiosi e attivisti un vero e proprio cantiere di riflessione, per discutere approfonditamente questi problemi e giungere a un disegno organico, su cui basare la propria proposta politica negli anni a venire. Se il cantiere darà i risultati sperati questa fase di opposizione non sarà accaduta invano.

On. Enrico Borghi

Tavola rotonda

Arianna Cecchini

(Presidente Unione Valdera)

Alessio Lari

(Presidente Unione Valdera)

Luca Menesini

(Presidente dell'Unione delle Province Italiane della Toscana)

Matteo Ricci

(Vice Presidente Anci Sindaco di Pesaro)

Enrico Borghi

(deputato PD)

Stefano Ceccanti

(deputato PD)

Simone Gheri

Direttore ANCI Toscana

Moderatrice:

Laura Sala

Giornalista AskaneWS







Several individuals are seated at a long wooden dais at the front of the assembly hall. On the right side of the dais, a man in a blue suit is speaking at a podium. To his left, several other individuals are seated, some with nameplates in front of them. The Italian flag and the European Union flag are positioned on either side of the dais.

The assembly hall is filled with attendees seated at rows of wooden desks. Each desk is equipped with a microphone and a small monitor displaying a blue screen. The attendees are facing the front of the room, where the speaker is located. The room has a curved, semi-circular layout, and the walls are wood-paneled. The ceiling features a series of circular recessed lights.

Finito di stampare
Luglio 2021
STAMPA 83
Cascine di Buti



Camera
dei
deputati

VALDERA
UNIONE DEI COMUNI

