

# Partito Democratico – Coordinamento della Valdera

## L'ASSOCIAZIONE DELLE FUNZIONI DEI COMUNI OBBLIGATI E IL RILANCIO DELL'UNIONE VALDERA

### Premessa

Il 1 gennaio 2015 è scaduto il termine per completare la gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Inoltre è aperto presso la Regione Toscana un tavolo sul riordino delle funzioni in ottemperanza alla Legge Del Rio.

Le funzioni individuate dalle norme relative all'obbligo di associazione interessano la quasi totalità (e senz'altro quelle fondamentali) di competenza dei comuni.<sup>1</sup>

All'interno dell'Unione Valdera i comuni di Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola sono chiamati a procedere 'con immediatezza' nell'associazione delle funzioni fondamentali attualmente non svolte attraverso l'Unione Valdera.

La scelta su come svolgerle assume un rilievo decisivo per le prospettive future, amministrative e politiche del sistema di governo locale della zona Valdera.

Anche non volendo escludere a priori processi di fusione, questi richiedono comunque un processo preparatorio non immediato; le forme associative con cui si

---

<sup>1</sup>a) **organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;** [È ritenuto in generale dagli interpreti che la formula di cui alla lettera a) sia in gran parte ricompresa nella Missione 01 "Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo" del bilancio armonizzato, e quindi ai Programmi contenuti nella Missione stessa :• Organi istituzionali • Segreteria generale e organizzazione • Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione • Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali • Gestione dei beni demaniali e patrimoniali • Ufficio tecnico • Risorse umane • Gli "Altri servizi generali" compresi nella Missione 1 rimangono logicamente fuori dall'obbligo, non avendo un contenuto pre-determinato.]

b) **organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;** (Rientrano certamente nei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale quei servizi in cui la dimensione organizzativa gestionale sia comunque concepibile, di solito, a livello di singolo comune (o dell'ambito dei comuni obbligati all'associazionismo) quali, per esemplificare: le farmacie comunali, i parcheggi, l'illuminazione pubblica ed eventuali altri servizi pubblici locali, che comportano in capo all'ente la potestà di stabilire la forma di gestione con ricorso o meno all'affidamento. Si ritiene inoltre che la nozione di "servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale" possa ricomprendervi anche quelli "non a rilevanza economica", fra cui, in primo luogo quelli diretti a soddisfare esigenze sociali, culturali, educative e comunque diretti alla generalità dei cittadini quale diretta esplicazione di potestà/funzioni pubbliche. In tal caso, sembra che possano rientrarvi una serie di funzioni/servizi che, pur presenti nel ddl Carta delle Autonomie, non trovano riscontro letterale nell'elenco approvato con la cd. Spending Review (strade comunali, difesa ambientale, biblioteche e beni culturali).

c) **catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;**

d) **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) **organizzazione e 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, 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, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale** (per questa funzione, ancorché classificata come fondamentale, non sussiste l'obbligo di associazionismo, in relazione alla prospettiva di creazione di un'anagrafe nazionale centralizzata);

l-bis) **servizi in materia statistica.**

può assolvere all'obbligo sono la Convenzione e l'unione, fermo restando che la medesima funzione non può essere svolta con entrambe le forme associative.

Le soluzioni alternative usando le forme della convenzione o unione possono invece essere molteplici:

1. *utilizzare lo strumento delle convenzioni tra comuni obbligati restando dentro l'unione Valdera o uscendo;*
2. *utilizzare lo strumento delle convenzioni tra Unione e comuni obbligati per singole funzioni;*
3. *trasferire all'Unione Valdera le restanti 4 funzioni fondamentali di cui sopra.*
4. *costituire una nuova unione solo tra i comuni obbligati.*

Le prime tre soluzioni consentono di accompagnare il processo di riorganizzazione dell'Unione al più largo processo di ridefinizione dell'assetto istituzionale italiano. In ogni caso occorre a nostro avviso confrontarsi da subito sulle possibilità in campo, al fine di rafforzare politicamente l'area della Valdera, rilanciandola con convinzione in senso unitario:

1) Le **convenzioni** possono essere un valido strumento *transitorio* per rispondere con immediatezza all'obbligo associativo, ed utile nel medio termine a verificare quale del nuovo quadro di attribuzione delle funzioni già svolte dalla Provincia e nel più generale riordino dell'assetto istituzionale. Esse in generale sono una leva agile, estremamente flessibile, adattabile facilmente anche al mutare delle condizioni di gestione delle funzioni e servizi non prevedono organi o strutture, a meno che non venga fatto ricorso alla costituzione di un ufficio comune<sup>2</sup>. Ciò nondimeno la normativa che ne disciplina l'utilizzo prevede la dimostrazione dell'efficienza tanto che i comuni convenzionati hanno l'obbligo, dopo tre anni, di rendicontare un risparmio significativo sulla spesa corrente; analoga dimostrazione dovrà esserci per l'efficacia con la dimostrazione di aver raggiunto un migliore livello della qualità di una serie di servizi indicati.

Qualora i comuni optassero per tale soluzione l'Unione Valdera, alla luce dell'esperienza acquisita in questi anni di attività, potrebbe esser un partner affidabile e senza costi, per fornire agli Enti tutta l'assistenza necessaria alla costruzione delle nuove gestioni associate convenzionate

2) La seconda opzione amministrativa e politica attivabile, non necessariamente alternativa alla prima, è il **trasferimento all'Unione Valdera anche delle residue funzioni fondamentali** facendo confluire gradualmente le gestioni 'convenzionate' nell'ambito del 'contenitore esistente',

Appare chiaro che questa scelta causerebbe una duplice conseguenza:

- **da un lato** confermerebbe la scelta lungimirante e costitutiva del tempo che dotava l'ambito socio-sanitario della Valdera di un organo di governo unitario (l'Unione) conformemente all'impostazione ormai chiara data da tutti gli interventi legislativi adottati ed in fase di attuazione della Regione Toscana sugli ambiti ottimali dai quali emerge come un ruolo importante nella

---

<sup>2</sup>.Gli uffici comuni operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo; l'ufficio comune è comunque incardinato presso uno degli enti partecipanti, di cui segue le regole.

riorganizzazione delle funzioni delle Province lo giocheranno, almeno nelle intenzioni del governo toscano, le zone-distretto. Un solo sistema di governo locale che tenga insieme una Valdera preminentemente industriale e di servizi (la pianura) coniugata ad un territorio collinare focalizzato sull'agroalimentare ed il turismo, assicurando per questa via una maggiore resilienza al sistema territoriale locale,

- **dall'altro** accentuerebbe l'asimmetria in parte già esistente delle geometrie variabili tanto che dovrebbero esser costruite nuove soluzioni organizzative, che garantiscano la necessaria autonomia amministrativa ed operativa dei comuni che sono costretti ad affidarle le proprie funzioni fondamentali. Sul piano tecnico non sussisterebbero problemi di particolare rilevanza potendo **assegnare la responsabilità dell'area relativa alle funzioni proprie dei soli comuni obbligati ad un soggetto individuato dagli stessi comuni** (il Polo Alta Valdera potrebbe essere il '*quartier generale*'). Sul piano politico invece il problema sarebbe quello di "liberare" il governo delle nuove funzioni attribuite dai comuni obbligati dai due organi politici della Valdera: la Giunta e il Consiglio; il PD della Valdera potrebbe avanzare specifica istanza alla Regione Toscana affinché, nel riordino delle funzioni e del sistema di gestione territoriale susseguente alla nuova configurazione delle province, attribuisca alle Unioni in cui siano presenti comuni obbligati e non obbligati la possibilità di deliberare con organi politici *ad assetto variabile o meglio ad hoc*, in relazione diretta al trasferimento effettivo delle funzioni<sup>3</sup>.

Si tratterebbe insomma di capitalizzare dal punto di vista amministrativo l'importante sforzo politico fatto dal centrosinistra in Valdera mantenendo unitaria l'organizzazione delle gestioni associate a livello di zona socio-sanitaria, in coerenza con quanto statuito poi dalla legislazione statale e regionale successiva.

### **Fare il "tagliando" all'Unione.**

Per costruire una prospettiva di lavoro a medio termine dovremo ripensare con un **atteggiamento di critica costruttiva all'attuale assetto dell'Unione Valdera** con particolare riguardo a:

- svolgere, anche attraverso il contributo di soggetto specializzato esterno, una seria **spending review** istituendo una **due-diligence analitica** per singolo servizio, definendo, per ciascuno di essi, standard di costo e funzionamento, anche in relazione a quelli propri dei singoli comuni, oltre a obiettivi di sviluppo valevoli per tutti i comuni aderenti all'Unione o, in alternativa, una valutazione condivisa di 'non convenienza' di quella determinata gestione associata; affrontare così l'urgenza di **ridurre considerevolmente i costi** (difficilmente sostenibili soprattutto per i piccoli Comuni), declinando il **principio di solidarietà all'interno dei Comuni dell'Unione** anche attraverso nuovi metodi di compartecipazione

---

<sup>3</sup> In sostanza, allorchè si debba deliberare ad esempio in materia di urbanistica e tale funzione sia stata effettivamente trasferita da n comuni, gli organi deliberanti debbono essere formati solo dai rappresentanti degli n comuni, sia per motivi di autonomia che di responsabilità amministrativa.

alle spese dei servizi nonché la valorizzazione più flessibile delle professionalità e delle risorse umane complessivamente presenti: occorre cioè individuare per i comuni più in difficoltà strumenti messi a disposizione dei comuni più strutturati (non necessariamente quelli più grandi dal punto di vista demografico) da spendere utilmente per le singole comunità amministrative.

- organizzare i servizi e se necessario ripensare quelli esistenti in modo che nella loro erogazione si tenga in preminente conto oltre all'economicità della gestione anche che l'erogazione degli stessi debba avvenire il più vicino possibile ai cittadini, facendo in modo di scongiurare che l'associazione dei servizi si traduca in un allontanamento dal territorio delle istituzioni. Lo sforzo è quello di costruire servizi di qualità ed efficaci anche nei tempi di risposta al cittadino o, a seconda del caso, degli amministratori;
- pensare ad organizzare l'Unione affinché possa essere **l'ente destinato alla gestione delle funzioni che**, come prevede la *proposta di legge regionale in materia di riordino delle funzioni provinciali e di attuazione della Legge Del Rio*, **la Regione ha deciso di trasferire ai comuni in materia di turismo, sport, agricoltura e forestazione**, e di cui richiede espressamente la gestione associata per ambiti.
- Contestualmente alla revisione di quanto già in essere, sarà necessario attivare o dare nuovo impulso ad azioni di carattere strategico: basti pensare alla opportunità offertaci dalla nuova legge regionale sull'urbanistica<sup>4</sup> per la definizione di una programmazione di area.
- La necessità di una attenzione dedicata giovani che incontrano tante difficoltà nel loro approccio con il mondo produttivo, tramite la costituzione di un nuovo servizio che si adoperi per creare sinergie con il mondo del lavoro e con gli istituti tecnici professionali, al fine promuovere l'occupabilità e aumentare le competenze dei giovani, particolarmente con attivazione di tirocini lavorativi. Il tutto con l'obiettivo di incrementare sensibilmente la capacità dell'Unione e dei comuni aderenti di partecipare e di accedere ai bandi di finanziamento, in particolare di quelli emanati dalla UE, costituire un punto di riferimento per i giovani che intendono accedere ai programmi dell'Unione europea loro dedicati, dar vita, gradualmente, ad una rete di realtà diverse del territorio (istituzioni, imprese, scuole, associazioni, etc.) capaci di cooperare su progetti di comune interesse.

**Bozza non corretta del 21 gennaio 2015**

---

<sup>4</sup>L.R. 10 novembre 2014, n. 65