



L'unione fa la forza



L'unione fa la forza

Razionalizzazione ed efficienza dei servizi. Le unioni e le fusioni di comuni rappresentano, forse, la novità più significativa del panorama istituzionale ed amministrativo. Qual è stato e dove porterà il loro cammino

L'associazionismo piace ai comuni toscani Carlo Paolini	3
La nuova governance toscana passa per le unioni Riccardo Nocentini	4
Prima delle Unioni. Dieci anni di gestioni associate a cura della Redazione	5
Autonomie locali: qualcosa è cambiato Giulia Falcone	6
Le unioni di comuni in Toscana	9
Il cammino dell'associazionismo comunale a cura di Anci Toscana	10
Unioni di fatto. Un progetto per attuare la legge a cura della Redazione	12
ALTRI MERIDIANI	13
PERCORSI DI CITTADINANZA	
Contro il razzismo: un anno dalla strage di Firenze Intervista a Pape Diaw	14



AUT@AUT

PERIODICO DELLE AUTONOMIE DELLA TOSCANA

Anno XX numero n. 08 dicembre 2012
Reg. Trib. di Prato nr. 180 del 8/7/1991.
Editore: Aut&Aut Associazione
Proprietà: Anci Toscana
Direttore responsabile: Marcello Bucci
Direttore editoriale: Alessandro Pesci
Collegio di garanzia: Alessandro Cosimi, Sabrina Sergio Gori, Angelo Andrea Zubiani
Redazione: Anci Toscana - email: ufficio.stampa@ancitoscana.it
Caporedattore: Olivia Bongiani
In redazione: Guendalina Barchielli, Sandro Bartoletti, Monica Mani, Hilde March
Collaboratori: Enzo Chioini, Sara Denevi
Grafica e impaginazione: Osman Bucci

Anci Toscana
Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze Tel 055 2477490 - Fax 055 2260538
posta@ancitoscana.it - www.ancitoscana.it

Per quanto riguarda i diritti di riproduzione, l'editore si dichiara pienamente disponibile a regolare eventuali spettanze per quelle immagini di cui non sia stato possibile reperire la fonte.

L'associazionismo piace ai comuni toscani

CARLO PAOLINI consulente Anci Toscana



Il passaggio dalla volontarietà all'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali, sancito con DL 78/10 (art.14) e successive modificazioni, rappresenta un passaggio epocale non solo per i comuni obbligati (con popolazione fino a 5.000 o 3.000 se appartenenti a comunità montane), ma anche, più complessivamente, per l'intero sistema territoriale locale.

Con il DL 95/12 si è avuto un'ulteriore fase di importanza capitale per il futuro degli enti locali. Il legislatore è intervenuto sia sul riordino territoriale delle province, con l'istituzione nel contempo delle città metropolitane, sia sulla definizione delle funzioni fondamentali di tutti gli enti locali, province città metropolitane e comuni, sia sulla normativa in materia di associazionismo obbligatorio;

ciò è indice del dispiegarsi di un disegno che coinvolge tutto il sistema degli enti locali. Indubbiamente, l'individuazione delle dimensioni organizzative idonee almeno ad evitare dispersioni di energie e difficoltà, anche tecniche, di esercizio delle funzioni stesse, costituisce un percorso necessario per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tuttavia, sebbene non assoggettati

all'obbligatorietà, anche per altri comuni si è convinti che si ponga l'esigenza di camminare verso la ricerca di strutture organizzative dimensionate in modo adeguato rispetto all'impiego delle risorse e alla qualità di servizi da erogare. E si deve dire con positività che nella nostra regione si registra un ulteriore sviluppo di iniziative su questo terreno e secondo le logiche anzidette.

Si è già avuto modo, dagli studi che si sono fatti in Anci Toscana, di mettere in evidenza come la dimensione territoriale adeguata sia riconducibile ad aree geografiche omogenee in termini culturali e socioeconomici (i Sistemi Economici Locali). Del resto si può contare anche su esperienze che rispondono pienamente a questa logica di aria integrata, come quelle della Valdera e del Circondario empoiese.

Mirando a quest'obiettivo di un associazionismo di territori integrati, è evidente che vengono a porsi una serie di questioni che richiedono molta attenzione, sensibilità e responsabilità istituzionale sia nella fase costitutiva (redazione dello Statuto) sia a livello poi dello svolgimento della vita associativa (delle funzioni e dei servizi) quando si realizzeranno le unificazioni delle funzioni stesse e la ristrutturazione organizzativa

in sede associativa e, correlativamente, in quella dei comuni che associano le funzioni.

Poiché il processo, innescato dal DL 78/10, e completamente rivisto dalla Spending Review DL 95/12 è ancora alle sue fasi iniziali, è da attendersi un grande sviluppo di iniziative, particolarmente nell'anno prossimo, alla scadenza del quale la collocazione geografica delle funzioni fondamentali viene a modificarsi, obbligatoriamente, per una parte importante dei comuni e, volontariamente, per quelli che hanno già scelto di camminare, anche se con velocità diverse, insieme ai comuni obbligati. L'Anici Toscana sente molto questa responsabilità nell'attività di supporto ai comuni e di raccordo con il ruolo centrale della Regione Toscana.

Lo stesso Progetto di assistenza alle gestioni associate che la Regione ha finanziato richiederà una costante attenzione agli sviluppi associativi sul territorio, all'emersione dei concreti problemi che si porranno sotto il profilo della delicata questione della gestione delle risorse umane e dei rapporti finanziari, sia dei rapporti fra la governance delle aggregazioni associative e quel che resta in capo agli organi comunali.



La nuova *governance* toscana passa per le unioni

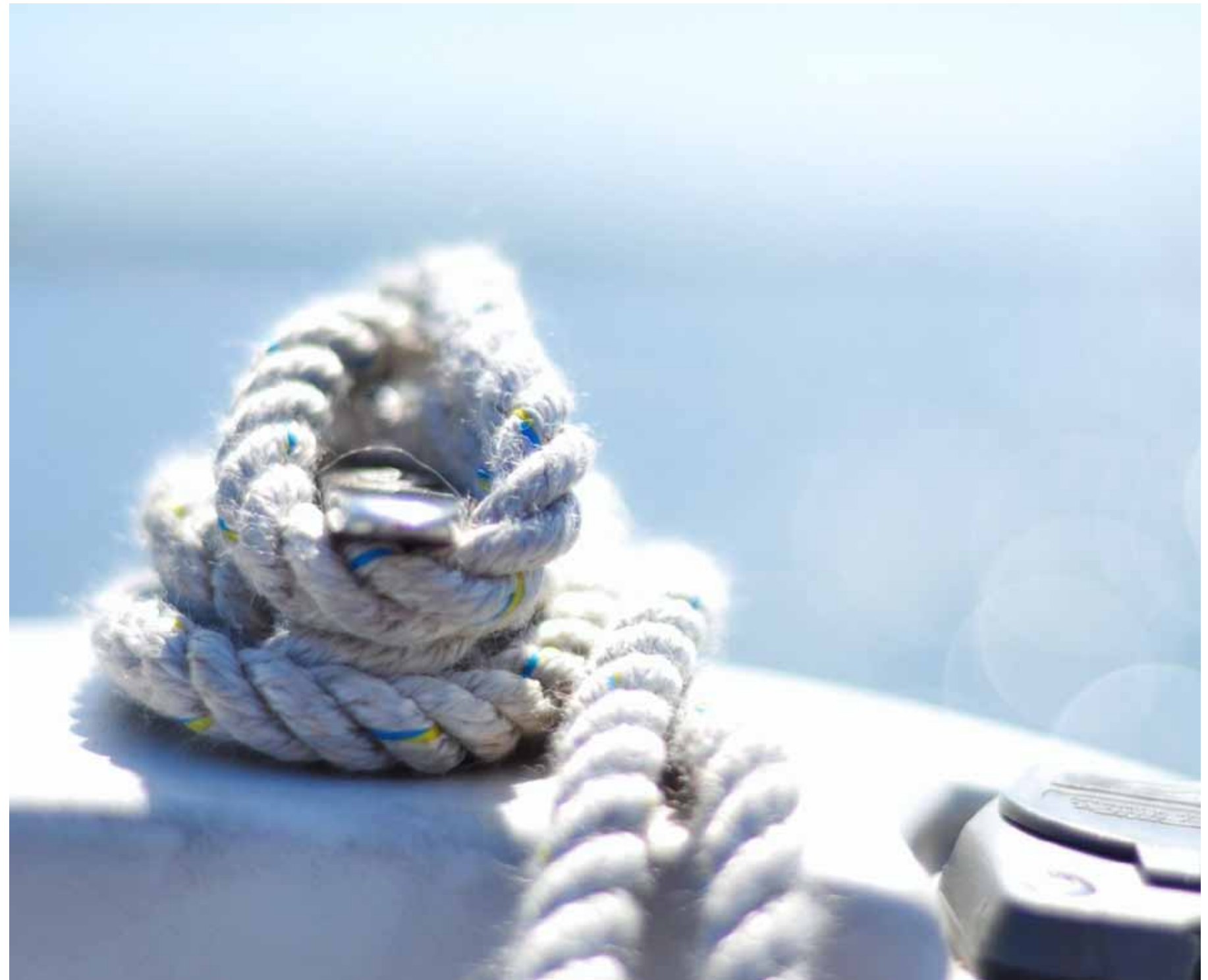
RICCARDO NOCENTINI sindaco di Figline Valdarno e responsabile di Anci Toscana per le unioni e fusioni di comuni

Le unioni rappresentano la risposta alla sempre più forte esigenza di contenimento della spesa, e non riguardano solo il superamento e la trasformazione delle comunità montane in enti nuovi, più snelli e con servizi aggiunti, ma tutte le realtà che decidono di unirsi senza costrizione. Gli enti locali, così come conosciuti fino ad oggi, non sono più sostenibili e in questo quadro le unioni sono un modo per rendere più omogenea la distribuzione dei servizi in un ambito territoriale adeguato, e a migliorare l'efficienza della PA, grazie alla razionalizzazione e alla riduzione delle spese, permettendo, soprattutto ai piccoli comuni, di continuare a erogare servizi a domanda individuale come asili nido e case di riposo, altrimenti messi a rischio. Inoltre, e la Toscana con i 16 comuni che andranno a referendum nel 2013 ne è un esempio perfetto, si iniziano a considerare sempre più

spesso le Unioni in un percorso verso le fusioni tra comuni, prospettiva interessante anche in vista della città metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia che, con oltre 70 comuni al suo interno, avrà le funzioni delle vecchie province, ma anche competenze aggiuntive su sviluppo economico, mobilità, urbanistica e infrastrutture. Un'area molto vasta, con un potenziale enorme ma che necessiterà di un coordinamento efficace basato su livelli intermedi quali, appunto, le unioni di comuni. Potremmo pensarle con un'estensione che ricalchi quella delle SdS, così da avere dieci Unioni che interagiscano tra loro all'interno dell'area metropolitana; in questa prospettiva i comuni potrebbero rafforzarsi anche promuovendo percorsi di fusione, come stiamo facendo tra Figline e Incisa. Le Unioni e le fusioni, insomma, saranno il cuore della futura governance della Città metropolitana e della Toscana.



Il problema è, oggi, quello di costruire una nuova governance a livello regionale, avendo ben presente che gli strumenti migliori per il coordinamento sono la Città metropolitana, le unioni e le fusioni tra comuni



Prima delle Unioni. Dieci anni di gestioni associate

a cura della Redazione

In Toscana l'associazionismo comunale vede il proprio sviluppo con la promulgazione della l.r. 40/2001, che si inseriva nel quadro della riforma Bassanini e in particolare si conformava al D.lgs. 112/98 sul principio dei livelli ottimali per l'esercizio associato delle funzioni. La legge ha rappresentato un volano fondamentale per promuovere i processi di associazionismo, sviluppatosi nell'arco di dieci anni su tre elementi essenziali: l'individuazione dei livelli ottimali, la volontarietà delle forme associate (nell'ottica del legislatore di valorizzare l'autonomia comunale), un oculato sistema di incentivazioni teso a incoraggiare tali processi e che si presenta dinamico nel tempo. Nella fase iniziale (2002-2003) la Regione aveva previsto un contributo forfetario per far fronte alle spese di start up delle gestioni associate, erogato agli enti solo se l'esercizio era effettivamente associato e coinvolgeva tutti i comuni del livello ottimale proposto. Impostazione rafforzata nella fase di attivazione dei contributi annuali (a partire dal 2003), erogati agli enti che avevano già ricevuto il contributo iniziale e che esercitavano una quantità di servizi tale da raggiungere un determinato punteggio.

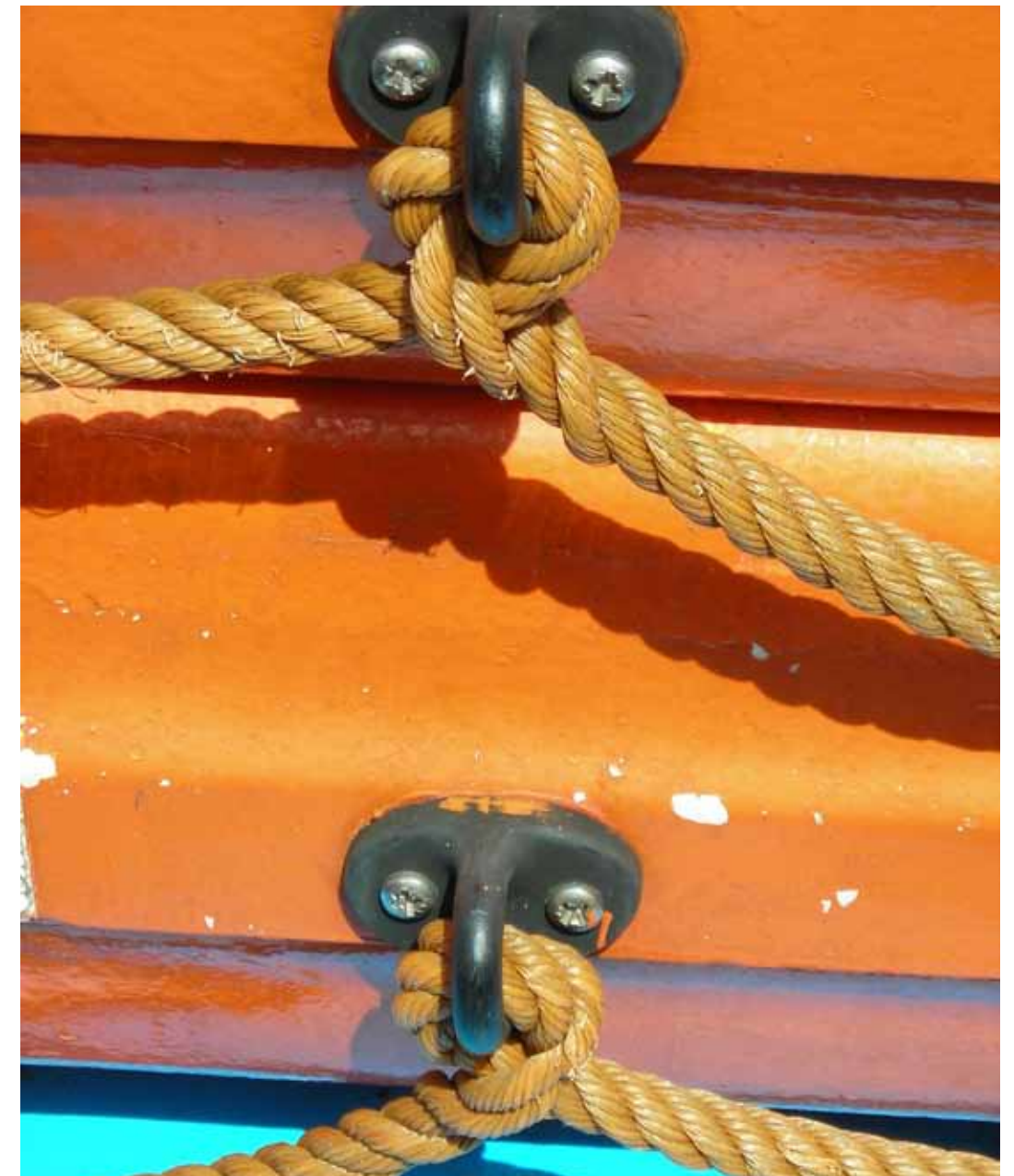
Nello stesso 2003 viene approvato il piano di riordino territoriale che, sulla base delle proposte dei comuni, individua 49 livelli ottimali che coinvolgono un totale di 261 comuni toscani. Solo 26 sono i comuni che appartengono a classi dimensionali medio-alte, e che quindi non vengono interessati dai processi di associazionismo. L'individuazione dei livelli ottimali, che comprendono una media di 5 comuni (con un valore massimo di 14 enti nel caso della Valdera), lascia salvo, naturalmente, il principio della volontarietà della gestione associata, ma viene seguita dal rafforzamento del sistema di premialità: le due leggi regionali 35/2007 e 38/2008 semplificano le procedure di accesso ai contributi, e incentivano le forme di associazionismo più stabili, Unioni e Comunità montane, che dal 2008 divengono beneficiarie di contributi straordinari. Questa fase (2006-2009) segnata dalla semplificazione dell'accesso ai contributi, si accompagna non a caso al riordino delle Comunità montane stesse, la cui ridefinizione e, in alcuni casi, soppressione, incrocia la possibilità di costituire Unioni di comuni. Anzi, il passaggio all'unione diventa evidentemente prioritario per dare continuità alle funzioni esercitate: ed è infatti in

questo momento, sulla base della l.r. 37/2008, che nascono le prime sei Unioni di comuni toscane, costituite per trasformazione da ex Comunità montane.

L'ultima fase, fra il 2010 e il 2011, consolida gli incentivi ai processi di unione intercomunale, rappresentando la cerniera con l'attuale obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali. La legge finanziaria regionale 65/2010, infatti, stabiliva che, per il 2011, i contributi per le gestioni associate fossero concessi "unicamente alle unioni di comuni, aventi popolazione non inferiore a diecimila abitanti o costituite da almeno cinque comuni, sulla base della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40".

Un vero e proprio trampolino verso la legge regionale n. 68 del 2011, con la quale le Unioni toscane sono arrivate, ad oggi, a quota 25: alle prime 6 nate nella fase 2008-2009, se ne sono aggiunte altre 12 per trasformazione da ex Comunità montane, 5 costituite ex-novo e 2 in fase di costituzione, per un totale di 160 comuni, pari al 56% dei comuni toscani coinvolti ad oggi nei processi di unificazione. Dei comuni obbligati ad associarsi in unione (quelli al di sotto dei 5000 abitanti), solo il 27% non lo ha ancora fatto. ■

La costituzione delle unioni disegnata dalla legge regionale 68/2011 rappresenta la maturazione di un processo iniziato con la LR 40/2001, che avviò la stagione dell'associazionismo e la prima fase del riordino territoriale



Autonomie locali: qualcosa è cambiato

GIULIA FALCONE Anci Toscana



La LR 68/11 ha avviato la rivoluzione copernicana del sistema toscano. Un quadro dei cambiamenti più importanti e di quelli che ci dobbiamo aspettare per il prossimo futuro

Legge regionale 68/11

A circa un anno dall'approvazione della legge regionale 27 dicembre 2011 n°68, si è avuto modo in più occasioni di illustrarne i contenuti dettagliatamente. Ci sembra opportuno, in questa sede, riportarne gli elementi portanti, estrapolando ed evidenziando le scelte di fondo del legislatore regionale in materia di associazionismo intercomunale. Si intende così fornire un contributo per fare il punto sugli aspetti consolidati nel corso di quest'anno, le tendenze in atto e le questioni

aperte su cui i comuni toscani si confronteranno nei prossimi mesi.

Complesso organico di norme

La Toscana, rispetto alle altre regioni italiane, com'è noto, non ha un'elevata incidenza di comuni di piccola dimensione. I comuni toscani con popolazione inferiore a 5.000 sono 133, ovvero il 46% del totale (mentre l'incidenza media nelle regioni italiane di piccoli comuni è del 70%), di cui 114 quelli sottoposti all'obbligatorietà di esercizio asso-

ciato, come riportato nel prospetto pag.9.

La scelta della Regione Toscana è stata quella di approvare un complesso organico di norme per l'esercizio associato delle funzioni e servizi costituito dalla L.r 68/11 "Norme sul sistema delle autonomie locali", successive modificazioni, e decreti attuativi. È da sottolineare che la Regione Toscana è intervenuta, solertemente, con legge regionale 25 ottobre 2012 n°59, per adeguare la L.r.68/11 alle disposizioni introdotte dal DL 95/12.

Per tanto, ad oggi, i comuni toscani dispongono, per le loro scelte associative, di un complesso organico di norme aggiornato e coerente con la normativa nazionale, di cui qui nel prosieguo riportiamo gli elementi principali.

Unificazione della struttura amministrativa

Il legislatore regionale ha scelto di chiarire la nozione stessa di esercizio associato delle funzioni di enti locali: *"Si ha esercizio associato di funzioni di enti locali quando, per effetto della stipula di un atto associativo, una struttura amministrativa unica svolge funzioni, e pone in essere atti e attività relativi, di cui sono titolari comuni o province"*- art.17. Viene così ribadita la regola generale secondo cui l'esercizio associato comporta l'unificazione, in una struttura amministrativa unica dell'esercizio delle funzioni che si associano. In questa definizione emerge la volontà della Regione Toscana di intendere l'esercizio associato "in senso stretto", come ribadito nella relazione illustrativa alla legge: *"La finalità è di chiarire che il fenomeno associativo (l'esercizio associato in senso stretto), come risulta dalle norme vigenti, è cosa diversa da altre forme di collaborazione, nelle quali non si producono modifiche organizzative sostanziali"*.

Segue a pag. 7 ►►



Funzionamento e stabilità delle forme associative

Con le disposizioni contenute nella L.r. 68/11 agli artt. 20-51, sono disciplinate natura e organi delle forme associative, con l'obiettivo di garantirne funzionamento e la stabilità.

Un primo gruppo di norme è destinato a disciplinare l'esercizio

associato mediante convenzione; lo scopo del legislatore è quello di predeterminare, per legge, la traccia fondamentale su cui i comuni potranno sviluppare le loro scelte riguardo all'ambito di funzioni da associare e alla forma associativa (convenzione per delega o per costituzione di ufficio comune).

Un secondo gruppo di norme è rivolto alla disciplina della figura centrale associativa dell'unione di comuni.

Sono indicati: i contenuti necessari degli Statuti; la disciplina sugli organi di governo delle unioni e sul loro funzionamento; le disposizioni sull'organizzazione sul personale; la normativa sulla ge-

stione finanziaria; la disciplina sui controlli sulle unioni di comuni.

Va tenuto conto che, con l'introduzione dell'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte della vasta platea dei comuni fino a 5.000 abitanti o 3.000 se montani, si avrà l'unificazione nelle entità associative - unioni in testa - della gran parte delle funzioni di detti comuni.

Per assicurare la funzionalità e il costante funzionamento dei centri di responsabilità associativa, la normativa regionale ha previsto, anche per le unioni, quanto il TUEL prevede organicamente per i comuni riguardo al loro funzionamento.

Quindi, non si potranno avere paralisi del funzionamento degli organi, neppure nel caso di mancata approvazione di atti fondamentali o di mancato adeguamento degli Statuti alla legge regionale.

Per quanto attiene agli organi, va precisato che la normativa regionale, pur seguendo l'impianto della legge nazionale, prevede una disciplina che consente di garantire nel modo più efficace il principio della rappresentatività di tutti gli enti nell'unione, sia con la previsione che la Giunta sia formata da tutti i Sindaci dei comuni associati, sia prevedendo una composizione del Consiglio nel quale via sia l'espressione delle maggioranze-minoranze di tutti i comuni.

Contributi alle unioni di comuni

La disciplina in materia di contributi, contenuta nella L.r. 68/11, conferma la scelta (contenuta già nella Legge finanziaria 65/10), per cui gli incentivi alle gestioni associate siano destinati unicamente alle unioni di comuni e non alle convenzioni (art.90 e relativi decreti attuativi). Ma, oltre al requisito riguardante la forma associativa, il legislatore regionale ha ritenuto opportuno rafforzare gli elementi di premialità nei confronti di unioni di comuni "a territorio integrato". I contributi sono, infatti, concessi in base a requisiti dimensionali (almeno 10.000 abitanti, almeno 5 comuni o almeno tutti i comuni dell'ambito) e requisiti oggettivo-funzionali (almeno due funzioni fondamentali per tutti i comuni obbligati e una funzione fondamentale per tutti i comuni non obbligati). Inoltre, vale la pena sottolineare, anche in considerazione dei possibili sviluppi in materia, che la Regione Toscana ha introdotto degli indicatori di efficienza nella ripartizione delle risorse disponibili destinate alle unioni di comuni. Infatti, le risorse regionali destinate all'associazionismo comunale, sono distribuite unicamente alle unioni che rispondono ai requisiti sopraindicati e sono tra queste ripartite oltre che sulla base di indicatori dimensionali (popolazione, numero di comuni, estensione territoriale), anche sulla base di indicatori di efficienza (individuati con delibera della Giunta regionale n°348).

Segue a pag. 8 >>

Autonomie locali: qualcosa è cambiato

Tali indicatori di efficienza sono incentrati su: performance finanziaria dell'unione (grado di indebitamento, autonomia finanziaria rispetto ai contributi regionali, velocità di riscossione delle entrate, velocità di gestione delle spese); gestione delle spese per il personale (incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti, spesa media per il personale per abitante, incidenza della spesa per la dirigenza rispetto alla spesa per il personale) e incidenza della spesa per le funzioni generali di amministrazioni sulla spesa corrente.

Ambiti di dimensione territoriale adeguata e Area Vasta

Componente fondamentale e necessaria della legge è l'individuazione degli Ambiti di dimensione territoriale adeguata per l'esercizio associato di funzioni e servizi. Tali Ambiti costituiscono il riferimento per i comuni all'interno del quale porre in essere le decisioni associative. Va sottolineata la modifica introdotta in sede di adeguamento che ha previsto la mas-

sima flessibilità riguardo al perimetro degli Ambiti. Laddove i comuni si esprimono con un consenso generale, la Regione è tenuta a provvedere alle richieste variazioni di Ambito con una rapida istruttoria e con una Deliberazione di Giunta Regionale. Solo laddove non vi sia il consenso generale di tutti i Sindaci, viene rafforzato il procedimento prevedendo che siano sentiti gli altri Sindaci non consenzienti e acquisendo del parere obbligatorio della Commissione consiliare competente.

La legge disciplina la scelta fondamentale della Regione Toscana di procedere al superamento, per volontà dei comuni, delle comunità montane con la loro trasformazione in unioni di comuni. Ciò ha consentito, laddove i comuni abbiano deciso di trasformare la comunità Montana in unione di mantenere sul territorio le funzioni regionali già svolte dalle comunità montane. La Regione ha avuto cura di prevedere anche la specifica disciplina che tiene distinti i regimi, anche finanziari e di personale, delle attività già svolte dalle comunità monta-

ne delegate dalla Regione rispetto a quelle che i comuni avevano deciso, e decideranno, di esercitare tramite dette unioni.

Gli ambiti di dimensione territoriale adeguata posti dalla legge regionale hanno avuto come riferimento i territori delle ex comunità montane (che comprendono una parte importante dei comuni obbligati) nonché le aggregazioni associative che si erano già sviluppate, che in generale hanno consentito di includere tutti i comuni obbligati. Tuttavia, rispetto a quel quadro di articolazione territoriale sono intervenute alcune novità destinate a mettere in moto processi di riassetto territoriale e funzionale di non poco rilievo.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane, è inevitabile che si ponga la questione della compatibilità di tali assetti con la precedente legislazione regionale costituzionalmente competente per le materie (quasi tutte) che costituiscono i contenuti delle funzioni fondamentali degli enti locali. Il ruolo assegnato alle province

riformate è quello di ente con funzioni predeterminate ed adeguate a quel livello di area vasta. È stato di nuovo riaffermato dalla legge di riordino delle province il principio costituzionale della centralità del comune quale ente di base per l'esercizio di funzioni amministrative, che è associato a quello dell'adeguatezza dimensionale e organizzativa. Essenziale per conseguire tale dimensione adeguata è il ricorso alle forme associative. Quindi, nel processo messo in atto si dovrà, da

una parte, operare a livello territoriale per il rafforzamento delle iniziative associative, dall'altro, prospettare una revisione della legislazione regionale coerente con tali processi di riassetto territoriale. L'Anci Toscana ha intenzione di chiedere l'apertura di appositi tavoli per lavorare nella direzione anzidetta che comporterà tornare sul disegno degli ambiti e sulla disciplina legislativa nelle materie delle funzioni degli enti locali.



FOCUS Le fusioni tra comuni

Potrebbe salire a 16 il numero di comuni toscani che nel 2013 andranno a Referendum consultivo, come previsto dalla LR 62/2007 "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto" e, in seguito, dalla LR 68/2011 "Norme sul sistema delle Autonomie locali" (art.62 comma 2), nel 2013, in una sorta di election day con le elezioni politiche della prossima primavera, per decidere se fondersi o meno, dando vita a una vera e propria rivoluzione istituzionale. I primi a parlare di fusione sono stati i comuni del Valdarno fiorentino Figline e Incisa, e adesso la Regione ha dato parere favorevole per la consultazione anche alle fusioni tra Castelfranco di Sopra e Pian di Scò nell'aretino, Vergemoli e Fabbriche di Vallico in provincia di Lucca e ad 8 comuni elbani, ovvero Marciana, Marciana Marina, Campo nell'Elba, Capoliveri, Portoferraio, Porto Azzurro, Rio nell'Elba e Rio Marina. Quest'ultimo, però, commissariato dal maggio 2012 in seguito alle dimissioni del sindaco Paola Mancuso, deve ancora sciogliere il nodo di eventuali elezioni amministrative. Inoltre, in attesa di delibera per l'approvazione della consultazione, ci sono altri due comuni: Montemignaio e Castel San Niccolò, in provincia di Arezzo, che potrebbero aggiungersi agli altri per cui la Regione ha già deliberato. L'iter per la fusione consiste nell'approvazione della proposta di legge regionale da parte della Giunta, cui farà seguito la consultazione e, in caso di esito favorevole alla fusione, sempre la Regione dovrà istituire, con una legge regionale, i nuovi comuni. Un cambiamento significativo per i comuni interessati e per l'intero sistema istituzionale toscano, già da tempo impegnato nella promozione delle iniziative, prime tra tutte Unioni e Gestioni associate, volte alla riorganizzazione e alla maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi.



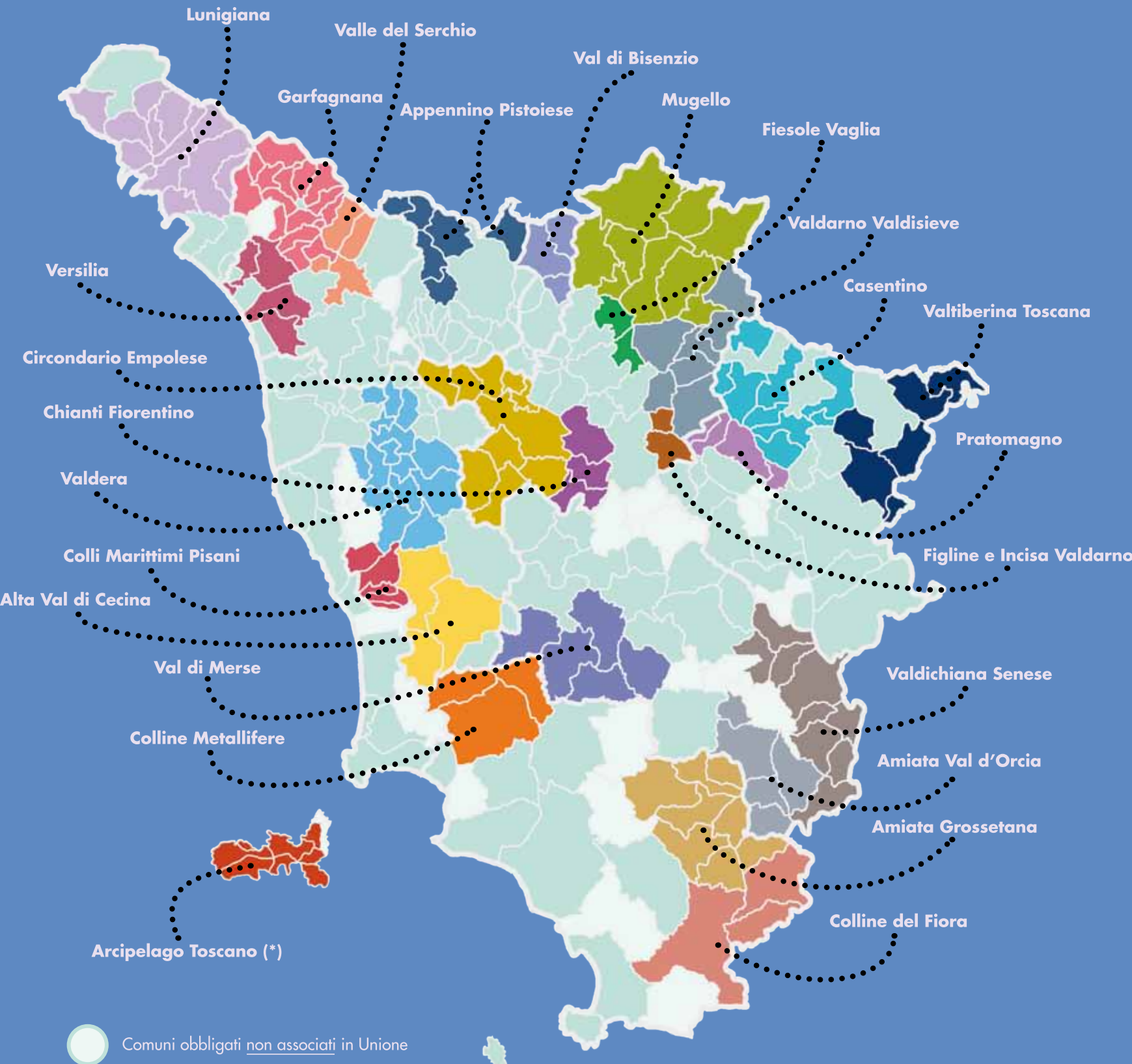
Le Unioni di comuni in Toscana



Il quadro della costituzione di Unioni di comuni è in continua evoluzione, dati i recenti sviluppi normativi registratisi sia in ambito nazionale che a livello regionale.

Attualmente in Toscana sul tema dell'Unione di comuni si contano **25** casi:

18 Unioni di comuni sono state costituite mediante trasformazione delle precedenti Comunità montane,
6 sono ex novo
 e **1** quella ancora in fase di costituzione.



Comuni obbligati non associati in Unione



150 (52%)
Comuni associati in Unioni costituite



287

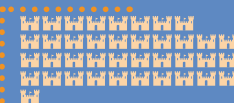
137 (48%)
Comuni non associati

747.385 (20%)
Popolazione residente in comuni associati in Unioni costituite

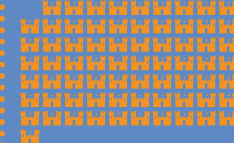
3.730.130

2.982.745 (80%)
Popolazione residente in comuni non associati in Unioni costituite

114
Comuni obbligati



OBLIGATI
(40%)
del totale dei Comuni Toscani



38
Comuni obbligati non associati

76
Comuni obbligati associati

ASSOCIATI

74
Comuni non obbligati associati



Il cammino dell'associazionismo comunale

a cura di Anci Toscana



Dal DL 78/10 al DL 95/12, come si è andati avanti nel processo che ha portato alla definizione dell'obbligatorietà dell'associazionismo comunale. Una panoramica sulle novità più significative introdotte dal DL 95/12

Il DL 95/12 ha apportato delle innovazioni fondamentali riguardo alla disciplina sull'associazionismo intercomunale, la cui obbligatorietà è stata sancita, per la prima volta nella storia degli enti locali, con il DL 78/10. Il legislatore ha stabilito l'obbligatorietà per i comuni fino a 5.000 abitanti, o 3.000 se montani, dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali con una scansione temporale che prevede un obbligo di esercizio associato entro il 31/12/12 di almeno tre funzioni ed entro il 31/12/13 per tutte le altre rimanenti. La novità, introdotta dal DL 95/12, è costituita dall'essere stato definito, a distanza di oltre dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'elenco delle funzioni fondamentali che vale per tutti i comuni d'Italia. Tali funzioni sono costituite da: "a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale

di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di

stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale".

Poiché la scelta del legislatore è stata quella di individuare gli ambiti delle funzioni fondamentali, si pone la questione di definire il contenuto concreto delle funzioni stesse, specialmente per quelle in cui sono state usate definizioni di carattere generale, per esempio le funzioni di cui alla lettera a) e b). A tal proposito, l'Anci regionale ha elaborato una prima nota interpretativa che è stata pubblicata nel n° 1 del Bollettino periodico sull'Osservatorio toscano sulle gestioni associate e sullo sviluppo delle Unioni di comuni a cui si fa rinvio al link

<http://www.ancitoscana.it/concertazione/progetto-unioni/bollettino-osservatorio-toscana.html>.

Segue a pag. 11 >>



Con il DL 95/12 sono state altresì introdotte alcune innovazioni di notevole rilievo rispetto sia al DL 78/10 che allo stesso TUEL. Riguardo al TUEL è stato riscritto integralmente l'art.32 di disciplina dell'unione di comuni. In primo luogo, sono state introdotte innovazioni rispetto alla disciplina sugli organi, pienamente conformati al modello comunale (per altro sulla disciplina degli organi la nostra Regione Toscana era stata anticipatrice di tale impostazione, ragion per cui, tale normativa regionale è rimasta integralmente e pienamente coerente con la normativa statale). Inoltre, è stata riscritta la normativa sul personale, per cui viene previsto che "la spesa sostenuta per il perso-

nale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa ed una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale." Viene, quindi, stabilito un tetto di spesa invalicabile di partenza al momento del passaggio delle funzioni all'unione, con l'obbligo/impegno da parte dell'unione di conseguire nel tempo progressivi risparmi di spesa in modo assoluto. Operativamente, nel momento dell'affidamento ciascun comune

cedente deve individuare la spesa di personale imputabile alla funzione trasferita; la sommatoria di tali spese di ciascuno dei comuni partecipanti costituisce il tetto di spesa di partenza dell'unione; il personale utilizzato dall'unione (in forza dei trasferimenti dei rapporti di lavoro per mobilità ovvero dell'utilizzazione in comando o con ricorso alle altre tipologie di rapporto di lavoro consentite) deve restare entro tale tetto di spesa iniziale. Infine, vanno sottolineate le norme che hanno chiarito che ogni comune può fare parte di una sole unione di comuni e che le unioni, quale conferma della loro natura e carattere di enti locali, possono stipulare apposite convenzioni sia tra loro

che con singoli comuni. L'ulteriore innovazione, destinata a incidere sulle scelte associative, è quella che ha riguardato il ricorso alla convenzione da parte dei comuni obbligati che per l'esercizio delle funzioni fondamentali deve avere una durata almeno triennale. Inoltre, le stesse sono sottoposte a verifica circa il conseguimento di significativi livelli di efficacia e efficienza nella gestione secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi (7 gennaio 2013), sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, con l'effetto, nel caso negativo, di obbligare i comuni ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unio-

ni di comuni. Si può leggere qui l'intento del legislatore di impegnare i comuni a serie ponderazioni circa la scelta della via associativa che deve essere sempre ed in ogni caso preordinata dall'obiettivo di ottenere miglioramenti nell'uso di risorse e nella qualità delle prestazioni. Va infine segnalato che con l'art 19 del DL 95/12 sono state eliminate quelle autentiche assurdità che derivavano dall'aver previsto, con l'art.16 DL 138/11 convertito in legge 148/11, un regime speciale deterioro obbligatorio per i comuni fino a 1.000 abitanti. Le innovazioni sono consistite nel rendere facoltativo il ricorso al regime speciale e nell'aver disciplinato lo stesso regime speciale.

Unioni di fatto. Un progetto per attuare la legge

a cura della Redazione

Se gli amministratori hanno superato progressivamente le resistenze a delegare ad altro soggetto la gran parte delle funzioni dei rispettivi enti, e questo grazie alla stagione di 'apprendistato' in tema di associazionismo comunale governata dalla l.r. 40/2001, l'obbligatorietà dell'esercizio associato per i comuni fino a 5000 abitanti introdotta dalla l.r. 68/2011 - obbligatorietà confermata, sul piano nazionale, dal D.L. 95/2012 cosiddetto "Spending Review" - incontra comunque oggettive difficoltà gestionali e amministrative. Difficoltà legate, soprattutto, alla necessità di coordinare le strutture, integrare il personale, omogeneizzare la vita amministrativa dei comuni, in un quadro complessivo che vede, allo stesso tempo, diventare sempre più complesso e variegato l'insieme delle competenze esercitate dai comuni, sia per effetto delle attese da parte dei cittadini, sia per l'evoluzione delle politiche di decentramento amministrativo.

La Regione Toscana in questo quadro ha risposto positivamente alla richiesta di supporto avanzata dai comuni, concedendo contributi straordinari finalizzati a sostenere il processo di riorganizzazione richiesto dalla legge 68, ed erogando

in via prioritaria tali contributi ai progetti volti a favorire l'esercizio in forma associata del maggior numero di funzioni.


In questo contesto si inserisce il progetto di Ance e Uncem della Toscana "Assistenza e supporto alle gestioni associate in Toscana", con il duplice scopo di supportare sia gli organi politici per metterli in condizione di operare scelte appropriate, sia il personale tecnico che sarà investito dalle novità riorganizzative.

La premessa di fondo è dare ai governi locali l'opportunità di intraprendere il percorso verso le unioni comunali ben al di là del mero adempimento legislativo, in un'ottica di salvaguardia delle identità locali anche sul piano istituzionale. Il progetto infatti, intende muovere da uno studio mirato delle caratteristiche e peculiarità morfologiche, amministrative e sociali di un certo ambito territoriale, per giungere alla costruzione di un modello di governo sovracomunale, in termini di politiche del personale, riorganizzazione degli uffici, programmazione finanziaria annuale e pluriennale, gestione delle risorse impiegate e valutazione dei risultati conseguiti.

Avviato da questo dicembre, il progetto si avvale di un budget complessivo di 590 mila euro per

una durata di due anni (fino al 31.12.2014), andando a completare il quadro delle iniziative attivate da Ance Toscana dal 2011: formazione sui territori, informazione sulle novità normative e lo stato dell'arte delle Unioni toscane, con la mappatura di quelle attive.

Attraverso attività di formazione e assistenza, il progetto si propone di operare nello specifico su tre diversi livelli: la promozione delle opportunità derivanti dai processi di associazionismo, mediante l'analisi costi-benefici; l'assistenza sul piano amministrativo e organizzativo, con formazione-informazione sugli sviluppi della legislazione in materia; il monitoraggio permanente dei processi di associazionismo e dei loro effetti in Toscana.

A questo riguardo sarà realizzata un'approfondita analisi sul territorio, evidenziando le criticità espresse e latenti a livello regionale e a livello dei singoli ambiti locali nei quali potrebbe/dovrebbe nascere e svilupparsi l'Unione di comuni. Tale attività consentirà di identificare le priorità delle azioni di assistenza, sia dal punto di vista degli enti interessati, sia sotto il profilo delle problematiche da affrontare e risolvere secondo canoni condivisi e comuni. 

Nonostante l'associazionismo in Toscana non sia all'anno zero, il passaggio dalla volontarietà all'obbligatorietà della gestione associata pone i comuni di fronte a varie difficoltà. Da qui il progetto di Ance e Uncem Toscana per supportare i governi locali in questa fase di cambiamento 'epocale'





Dalla Spagna arrivano gli alberi fotovoltaici

Come risolvere il problema della spesa per l'illuminazione pubblica, una delle voci che pesano di più sui bilanci comunali, la necessità di un basso impatto ambientale e allo stesso tempo l'estetica dell'arredo urbano? La soluzione viene dalla Spagna e si chiama "uTree", Urban Tree, l'albero fotovoltaico multifunzionale che si integra agli edifici e alle piazze per ricavare energia pulita dal sole e illuminare le strade delle città.

Realizzato dalla IE Business School di Madrid, l'Urban Tree unisce la tecnologia sulle fonti rinnovabili al design, avanzando l'ipotesi di annu-

lare i costi per l'illuminazione pubblica. Una soluzione duplice. Infatti i piccoli pannelli fotovoltaici installati sui pali della luce da molti comuni e i pannelli tradizionali lasciano aperto il problema dell'integrazione con gli arredi urbani, mentre l'illuminazione a led, sempre più spesso adottata, riduce le spese ma non le elimina.

L'albero fotovoltaico sarebbe in grado anche di ospitare semafori, centraline meteo, centraline di rilevazione di inquinamento atmosferico e reti wireless.



Un elicottero al posto dell'auto

In futuro, la mobilità sostenibile potrebbe essere... aerea. Un mini elicottero elettrico monoposto, ultraleggero e a impatto ambientale zero, potrebbe sostituire l'auto per il trasporto delle persone. E' stato testato in Germania dalla società E-Volo, che ha provato il prototipo VC1 facendolo rimanere in aria, con equipaggio, per circa un minuto e mezzo. Dotato di 16 eliche disposte intorno al sedile del guidatore, il nuovo elicottero elettrico ultraleggero ha, oltre a quello della ecosostenibilità, due fondamentali punti di forza: bassi costi di manutenzione e bassi costi di consu-



Acque reflue, da problema a risorsa grazie agli enzimi

Un agente chimico naturale senza ingredienti ogm, composto da particolari enzimi che, a contatto con le acque reflue, accelerano il processo di degradazione degli agenti patogeni e delle sostanze organiche dannose per la salute dell'uomo e per l'ambiente. E poi un tamburo, un tubo e una valvola come 'impianto' da applicare a corsi d'acqua e fognature. E' estremamente semplice, ma altrettanto innovativo, il biocatalizzatore studiato dall'azienda statunitense Biowish per depurare le acque reflue e attenuare gli effetti potenzialmente dannosi delle fognature e

dei canali di scarico. I costi? Solo 2-3 dollari a persona per anno, ossia meno del 5% del costo di installazione di un sistema di depurazione tradizionale.

"Aqua", questo il nome del nuovo biocatalizzatore, in grado di trattare l'80-90% dell'organico rimosso in meno di due mesi fino a soli dieci giorni, potrebbe rappresentare una soluzione anche per l'Italia, visto il mancato adeguamento del nostro Paese alle direttive Ue sulla depurazione delle acque reflue provenienti da città con più di 10.000 abitanti.



Contro il razzismo: un anno dalla strage di Firenze

Il 13 dicembre di un anno fa in Piazza Dalmazia Modou Samb e Mor Diop sono stati assassinati per mano di Gianni Luca Casseri, un uomo vicino agli ambienti di estrema destra; Sougou More Mbenghe Cheikh sono stati feriti mentre Moustapha Dieng non è stato ancora dimesso dall'ospedale, non essendo in grado di camminare e respirare in autonomia. L'appello dei cittadini appartenenti alla comunità senegalese, a cui appartengono le vittime e i feriti, quest'anno come allora, è sempre stato teso ad invitare la città a reagire contro i crimini di tale brutalità. Con estrema chiarezza la comunità ha portato avanti la consapevolezza che il gesto dell'assassino non fosse quello di un folle isolato ma il frutto di un clima diffuso di intolleranza e di ostilità. In tale clima i veleni razzisti si sono pericolosamente intrecciati con l'estremismo di vecchi e nuovi fascismi. A distanza di dodici mesi abbiamo ricercato la testimonianza diretta della comunità.



Intervista a **PAPE DIAW**, portavoce della comunità senegalese di Firenze - A cura di **Sara Denevi**

In che modo la città di Firenze ha deciso di commemorare la data del 13 dicembre?

La città si è data appuntamento con le associazioni, le diverse realtà interessate e tutti gli amici che hanno deciso di ritrovarsi con un presidio. Non è una manifestazione o un corteo ma un momento di raccoglimento per capire che cosa è rimasto nella

memoria delle persone. La comunità organizza anche un convegno proprio sul razzismo, data la necessità di indagare le azioni umane in relazione a quello che sicuramente non si può liquidare come un gesto di un pazzo che agisce fuori da un determinato contesto. E in questo caso, dobbiamo stare anche molto attenti al linguaggio che viene usato. Non è

necessario fare polemica ci interessa intraprendere un discorso serio contro il razzismo e su come evitare fatti del genere. Ci tengo a citare, infatti, in primis proprio la proposta dell'An-ci sulla Carta di Bologna laddove si parla di un piano nazionale contro il razzismo ed a ringraziare tutte le istituzioni che ci hanno supportato in questo anno.

Avete ricevuto sostegno e adesioni molto eterogenee per sostenere il lavoro di questo presidio ...

Sicuramente sono diverse le realtà che si sono impegnate, dall'Arci alla CGIL, al coordinamento antirazzista alla Coop che ha finanziato progetti specifici nelle realtà di provenienza dei ragazzi colpiti e molte sono le adesioni che abbiamo ricevuto.



Ma l'adesione più importante è quella di tutta la società civile, la Firenze sociale che vuole ricordare, tralasciando ogni sorta di rivendicazione politica. Importante è il coinvolgimento delle scuole della città che porteranno un contributo scritto. Credo che sia solo grazie a questa dimensione sociale che si possa dare un senso al ricordo. In tale dimensione è forse un po' mancato l'appoggio dello stato nazionale che ha dimostrato senza ombra di dubbio di avere altre priorità.

Che cosa è cambiato secondo te, com'è cambiato il clima in città a partire dai fatti di quei giorni?

Credo che la città si sia rimessa in moto. Eravamo un po' persi, anche il nostro lavoro come comunità senegalese si era un po' perso ma, seppur colti di sorpresa, abbiamo saputo reagire e ci siamo ritrovati. Purtroppo rimane una generale sottovalutazione dell'estremismo nelle sue innumerevoli forme e di tutto ciò che si può nascondere con il concetto di libertà di espressione. Rimangono, infatti, forme violente di espressione – come Casa Pound e Alba Dorata - che continuano ad andare avanti nonostante quello che è accaduto in Toscana. Sarebbe quindi il caso di ritirare fuori e ricordare la legge Mancino che condanna

gesti, azioni e slogan legati all'ideologia nazifascista, e aventi per scopo l'incitazione alla violenza e alla discriminazione per motivi razziali, etnici religiosi o nazionali.

Pensi ci sia stato un proliferare di iniziative pietistiche in nome delle vittime e un uso strumentale della loro sofferenza senza avviare un dibattito serio nel nostro Paese sul tema del razzismo?

Quando accadono episodi del genere e di inaudita violenza come in questo caso, purtroppo si suscitano anche eventi e commenti spiacevoli intorno alle vicende. Credo però che tutto sia stato fatto in buona fede

mentre sono emerse energie, risposte e risorse positive. Abbiamo sentito vicino alla comunità tante forze culturali, sociali e politiche in modo da agitare tutti gli anticorpi ai veleni razzisti e fascisti, purtroppo, ancora presenti nella società italiana.

La città di Firenze ha ricordato quel tragico giorno con diverse iniziative, tra cui un convegno nella mattinata presso la Provincia, un presidio nel pomeriggio in piazza Dalmazia e un concerto in serata con l'intento di raccogliere fondi per le famiglie delle vittime.

Il Comune si è fatto carico della somma di 12.000 euro per portare via le salme. La Regione Toscana ha dato 60.000 euro in tutto per aiutare le famiglie delle vittime. L'aiuto in denaro ha rappresentato molto e Pape Diaw ha tenuto molto a sottolinearlo; fra qualche anno terminerà e, per tale ragione, la comunità senegalese si sta attivando per realizzare altri progetti di sostenibilità oltre quelli che hanno già preso avvio anche grazie al contributo di enti e associazioni.

Il Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, ha chiesto la cittadinanza onoraria per i figli delle vittime.

