

LA FUSIONE DEI COMUNI E L'EQUIVOCO DELLA "RAZIONALIZZAZIONE"

Si moltiplicano nel paese esperienze di "fusioni " dei comuni. Una recente è quella dei comuni di Lari e di Casciana Terme in provincia di Pisa. In questo caso, il referendum ha dato come esito un pronunciamento maggioritario a favore della fusione, ma vi sono state esperienze precedenti, tenutesi in altri contesti locali, in cui l'esito è stato opposto. Di fronte alla drammaticità degli eventi politici in corso, ma soprattutto di fronte alla condizione sociale in cui versa il paese, soffermarsi su temi come quello delle fusioni dei comuni, può sembrare irrilevante. Io penso, invece, che un tema come questo, se letto nella chiave opportuna, ci offra un'altra dimostrazione della pericolosità di orientamenti di politica economica subalterni alla vulgata liberista e sempre più lontani da quella cultura democratica che, dalla Costituzione in poi, ha costituito il vanto della storia del nostro paese.

Veniamo al punto: la fusione dei comuni rientra in un approccio, ormai comune a gran parte delle forze politiche, secondo il quale una delle priorità del paese sta nell'attuazione di una robusta razionalizzazione (intesa nel senso di "ridimensionamento") della struttura pubblica, sia essa rappresentata dagli organi istituzionali, che dalle strutture dello stato, che dalle amministrazioni locali. Il fondamento di questa posizione starebbe nelle riconosciute obsolescenza, inefficienza, diseconomia delle strutture pubbliche. Più in particolare, nel caso dei comuni, quello di cui ci si lamenta è la loro dimensione troppo piccola e quindi il loro numero eccessivo, l'impossibilità di attuare economie di scala, l'eccesso di personale sottoutilizzato, l'inevitabile crescita degli sprechi, l'inefficienza dei servizi in presenza di micro strutture inadatte a garantire efficienza.

La soluzione conseguente starebbe nell'accorpamento dei comuni, a partire da quelli più piccoli, nell'unificazione dei vari uffici, in bacini di erogazione dei servizi sempre più ampi. Nel presupposto che le economie di scala derivanti garantiscano analoghe prestazioni ai cittadini e al tempo stesso comportino una riduzione della spesa pubblica. Va da sé che ciò sarebbe di particolare utilità nel momento in cui il debito pubblico è così elevato e in presenza di disposizioni europee che ne impongono il

radicale ridimensionamento. Alla fin fine, la fusione rappresenterebbe una soluzione semplice e intelligente per rendere compatibile il ridimensionamento della spesa delle amministrazioni locali con l'esigenza di garantire comunque i diritti dei cittadini.

A mio avviso questo schema di ragionamento non solo va contestato, ma va completamente ribaltato. In primo luogo, per l'insussistenza di alcuni fondamenti, primo fra tutti quello dell'eccessiva numerosità dei comuni. Vi sono, infatti, in Europa paesi di dimensioni non molto diverse dal nostro e di livello di sviluppo analogo, la cui struttura amministrativa presenta una numerosità degli enti locali di base, e cioè dei comuni, non dissimile dalla nostra e in alcuni casi ancora più significativa. Come mai in questi paesi non si marcia a pieno ritmo verso le fusioni?

La seconda obiezione è relativa all'ottimizzazione delle risorse e del loro uso nel settore pubblico. Se tale ottimizzazione può essere astrattamente considerata un obiettivo condivisibile, è pur vero che essa può essere perseguita in tanti modi. Che cosa impedisce, infatti, che se un servizio richiede un bacino di utenza più ampio di quello comunale, la gestione possa essere garantita a livello intercomunale, senza mettere in discussione l'autonomia amministrativa del singolo ente locale? Nulla, in realtà. E, infatti, nel nostro paese vi sono gestioni ancora oggi differenziate: dai consorzi dei comuni alle unioni dei comuni. Perché dunque procedere allo scioglimento di singoli enti locali per accorparli?

La motivazione vera, a mio avviso, è che la fusione, a differenza delle altre modalità che garantiscono una gestione associata dei servizi, ha in sé un requisito essenziale: l'"irreversibilità" del processo, garantita dalla soppressione, per l'appunto, dell'autonomia politico-istituzionale degli enti locali coinvolti. Dalla fusione non si torna indietro. Quando un nuovo comune è istituito, il gioco è fatto: i servizi vengono unificati e il processo di ristrutturazione può compiersi agevolmente. L'obiettivo sostanziale è in questo caso la riduzione certa della pianta organica, essendo l'attacco al costo del lavoro l'obiettivo fondamentale, ai fini della compressione della spesa pubblica.

I sostenitori delle fusioni sostengono, tuttavia, una tesi che merita una risposta. Essi, infatti, ripetono che l'unificazione dei servizi può sì comportare una riduzione dell'occupazione pubblica (in ogni caso in modo soft, attraverso la progressiva riduzione del turn over), ma garantisce comunque i servizi ai cittadini e, anzi, può addirittura migliorarli. Questo punto merita un approfondimento. Siamo, infatti, certi che l'erogazione di un servizio in un'area più ampia garantisca parità di prestazioni?

C'è di che dubitarne ed io personalmente ne dubito. La questione, infatti, non è meramente economica, ma anche politica. Non è cioè risolvibile unicamente nella sfera del calcolo astratto sulla base di alcuni parametri tecnico-organizzativi, ma va vista in una dimensione più ampia.

Un comune in quanto entità politico- istituzionale tesa a dare non solo servizi, ma anche a garantire la rappresentanza politica di una comunità, costituisce in sé un vincolo al rispetto dei diritti di tale comunità. Ciò significa che l'esistenza stessa di un'istituzione autonoma tutela i cittadini nel godimento di alcuni diritti. Quando invece tale istituzione autonoma viene a mancare, perché assorbita in un'istituzione più grande, può mutare anche la soglia minima di diritti garantiti ai cittadini. La cosa è facilmente intuibile. Un servizio fondamentale ben difficilmente può essere sottratto a un comune anche piccolo, ma nel momento in cui tale comune viene accorpato, quel servizio può essere soppresso in quel territorio e dislocato altrove, anche se ciò comporta un disagio reale per la popolazione ivi residente. Ne deriva che un'altra minaccia insiste sui comuni fusi e cioè che, dopo la riduzione dell'occupazione pubblica, si creino le condizioni per la riduzione dei servizi.

La questione, naturalmente, investe anche la sfera politica per effetto della modifica degli organi di governo delle comunità locali, associata alle fusioni. Molto semplicisticamente alcuni suggeriscono che dato l'aumento globale della popolazione derivante dalla fusione, si ha un aumento parallelo dei rappresentanti (i consiglieri) nel consiglio comunale e quindi non vi sarebbe di che preoccuparsi. Premesso che questo ragionamento semplificato non tiene conto della variabilità del numero dei consiglieri eletti, in funzione delle diverse soglie di popolazione, il punto sta non solo nel numero dei consiglieri, ma nel passaggio da due organi di governo a uno, con tutto ciò che questo comporta in termini di rappresentanza effettiva degli interessi delle comunità locali. In ogni caso anche qui un puntino sulle "i" va posto, giacché molto spesso una delle giustificazioni addotte per le fusioni facili è quella della lotta ai costi della politica. Tale obiettivo, in realtà, sempre di più si sta rivelando una vera truffa alla democrazia, come dimostra il calo vertiginoso in questi anni del numero dei consiglieri comunali (dal costo irrisorio) con conseguente riduzione del pluralismo politico.

Vista in questa chiave, cioè in quella politica, la fusione dei comuni può essere letta non solo come un'operazione discutibile il cui unico sostanziale obiettivo è la riduzione della spesa pubblica, via riduzione dell'occupazione pubblica e dismissione

dei servizi, ma anche un disegno politico. La concentrazione istituzionale, infatti, è anche concentrazione di potere e molti processi di accorpamento hanno anche questa spiegazione.

Si pensi alla riduzione sistematica degli ambiti ottimali della gestione dell'acqua o dei rifiuti in alcune regioni (in primis la Toscana). Data la natura della struttura politica locale, queste operazioni preludono a un controllo centralizzato e a una riduzione del pluralismo nella gestione dei servizi pubblici locali, specie in quelli più lucrosi (e cioè quelli definiti a "rilevanza economica"). Visti in quest'ottica, semplificazioni, razionalizzazioni, unificazioni più o meno forzose, sono il veicolo di una redistribuzione del potere: dai cittadini a una rappresentanza politica sempre più ristretta, da alcuni soggetti politici ad altri.

E' del tutto evidente che dietro la razionalizzazione del pubblico, di cui le fusioni sono solo un tassello, vi è un orientamento ormai maggioritario teso alla riduzione del pubblico a beneficio del privato. Tale orientamento ha come corollario l'accettazione delle diseguaglianze sociali e il loro allargamento. La lunga storia del taglio al finanziamento delle autonomie locali e l'inasprimento continuo di quel "patto di stabilità interna" la cui scelleratezza è evidente, non fosse altro che per le assurde contraddizioni che costellano le stesse norme di riduzione della spesa, sta a dimostrarlo. Così com'è evidente che la costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio e la sottoscrizione del "fiscal compact" costituiscono fattori di ulteriore inasprimento dello stesso patto di stabilità.

La battaglia nelle istituzioni locali per ridare loro un ruolo socialmente avanzato implica, quindi, la rimessa in discussione del patto di stabilità e di accordi internazionali capestro. Il punto, tuttavia, è che quest'orientamento generale deve essere sostenuto da una politica coerente che colleghi le singole scelte locali con quest'obiettivo generale. Per questo è intimamente contraddittorio che localmente si ceda alle lusinghe dell'allentamento del patto di stabilità in cambio della fusione dei comuni. Per questo occorre che il pubblico sia oggetto di valorizzazione e che sia condotta una dura battaglia contro la demagogia qualunquista che punta a seppellire le strutture pubbliche e gli stessi organi di rappresentanza sotto la melma dello spreco e dell'inutilità. Per questo ogni cedimento sulla riduzione del numero dei consiglieri, ogni ammiccamento alle esternalizzazioni come soluzione neutra nella gestione dei servizi, ogni plauso alle semplificazioni e alle razionalizzazioni è un aiuto

possente a quel disegno che punta a ridurre i diritti in nome di una competizione darwiniana fra soggetti forti e deboli.

Certo questa linea di contestazione esplicita della vulgata neo liberista negli enti locali è oggi molto difficile, in presenza dell'evanescenza della sinistra, di una rincorsa della principale forza "democratica" al centro, di vincoli europei sempre più pressanti e di un'opinione pubblica frastornata dalla crisi e dal trionfo di luoghi comuni che fungono da travestimento alle ideologie che celebrano il mercato. Difficile, ma non impossibile. I comuni sono, di fatto, l'esile barriera alla devastazione sociale nei territori. In quanto tali, essi sono spesso inadeguati a far fronte ai nuovi bisogni sociali moltiplicati dalla crisi, ma sono pur sempre essenziali e ognuno di loro si carica comunque di una parte della domanda sociale. Molti amministratori sono sensibili a questi temi e la preoccupazione nel mondo delle autonomie è grande per lo iato sempre più ampio che si sta aprendo fra cittadini e istituzioni locali, incapaci di fare fronte a tale domanda.

Il punto è che tale mondo è diviso, in primo luogo dalle appartenenze politiche, ma anche – spesso – dalla meschinità e inadeguatezza di alcune figure per le quali l'interesse della comunità non costituisce l'obiettivo principale. Per questo occorre una nuova leva di amministratori locali e occorre uno schieramento insieme istituzionale e sociale che si batta per la difesa dei diritti dei cittadini partendo dalla salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni locali, come fondamento della loro funzione sociale. Queste istanze che si battono per i diritti sociali delle comunità locali non possono che avere come riferimento i dettami della nostra "Costituzione". E' da lì che si deve ripartire per una lotta in difesa delle istituzioni locali come soggetti essenziali di tutela dei diritti. In quanto tali, queste istituzioni hanno il diritto di opporsi a norme che ledono questo ruolo, a partire da quelle contenute nel patto di stabilità interno. Certamente un consiglio comunale da solo non è in grado di promuovere una simile battaglia, ma un insieme di amministrazioni locali, unificate da un programma comune e sostenute da uno schieramento più ampio, hanno la possibilità di fare molto.