

# Figline e Incisa: in cammino verso il Comune Unico

*Il percorso di fusione avviato dalle due Amministrazioni porterà al referendum nel 2013 insieme alle Politiche*

I percorsi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche intrapresi sin dagli inizi degli anni '90 sono stati orientati e sostenuti da un "nord relativo". La "bussola del cambiamento" ha puntato con decisione l'ago ora verso la dimensione dell'efficienza, in risposta alle crescenti tensioni sulle risorse disponibili, ora verso la dimensione dell'efficacia, nel rapporto tra quantità e qualità del prodotto (prestazioni e servizi) e quantità e qualità dei bisogni. In generale il limite più evidente dei percorsi di riforma manageriale è di essere stati troppo spesso orientati a "ridurre la complessità" delle organizzazioni pubbliche o, al più, a "governarla", senza riuscire fino in fondo a scalfarne la cronica autoreferenzialità.

Per converso, l'intensa stagione di riforme istituzionali, la cui punta di *iceberg* è certamente rappresentata dalla recente legge di riordino delle province, appare unicamente governata da un tensore di economicità, nella ricerca di significativi livelli di riduzione della spesa pubblica nel breve periodo, che ha imposto una strategia di cambiamento fortemente, se non drammaticamente, verticistica.

Il progetto di fusione dei comuni di Figline ed Incisa si colloca, con straordinaria contemporaneità, tra istanze di riordino del sistema delle autonomie e ricerca di più efficienti ed efficaci moduli organizzativi per l'attività erogativa degli enti, qualificandosi ed accreditandosi come autentico processo di riforma dal basso.

Pochi dati dimostrano la distanza tra la struttura demografica dei comuni italiani e la dimensione ottimale per la gestione dei servizi: 8.092 comuni in Italia, per una dimensione media di 7.492 abitanti; il 43,51% di questi ricade nella classe demografica inferiore ai 2.000 abitanti, dove risiede appena il 5,57% del totale della popolazione. A fronte di tale polverizzazione, numerosi ed autorevoli studi indicano nella classe demografica oltre i 20.000 abitanti la dimensione demografica e gestionale ottimale dei comuni italiani.

Nello scenario innanzi descritto si inserisce il Comune Unico di Figline ed Incisa, che si candida come la fusione più grande mai realizzata in Italia, con oltre 24.000 abitanti, e la prima in Toscana.

Un unico ente, dunque, per il governo di una nuova comunità ed un solo territorio, in grado di riqualificare i meccanismi di rappresentanza e migliorare la capacità di risposta e gli standard quanti qualitativi di servizio erogati. A questo obiettivo i Comuni di Figline ed Incisa si avvicinano attraverso tre percorsi distinti e fortemente integrati: un percorso istituzionale, un percorso organizzativo e un percorso partecipativo.

**Il percorso istituzionale** - La fusione di comuni è il risultato di un complesso procedimento istituzionale che conduce alla istituzione, con legge regionale, di un nuovo ente che si sostituisce ai comuni preesistenti (cfr. art. 15 D. Lgs. 267/2000), un percorso nel quale sono coinvolti i cittadini, le amministrazioni locali e gli organi di governo della regione. E' opportuno, peraltro, sottolineare come la formazione del *commitment* politico costituisca la fase più critica nel percorso verso la fusione, come

dimostrano le poche esperienze di successo in Italia (solo 9 a partire dal 1990, nessuna delle quali sopra i 15.000 abitanti) ed i molti insuccessi. I Comuni di Figline ed Incisa hanno promosso il progetto di fusione valendosi del particolare procedimento di "iniziativa istituzionale" disciplinato dalla LRT 68/2011. I due Sindaci, con il sostegno *bipartisan* delle forze politiche di maggioranza ed opposizione, hanno richiesto il 5 aprile 2012 alla Giunta Regionale di presentare la proposta di legge di fusione. Figlinesi ed Incisani, in concomitanza con le prossime politiche, saranno chiamati ad esprimersi in un referendum consultivo sulla proposta di unificazione indetto con DPGRT n. 170 del 1 ottobre 2012.

**Il percorso organizzativo** – Il percorso organizzativo costituisce uno degli elementi distintivi di pregio del progetto di fusione dei Comuni di Figline ed Incisa. Una delle esternalità negative dei processi di aggregazione è infatti l'elevato impatto nel breve periodo di criticità di carattere organizzativo e gestionale legate al passaggio dalla vecchia alla nuova struttura. Diviene allora necessario immaginare un percorso, graduale ma inesorabile, di accompagnamento alla fusione, in grado di favorire la progressiva integrazione delle culture organizzative di provenienza e stemperare le naturali e prevedibili resistenze al cambiamento delle strutture organizzative. Un comune unico prima del Comune Unico, che ha visto come tappe intermedie il progressivo potenziamento delle gestioni associate già esistenti e la costituzione di una Unione di Comuni, operativa dal gennaio del 2013, nella logica di uno scivolamento progressivo e naturale verso forme più intense di unificazione.

**Il percorso partecipativo** - All'interno di un percorso fortemente proceduralizzato dalla normativa nazionale e regionale, le due amministrazioni hanno inteso promuovere spazi di partecipazione aperti ai cittadini, con l'obiettivo di legittimare la scelta politica del Comune Unico, garantire la più ampia informazione in ordine ai contenuti ed al processo di fusione per un voto referendario informato e consapevole, attivare da subito meccanismi di ascolto e confronto tra istituzione e cittadini coinvolgendo questi ultimi nella elaborazione dei contenuti stessi della proposta di fusione. I laboratori partecipativi hanno costituito il cuore di questo processo. I laboratori partecipativi sono stati il cuore di questo processo; hanno visto impegnati oltre 100 cittadini in incontri in presenza e ambiente digitale per sostenere e favorire l'ideazione e l'elaborazione condivisa di principi e scelte di valore che dovranno ispirare l'azione amministrativa ed il rapporto con i cittadini del futuro Comune Unico. Una intensa attività di comunicazione ha fatto da corollario al processo partecipativo con convegni, seminari, dibattiti pubblici ed oltre 150 articoli sulla stampa nazionale e locale.

Ai tre percorsi innanzi indicati sono riconnessi significativi benefici in termini di riduzione dei costi della politica, accesso a contributi regionali e statali per il sostegno dei processi di riordino, incremento dei livelli di efficienza e produttività della struttura organizzativa, che costituiscono altrettante risposte concrete alla crescente tensione sulle risorse finanziarie di cui soffrono, e molto lamentano, i comuni in Italia.

**I costi della politica** – Il dimezzamento degli incarichi derivante dalla fusione determina, per il futuro Comune Unico, un risparmio annuo di oltre 100.000 euro.

**I contributi regionali ed erariali** – i processi di fusione sono sostenuti ed incentivati da consistenti finanziamenti a valere sulle risorse regionali ed erariali. Per il Comune Unico di Figline ed Incisa si

calcolano ca. 12 milioni di euro nei dieci anni dalla istituzione, pari a poco meno del 10% annuo della spesa corrente delle due amministrazioni.

**Il patto di stabilità** – gli enti di nuova istituzione sono esenti dal patto di stabilità per tre anni dalla loro costituzione.

**Il recupero di dimensioni gestionali ottimali** - Esiste una forte correlazione tra la dimensione degli enti locali ed i livelli di efficienza. La fusione dei comuni di Figline ed Incisa ha il vantaggio di accrescere la dimensione demografica dell'ente, avvicinandola alla classe dimensionale ottimale in corrispondenza della quale risultano minimi, su base statistica, i costi pro-capite di funzionamento e tangibili le economie di scala. Irpet stima in 400.000 euro annui i vantaggi derivanti dal futuro Comune Unico.

**L'incremento di produttività e la valorizzazione delle professionalità** - Altro effetto correlato alla crescita dimensionale è il recupero di elementi di flessibilità organizzativa in risposta alle criticità, tipiche degli enti di piccola e media dimensione, legate alla eccessiva ampiezza del controllo dei ruoli direttivi (numerose funzioni eterogenee attribuite ad un unico responsabile) e alla personalizzazione di molte attività (es. un solo dipendente per lo Sportello Unico), che rende infungibile la prestazione lavorativa.

Fin qui i numeri, importanti, come i benefici economici e gestionali attesi, numeri che rendono questo progetto unico in Italia per dimensione ed ambizione, numeri che candidano l'esperienza di Figline ed Incisa a modello per il riordino del sistema delle autonomie in Toscana. Ma in fine dei conti sono sempre numeri.

La vera sfida è nel **valore** che il futuro Comune Unico saprà restituire in termini di risposta ai bisogni di una comunità nuova, valore sempre più minacciato dalle inefficienze del sistema pubblico e da riforme più o meno necessarie, più o meno contingenti ed urgenti, più o meno emotive. Sta tutto qui oggi il tema dell'identità. La vera minaccia all'identità di una comunità non è il timore di perdere l'appartenenza culturale o territoriale o il campanile, che pure processi di fusione possono comprensibilmente ingenerare; la minaccia all'identità è altra: è il rischio, lasciando così le cose, di perdere i servizi, di retrocedere in qualità della vita, di affievolire il valore pubblico.

Dr. Valerio Iossa

Dirigente del Comune di Figline Valdarno

Responsabile del Progetto ComUnico.