

Perché non – dovremmo – volere la fusione dei Comuni. Una contro-lettura dello studio IRPET

Nei giorni scorsi si è riaperto sulla stampa il dibattito intorno alla proposta di accorpamento (ossia vere e proprie fusioni) dei Comuni toscani; tale proposta, nell'area pisana, è declinata frequentemente con l'espressione "Comune unico" o "città da duecentomila abitanti", ciò consistendo nella fusione di tutti i Comuni dell'area pisana (Pisa, San Giuliano Terme, Cascina, Vecchiano, Calci, Vicopisano) in un solo Comune, quello di Pisa, così costituendo una "città da 200 mila abitanti".

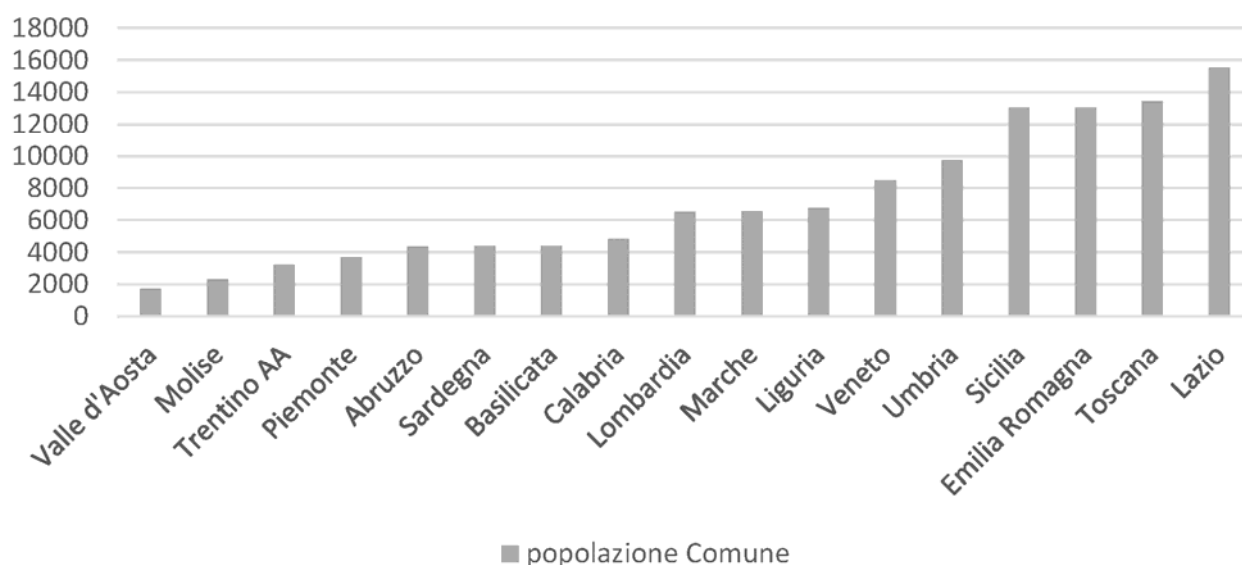
Nel dibattito sulla stampa, la proposta, chiamiamola "Comune unico", è sostenuta solitamente da pseudo-argomentazioni e da slogan banali ma di facile impatto, il tutto andando a costituire una demagogica narrazione: la proposta "Comune unico", infatti, è sempre avanzata dai soliti soggetti, con il medesimo punto di vista e usando le stesse parole, è iper-semplificata e omette qualsiasi valutazione critica, rimuovendo gli elementi, che pur ci sono, di complessità e di discussione; la strategia è quella per cui l'idea è talmente buona, evidentemente buona, che non c'è bisogno nemmeno di discuterla, e chi non la accetta è un pazzo: in questo senso, è, appunto, una narrazione demagogica.

Per i sostenitori, quindi, il "comune unico" è un bene in sé, mentre l'attuale assetto è un male. Perché, viene da chiedersi, ossia quali effetti benefici comporterebbe la fusione? Ecco che la risposta non è più tanto semplice e, infatti, i sostenitori della proposta banalizzano il tutto: "l'unione fa la forza" (slogan), "uniti si possono fare economie di scala" (vero, ma iper-semplificato), "il grande è più efficiente del piccolo" (assai discutibile), "ci sono gli incentivi" (come per la rottamazione, sarà un caso?).

Ma vediamo un po' i dati: immediatamente appare buffo che una tale proposta provenga dalla Regione Toscana; osserviamo perché:

	ab. Regione	n. Comuni	popolazione Comune
Valle d'Aosta	128591	74	1737
Molise	314725	136	2314
Trentino AA	1051000	326	3223
Piemonte	4436000	1206	3678
Abruzzo	1333000	305	4370
Sardegna	1663000	377	4411
Basilicata	578391	131	4415
Calabria	1980000	409	4841
Lombardia	9973000	1530	6518
Marche	1553000	236	6580
Liguria	1591000	235	6770
Veneto	4926000	579	8507
Umbria	896472	92	9744
Sicilia	5094000	390	13061
Emilia Romagna	4446000	340	13076
Toscana	3750000	279	13440
Lazio	5870000	378	15529
Puglia	4090000	258	15852

popolazione Comune media regionale



Come si vede chiaramente la Toscana è una delle Regioni dove i Comuni, mediamente, hanno il maggior numero di abitanti; ossia, i Comuni della Toscana sono tra quelli più “grandi” e meno “polverizzati”.

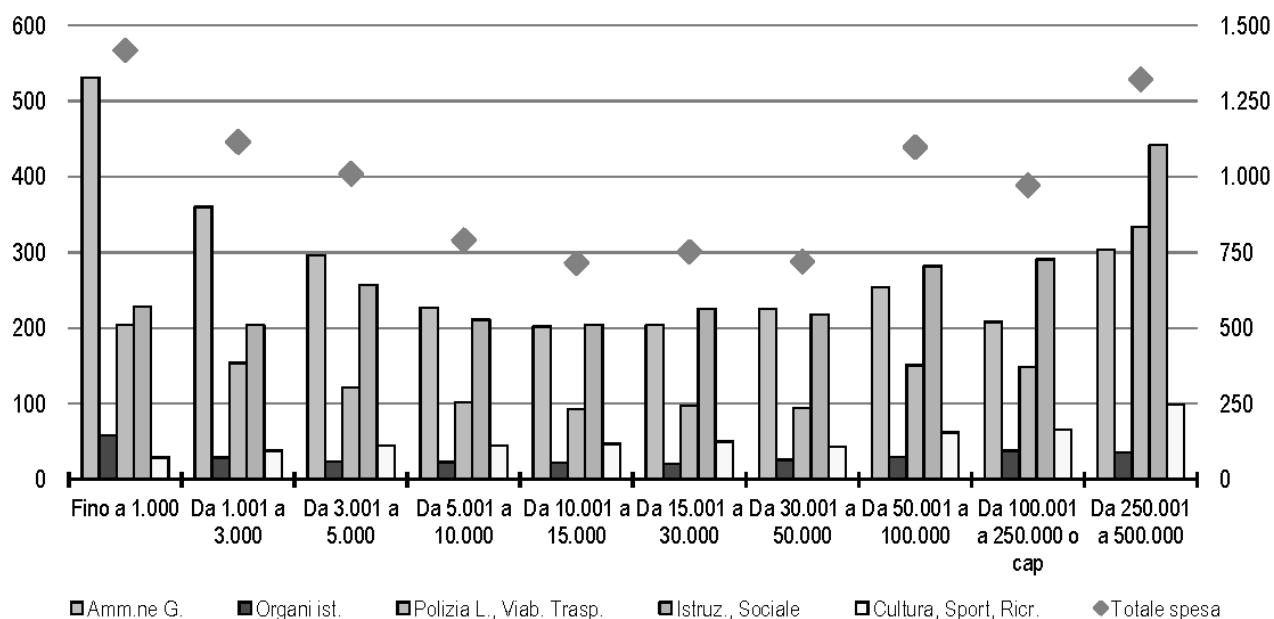
Già a partire da questi dati, personalmente, ho molti dubbi sulla bontà della proposta “Comune Unico”; provo a elencarne alcuni in forma sparsa e spero che non mi si taccia di “campanilismo”, soprattutto da parte di chi sostiene oggi il “Comune Unico” quando poco tempo fa era contrario alla “Provincia Unica” solo perché si sarebbe chiamata “Provincia di Livorno” (per i più permalosi, è una battuta).

Allora, se c'è un risparmio, ad esempio, nel fondere dieci comuni e farne uno soltanto, perché, per assurdo, non li fondiamo tutti assieme, e poi fondiamo assieme anche tutte le Regioni, e si fa il comune unico d'Italia e la Regione unica, e poi visto che territorialmente coinciderebbero con lo Stato, non fondiamo ancora tutto assieme? Ci sarà il rischio di fonderci il cervello?

Questo è evidentemente un paradosso ma suggerisce che il dogma-equazione “accorpare = risparmio” incontra dei limiti, superati i quali il risparmio non c'è più. Ma anche se ci fosse risparmio economico, quali altri prezzi si dovrebbero sostenere a fronte di accorpamenti massicci di Comuni? Insomma, forse, occorrerebbe intanto ragionare su “dimensioni minime efficienti” abbandonando gli slogan vuoti.

In aggiunta a ciò, circa un mese fa, è uscito uno studio dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, si trova online), ben fatto e sostanzialmente finalizzato a sostenere le fusioni dei comuni; non è, infatti, uno studio “neutrale” ma un'indagine a sostegno della tesi per cui “bisogna unire i comuni”. Secondo questo studio i piccoli comuni hanno costi fissi elevati per il funzionamento dell'amministrazione e quindi restano poche risorse per i servizi al cittadino, dunque si deve fondere i comuni per eliminare questi costi fissi assorbendoli in un unico ente. Però c'è un interessante grafico (2.1) a pagina 13 che merita attenzione: dalla lettura del grafico si nota come la spesa corrente pro-capite per il funzionamento dell'amministrazione (quei costi che si vorrebbero ridurre) sono molto alti nei comuni fino a 5 mila abitanti, minimi tra 5 e 50 mila abitanti, oltre i 50 mila cominciano nuovamente a crescere.

Grafico 2.1
 COMUNI TOSCANI. SPESA CORRENTE PRO-CAPITE COMPLESSIVA (SCALA DX) E PER ALCUNE FUNZIONI (SCALA SX), 2010



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti Consuntivi

Ma proseguiamo leggendo lo studio. La tabella 2.2, pagina 15, conferma il dato precedente. Si prende in esame il numero di dipendenti comunali per 1000 residenti e i risultati più bassi (più risparmio) sono proprio per i comuni tra 5mila e 50 mila abitanti: i Comuni di queste dimensioni sono dunque quelli che lavorano con un minor numero di dipendenti ovvero sono i meno costosi in termini di personale in rapporto alla popolazione amministrata.

Tabella 2.2
 COMUNI TOSCANI. DOTAZIONE DI PERSONALE DIPENDENTE. 2010

	Totale dipendenti per 1.000 residenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali
Fino a 1.000	11,7	0,7	0,0
Da 1.001 a 3.000	8,4	1,8	0,0
Da 3.001 a 5.000	7,4	2,4	0,1
Da 5.001 a 10.000	6,7	2,0	0,2
Da 10.001 a 15.000	6,4	2,8	0,4
Da 15.001 a 30.000	6,6	3,0	0,7
Da 30.001 a 50.000	6,4	3,0	1,2
Da 50.001 a 100.000	7,9	2,5	1,8
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	7,5	2,4	2,9
Da 250.001 a 500.000	12,2	1,5	10,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero del Tesoro – Conto annuale del personale

Lo studio, correttamente, afferma che nel piccolo c'è inefficienza ma liquida velocemente la stessa inefficienza nel grande sostenendo che nelle dimensioni maggiori c'è più spesa perché tutto è più complicato; tutto ciò, forse, meriterebbe un approfondimento invece di qualche slogan.

E se forse avessimo trovato un indicatore della dimensione ottimale ed efficiente per i Comuni? Questa dimensione si situa tra 5 e 50 mila abitanti; e non può che essere una dimensione variabile, dato, ad esempio,

il differente assetto territoriale (monti, fiumi...) su cui ogni Comune si trova a esistere e amministrare; ma il dato interessante è che le migliori economie in termini di personale sono proprio in quell'intervallo, tra i 5 e 50, oltre risalgono i costi fissi. Nei Comuni sopra i 50mila abitanti, per usare un linguaggio semplificato come d'abitudine per i sostenitori del "Comune Unico", c'è inefficienza, spreco, dispersione di risorse.

Ecco che la Toscana è una delle regioni con i Comuni più grandi, più popolosi, e che la dimensione media si colloca in una fascia "virtuosa" rispetto ai costi fissi dell'amministrazione; ma anche in altre Regioni, i Comuni, pur con meno abitanti, sono spesso sopra la soglia dei 5mila abitanti. Allora, forse, i Comuni non sono tutti così piccoli, microscopiche sacche di inefficienza, di spreco; forse i Comuni lavorano bene, hanno un dimensionamento variabile, per questioni legate alla geografia del territorio, e rispondono correttamente alle esigenze sociali; forse, gli sprechi e tutti i mali del nostro Paese non stanno nei Comuni... insomma, c'è di che riflettere, altro che un banale "l'unione fa la forza"!

Siamo evidentemente nel pieno di una narrazione demagogica che tende a spostare i problemi addossandoli ad altri, al livello inferiore: il Governo lavora bene allora gli sprechi sono delle regioni; le regioni sono efficienti allora il problema sono i comuni; i comuni più grandi funzionano benissimo allora il problema sono i comuni più piccoli (certo, come a Roma!).

Più precisamente: qual è la ragione di questa narrazione demagogica a sostegno del Comune unico e delle fusioni?

L'obiettivo, a mio parere, non dichiarato, è colpire l'istituzione comunale, specie quella più piccola perché più vicina, a contatto con la cittadinanza; i Comuni, specie quelli più piccoli, sono visti come un impaccio per un governo (Regionale e Nazionale) sempre più ripiegato su sé stesso e ostile al confronto locale. I recenti e sempre più intensi tagli agli enti locali mostrano la ferocia di queste strategie che hanno come fine ultimo quello di far diventare il Comune un semplice erogatore di servizi, una sorta di "ufficione obbediente" che fa le carte di identità e poco altro, eliminando tutta quella parte di amministrazione e decisione democratica della vita di un territorio (un po' come è stato fatto, maldestramente, per le Provincie); insomma, i Comuni sono un ostacolo alle decisioni prese altrove, dunque, meglio ridurli di numero.

Eppure i Comuni, tra mille difficoltà e sicuramente anche diversi errori, in questi ultimi anni, hanno rappresentato e continuano ad essere l'ultimo e più prossimo presidio sociale vicino alla cittadinanza proprio perché a diretto contatto con essa, specialmente quei Comuni "piccoli" che si pretenderebbe eliminare.

Un cittadino, se qualcosa non va "allora vado in Comune a sentire un po' com'è...", e dice cosa pensa e critica e se non è d'accordo "tra 5 anni vi si leva!" giustamente esclama; poi, magari, si parla, si ragiona assieme e si trovano proprio quelle soluzioni che spesso sono compromessi "al rialzo", ossia buona politica. Insomma, i Comuni, il livello comunale, con pregi e difetti, e sicuramente in una situazione di tagli statali impressionanti, sono rimasti l'ultimo e forse l'unico spazio istituzionale di pratica democratica. Allora, l'obiettivo delle fusioni, il Comune unico, si colora di un'ombra inquietante, l'ombra della soppressione e conseguente riduzione degli spazi dove è possibile praticare la politica, per favorire, al contrario, le politiche dei pochi, delle oligarchie.

Si parla anche di crisi di rapporto tra cittadini e politica, di avanzata dell'astensionismo, e poi si propone proprio di mutilare il livello di pratica politica più vicino al territorio?! Quello sul quale il cittadino può direttamente incidere?! Ai profeti dell'accorpamento e della fusione lancerei la provocazione opposta: disarticolare tutto, un comune in ogni frazione, ogni parrocchia un municipio!

Al di là delle battute, al di là anche del merito delle fusioni, sottolineerei una questione.

Per oltre trenta anni, il connubio mitologico decisionismo ed efficientismo ha provocato scelte disastrose, scelte anche interessanti ma arrestate perché "calate dall'alto", non discusse e dunque non condivise; questo, a sua volta, chiama maggior decisionismo, maggior rapidità, soppressione delle discussioni, e quindi anche maggiori probabilità di scelte scellerate. È opportuno, al contrario, rompere la spirale, discutere e condividere di più le scelte, ragionare a mente fredda, ascoltare tutti: la situazione in cui ci troviamo non permette errori.

Ad esempio, se è opportuno fare economie di scala, perché non promuovere di più, semmai, le gestioni associate? Ovvero, alcuni servizi gestirli come area più grande ma lasciando l'autonomia di entrare o uscire in tali gestioni ai singoli Comuni? I servizi potrebbero costare meno, ma se ciò non funzionasse si potrebbe tornare indietro; e se invece tutto va benone, potrebbe essere un passo per la fusione.

Perché mettere a rischio positive specificità locali e identità culturali che formano una comunità a fronte di vantaggi del tutto discutibili? E soprattutto quando quegli stessi vantaggi potrebbero essere ottenuti attraverso strade più gradualistiche e sulle quali è possibile anche tornare indietro se le cose non funzionano?

Ma ancora. Perché non riflettere sullo spopolamento dei residenti nelle città? Perché molti preferiscono vivere in centri più piccoli? Costano meno le case? Si vive meglio? Ciò è merito proprio di quei "piccoli" Comuni? E se la città si spopola di residenti, la soluzione sarebbe ingrandirne i confini fino a riassorbire i fuggitivi facendoli prigionieri di nuove periferie?

Non mancano le domande e le risposte non possono venire dalla demagogia.