



P.C.I. Unione Comunale di Fiesole

Ipotesi per un consuntivo
dell'Amministrazione 1985-1989

Relazione di Domenico Bartolini
al Consiglio dell'Unione Comunale del Pci di Fiesole
ottobre 1989

Obiettivo di questa relazione è quello di fornire una analisi e alcuni spunti di interpretazione della esperienza di questi anni, per un "consuntivo di amministrazione" alle soglie della scadenza del mandato amministrativo 1985/90.

La relazione trova necessario completamento nella documentazione statistica in corso di perfezionamento.

1. I riferimenti temporali del consuntivo

La periodizzazione offerta dalle scadenze elettorali non corrisponde sempre a momenti omogenei di governo locale: vi sono infatti delle fasi significative, sia per la politica locale che per l'evolversi del quadro generale di riferimento, che si sono intersecati con i quinquenni dei mandati amministrativi e che nell'ultimo decennio hanno reso necessari per Fiesole dei momenti di messa a punto e di vera e propria revisione dei programmi politici e amministrativi.

Il programma del PCI fiesolano per le elezioni dell'80 nacque ad es. nel momento centrale del 1° PPA (ovvero nel mezzo di una fase di forte espansione edilizia, di una grande mobilitazione di risorse sul territorio) e in un momento in cui veniva raggiunta una certa sicurezza nel quadro di riferimento per le finanze degli enti locali (a seguito degli accordi tra i partiti del 77, che avevano fatto scaturire una fase 78-81 di espansione ancora "assistita" della spesa corrente e degli investimenti).

Queste premesse motivarono l'individuazione di un tema centrale per lo sviluppo di Fiesole negli anni 80, quello dell'equilibrio (accompagnare quella fase di espansione con la realizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e lo sviluppo dei servizi, ecc.).

Già nell'82 sottoponemmo a verifica queste indicazioni, rilevando la necessità di un adeguamento delle strategie di intervento dell'Amministrazione, soprattutto per due motivi:

- con quell'anno si avviava una pericolosa inversione di tendenza nella finanza locale (per es. sugli investimenti);
- erano state approfondite e maturate indicazioni di lavoro per il settore urbanistico (l'individuazione di un percorso che avrebbe portato ad una revisione del PRGC attraverso le varianti e la stessa gestione del 2° PPA).

Nasceva allora una nuova strategia dei rapporti tra pubblico e privato (che nella legislazione regionale trovava importanti punti di riferimento) tesa alla ricerca di risposte ad esigenze collettive anche attraverso l'iniziativa privata sul territorio.

Banco di prova della nuova strategia sarebbe stata l'attuazione della variante alle zone agricole (che condizionava gli interventi sull'edilizia rurale ad un impegno per la salvaguardia dell'ambiente), ma si individuavano anche interessanti prospettive per il recupero del patrimonio edilizio e la sistemazione di grosse aree problematiche dei centri urbani (Compiobbi), anche laddove l'intervento pubblico da solo non sarebbe stato sufficiente (area Garibaldi).

Il programma elettorale del PCI per il 1985 è nato nel corso di una intensa fase di elaborazione del partito che, dopo la verifica dell'82, ha conosciuto una nutrita serie di iniziative, dal programma di fine amministrazione (dicembre 83) a varie conferenze di settore.

Ne nacquero indicazioni importanti, che hanno determinato ripensamenti sullo sviluppo di certi settori (ad es. per le problematiche degli anziani o della cultura) ma anche programmi fortemente integrati con l'esperienza di quell'ultimo triennio del precedente mandato amministrativo (ad es. revisione del PRGC), di cui il programma elettorale rappresenta un elemento di forte continuità.

Tuttavia, anche in questo caso, non tutte le condizioni ipotizzate in quella fase si sono mantenute o sviluppate nel periodo successivo:

a) un grave elemento di turbamento è stato rappresentato dal progressivo degradamento del quadro di riferimento normativo:

- il periodo in cui maturavano le premesse e le scelte del programma elettorale (83/85) era quello della legge triennale per la finanza locale che, pur in una logica di contenimento del "sostegno" statale ai bilanci degli enti locali, sembrava anticipare norme di carattere duraturo e conteneva, nel suo spirito, la promessa di un prossimo avvento (dopo la parentesi della Socof) di una autentica autonomia impositiva, che avrebbe garantito una certezza di risorse. Invece dal 1986 in poi abbiamo conosciuto il periodo più difficile per la finanza locale;

b) sul piano poi delle scelte di governo del territorio, la strada delineata con le varianti e i grandi progetti individuati (centri civici, ecc.) ha avuto un cammino ben più lungo e complesso, investendo l'intero quinquennio ed essendo tuttora in parte al centro dell'iniziativa comunale. Questo ha comportato un adeguamento dei programmi intorno alla definizione di un nuovo strumento urbanistico generale.

2. I problemi del bilancio e le politiche dei servizi

Sul tema del bilancio e per la complessa serie di attivi-

tà legate alle spese correnti occorre rilevare che il periodo dopo l'85 è stato, come già detto, il più difficile.

Si è infatti molto aggravata l'incertezza normativa:

a) di nuove normative a carattere annuale (con una notevole incertezza delle previsioni, accompagnata da una maggiore rigidità delle norme sull'esercizio provvisorio);

b) un aggravamento della logica del "taglio" dei trasferimenti statali agli enti locali;

c) una precarietà delle norme sulle entrate tributarie (dall'ipotesi della TASCO nel 1985; alla ICIAP nel 1989, attraverso le varie modifiche della tassa sui rifiuti, la soppressione dell'imposta di soggiorno, i falsi allarmi continui sul destino di altri tributi) senza una ipotesi di riordino complessivo del settore e senza una seria proposta di autonomia impositiva che assicurasse certezza di risorse (e non sporadici mezzi di recupero dei minori trasferimenti statali);

d) norme sui pareggi della gestione finanziaria e per il risanamento dei debiti fuori bilancio;

e) più di recente, norme di limitazione dell'attività di spesa (limiti 50% nel primo semestre; responsabilità su acquisti e forniture, ecc.).

Si sono rese necessarie nuove politiche di bilancio e maggiori sforzi organizzativi e gestionali nei servizi.

Abbiamo delimitato obiettivi complessi nelle scelte di bilancio, fondati sul perseguimento di un costante contenimento dei costi e su una nuova politica delle entrate.

In una fase di contrazione del livello delle contribuzioni statali si è compiuto il tentativo di superare i vincoli imposti dal governo centrale perseguendo un ruolo nuovo dell'amministrazione locale nell'erogazione dei servizi:

→ a) si è ricercata una maggiore e diversa partecipazione degli utenti e dei cittadini, lontana dal carattere prettamente "assistenzialistico" che si era determinato in molti servizi pubblici, a favore di una logica che garantisca il mantenimento e lo sviluppo dei servizi come "controprestazione" a fronte di una maggiore contribuzione dell'utenza;

b) d'altra parte non è mancata, nella politica tariffaria, un'attenzione al valore sociale di alcuni servizi,

che si è tradotta in aumenti più contenuti in certi settori (ad esempio nei servizi sociali e scolastici).

In questo modo una maggiore parte delle attività comunali ha trovato fondamento finanziario su risorse proprie, autonomamente e sicuramente accertabili, rendendo stabile l'assetto di molti servizi.

Cardini centrali di questa politica sono stati:

a) le scelte sulle tariffe (collegate al raggiungimento e al mantenimento di elevati livelli di copertura dei costi dei servizi:

- al di sopra dei minimi prescritti per legge nei servizi a domanda individuale;

- intorno al 100% nei servizi "a carattere produttivo" (raccolta rifiuti, acquedotto e depurazione, farmacia, museo), con alcuni servizi che assicurano ormai costantemente utili di esercizio;

b) la lotta all'evasione (es. tassa rifiuti);

c) la valorizzazione e la ricerca di nuovi proventi (affitti, attività culturali, sponsorizzazioni, cimiteri, oneri urbanizzazione...);

Tutto ciò ha garantito un incremento delle risorse correnti del nostro Comune molto superiore rispetto a quanto consentito dai trasferimenti dello Stato e rispetto alla media degli altri enti locali (ponendo le risorse correnti del nostro Comune nel 1983=100, il valore del 1989=197).

Si deve tener infatti presente che l'incidenza dei trasferimenti statali nel bilancio di Fiesole è scesa dal 71,64% del 1981 al 49,57% del 1989.

→ Con queste scelte si sono raggiunti due risultati: il risanamento della situazione debitoria pregressa e il mantenimento e, in alcuni casi, lo sviluppo dei servizi.

Ovviamente questi risultati sono stati resi possibili dalla continua ricerca di un contenimento dei costi nella gestione dei servizi:

a) per quanto riguarda i costi fissi, anche con un'attenzione particolare alla gestione di cassa (es. ridimensionamento costi interessi passivi, salvo per quanto riguarda i mutui);

b) per quanto riguarda i costi del personale, con la

progressiva diminuzione delle spese per le assunzioni (di ruolo e a termine) e il ricorso alla mobilità. L'incidenza dei costi del personale nel bilancio di parte corrente era nel 1980 del 51,69% e intorno a quei livelli era rimasta ancora nel 1982 (51,29%), nel 1985 (51,87%), per scendere nel 1988 al 48,65% (nonostante un nuovo contratto nel mezzo e un andamento nazionale che ha visto tra l'86 e l'87 un aumento dei costi del personale nei Comuni pari al 15,4%).

Questa politica di contenimento dei costi non è stata priva di ostacoli e di scelte anche drammatiche.

Le norme derivanti da contratti e nuovi e imprevisti oneri hanno contrastato previsioni che avevano fatto ipotizzare alcuni più facili terreni di riduzione dei costi (ad es. nei servizi scolastici nonostante la diminuzione del numero degli alunni, dal nuovo contratto degli insegnanti a da una sentenza della Cassazione sono scaturiti maggiori costi per l'accompagnamento degli alunni, mentre aumenta l'onere dell'assistenza agli alunni handicappati).

Nuove norme e scelte sovracomunali hanno reso più drammatiche e prioritarie (o semplicemente più costose) scelte di potenziamento di servizi di salvaguardia ambientale (es. per lo smaltimento rifiuti).

I "tagli" di bilancio, indispensabili per il mantenimento o il ripristino dell'equilibrio nella gestione finanziaria, hanno poi determinato costantemente la necessità di un ridimensionamento di programmi in quasi tutti i settori (ad es. nel 1989 il taglio alle spese di adeguamento al servizio smaltimento rifiuti ha bloccato il progetto sulla raccolta differenziata dei rifiuti organici) creando difficoltà nel lavoro dell'Amministrazione per il clima di incertezza che spesso ha gravato sul mantenimento di certe previsioni di bilancio nel corso dell'esercizio, e per i periodi (a volte anche lunghi) di sospensione degli impegni di spesa in relazione agli assestamenti di bilancio.

Infine, nell'88 è stato portato pienamente a termine il programma di risanamento finanziario predisposto all'inizio del mandato amministrativo (con la copertura di 1200 milioni di debiti pregressi raggiunta anche attraverso scelte decise, quali l'alienazione di beni immobili di proprietà comunale), programma che avrebbe dovuto consentire una migliore situazione di bilancio (e quindi di funzionamento complessivo dell'amministrazione) per la fase terminale del quinquennio; ma nello stesso anno l'esplosione del problema delle perdite di esercizio del CSPT, ricaduto sui bilanci comunali, ha di fatto compromesso quest'ultima fase.

Si è determinato un nuovo accertamento di debiti, che ha

provocato la predisposizione di un nuovo piano quinquennale (1989-1994) di risanamento finanziario che comporta gravi costi, e che, in attesa di nuove misure straordinarie, compromette i bilanci di questo periodo e scatena delle penalità gravi (soprattutto il dimezzamento delle possibilità di contrattazione di mutui per investimenti).

Nell'ambito dei servizi si possono comunque trarre alcune considerazioni generali: vi è stata una sostanziale "tenuta" di quel complesso di servizi che, a partire dagli anni 70, si è realizzato a Fiesole:

- a) ad es. nel settore dei servizi scolastici tiene sostanzialmente la rete di servizi di supporto, laddove un rallentamento ed anche dei tagli si sono avuti nell'ambito delle attività integrative;
- b) un complessivo accrescimento si è avuto nei servizi produttivi (raccolta rifiuti, acquedotto, depurazione) dove il notevole incremento dei consumi e delle quantità smaltite è stato gestito senza incrementi di organici, grazie ad una attenta gestione;
- c) si sono avuti nuovi interventi nell'ambito dell'assistenza e della promozione sociale (centro diurno per gli anziani e progetto giovani) grazie anche all'intervento dell'USL;
- d) è migliorata la situazione di alcuni servizi e uffici comunali (dagli uffici, con un'estensione degli orari di apertura al pubblico, alla biblioteca, con un incremento del personale e degli orari);

D'altra parte lo sviluppo degli interventi per certe categorie sociali (anziani) o su alcune problematiche generali (aree verdi, ambiente) non ha raggiunto certamente un livello adeguato alla crescente importanza che queste tematiche assumono oggi. D'altra parte una risposta più adeguata non può venire che dal reperimento di nuove risorse:

- difficilmente quelle finanziarie, senza una drastica inversione delle tendenze legislative (i margini di manovra nell'ambito dell'attuale bilancio, dopo la forte "compressione" degli ultimi anni, sono insufficienti);

- in parte più facilmente quelle umane, anche sarà attuato il programma di parziale adeguamento della pianta organica del personale, che prevede, pur nei limiti dell'attuale organico, anche uno spostamento di unità lavorative verso i settori dell'ambiente e dell'assistenza. Un programma, quest'ultimo, che consentirà un riassetto complessivo della attuale macchina comunale, in attesa di misure più incisive che potranno

in futuro scaturire da un riesame complessivo delle funzioni e dell'organizzazione comunale, di cui le attuali scelte rappresentano una necessaria premessa.

3. Gli investimenti

Il programma degli investimenti in opere pubbliche è stato uno dei più positivi e interessanti settori d'attività di questo quinquennio, forse non sufficientemente conosciuto.

Il costante riferimento (dall'82) alla Cassa DD.PP. come istituto finanziatore, il superamento poi (dall'85) del "tetto" prestabilito per la contrattazione di mutui hanno consentito in questi ultimi anni un forte volume di investimenti pubblici.

Questa intensa politica di investimenti ha comportato forti ricadute di oneri sulle spese correnti (un 4-5% in più ogni anno, in termini di interessi passivi, sempre meno coperti dallo Stato), ma ha rappresentato un fattore centrale di sviluppo per Fiesole, indirizzandosi su alcuni settori fondamentali:

- a) la salvaguardia ambientale (nei settori dei rifiuti, fognature, depurazione);
- b) la viabilità;
- c) l'approvvigionamento idrico.

Una serie di interventi che ha impegnato fortemente l'Amministrazione, sviluppando capacità progettuali e tempi di realizzazione che rappresentano quasi una peculiarità dell'amministrazione fiesolana.

4 Ambiente e servizi tecnologici

Se complessivamente, per le carenze dei bilanci correnti e la costante ricerca del contenimento dei costi del personale, si sono avute delle difficoltà nelle ordinarie e minute manutenzioni, il quadro degli investimenti realizzati testimonia un impegno ampio che in questo mandato amministrativo ha portato a una concreta politica di mantenimento e presidio sul territorio e sull'ambiente, risparmiando a Fiesole l'accelerazione dei fenomeni di degrado che stanno caratterizzando il nostro tempo in forma generalizzata.

Si possono infatti leggere in tal senso i miglioramenti apportati in diversi settori di rilevanza ambientale:

- a) la rete acquedottistica, con la differenziazione degli approvvigionamenti: da Firenze, dai pozzi, dalle sorgenti

ti, dai laghi. Come risultato di quest'impegno si è riusciti a ridurre i disagi e le crisi intervenute per i gravi problemi climatici (con gli interventi in corso ci si avvia a migliorare anche la situazione della Valle dell'Arno);

b) la rete fognaria e la depurazione, con l'entrata in funzione del secondo depuratore, nella valle del Mugnone, e l'estensione dei collettori da Fiesole alla valle, a premessa di un risanamento del sistema fognario del centro storico e per l'ottimale utilizzazione del depuratore; ma anche con la partecipazione a programmi di carattere sovracomunale che potrebbero aprire prospettive importanti per la valle dell'Arno;

c) la raccolta differenziata e il trattamento dei rifiuti solidi urbani (col risanamento, controllo e massima utilizzazione della discarica di Maiano): con questi interventi Fiesole si è posto all'avanguardia grazie ad un impegno che ci consente di gestire e controllare un settore in particolare crisi, riducendo gli aspetti negativi dell'utilizzazione della discarica (necessità drammatica ma temporanea) e ponendo le basi per un suo effettivo risanamento.

5 Strutture sportive e culturali

Nella politica delle opere pubbliche il rinnovo e l'arricchimento delle strutture culturali e sportive annovera acquisizioni importanti e prestigiose da gestire nel prossimo futuro:

a) l'**antiquarium** Costantini, a completamento del polo costituito da Palazzina Mangani, Museo archeologico e Teatro romano;

b) la ristrutturazione della biblioteca a Fiesole;

c) il tennis di Pian del Mugnone, attraverso il rapporto con l'associazione, e il nuovo campo di calcio;

6 Viabilità

Il problema dei collegamenti con Firenze e all'interno del territorio comunale ha visto un forte impegno dell'Amministrazione nel miglioramento delle sedi viarie minori, con interventi estesi a tutto il territorio sui percorsi alternativi alla grande viabilità di competenza statale e provinciale, prossimi alla congestione.

Dalle grandi aspettative deluse per il ripristino della ferrovia faentina, Fiesole è riuscita in parte a compensare

l'incomodo dei cantieri invano aperti con realizzazioni comunque positive per le aree di Caldine e Pian del Mugnone.

Sul tema del traffico e dei parcheggi, la crisi determinata dall'incontrollabile e crescente espansione della motorizzazione privata, è stata governata sulla linea di una regolamentazione (come per Fiesole capoluogo) e di un'adeguamento delle strutture che si basano anche sulla recente legislazione nel settore.

Maggiori previsioni di parcheggio vengono richieste alla nuova edificazione, soprattutto in corrispondenza dei centri civici delle valli e agli interventi sul patrimonio edilizio esistente, incentivando l'iniziativa privata e riservando all'iniziativa pubblica aree di valore strategico ai margini del centro storico.

7 L'urbanistica e la casa

Dall'esame di questi indirizzi di intervento sul territorio scaturisce il forte intreccio che si è avuto (sulla base delle indicazioni programmatiche elaborate negli ultimi anni) con le scelte urbanistiche.

Nella gestione urbanistica si ricordano principalmente due aspetti:

a) l'esito delle scelte riguardanti la variante per le zone agricole che ha riportato una presenza residenziale nelle campagne con effetti positivi sul recupero del patrimonio edilizio esistente e sul mantenimento degli assetti paesaggistici e ambientali;

b) il rinnovamento della disciplina e della previsione del vecchio PRGC attraverso le varianti organiche, che rendono possibile senza disagi il rimando delle elaborazioni per una nuova edizione del piano:

- la variante per le attività produttive: ad oggi sono in cantiere un piano particolareggiato di iniziativa pubblica (il centro civico dell'area Garibaldi) e tre piani di iniziativa privata, di cui uno di notevole rilevanza per le attività commerciali (il centro civico di Caldine), due migliorano per qualità e quantità la ricettività turistica del capoluogo (aree dell'Albergo Aurora e di S.Michele/Buonriposo);

- la variante per il recupero del patrimonio edilizio esistente, in corso di approvazione presso la Regione: propone un'utilizzazione di quanto già costruito con adeguamento delle strutture urbane e ri-

sanamento e restauro degli assetti storicamente e paesaggisticamente significativi.

Sul tema della casa, il cui fabbisogno resta nell'area fiorentina a livelli di emergenza, Fiesole reca oggi un contributo ridotto, se pur significativo, con gli interventi di Compiobbi a completamento delle disponibilità di espansione del Piano. Interventi che consentono di prospettare soluzioni ai problemi della frazione attraverso la creazione di piazza e parcheggi aperti alla utilizzazione pubblica in aree di particolare carenza.

8 L'attività degli organi politici e i temi istituzionali

In questi anni l'attività degli organi politici è stata intensa, sia per la Giunta che per il Consiglio comunale.

Nell'ambito più strettamente istituzionale, si è avuta la verifica dell'attuazione del regolamento del Consiglio comunale e di quello nuovo dei Consigli di Circostrizione. Su questo piano è necessaria una riflessione critica.

Il miglioramento della qualità del lavoro del Consiglio comunale era stato fondato su un buon funzionamento delle commissioni: questo si è però verificato in maniera discontinua.

Per i consigli di circostrizione l'esperienza di questo quinquennio dimostra che probabilmente occorrerebbe giungere a nuovi provvedimenti. Vi è stata una sostanziale inadeguatezza di questo strumento che già sulla base di varie discussioni precedenti dovremo considerare superato nella realtà fiesolana.

9 I rapporti politici

Sul piano dei rapporti politici nell'ambito comunale questi anni sono stati caratterizzati da alcuni elementi principali:

- l'inasprimento dell'opposizione DC;
- la presenza del PRI;
- la sostanziale stabilità della maggioranza.

La DC ha svolto un ruolo di opposizione di tipo nuovo e senz'altro peggiore: l'utilizzazione di "cavilli" formali, la polemica più accesa e la maggiore attenzione su questioni anche secondarie sono senz'altro prevalse su rare occasioni di approfondimento dei motivi dell'opposizione.

Il PRI ha svolto un ruolo composito: ha lavorato senz'al-

tro su vari temi come oppositore, ma spesso non è mancato un atteggiamento di disponibilità, se non si sostegno, su aspetti anche significativi del lavoro dell'amministrazione.

Nell'ambito della **maggioranza** si rileva una sostanziale compattezza, priva di quei fenomeni di litigiosità che oggi nel nostro paese caratterizzano molte coalizioni politiche, e che complessivamente possiamo attribuire ad una correttezza dei rapporti ma anche ad una reciproca volontà di sviluppare e arricchire quella esperienza unitaria che ormai da molti anni abbiamo costruito per Fiesole.