L'Italia ha un primato; noto a tutti da tempo, ma evidentemente non abbastanza da porre le premesse per cambiarlo. E' quello della **pressione fiscale:** il 43,6 per cento del reddito sulle persone fisiche, il 64 per cento sulle imprese. I parametri di riferimento comunitari, ovvero la media della pressione attiva sugli altri paesi, non vanno oltre rispettivamente al 41 e 40 per cento. Lo squilibrio è evidente anche restringendo il perimetro di confronto su una scala più ridotta: rievocando lo studio condotto due anni fa su nostra richiesta dalla Cgia di Mestre, è il caso di ricordare come **nei 36 comuni senesi le entrate tributarie erano quasi triplicate negli ultimi quattro anni,** durante i quali gli investimenti disposti dalle stesse amministrazioni comunali scendevano del 63 per cento.

. Citando questi dati non sveliamo nulla di nuovo, tantomeno lo facciamo ricordando qual è il **presupposto dell'imposizione fiscale**: drenare risorse, possibilmente in modo equo, per assicurare a cittadini e imprese l'erogazione di servizi pubblici collettivi in misura adeguata ai loro bisogni. Un presupposto **sacrosanto per ogni Stato civile, al pari dell'aspettativa di ogni contribuente per una erogazione effettivamente efficiente.**

Ora, su vari aspetti e non da poco tempo **la percezione diffusa è che il rapporto costo/beneficio della prestazione pubblica non sia all'altezza** di ciò che dovrebbe essere. Tra le **imprese** che si rivolgono agli uffici tecnici, tra quelle che devono preoccuparsi di smaltire i rifiuti o di richiedere sufficienti pareri e permessi per sviluppare la propria attività, questa sensazione negli anni è andata crescendo. Tutto **all'opposto di quello che esse si aspetterebbero** in termini di maggiore efficienza e riduzione della burocrazia, con l'effetto aggregato di provocare un numero di chiusure delle attività economiche che è a tutt'oggi maggiore delle nuove aperture.

E allora dobbiamo chiederci: **perché questo avviene?**

Alle persone cui è demandata l'amministrazione della cosa pubblica la nostra **Costituzione** indirizza una particolare sensibilizzazione: l'articolo 54 della carta costituzionale sancisce infatti che I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle "con **disciplina ed onore**". Una deduzione semplicistica potrebbe portarci ad affermare che questo generalmente non avviene, se è diffusa la percezione di insoddisfazione da parte dell'utenza,

ovvero dei cittadini e delle imprese Ora è evidente che in vari casi questo non avviene davvero, prova ne sono le cronache dei giornali: noi pensiamo tuttavia che la maggior parte di coloro che lavorano per lo Stato, e si interfacciano con cittadini e imprese per suo conto, siamo animati da disciplina e onore così come i padri della Repubblica chiedevano. Il punto, allora, è probabilmente un altro: **il quadro di riferimento** in cui essi si trovano ad operare è fatalmente diventato **sempre più complesso**, e per chi esercita la funzione pubblica soprattutto nelle piccole realtà essere all'altezza delle sollecitazioni è divenuto sempre più improbo.

Ad una logica di **incremento dell'efficienza**, che si opponesse a questo fenomeno, puntavano già nel 2012 i **provvedimenti normativi di stimolo** per la fusione tra piccole Amministrazioni Comunali: un decreto legge, il 95/2012 poi convertito nella legge 135, e la legge 147 del 2013. Del resto, l'esigenza di procedere a **processi di fusione** fra enti aveva già animato il legislatore con la **legge 142 del 1990**, che stimolava la realizzazione di unioni per l'esercizio di una pluralità di funzioni e aveva inserito la clausola della obbligatorietà della fusione entro dieci anni, pena lo scioglimento dell'unione. La successiva **legge 265/1999** rese solo eventuale il processo di fusione prevedendo forme di incentivazione all'associazionismo comunale. Gli effetti derivanti da tale modifica normativa comportarono l'accelerazione dei processi di unione fra enti, passati dai 12 del 1999 ai 222 dell'anno 2003.

I provvedimenti del 2012 e 2014 hanno costituito **incentivi finanziari** per le fusioni che di fatto sono cresciute in modo importante proprio negli ultimissimi anni. Successivamente con la **legge di stabilità del 2015** e con il decreto del Ministero dell'interno del gennaio 2015 sono stati fissati **varie forme di contributo e di facilitazioni** – per esempio sulle assunzioni - che hanno determinato la nascita di situazioni fortemente incentivanti la fusione fra enti comunali di piccola dimensione. Sullo sfondo, **l'obiettivo generale della razionalizzazione della spesa e dell'ottimizzazione del rapporto fra funzioni pubbliche di qualità e risorse umane** ad esse destinate.

Nel 2014 le fusioni fra comuni sono state 26 concentrate in sei regioni: Campania, Emilia, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto. Il numero dei comuni interessati è pari a 62 e il contributo complessivo annuo attribuito è di 9,53 milioni di euro. I dati del ministero degli interni per gli anni 2013 e 2014 mostrano con evidenza numerica esemplare che **la spesa pro-capite per abitante (2.751 euro) è nettamente più alta nei comuni fino a 499 abitanti** e nei comuni fino ai 1999 abitanti (1.741 euro). La spesa pro-capite sale nuovamente in modo proporzionale per comuni che superano 99.999 abitanti (cosiddetta fascia 9). La spesa pro-capite risulta

minore nei comuni delle fasce comprese fra la quinta e l'ottava, cioè per comuni con abitanti compresi da 5000 fino a 59999. L'andamento appare diretta conseguenza dei problemi di ottimale dimensionamento dei comuni per la gestione delle risorse: **si evidenziano infatti diseconomie di scala c**he rendono maggiormente onerosa la gestione dei servizi.

Il processo di fusione dei comuni di piccola dimensione facilita una ottimizzazione del rapporto fra dipendenti ed abitanti oltre al risparmio ottenuto dalla minore spesa media pro capite.

Dalla **fusione** di questi Enti – per mezzo della messa in rete delle risorse umane, finanziarie e strumentali e dell'adozione di logiche di polifunzionalità del personale – è ipotizzabile trarre i seguenti **benefici:**

- Continuità della qualità ed omogeneità dei servizi anche in presenza di assenze dovute a mobilità o a quiescenze del personale
- Minori spese di struttura in virtù di economie di scala nei costi e nei tempi
- Miglioramento qualitativo e quantitativo (estensione dell'orario di apertura) del livello di accessibilità al pubblico
- Grazie all'esenzione del patto di stabilità e agli incentivi statali e regionali, possibilità di realizzare investimenti in progettazione di nuove opere pubbliche e in manutenzione di quelle esistenti
- Strategie di programmazione e sviluppo territoriale e urbanistico sovra comunale di area vasta, che prevedano ad esempio la valorizzazione e la cura delle risorse ambientali ed idrogeologiche, culturali e sportive presenti.
- Sviluppo di politiche di marketing territoriale di area vasta e maggiore rilevanza di interlocuzione politica con le istituzioni regionali e nazionali.

Il nuovo ruolo delle province e delle città metropolitane nonché il quadro di politica territoriale che si sta definendo richiedono un **progetto strategico di nuova *governance*** del territorio comunale sia per meglio perseguire la qualità diffusa dei servizi che per rappresentare al meglio le istanze dei cittadini. Lo "spauracchio", spesso citato, di "impoverimento identitario" dei micro comuni, appare sempre più una ragione che deve e può essere superata in una logica di coinvolgimento reale dei cittadini nelle procedure, nelle fasi e nella definizione delle strategie comuni.

La **Regione Toscana sta lavorando** alacremente **per accelerare i processi di fusione** degli enti comunali perché ha ben chiaro la necessità di riorganizzare la governance territoriale attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà nel contesto dei cambiamenti istituzionali più vasti che stanno profondamente cambiando l'assetto amministrativo nazionale. Da pochi giorni è stata

approvata la risoluzione "in merito agli orientamenti del Consiglio regionale in materia di fusione dei comuni e di riforma del sistema delle autonomie locali" . La Risoluzione è stata illustrata in aula dal consigliere Antonio Mazzeo e supportata dal Consigliere Leonardo Marras che ne ha seguito convintamente l'intero iter regionale.
La Risoluzione regionale considera i recenti studi dell'Irpet che segnalano che la composizione per funzione della spesa pubblica locale è sfavorevole nei comuni di piccola dimensione, che la frammentazione istituzionale comporta un potere decisionale ridotto per gli amministratori locali, e che esiste una reale difficoltà ad accedere a risorse umane qualificate per i comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti.
La risoluzione della Regione appena approvata in estrema sintesi prevede:

- Un potenziamento degli incentivi alle fusioni sia attraverso rafforzamento degli incentivi economici, sia attraverso specifiche premialità nei bandi regionali;
- Favorire i processi volontari di fusione;
- A potenziare il riordino e la razionalizzazione dei livelli di governance dei servizi pubblici locali valutando la individuazione di un unico ambito territoriale ottimale di livello regionale finalizzato alla gestione unitaria del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- A promuovere le iniziative istituzionali rivolte ai cittadini finalizzate alla conoscenza dei benefici derivanti dai processi di fusione dei comuni;

Riteniamo che la Risoluzione regionale possa avviare **un percorso virtuoso** finalizzato alla definizione di una nuova logica di gestione amministrativa e di rappresentanza. Un percorso che sia capace di aumentare la qualità dei servizi offerti, di di attribuire un maggiore "peso" specifico di rappresentanza agli enti comunali, in quanto enti base di prossimità al cittadino, che dovranno aumentare la propria capacità di confronto con un quadro di governance nazionale che è sempre più proiettato alla aggregazione istituzionale.

Questo, quantomeno, è la **nostra attuale convinzione**. Il nostro ruolo peraltro non è quello di delimitare il funzionamento della pubblica amministrazione, né di assegnare voti o pagelle a chi è chiamato ad assicurarlo. Noi **siamo imprenditori**, e in nome e nell'interesse di altri imprenditori siamo qui oggi ad esporre il nostro pensiero. Preferiremmo sinceramente destinare più tempo e testa a quello che dovrebbe essere il 'core business' delle nostre giornate, ovvero fare e condurre l'impresa: è chiaro a tutti però che questo ci porta costantemente ad

interfacciarsi con la Pubblica amministrazione, e quindi a valutarne l'impatto in termini di tempo, energie e costi derivanti dall'imposizione fiscale che le sta dietro, con quello che ne consegue sui risultati dell'impresa.

. E' da questo presupposto che oggi **abbiamo voluto promuovere questa occasione di confronto, dalla quale auspichiamo di dedurre elementi utili per correggere o confermare la nostra convinzione**. Ci è comunque ben chiaro che in queste condizioni le imprese non possono andare più avanti. **Mi auguro che i presenti, e anche chi non c'è, possano condividere l'intento.** Là fuori ci sono migliaia di imprese e quindi di persone che vi lavorano, e che sull'efficacia delle scelte che si andranno a compiere basano il proprio futuro lavorativo e la propria sopravvivenza. L'immobilismo non può essere una risposta, né di certo potremo accontentarci di promesse fatte solo in campagna elettorale.