



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

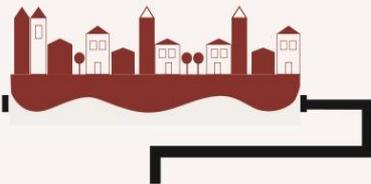
# I COSTI DELLA FRAMMENTAZIONE E I VANTAGGI DELLE FUSIONI

*Sabrina IOMMI*

CNA

## FUSIONE DEI COMUNI

*Le città intelligenti del futuro*



VENERDÌ 8 APRILE 2016

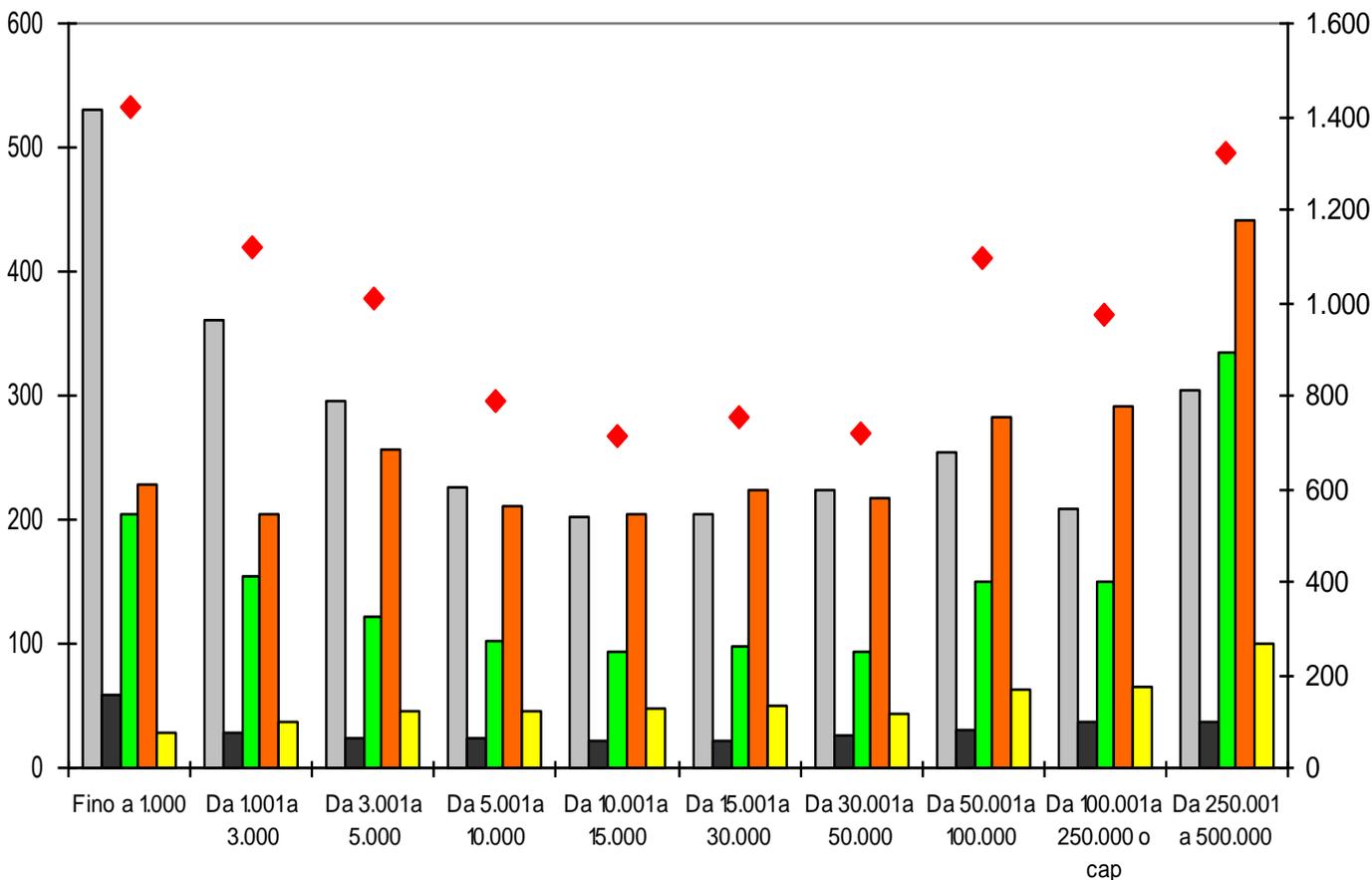
ORE 17:00-20:00

VILLA BELLAVISTA VIA LIVORNESE  
BORGO A BUGGIANO, PISTOIA

---

# **PARTIAMO DALLE EVIDENZE EMPIRICHE**

# L'IPERFRAMMENTAZIONE MOLTIPLICA I COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO



La composizione per funzione della spesa pubblica locale è sfavorevole nei comuni di piccola dimensione: essi risentono di costi fissi elevati per le funzioni "strumentali", che sottraggono risorse alla vera e propria erogazione dei servizi.

Amm.ne G.  
  Organi ist.  
  Polizia L., Viab. Trasp.  
  Istruz., Sociale  
  Cultura, Sport, Ricr.  
  Totale spesa

# L'IPERFRAMMENTAZIONE RIDUCE COMPETENZE E POTERE DECISIONALE

## DOTAZIONE DI PERSONALE QUALIFICATO E CAPACITÀ DI SPESA DEGLI AMMINISTRATORI. 2010

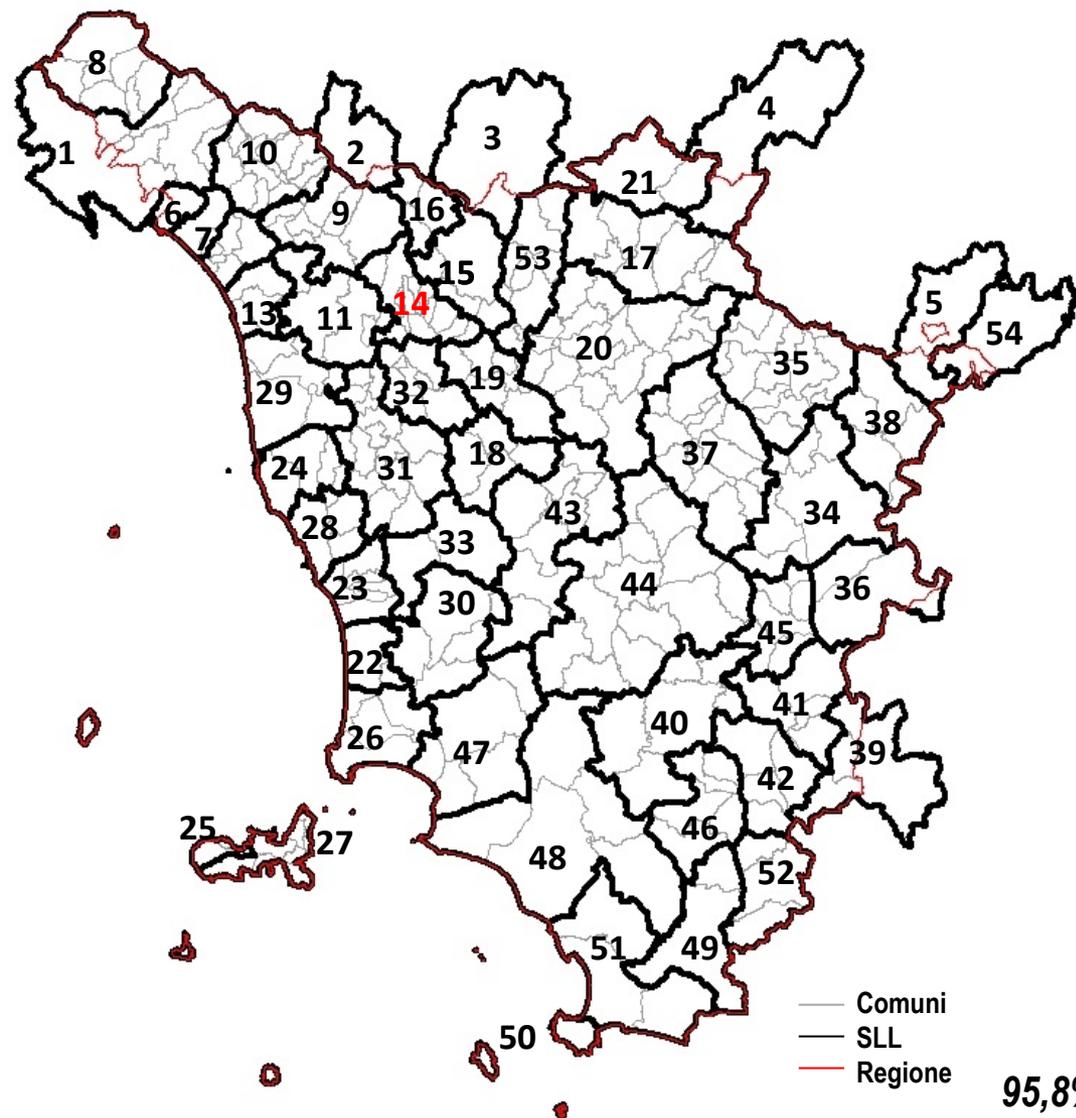
	Dipendenti totali per 1.000 res.	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale per amministratore locale* (euro)
Fino a 1.000	11,7	0,0	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	8,4	0,0	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	7,4	0,1	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	6,7	0,2	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	6,4	0,4	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	6,6	0,7	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	6,4	1,2	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	7,9	1,8	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o cap.	7,5	2,9	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	12,2	10,8	0,5	2.132.745

La piccola dimensione si riflette anche nella povertà delle competenze professionali disponibili e nella scarsità di risorse lasciate al potere decisionale di ciascun amministratore.

\* Spesa totale al netto della spesa per amm.ne generale e organi istituzionali, diviso nr. amministratori

**I COMUNI MINORI INCONTRANO ENORMI DIFFICOLTÀ A GESTIRE LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE (IMPIEGANO IN MEDIA 7 ANNI A FRONTE DI 5 PER LA FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI), AD ACCEDERE ALLE RISORSE DISPONIBILI PER GLI INVESTIMENTI (HANNO UNA PIÙ BASSA PROBABILITÀ DI OTTENERE LE RISORSE COMUNITARIE), COME PURE A EROGARE SERVIZI PIÙ INNOVATIVI (AD ESEMPIO, HANNO UNA MINORE DIFFUSIONE DEL TEMPO PIENO SCOLASTICO). PICCOLO SIGNIFICA SERVIZI PEGGIORI PER I CITTADINI.**

# L'IPERFRAMMENTAZIONE NON CORRISPONDE AI COMPORTAMENTI REALI



## SISTEMI LOCALI DEL LAVORO ISTAT 2011

- |                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| 1 LA SPEZIA          | 28 ROSIGNANO M. MO  |
| 2 PIEVEPELAGO        | 29 PISA             |
| 3 GAGGIO MONTANO     | 30 POMARANCE        |
| 4 FAENZA             | 31 PONTEDERA        |
| 5 NOVAFELTRIA        | 32 SAN MINIATO      |
| 6 CARRARA            | 33 VOLTERRA         |
| 7 MASSA              | 34 AREZZO           |
| 8 PONTREMOLI         | 35 BIBBIENA         |
| 9 BARGA              | 36 CORTONA          |
| 10 CASTELNUOVO DI G. | 37 MONTEVARCHI      |
| 11 LUCCA             | 38 SANSEPOLCRO      |
| 12 PIETRASANTA       | 39 CHIUSI           |
| 13 VIAREGGIO         | 40 MONTALCINO       |
| 14 MONTECATINI T.    | 41 MONTEPULCIANO    |
| 15 PISTOIA           | 42 PIANCASTAGNAIO   |
| 16 SAN MARCELLO P.SE | 43 POGGIBONSI       |
| 17 BORGIO S. LORENZO | 44 SIENA            |
| 18 CASTELFIORENTINO  | 45 SINALUNGA        |
| 19 EMPOLI            | 46 CASTEL DEL PIANO |
| 20 FIRENZE           | 47 FOLLONICA        |
| 21 FIRENZUOLA        | 48 GROSSETO         |
| 22 CASTAGNETO C.     | 49 MANCIANO         |
| 23 CECINA            | 50 MONTE ARGENTARIO |
| 24 LIVORNO           | 51 ORBETELLO        |
| 25 MARCIANA MARINA   | 52 PITIGLIANO       |
| 26 PIOMBINO          | 53 PRATO            |
| 27 PORTOFERRAIO      | 54 SASSOCORVARO     |

**95,8% la quota di SLL toscani immutati fra 2001 e 2011**

---

# **QUALI VANTAGGI DALLA RIDUZIONE DELLA FRAMMENTAZIONE**

# CRESCITA DIMENSIONALE E RICONCILIAZIONE CON LA REALTÀ

	PICCOLI COMUNI	AREE URBANE (popolose e interconnesse)
ECONOMICI	Economie di scala, spostamento risorse da costi di funzionamento a servizi	Riduzione delle ridondanze e dei costi di transazione
DISTRIBUTIVI	Eliminazione delle disparità territoriali di trattamento in aree omogenee e connesse	Riduzione delle esternalità, maggiore corrispondenza finanziatori-utenti, minore concorrenza "predatoria"
ORGANIZZATIVI	Accrescimento delle competenze disponibili	Maggiori margini per operazioni di razionalizzazione
STRATEGICI	Maggiore visibilità e potere contrattuale vs livelli superiori	Attivazioni di funzioni rare in grado di accrescere competitività e benessere
QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA	Incremento della varietà sociale  Maggior potere decisionale	Maggiore corrispondenza fra luoghi di vita e di partecipazione  Maggior potere decisionale, riduzione dei tempi

# I COSTI EVITABILI

## SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE

	Comuni Attuali 2010	Hp SLL	Hp ZSS	Hp LR68/2011
Nr. enti	287	51	34	167
Spesa amministrazione generale (mil.)	885	788	746	824
Diff. Ass. Spesa 2010 (mil.)	-	-96	-138	-60
Var. % Spesa 2010	-	-10,9	-15,6	-6,8

## COSTI DELLA POLITICA

	Comuni Attuali 2010	Comuni attuali 2012	Hp SLL	Hp ZSS	Hp LR68/2011
Nr. enti	287	287	51	34	167
Nr. amministratori	5.784	4.157	1.054	746	3.171
Indennità (mil.)	30	21	14	13	21
Costi di funzionamento (mil.)	79	73	30	32	72
TOTALE (mil.)	109	94	44	45	93
Diff. Ass. Amministratori 2012	-	-	-3.103	-3.411	-986
Var. % Amministratori 2012	-	-	-74,6	-82,1	-23,7
Diff. Ass. Spesa Tot. 2012 (mil.)	-	-	-51	-50	-1
Var. % Spesa Tot. 2012	-	-	-53,6	-52,8	-1,5

Stime sulla **Toscana** dimostrano che nell'ipotesi che i Comuni fossero fusi secondo i confini degli SLL (la simulazione è fatta sui confini 2001 per problemi di dati) si avrebbe un **risparmio complessivo sui costi di funzionamento degli enti pari a 162 milioni di euro (-20%** rispetto a quanto speso nel 2010), imputabili principalmente a un risparmio sui costi del personale addetto alle funzioni di amministrazione generale. Replicando l'esercizio per l'**Italia**, si ottiene una riduzione di spesa pari a **4,2 miliardi (-24%** rispetto all'assetto vigente). Superando anche la distinzione tra regioni ordinarie e speciali (ormai priva di ragioni) il risparmio sale a 5,2 miliardi (-30%).

Tali risorse possono essere "tagliate" o riallocate verso i servizi alla popolazione.

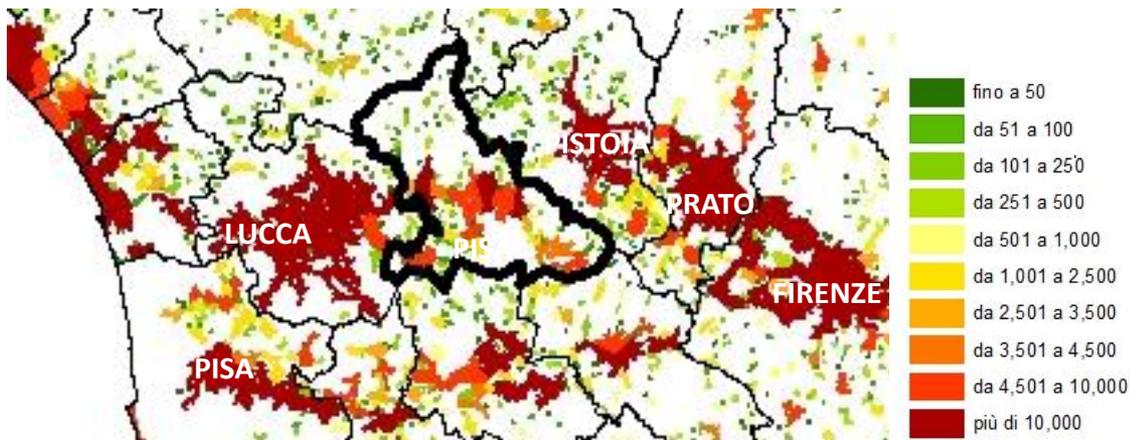
**La stima non comprende i vantaggi connessi alla maggiore efficacia dell'agire pubblico. Sono esclusi anche i contributi pubblici.**

# LA SIMULAZIONE A SCALA LOCALE: IL SLL MONTECATINI

## I COMUNI DEL SLL MONTECATINI

	Popolazione 2011
BUGGIANO	8.735
LAMPORECCHIO	7.583
LARCIANO	6.418
MASSA E COZZILE	7.786
MONSUMMANO T.	20.767
MONTECATINI T.	19.674
PESCIA	19.435
PIEVE A NIEVOLE	9.460
PONTE BUGGIANESE	8.771
UZZANO	5.690
CHIESINA UZZANESE	4.479
ALTOPASCIO (LU)	15.072
VILLA BASILICA (LU)	1.700
Totale	135.570

## 2011 LOCALITA' ABITATE PER DIMENSIONE



	Nr. enti	Spesa per funzioni generali 2010 (milioni di euro)	Di cui spesa per organi istituzionali (milioni di euro)	Spesa effettiva per F.G. pro capite (euro)	Spesa teorica per F.G. pro capite (euro)	Risparmio ottenibile per F.G.(milioni di euro)	Di cui da organi istituzionali (milioni di euro)
SLL Montecatini	12	24,1	2,4	195	179	2,9	0,9

**La riduzione della frammentazione istituzionale riduce dell'11% i costi di funzionamento degli enti**

# QUALI STRUMENTI

# CONVENZIONI, UNIONI, FUSIONI

---

Nella letteratura economica **gli strumenti associativi (convenzioni e unioni) vengono considerati soluzioni di *second best* rispetto al riadeguamento dei confini istituzionali (fusioni)**, perché introducono livelli decisionali aggiuntivi che comportano:

- moltiplicazione dei costi amministrativi,
- allungamento dei tempi decisionali,
- accrescimento dei costi di transazione,
- indebolimento della capacità di controllo da parte degli elettori locali.

*FONTE: Fraschini e Osculati,2006; OECD, 2006; Bosch e Solé-Ollé,2011*

# LA CORTE DEI CONTI HA CONFERMATO LA SUPERIORITÀ DELLE FUSIONI

Da un'analisi sperimentale dei dati delle **UNIONI DI COMUNI** emerge che:

1. i **volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e tali da non incidere in maniera significativa sui saldi del comparto.**
2. questo **metodo di razionalizzazione della spesa** appare **poco efficace**, a causa **dell'alto livello di rigidità delle organizzazioni esistenti**. Peraltro sembra rilevarsi una qualche difficoltà nel trasmettere alle Unioni le politiche di contenimento della spesa che vincolano i Comuni: ciò si ricava dalla costante crescita della spesa osservata.
3. Tali risultati - che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi - inducono a **ritenere più funzionale**, per conseguire effettivi **risparmi di spesa** nel settore degli enti demograficamente piccoli, la strada della **fusione**.

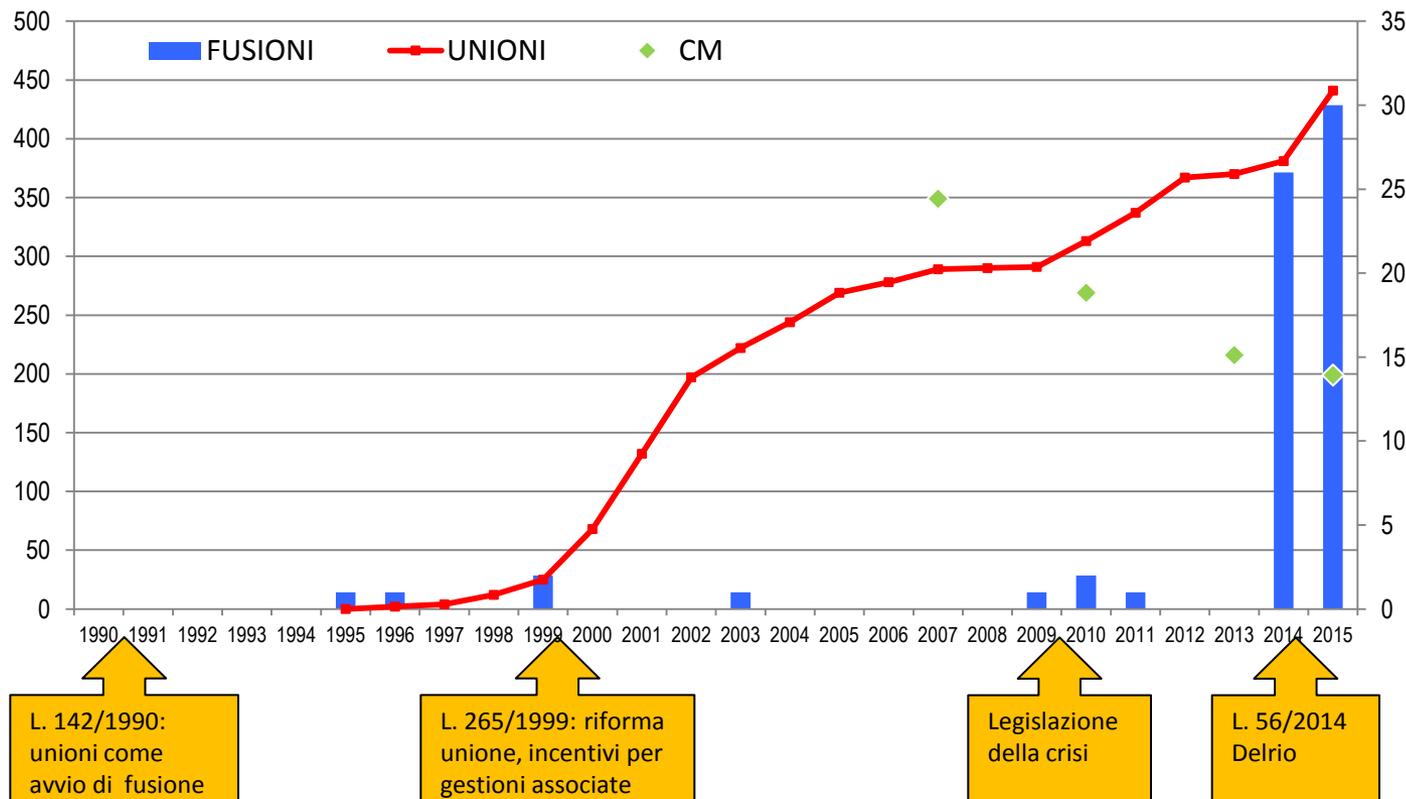
*Fonte: Corte dei Conti, RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI, Esercizio 2013*

1. **UNIONI:** su un campione di comuni si evidenzia che **l'azzeramento della spesa per le funzioni associate non si è verificato per tutti i comuni interessati**, in quanto, ove così fosse stato, la riduzione complessiva degli impegni avrebbe dovuto avere una consistenza più significativa.
2. **FUSIONI:** dagli elementi della gestione degli **enti nati dalla fusione per il 2014** è possibile rilevare un **risparmio di spesa corrente** (in termini di impegni) – sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti – pari a circa 10 milioni di euro, rispetto alla spesa delle singole gestioni nel 2013. Il **buon esito di tali processi rispetto agli obiettivi di riduzione della spesa e di aumento dell'efficienza gestionale** dei servizi erogati dipende anche dalla **corretta individuazione dell'ambito ottimale** nel quale il nuovo ente si troverà ad operare. Una **maggior facilità di accesso ai servizi da parte dei cittadini utenti può rappresentare un concreto incentivo a superare le resistenze "identitarie"** che rappresentano la principale causa frenanti delle fusioni.

*Fonte: Corte dei Conti, AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE AFFARI ISTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, 2015*

# QUALI RISULTATI IN 25 ANNI?

ANNO	FUSIONI	UNIONI
1995	1	0
1996	1	2
1997		4
1998		12
1999	2	25
2000		68
2001		132
2002		197
2003	1	222
2004		244
2005		269
2006		278
2007		289
2008		290
2009	1	291
2010	2	313
2011	1	337
2012		367
2013		370
2014	26	381
2015*	30	441



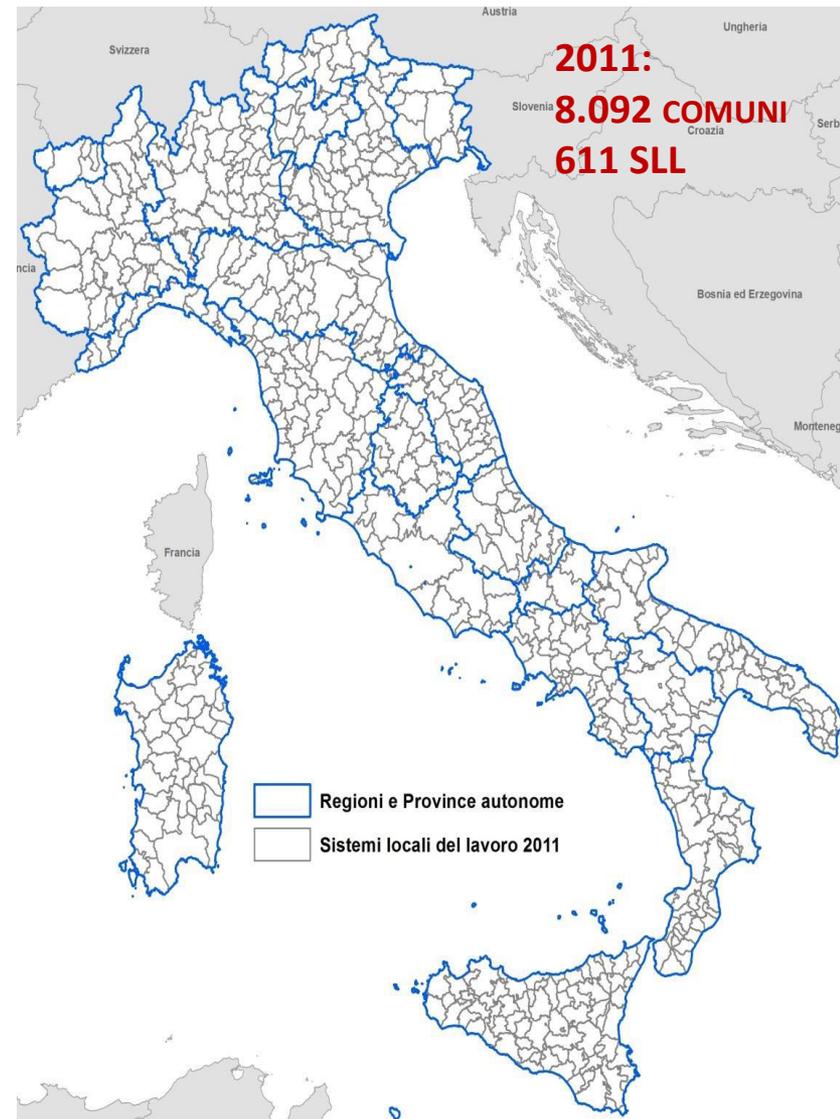
Fonte: Ministero interno e Anci  
 \* 7 nel 2015 e 23 attive dal 2016

**LE UNIONI SONO MOLTO MUTEVOLI NELLA COMPOSIZIONE E NELLE FUNZIONI SVOLTE (IN RELAZIONE AGLI INCENTIVI DI VOLTA IN VOLTA EROGATI), UNA PARTE SONO MERA SOSTITUZIONE DELLE COMUNITÀ MONTANE. LE FUSIONI SONO IN CRESCITA, MA ANCORA RARE. A 25 ANNI DALLA L.142/90 OCCORRE CHIEDERSI QUANTE RISORSE SONO STATE INVESTITE E QUALI (SCARSI) RISULTATI SI SONO OTTENUTI.**

# INCENTIVI CONDIZIONATI E SOLUZIONI STRUTTURALI

**OCCORRE RICONOSCERE SENZA AMBIGUITÀ, A LIVELLO CENTRALE E REGIONALE (I DUE COMPETENTI IN MATERIA) CHE LA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE È UN PROBLEMA E CHE SERVONO SOLUZIONI STRUTTURALI IN TEMPI CERTI. QUINDI:**

- **PREFERIRE LE FUSIONI ALLE UNIONI**, PERCHÉ LE EVIDENZE EMPIRICHE MOSTRANO CHE SOLO LE PRIME CONSENTONO IL CONTENIMENTO DELLA SPESA E CREANO UN SISTEMA DI RESPONSABILITÀ PIÙ TRASPARENTE (NON HANNO SOVRASTRUTTURE);
- **POTENZIARE IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI**, CONDIZIONANDOLO PERÒ AL RAGGIUNGIMENTO DI **SOLUZIONI STABILI** E DI **MASSA CRITICA** ADEGUATA E PREVEDENDO **POTERI SOSTITUTIVI IN CASO DI INADEMPIENZA**, PER MOTIVI DI INTERESSE PUBBLICO SUPERIORE;
- FARE UNA **PROPOSTA CONCRETA SUGLI OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE** IN TERMINI O DI **DIMENSIONE DEMOGRAFICA MINIMA (ALMENO 10MILA ABITANTI) O**, IN ALTERNATIVA, DI **BACINI OTTIMALI** BASATI SUI COMPORTAMENTI SOCIO-ECONOMICI REALI (**SLL DI FONTE ISTAT**) O DEGLI **AMBITI DI PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI**;
- **RIPENSARE IL SISTEMA DELLA RAPPRESENTANZA LOCALE** PER SUPERARE L'OBIEZIONE IDENTITARIA AL RIASSETTO DEL GOVERNO LOCALE;
- **PROMUOVERE UNA GRANDE OPERAZIONE CULTURALE: LE RIFORME SI FANNO GUARDANDO AVANTI**, QUINDI, FLUSSI SOCIO-ECONOMICI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE.





**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **I COSTI DELLA FRAMMENTAZIONE E I VANTAGGI DELLE FUSIONI**

***sabrina.iommi@irpet.it***