

**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **LE POLITICHE DI AGGREGAZIONE DEI COMUNI E LE IMPRESE**

*Sabrina IOMMI*

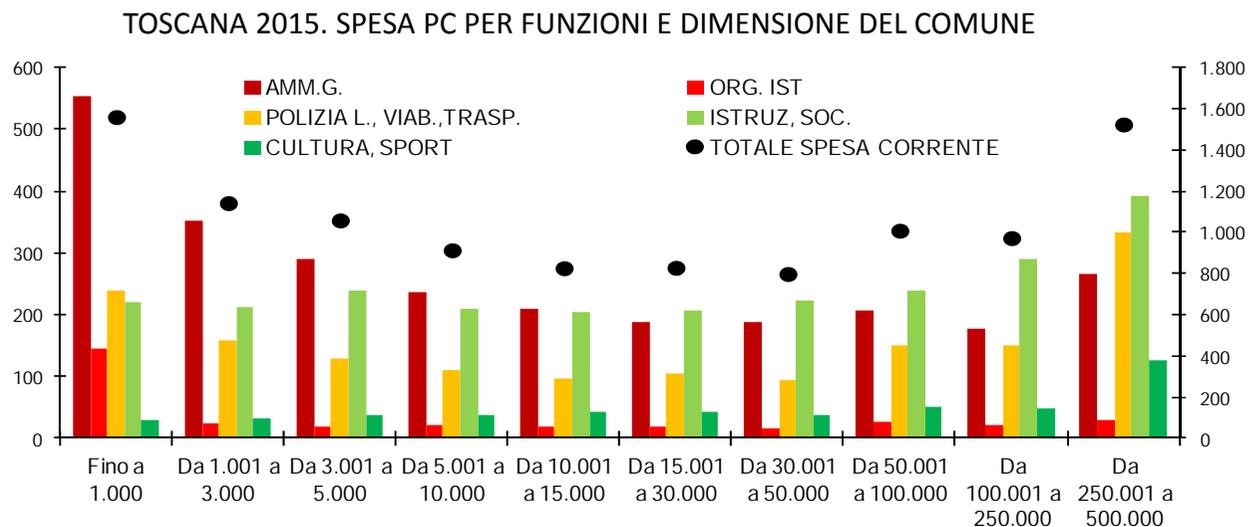
---

# **PERCHÉ LE POLITICHE DI RIDUZIONE DELLA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE?**

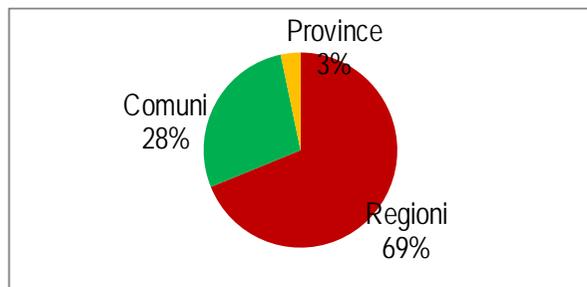
# LA SPESA DEI GOVERNI LOCALI

PAESE	POPOLAZIONE (milioni)	% SPESA DEL GOVERNO LOCALE SU TOTALE 2015
ITALIA	60,8	29
Germania	81,2	18
Francia	66,4	20
Regno Unito	64,8	25
Spagna	46,5	14
Euro area 11	302,9	21

Fonte: Eurostat, *Government finance statistics*



## ITALIA 2015. COMP. % SPESA LOCALE



Fonte: Istat, Conti economici delle PA

## TOSCANA 2015. RISORSE UMANE DEI COMUNI

	Nr. medio dipendenti presenti	Nr. medio dirigenti, direttori g. o segretari c.
2_Da 1.000 a 3.000	14	0
3_Da 3.000 a 5.000	27	1
4_Da 5.000 a 10.000	45	1
5_Da 10.000 a 15.000	73	2
6_Da 15.000 a 30.000	121	3
7_Da 30.000 a 50.000	238	4
8_Da 50.000 a 100.000	546	10
9_Da 100.000 a 250.000	1.037	20
10_Da 250.000 a 500.000	4.281	67

**LA COMPOSIZIONE PER FUNZIONE DELLA SPESA PUBBLICA LOCALE È SFAVOREVOLE NEI COMUNI DI PICCOLA DIMENSIONE (<10MILA AB.). LE RISORSE UMANE DISPONIBILI SONO POCHE E A BASSA QUALIFICAZIONE.**

# GLI ASSETTI ISTITUZIONALI HANNO CONSEGUENZE ECONOMICHE

## ECONOMIA ISTITUZIONALE

LA STRUTTURA ISTITUZIONALE DI UN TERRITORIO, AL PARI DEI TRADIZIONALI FATTORI DI PRODUZIONE (CAPITALE, LAVORO E TECNOLOGIA), INFLUENZA LA PERFORMANCE ECONOMICA (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1975; NORTH, 1990; ACEMOGLU E ROBINSON, 2006; CHARRON, DIJKSTRA E LAPUENTE, 2013; RODRIGUEZ-POSE, 2013); IN PARTICOLARE LA **PA** MODIFICA LA REDDITIVITÀ DEGLI INVESTIMENTI IN TRE MODI: **1) ASSICURA IL CONTROLLO DEL TERRITORIO, 2) CONCEDE AUTORIZZAZIONI, 3) FORNISCE SERVIZI**. L'ECESSO DI FRAMMENTAZIONE RIDUCE LA CRESCITA (OECD, 2014).

## COSTI DI TRANSAZIONE

SONO TUTTI QUEI **COSTI, MONETARI E NON, LEGATI ALL'ORGANIZZAZIONE DI UN'ATTIVITÀ ECONOMICA**, CHE VANNO A SOMMARSIS AI COSTI DIRETTI DI PRODUZIONE NEL DETERMINARE IL COSTO TOTALE A CARICO DELL'ATTIVITÀ D'IMPRESA. QUI, IN PARTICOLARE SI INTENDONO I **COSTI PER L'INTERAZIONE CON LA PA**, VALE A DIRE, LE RISORSE ECONOMICHE E IL TEMPO (ORE PER ADDETTO) ASSORBITI DAGLI ADEMPIMENTI BUROCRATICI NECESSARI ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE. ANCHE **IMPOSTE E TARIFFE** POSSONO ESSERE ESTREMAMENTE VARIABILI A SCALA LOCALE.

## OBIETTIVO UE "BETTER REGULATION"

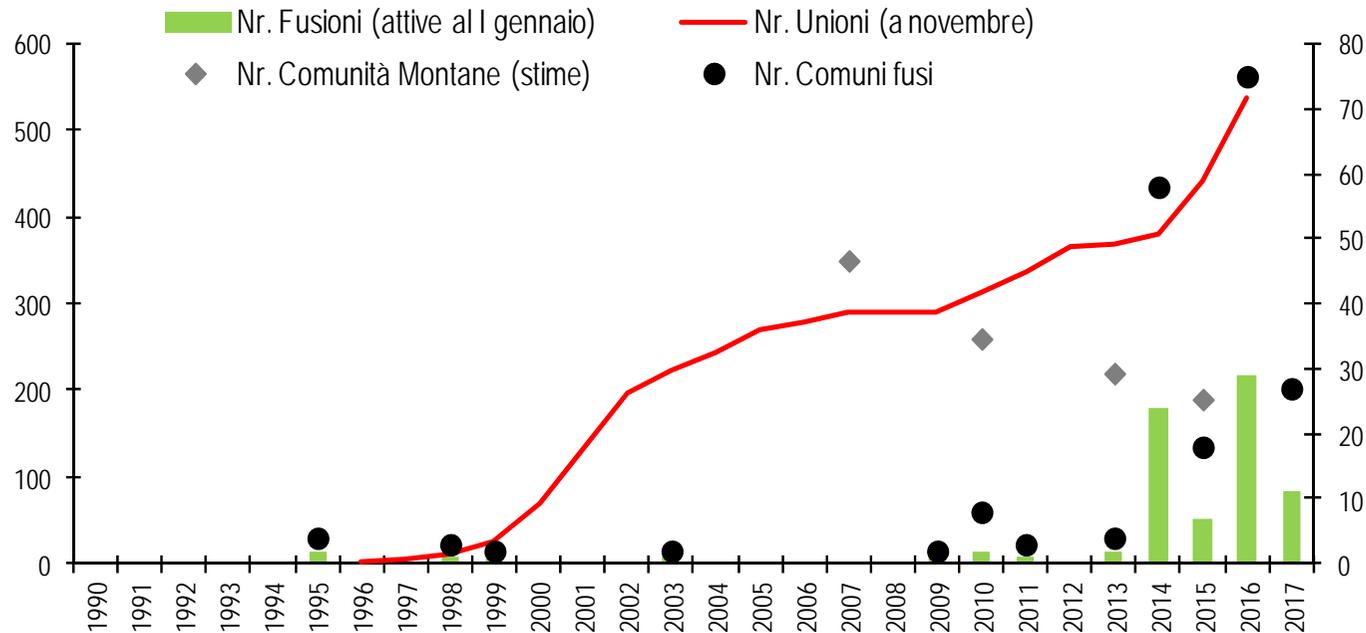
L'INTEGRAZIONE DEI MERCATI HA FATTO EMERGERE UN **RISCHIO DI STAGNAZIONE PIÙ ELEVATO PER I SISTEMI ECONOMICI PIÙ MATURI E PIÙ RIGIDAMENTE REGOLATI**. DA QUI, LA NECESSITÀ DI SEMPLIFICARE E RIORGANIZZARE IL SISTEMA DELLE REGOLE (*BETTER REGULATION*). SECONDO STIME UE, I COSTI AMMINISTRATIVI CHE RICADONO SULLE IMPRESE AMMONTANO AL **3,5% DEL PIL DELL'UNIONE (PER L'ITALIA 4,6%)**, MENTRE ALL'OBIETTIVO DI RIDUZIONE DEGLI ONERI DEL 25% ENTRO IL 2012 È ASSOCIATO A UN INCREMENTO DEL PIL PARI A CIRCA L'1,4%. L'ATTIVITÀ DI **MOA** (MISURAZIONE ONERI AMMINISTRATIVI) DI **REGIONE TOSCANA** HA RILEVATO **GRANDE DIFFORMITÀ NEGLI ADEMPIMENTI RICHIESTI A SCALA LOCALE**, CHE GENERA **INCERTEZZA E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO A CARICO DELLE IMPRESE**.

---

# **QUALI POLITICHE DI RIDUZIONE DELLA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE?**

# EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE: QUALI RISULTATI IN 25 ANNI?

ITALIA. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE E DELLA NORMATIVA



L. 142/1990:  
unioni come avvio di  
fusione

L. 265/1999:  
riforma unioni, incentivi per  
gestioni associate

Legislazione della  
crisi

L. 56/2014  
Delrio

**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 ANCORA MOLTO POCHE, INTERESSANO I COMUNI PIÙ PICCOLI.**

# UNIONI E GESTIONI ASSOCIATE IN TOSCANA. 2016

Ambito	Unione	Nr Comuni	Di cui obbligati alle gestioni associate	Totale funzioni associate	Nr. medio funzioni associate per comune
Ambito 1	1. Casentino	8	6	39	5
Ambito 2	2. Pratomagno	3	1	10	3
Ambito 2	3. Tre Colli	2	2	4	2
Ambito 4	4. Valtiberina	6	4	44	7
Ambito 6	5. Chianti F.no	3	1	20	7
Ambito 6	6. Valdarno Valdisieve	7	2	39	6
Ambito 7	7. Circ. Empolese_V	11	2	47	4
Ambito 9	8. Mugello	8	1	30	4
Ambito 10	9. Amiata Gr.	7	5	49	7
Ambito 12	10. Colline del Fiora	3	0	12	4
Ambito 13	11. Colline Metallifere	3	2	12	4
Ambito 15	12. Colli Marittimi Pisani	3	3	24	8
Ambito 18	13. Versilia	6	0	12	2
Ambito 19	14. Media Valle S.	5	0	10	2
Ambito 19	15. Garfagnana	14	10	70	5
Ambito 21	16. Lunigiana	13	7	80	6
Ambito 23	17. Alta Val Cecina	3	2	13	4
Ambito 25	18. Valdera (resto)	8	1	39	5
Ambito 25	19. Alta-Valdera	4	3	20	5
Ambito 27	20. Valbisenzio	3	0	12	4
Ambito 28	21. Appennino Pt	5	2	26	5
Ambito 30	22. Amiata V.Orcia	5	3	25	5
Ambito 31	23. Val Merse	4	3	32	8
Ambito 32	24. Valdichiana S.	10	4	48	5
TOTALE		144	64 (su 98)	717	5

GRAN PARTE DELLE **UNIONI** ESISTENTI DERIVANO DALLA TRASFORMAZIONE DELLE PREESISTENTI **COMUNITÀ MONTANE**. ALTRE AREE CON UNA LUNGA STORIA DI COOPERAZIONE SONO IL CIRCONDARIO EMPOLESE-VALDELSA E LA VALDERA.

REGIONE TOSCANA HA A LUNGO **INCENTIVATO LE GESTIONI ASSOCIATE** (L.R. 40/2001).

NONOSTANTE LE RISORSE INVESTITE PER ANNI SU TALE FRONTE:

-CI SONO **AREE CHE NON HANNO RISPOSTO** (ELBA),

- ALTRE IN CUI **L'ASSOCIAZIONISMO È ENTRATO IN CRISI** (VALDERA),

- **COMUNI OBBLIGATI ALLE GESTIONI ASSOCIATE CHE NON HANNO RISPOSTO** (32),

- INOLTRE LE GESTIONI ASSOCIATE, ANCHE ALL'INTERNO DELLE UNIONI, HANNO UN **ASSETTO A GEOMETRIA VARIABILE E SOLO DI RADO RIGUARDANO FUNZIONI SOSTANZIALI**, COME PIANIFICAZIONI TERRITORIALE E AMMINISTRAZIONE GENERALE. (LE PIÙ DIFFUSE: PROTEZIONE CIVILE, POLIZIA M., STATISTICA, CATASTO)

# FUSIONI IN TOSCANA. REFEREDUM PER ESITO

		Nr. Comuni	Abitanti 2011	Esito referendum	Si complessivi
<b>ESITO NO come voti complessivi</b>					
1	Casentino 2012	13	47.771	No	43,6
2	BorgoM_Pescaglia 2013	2	10.872	No	41,6
3	Elba 2013	8	31.342	No	39,6
4	Capolona_CastiglionF 2016	2	7.646	No	49,5
5	Castellina_Riparbella 2016	2	3.616	No	32,9
<b>ESITO NO in uno degli enti</b>					
6	Aulla_Podenzana 2013	2	13.426	No	60,8
7	Bagnone_Villafranca 2013	2	6.656	No	62,3
8	Campiglia_Suvereto 2013	2	16.362	No	54,6
9	Capannoli_Palaia_Pecciolì 2013	3	15.724	No	53,4
10	CastelSN_Montemignaio 2013	2	3.315	No	79,1
<b>ESITO SI'</b>					
11	CascianaT_Lari 2013	2	12.366	Si	78,0
12	CastelfrancoS_Piandiscò 2013	2	9.518	Si	56,6
13	Crespina_Lorenzana 2013	2	5.325	Si	86,7
14	Fabbriche_Vergemoli 2013	2	820	Si	80,8
15	Figline_Incisa 2013	2	23.124	Si	70,5
16	Giuncugnano_Sillano 2013	2	1.150	Si	64,8
17	Pratovecchio_Stia 2013	2	6.011	Si	79,2
18	SPieroS_Scarperia 2013	2	11.968	Si	62,7
19	Abetone_Cutigliano2015	2	2.248	Si, RC 39/2016	74,7
20	Piteglio_SMarcello 2016	2	8.469	Si	82,0
21	Montalcino_S.GiovanniA 2016	2	6.043	Si	89,4
<b>PROPOSTE</b>					
21	CastelF_Chitignano_ChiusiV 2016	3	6.230		

DAL 2012 AD OGGI SI SONO SVOLTI IN **TOSCANA 21 REFERENDUM PER LE FUSIONI** (60 COMUNI INTERESSATI), DI CUI **11** HANNO AVUTO ESITO POSITIVO.

I NUMERI SONO MODESTI PER POTER CONSENTIRE DI TRARRE CONCLUSIONI GENERALI. TUTTAVIA, SI NOTA CHE:

-SOLO **POCHI COMUNI HANNO AVVIATO I PROCESSI**, RISPETTO AI POTENZIALI BENEFICIARI (200 COMUNI SOTTO I 10MILA ABITANTI);

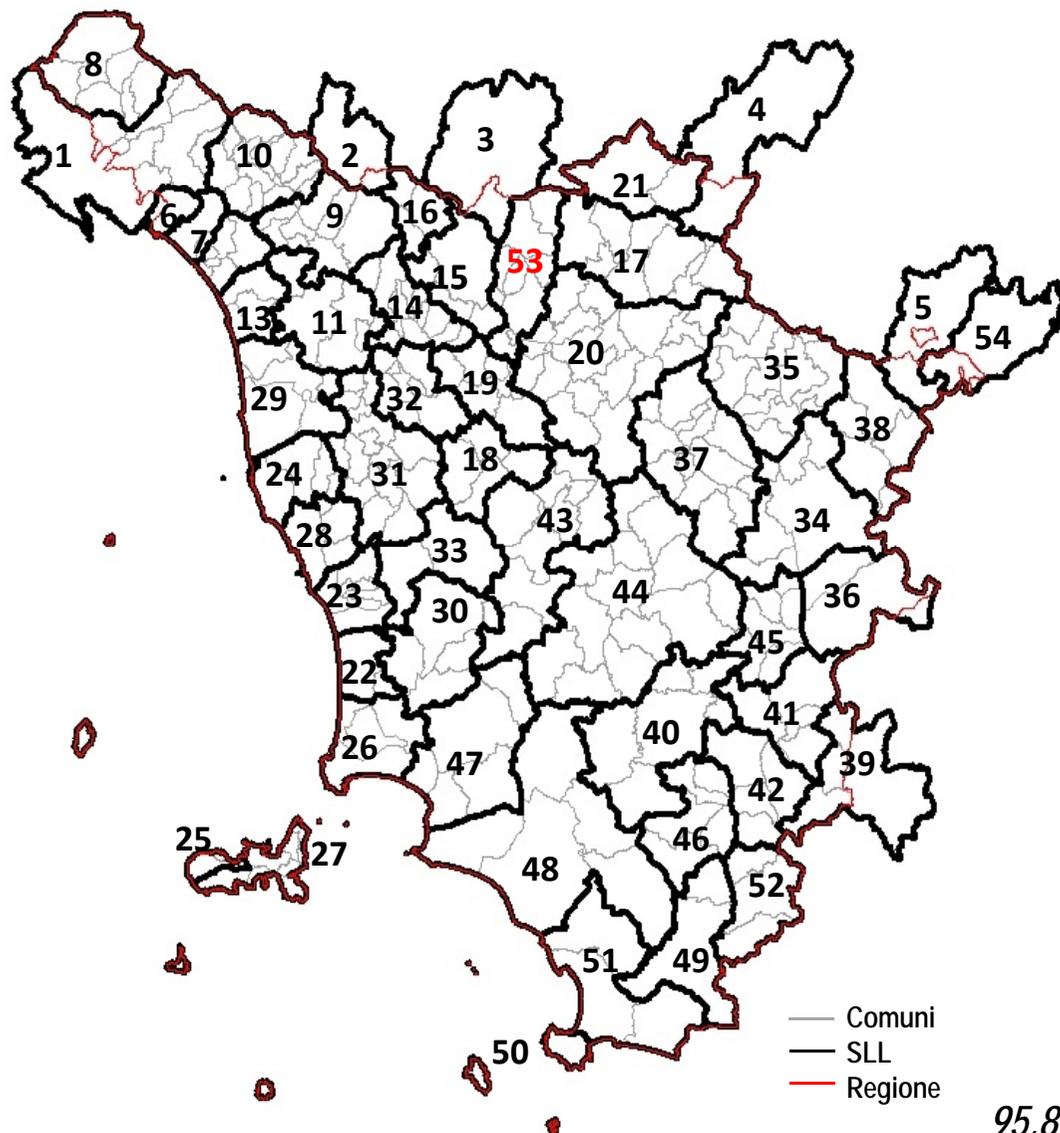
- HANNO OTTENUTO **ESITO POSITIVO** LE PROPOSTE TRA COPPIE DI COMUNI, APPARTENENTI ALLO STESSO SLL, SIMILI PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA.;

- I PROCESSI DI FUSIONE IMPEGNANO **RILEVANTI RISORSE UMANE E FINANZIARIE** PER PRODURRE **RISULTATI MODESTI**, SE LASCIATI ALLA SOLA INIZIATIVA LOCALE.

---

# ESISTONO DEGLI ASSETTI OTTIMALI?

# 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 POMARANACE
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 BORGO 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

# 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.

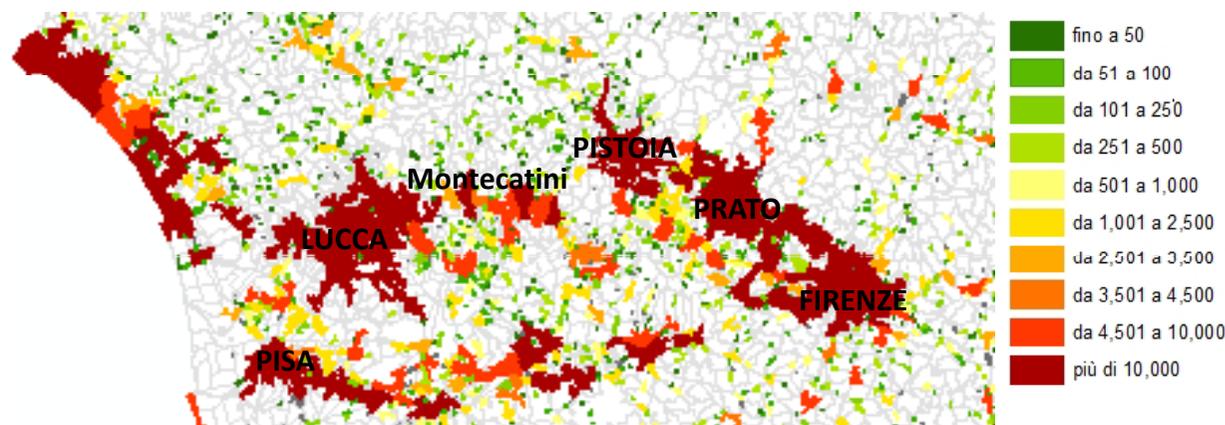
**La stima non comprende i vantaggi connessi alla maggiore efficacia dell'agire pubblico. Sono esclusi anche i contributi pubblici.**

# LA SIMULAZIONE A SCALA LOCALE: IL SLL PRATO

## I COMUNI DEL SLL PRATO

	Popolazione 2011
AGLIANA (PT)	16.792
MONTALE (PT)	10.682
CANTAGALLO (PO)	3.102
CARMIGNANO (PO)	13.991
MONTEMURLO (PO)	17.908
POGGIO A CAIANO (PO)	9.626
PRATO (PO)	185.456
VAIANO (PO)	9.821
VERNIO (PO)	6.012
Totale	273.390

## 2011 LOCALITA' ABITATE PER DIMENSIONE



	Nr. enti	Spesa per funzioni generali 2010 (milioni di euro)	Di cui spesa per organi istituzionali (milioni di euro)	Risparmio ottenibile per F.G.(milioni euro)
SLL Prato	9	58,3	9,3	0,6

**La riduzione della frammentazione istituzionale riduce dell'1% i costi di funzionamento degli enti. La dimensione strategica è più rilevante di quella del contenimento dei costi.**

---

# 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.

*(Fraschini e Osculati, 2006; OECD, 2006; Bosch e Solé-Ollé, 2011)*

Recenti analisi della Corte dei Conti hanno confermato la superiorità delle fusioni (*RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI, Esercizio 2013 ; AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE AFFARI ISTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, 2015* )

# IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NAZIONALI E REGIONALI (TOSCANA)

---

**CONVENZIONE.** La convenzione ha **natura contrattuale**, di solito interessa un numero limitato di funzioni e implica una grande facilità di recesso. È uno strumento debole di superamento della frammentazione e pertanto **non riceve alcun incentivo economico**.

---

**UNIONE DI COMUNI.** L'unione è un vero e proprio ente locale, con i propri uffici e con titolarità piena su funzioni e risorse conferite. Essendo uno strumento di integrazione importante, **riceve incentivi economici nazionali e regionali annuali**, previo controllo dei requisiti.

Nel 2015 i contributi erogati in Toscana sono stati complessivamente di 6,2 milioni di fonte regionale e 4,8 di fonte statale, per una media di oltre **520mila euro per Unione** (21 Unioni sulle 24 esistenti hanno ottenuto i contributi).

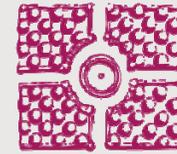
---

**FUSIONE DI COMUNI.** La fusione prevede l'estinzione degli enti esistenti e la creazione al suo posto di un nuovo ente. Essendo il provvedimento più strutturale, **riceve cospicui finanziamenti nazionali e regionali**, che sono stati accresciuti recentemente.

Gli **incentivi nazionali** prevedono l'erogazione del 40% dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010 **per 10 anni** (la quota era 20% fino al 2015), con un tetto a 2 milioni per ogni ente interessato (prima era 1,5 milioni), ma comunque nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti annualmente. Per fare un esempio: un nuovo Comune di poco più di 12mila abitanti per il 2016 ha ottenuto **1milione e 300mila euro**.

Gli **incentivi regionali** prevedono l'erogazione di 250mila euro per ente **per 5 anni** (con una soglia a 1 milione), **incrementabili** in presenza di alcune caratteristiche. Possono inoltre essere previsti **altri vantaggi** per il nuovo Comune, quali **deroghe nazionali ai limiti sulle assunzioni** (D.L. 113/2016 "Enti Locali"), e **premialità nei bandi regionali**, a partire da quelli che veicolano le risorse dell'Unione europea (Risoluzione del C.R. 39/2016). Allo scopo di preservare e valorizzare l'identità storica delle Comunità locali originarie e di realizzare il decentramento di funzioni è inoltre possibile l'istituzione di **Municipi**, che possono prevedere propri organi elettivi o funzionare solo da punto di erogazione dei servizi. **E' ovviamente possibile mantenere tutti i simboli, materiali e immateriali, dell'identità storica locale (manifestazioni, eventi, ecc.)**

---



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

## **LE POLITICHE DI AGGREGAZIONE DEI COMUNI E LE IMPRESE**

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