

L'UNIONE FA LA FORZA



Il Parlamento ha approvato, nel corso del 2014, la legge n. 56 che introduce un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione delle città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province ed una nuova disciplina in materia di unione e fusione di comuni.

La fusione, secondo la normativa italiana, è l'unione sostanziale di due o più comuni, sotto il profilo politico ed amministrativo.

La disciplina di riferimento è data dal Testo Unico degli Enti Locali, approvato con decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000. In accordo a quanto riportato negli art. 117 e 133 della Costituzione della Repubblica Italiana le procedure di fusione devono essere deliberate dalla Regione, a seguito di referendum tra le popolazioni interessate, secondo le leggi regionali vigenti.

Questo istituto ha condotto a 26 fusioni nel 2014 e già 6 nel 2015, con una previsione

per il 2016 di notevole incremento.

Nel territorio modenese la discussione si è attivata pubblicamente con dibattiti a diversi livelli.

In particolare, la CNA di Modena ha organizzato un incontro intitolato "Fusioni, dal dire al fare", con la partecipazione di diversi amministratori locali.

Il punto focale è stato la presentazione dell'esempio più vicino, quello del Comune di Valsamoggia in provincia di Bologna, nato poco più di un anno fa dalla fusione di cinque Comuni - Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savino - dopo un referendum e un percorso partecipativo durato oltre due anni.

Il sindaco di Valsamoggia, Daniele Ruscigno, ha dichiarato, come riportato da Modena Today, "Ora siamo una comunità di 30.000 abitanti, il quarto comune della provincia bolognese, possiamo contare su risparmi di 2,7 milioni di euro all'anno, su contributi regionali e nazionali di quasi 2 milioni all'anno per dieci anni, dall'esclusione per cinque anni dal patto di stabilità, dalla priorità nei diversi bandi per incentivi e finanziamenti. Provvidenze che ci hanno permesso di estendere i servizi anziché ridurli, di programmare investimenti e addirittura di ridurre le imposte: TASI, Irpef e persino la tassa sui passi carrai".

Il punto focale, principale preoccupazione dei cittadini, riguarda una possibile riduzione dei servizi comunali. Nel caso di Valsamoggia i servizi sono stati conservati, uniformando i regolamenti e potenziando gli uffici.

Anche il Presidente della Regione Stefano Bonacini ha dichiarato che si attende una riduzione nel numero di comuni emiliano-romagnoli da 341 a 300 nell'arco della propria legislatura.

Ma quali sono le prospettive in questo senso nella Provincia di Modena?

A Modena 19 comuni su 47 hanno meno di 5.000 abitanti; la discussione è iniziata e la fusione più probabile è quella dei Comuni di Cavezzo, San Prospero e Medolla.

Nell'area montana è stato il sindaco di Polinago, Giandomenico Tomei, a introdurre l'argomento, proponendo l'unione di Polinago, Lama Mocogno, Pavullo e Serramazzoni, con la creazione di un distretto da 30.000 abitanti. Ma i casi analoghi sono molteplici, come ad esempio Riolunato, Fiumalbo e Pievepelago da un lato e Sestola, Fanano e Montecreto dall'altro.

Come associazione "la Luna", col fine di anticipare una discussione di sicura attualità nel prossimo futuro, abbiamo deciso di affrontare questa tematica proponendo alcune domande ai sindaci del nostro ambito territoriale (Frassinoro, Palagano, Montefiorino). Hanno risposto Fabio Braglia (sindaco di Palagano) e Elio Pierazzi (sindaco di Frassinoro).





Intervista a **FABIO BRAGLIA** (sindaco di Palagano)



Io credo che oggi gli unici a poter decidere siano i cittadini attraverso un referendum e che non debba essere una decisione presa dall'alto. Il compito di noi amministratori è quello di fornire loro informazioni il più precise possibile in merito avviando uno studio di fattibilità.

Il governo, attraverso il ddl 1212, cerca di incentivare la fusione dei comuni al di sotto dei 3000 abitanti anche mediante agevolazioni di natura economica.

Sulla base di queste disposizioni e sull'esempio di esperienze già in essere, come la realtà di Valsamoggia (BO), ritiene percorribile questa strada per il nostro territorio?

Esiste già un dibattito a livello delle amministrazioni coinvolte?

Non solo il ddl Del Rio, ma anche la legge regionale 21 del 2012 regola ed obbliga i territori ad aggregarsi e collaborare in forme più strette attraverso Unioni dei Comuni e/o fusioni. Ricordo che proprio in ottemperanza di questa legge, che prevedeva l'obbligo di formare un'unione unica per distretto sanitario (scelto dalla regione Emilia Romagna come ambito ottimale) per svolgere in forma associata le funzioni principali, il Comune di Palagano è entrato assieme agli altri comuni dell'appennino Modena Ovest nell'Unione dei comuni del distretto di Sassuolo chiamata "Unione del Distretto Ceramico" formando all'interno di essa, previsto dalla stessa legge, il sub-ambito montano "Valli Dolo Dragone" gestendo all'interno di esso le funzioni riguardanti i soli comuni di Frassinoro, Montefiorino e Palagano. Tutti questi obblighi e cambiamenti normativi hanno portato le amministrazioni a rivoluzionare completamente il proprio modo di lavorare, gli uffici, ruoli

e mansioni dei dipendenti; elementi non di poco conto se consideriamo tutta la burocrazia prevista, l'impossibilità di sostituire il personale dismesso e le oramai pochissime risorse a disposizione dei comuni.

Questa Unione, che ci vede impegnati in un lavoro settimanale costante ed articolato sia a livello amministrativo che di uffici e personale, interessa quattro funzioni fondamentali obbligatorie con convenzioni approvate nel 2014 (servizi sociali, sportello unico per le attività produttive S.U.A.P, servizi informatici S.I.A. e protezione civile) ed altre due obbligatorie per il 2015 (polizia municipale e un'altra ancora da definire).

Un altro obbligo normativo è quello riguardante la stazione unica appaltante e centrale unica di committenza che ha scadenza a settembre 2015 e prevede che i comuni debbano gestire tutti gli appalti, affidamenti, incarichi ed acquisti in forma associata tramite questo organo da costituirsi obbligatoriamente all'interno dell'unione o ad un livello più ampio (province o aree vaste).

Se poi consideriamo che proprio in questi giorni il governo regionale sta varando un nuovo decreto per regolamentare la gestione territoriale a seguito del superamento delle province e che proprio l'amministrazione dell'ER prevede di arrivare entro fine mandato a ridurre i comuni a 300 credo che non ci si sbaglia a dire che per i nostri enti sotto i 3000 abitanti presto arrive-

rà l'obbligo di fondersi in comuni più grandi.

Per il momento questo obbligo riguarda, come citavo sopra, esclusivamente le unioni di comuni mentre si lascia ancora ai singoli enti la possibilità di scelta per quanto riguarda le fusioni. Per i comuni di montagna sotto i 3000 abitanti e per quelli di pianura sotto i 5000 c'è la scadenza a dicembre 2015 con obbligo di gestire in forma associata tutte le funzioni con altri comuni superando il limite minimo di 5000 abitanti.

Ho voluto fare questa prefazione molto in sintesi rispetto quello che è stato il lungo e duro lavoro messo in campo fino ad oggi per fare capire meglio la situazione in essere e come ci si è arrivati.

Per rispondere più precisamente alla vostra domanda: è vero che oggi sono previsti incentivi (determinati in base al numero degli abitanti) per le fusioni sia dal governo che dalla regioni e questi vengono garantiti e vincolati per diverse annualità come anche per i primi anni la possibilità per il nuovo ente che si viene a creare di rimanere fuori dal patto di stabilità con tutto ciò che fino ad oggi per noi ha comportato.

E' anche vero che siamo soggetti ogni anno a tagli pesanti sui trasferimenti da parte del governo (quest'anno per esempio il comune di Palagano ha avuto un taglio di 150.000 euro e pare che possano arrivarne degli altri).

Il nostro territorio montano è un territorio complesso, i nostri comuni han-

no pochi abitanti ed un'estensione territoriale molto grande dove già tutti i servizi sono riscati e molte cose vengono fatte dal volontariato.

Le perplessità e preoccupazioni che sono emerse sono di diverso tipo, se da un lato attirano le risorse in più che gli enti sovraordinati metterebbero in campo dall'altro il pensare di unire 3 o 4 comuni simili con le stesse problematiche potrebbe comportare di accentuare di più le stesse, che in un primo momento vi si potrebbe far fronte, in parte, con queste nuove risorse, ma poi?

Altra preoccupazione uscita è quella riguardante la sede unica del municipio, i punti di accesso e consultazione e le distanze per i cittadini che ne devono fruire. Il comune nasce per essere nel territorio il punto di riferimento per i cittadini che vi abitano e questo dovrebbe essere, nel limite del possibile, il più comodo possibile soprattutto per le categorie più disagiate, ovviamente nell'ipotesi di una fusione di più comuni il municipio dovrebbe essere unico quindi qualcuno dovrebbe rinunciare ad averlo nel proprio territorio di appartenenza vedendosi spostato più lontano. Si è parlato dell'ipotesi di lasciare dei presidi territoriali con accesso ai servizi principali (anagrafe, cup, urbanistica) ma con queste restrizioni che ogni anno arrivano sul personale e sui tetti di spesa, quando i dipendenti responsabili di questi sportelli andranno in pensione come si potrà sostituirli? Il presidio quindi come potrà rimanere in piedi?

Si è preso in esame anche il fatto che oggi essendo nell'era informatica tanti fruiscono dei servizi direttamente da casa ma dobbiamo anche pensare che la popolazione che abita nei nostri comuni è prevalentemente anziana.

Insomma i problemi e gli interrogativi sono molti e ci si sta pensando da tempo a come risponderli. Di sicuro siamo coscienti del fatto che quello che oggi ci viene presentata come una proposta contornata dalla possibilità di avere qualche vantaggio economico domani potrebbe esserci imposta per

esigenze normative come obbligo con scadenze ben precise e forse senza contributi.

Più volte ci siamo recati assieme ad altri sindaci in Regione per capire bene l'iter procedurale.

Io credo che oggi gli unici a poter decidere siano i cittadini attraverso un referendum e che non debba essere una decisione presa dall'alto. Il compito di noi amministratori è quello di fornire loro informazioni il più precise possibile in merito avviando uno studio di fattibilità.

Valsamoggia è uno dei pochissimi esempi, sarebbe bello avere un loro report di almeno 5 anni per capire meglio ma non è possibile. Nel reggiano lo scorso anno i comuni di Toano e Villa Minozzo hanno avviato l'iter ma si sono dovuti fermare a seguito del referendum dove hanno vinto i no. Sicuramente in montagna dove l'attaccamento al proprio territorio di appartenenza è molto forte ed identificativo, dove gli spostamenti sono più difficili per la complessità del territorio, dove si hanno piccole frazioni anche distanti tra loro ma ancora vive e che presidiano il territorio facendo anche prevenzione al dissesto (tramite agricoltura e forestazione) questo è e sarà un tema difficile da trattare ed occorrerà, come ho scritto prima, nel migliore dei modi in modo che i cittadini possano decidere al meglio ma va affrontato ed anche abbastanza in fretta.

Quali crede che possano essere i vantaggi e gli svantaggi di un'operazione del genere?

Vantaggi ne vedo pochi...

Vantaggiosa potrebbe essere una fusione di comuni grandi di pianura tra i quali è difficile segnare dei confini e dove le amministrazioni e gli uffici sono talmente articolati che unire vorrebbe dire ottimizzare di molto risorse e costi (esempio Sassuolo, Fiorano e Maranello) e dove poco cambierebbe l'ubicazione del municipio per il numero elevato di abitanti, per l'accessibilità della rete viaria e per la presenza dei servizi urbani ad ogni orario.

Per noi montanari i vantaggi potrebbero essere nei "non ulteriori svantaggi", mi spiego, ogni anno abbiamo sempre più tagli di fondi dal governo, se veramente arrivassero più risorse questo ci potrebbe permettere di fare qualche manutenzione stradale in più. Mettere insieme quel poco di personale che già abbiamo per costituire uffici potenziati andando a dismettere i tuttofare ma dando ad ognuno compiti bene precisi qualificando di più i servizi. Se per i primi anni si può rimanere al di fuori del patto di stabilità si potrebbe intervenire facendo eventuali investimenti anche sul personale, cercando le figure professionali mancanti (un comandante di polizia municipale, un ingegnere per i lavori pubblici ed urbanistica, un legale...).

Gli svantaggi potrebbero essere il rischio di non riuscire nel tempo a mantenere i presidi territoriali, di arrivare per obblighi di legge a chiudere poli scolastici e quindi ad aumentare molto i costi dei trasporti. Vedere morire quelle che oggi sono le frazioni perché frazioni diventerebbero i comuni perdenti la sede del municipio con conseguente rischio di spopolamento perché i servizi potrebbero raggrupparsi più vicino alla sede centrale del nuovo ente (penso ai servizi postali, alle banche, ma anche alle attività private come negozi, ecc...).

Oggi per ogni comune abbiamo un'amministrazione composta per lo più da volontari che si danno da fare per il bene comune ma che alla comunità non costano praticamente niente ma che anche loro presidono il territorio dopo se ne avrebbero molti meno...

Nell'ipotesi di una fusione dei tre Comuni, avrebbe ancora un senso l'esistenza di organi sovracomunali, come la Comunità Montana e l'Unione dei Comuni, anche alla luce dell'eliminazione delle Province?

La Comunità Montana non esiste più da tempo fu sostituita dall'Unione dei comuni Valli Dolo Dragone e Secchia (composta da Frassinoro, Montefiori-

no, Palagano e Prignano che poi qualche anno fa venne fuori e si unì a quella del distretto). Oggi per il distretto sanitario di Sassuolo definito dalla regione Emilia Romagna ambito ottimale si ha un'unione di otto comuni (Sassuolo, Formigine, Fiorano, Maranello, Prignano, Palagano, Frassinoro e Montefiorino) ma anche con il superamento delle province nel nuovo decreto questa obbligatoriamente rimane ed acquisirà diverse funzioni dalle province stesse, altre passeranno alla Regione altre rimarranno di competenza alle cosiddette Aree Vaste che saranno enti territoriali risultanti dall'unione di più province ma con compiti limitati e senza costi (forse...).

Nell'ipotesi di una fusione a 4 il nuovo comune che si verrebbe a formare dovrebbe comunque per legge entrare in unione per svolgere le funzioni obbligatorie con gli altri enti e nel nostro caso rimarremmo comunque il comune con meno abitanti e con più problematiche rispetto agli altri componenti però con un unico rappresentante all'interno della giunta (oggi siamo in 4 su 8 della montagna, dove ognuno degli 8 sindaci in giunta vota con lo stesso peso).

L'obiettivo della legge è l'ottimizzazione dei costi. In quest'ottica è

possibile mantenere la stessa capillarità del presidio pubblico all'interno delle singole unità territoriali?

A mio avviso se vi fossero forti convinzioni e decisioni da parte delle varie amministrazioni, regolamenti e statuti ben definiti e poi rispettati direi di sì. Come però ho affermato nelle risposte precedenti credo che il rischio possa avvenire nel lungo periodo quando il personale oggi in essere verrà a mancare e non si potrà sostituire. Se ci pensiamo è quello che poi è successo negli anni nei nostri singoli comuni.

In passato ogni frazione aveva il suo presidio scolastico, il suo ufficio postale il proprio rappresentante all'interno del consiglio comunale poi a seguito dello spopolamento piano piano si è arrivati a centralizzare tutto sui centri maggiori cercando di ottimizzare e se da un lato ora vi sono servizi più potenziati dall'altro le periferie si impoveriscono sempre di più. Questo è un po' il problema della montagna.

Prevede una resistenza particolare da parte di alcuni cittadini ad un'ipotesi di riassetto di questo tipo?

Ci possono essere difficoltà dovute alla paura del cambiamento o,

addirittura, a forme di campanilismo?

Sì, prevedo molte resistenze, da noi soprattutto e credo che in diversi casi siano anche comprensibili. Nel nostro comune sono ancora in vita persone che hanno vissuto la scissione dal comune di Montefiorino e la nascita del nostro facendo anche sacrifici per costruirne la nuova identità territoriale.

E la risposta è sempre sì anche alla seconda domanda, vi sono e saranno difficoltà dovute sia alla paura del cambiamento sia per forme di campanilismo (questo poi è un termine che finendo per -ismo viene definito come negativo ma in montagna i campanilli spesso sono stati anche motivo della sopravvivenza di una comunità).

Spero che in queste mie risposte non abbia dato l'impressione di essere contrario a progetti di fusione o aggregazione perché non è così credo solo che se qualcosa deve cambiare, e deve succedere, venga fatto per gradi e davvero nell'interesse del territorio e dei cittadini e soprattutto che non riguardi solo gli enti locali, oramai ridotti all'osso da anni, ma anche e prima di tutto ai livelli più alti dove i risparmi e le ottimizzazioni sarebbero maggiori con benefici di ricaduta più positivi per tutti noi.



RIFERIMENTI NORMATIVI

Leggi regionali

Statuto della Regione Emilia-Romagna (L.r.13/2005) • Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni (L.r. 24/1996 Titolo III) • Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum (L.r. 34/99 come modificata dalla l.r. 8/2008 come modificata dalle Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni L.r. 10/2008) • Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (L.r. 21/2012)

Riferimenti nella normativa nazionale ai contributi statali per le fusioni

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.lgs 267/2000 - art. 15 "Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni") • Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (DL 95/2012 'Spending review', art. 20 Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali) • Regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali (DM Ministero dell'Interno 1 settembre 2000 n.318) • Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi (Ministero dell'Interno - Decreto 10 ottobre 2012) • Modalità e termini per l'attribuzione, a decorrere dall'anno 2014, dei contributi spettanti ai comuni istituiti a seguito di procedure di fusione (Ministero dell'Interno - Decreto 11 giugno 2014)





Intervista a **ELIO PIERAZZI** (sindaco di Frassinoro)

Più si allontanano le istituzioni dalle persone meno le problematiche vengono trattate.

Più si allontanano le persone dalle istituzioni, meno la gente si impegna per il proprio territorio.



Il governo, attraverso il ddl 1212, cerca di incentivare la fusione dei comuni al di sotto dei 3000 abitanti anche mediante agevolazioni di natura economica.

Sulla base di queste disposizioni e sull'esempio di esperienze già in essere, come la realtà di Valsamoggia (BO), ritiene percorribile questa strada per il nostro territorio?

Esiste già un dibattito a livello delle amministrazioni coinvolte?

Non occorre essere chiusi su nulla, ma nell'osservare come è gestita la chiusura delle province e le conseguenze che ciò ha prodotto, una seria valutazione della questione in oggetto va sicuramente fatta.

Proviamo ad immaginare un territorio montano vasto, con dei servizi complessi da curare (spalature, persone anziane, scuole...) e un polo istituzionale lontano.

Oggi se non sbaglio le frazioni già si sentono abbandonate dagli esistenti capoluoghi, non è difficile immaginare come si sentirebbero nel caso la fusione si concretizzasse.

Il dibattito a livello locale esiste già ancorchè molto aleatorio

Quali crede che possano essere i vantaggi e gli svantaggi di un'operazione del genere?

Se organizzata bene, la fusione porterebbe i vantaggi seguenti: risorse messe a disposizione anche se limitate nel tempo, e la possibilità di fare ragionamenti di programmazione su

tutto il territorio coinvolto.

Gli svantaggi: la inesorabile fine dei territori più marginali, compresi gli attuali capoluoghi.

L'allontanamento sempre maggiore della gente dalle istituzioni, con un conseguente distacco del mondo istituzionale dalla reale vita delle persone non può produrre nulla di positivo. Stiamo assistendo comunque alla fine di un'epoca.

Nell'ipotesi di una fusione dei tre Comuni, avrebbe ancora un senso l'esistenza di organi sovracomunali, come la Comunità Montana e l'Unione dei Comuni, anche alla luce dell'eliminazione delle Province?

Una unione dei comuni come quella ipotizzata da voi resta sempre una realtà numericamente insignificante, oltre ad essere per le zone rurali un rischio per l'ambiente.

La Comunità Montana non esiste più. L'unione dei comuni per quanto riguarda i servizi e le strategie di territorio potrebbe essere la strada giusta se ben programmata.

L'obiettivo della legge è l'ottimizzazione dei costi.

In quest'ottica è possibile mantenere la stessa capillarità del presidio pubblico all'interno delle singole unità territoriali?

Credo di non dire una novità affermando che vi è un'antipolitica (giustificata) che porta a fare delle considerazioni molto qualunquistiche, e questo lo

pagheremo come Comunità, sia in termini economici che di impoverimento con la scomparsa dell'uomo da tutti i territori lontani dai centri cittadini.

Prevede una resistenza particolare da parte di alcuni cittadini ad un'ipotesi di riassetto di questo tipo?

Ci possono essere difficoltà dovute alla paura del cambiamento o, addirittura, a forme di campanilismo?

Magari!

Significherebbe che la gente ha una percezione meno qualunquista del proprio territorio. Purtroppo, quando si parla di eliminare delle seggiole di "politici" nessuno si oppone, come se solo questo fosse la fonte dei nostri problemi.

Personalmente non credo di avere paura dei cambiamenti, ma questo progetto non mi sembra positivo per i territori montani. Non per campanilismo o staticità ma perché, come già detto, la salvaguardia dell'ambiente come della propria cultura, necessità della presenza dell'uomo sul territorio.

Più si allontanano le istituzioni dalle persone meno le problematiche vengono trattate. Più si allontanano le persone dalle istituzioni, meno la gente si impegna per il proprio territorio. Meno un territorio è attraente, più si impoverisce e si spopola.

Non credo sia una cosa buona quando vediamo la partecipazione alle scelte ed alla gestione della cosa pubblica crollare.