



IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

I COSTI DELLA FRAMMENTAZIONE E I VANTAGGI DELLE FUSIONI

Sabrina IOMMI

«Verso il Comune Unico della Costa d'Argento»

Monte Argentario, 29 Novembre 2025

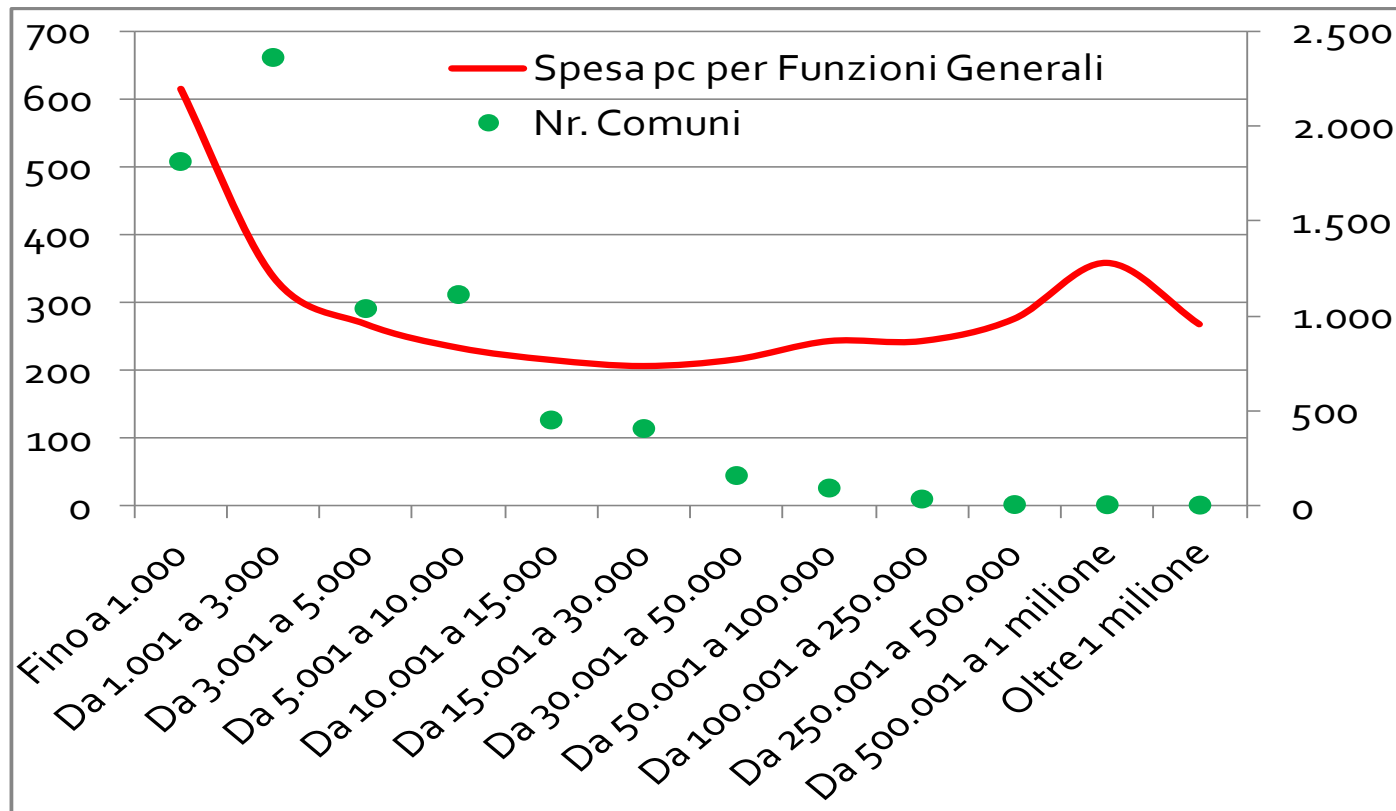
PERCHÉ RIVEDERE I CONFINI AMMINISTRATIVI LOCALI

IN GENERALE:

- 1) I confini amministrativi locali dovrebbero approssimare gli ambiti reali della vita quotidiana dei cittadini, in cui si risiede, si lavora e si domandano i servizi (l'approssimazione migliore ad oggi è quella dei SLL di ISTAT);
- 2) Confini amministrativi iperframmentati provocano un'inutile moltiplicazione dei costi fissi di funzionamento degli enti (è lo stesso criterio per cui le imprese non moltiplicano le loro sedi operative);
- 3) Confini amministrativi iperframmentati impediscono una visione unitaria di fenomeni geograficamente più ampi e riducono così le potenziali ricadute delle politiche, minano l'adequatezza dei servizi erogati, introducono trattamenti differenziati ingiustificati tra residenti nella stessa area.

ANDAMENTO DEI COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO

ITALIA. SPESA PC PER FUNZIONI GENERALI E DIMENSIONE DEL COMUNE



CARATTERISTICHE DELLE RISORSE UMANE

TOSCANA. CARATTERISTICHE DEL PERSONALE PER CLASSE DEMOGRAFICA DEL COMUNE

	Nr. medio dipendenti presenti	Nr. medio dirigenti, direttori generali o segretari comunali	% personale con 50 anni e più
1_Fino a 1.000	8	0	61
2_Da 1.000 a 3.000	14	0	60
3_Da 3.000 a 5.000	27	1	62
4_Da 5.000 a 10.000	45	1	58
5_Da 10.000 a 15.000	73	2	56
6_Da 15.000 a 30.000	121	3	57
7_Da 30.000 a 50.000	238	4	57
8_Da 50.000 a 100.000	546	10	61
9_Da 100.000 a 250.000	1.037	20	61
10_Da 250.000 a 500.000	4.281	67	58
<i>Media fino a 10mila</i>	<i>27</i>	<i>1</i>	<i>59</i>
<i>Media oltre 10mila</i>	<i>231</i>	<i>5</i>	<i>58</i>

CARATTERISTICHE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI

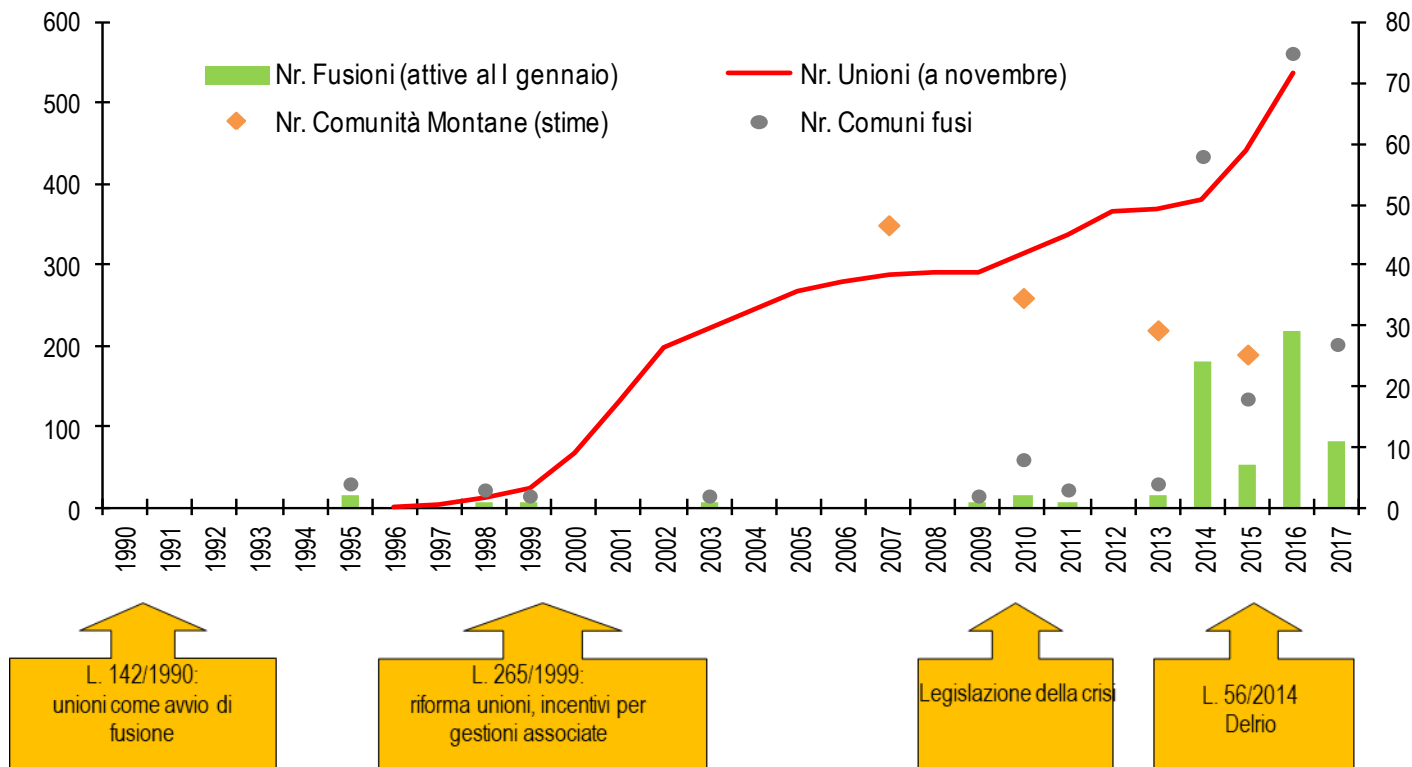
TOSCANA. CARATTERISTICHE DEI SINDACI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEL COMUNE

	Età media	% donne	% laureati
1_Fino a 1.000	57	14	14
2_Da 1.000 a 3.000	52	18	51
3_Da 3.000 a 5.000	51	17	45
4_Da 5.000 a 10.000	51	18	36
5_Da 10.000 a 15.000	52	19	58
6_Da 15.000 a 30.000	46	19	47
7_Da 30.000 a 50.000	41	20	70
8_Da 50.000 a 100.000	56	0	63
9_Da 100.000 a 250.000	44	0	100
10_Da 250.000 a 500.000	41	0	100
<i>Media fino a 10mila</i>	<i>52</i>	<i>18</i>	<i>42</i>
<i>Media oltre 10mila</i>	<i>48</i>	<i>17</i>	<i>57</i>

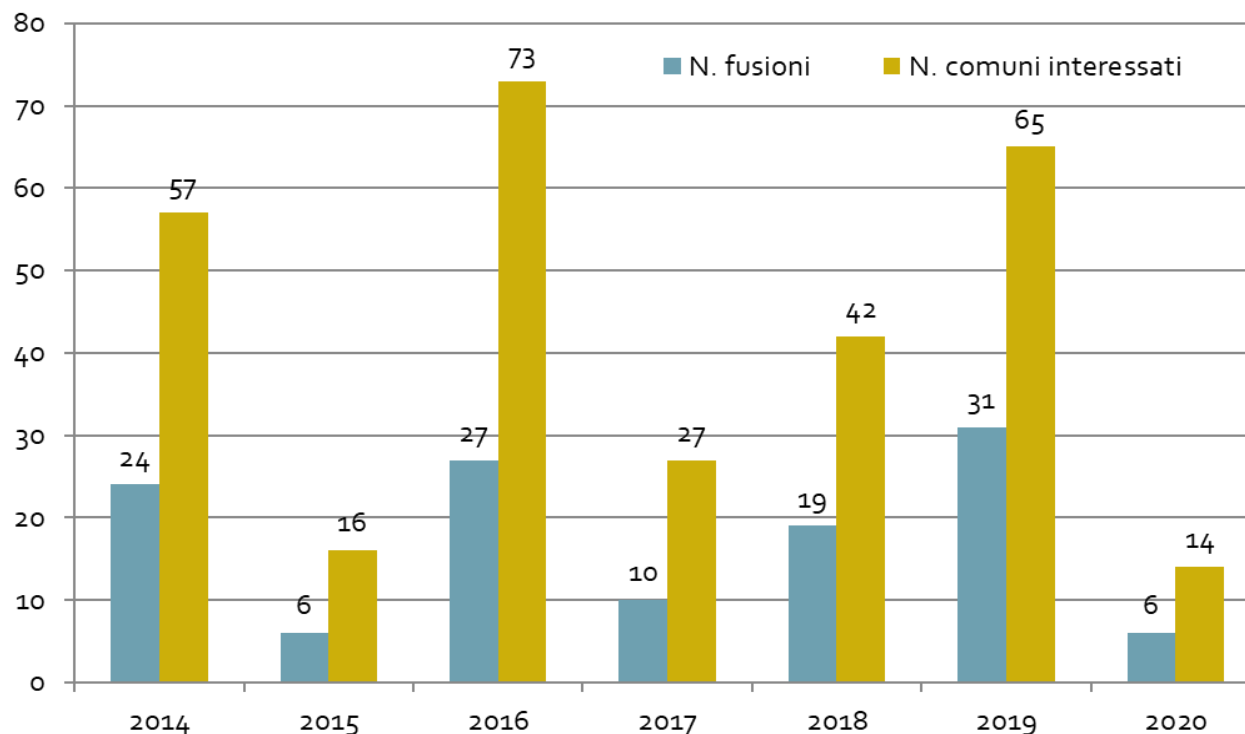
Il sotto-dimensionamento implica povertà delle risorse umane, di solito scarse (insufficienti per le funzioni da svolgere), a bassa qualificazione e poco specializzate. I ripetuti blocchi del turnover hanno provocato un innalzamento generalizzato dell'età media.

EVOLUZIONI DELLE FORME ASSOCIATIVE

ITALIA. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE E DELLA NORMATIVA



FOCUS SULLE FUSIONI

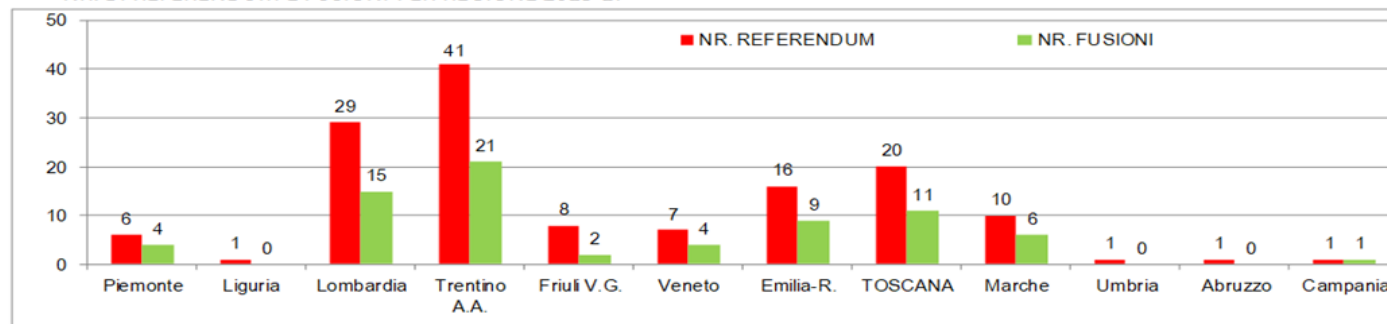


Nel 2024
nessuna
fusione

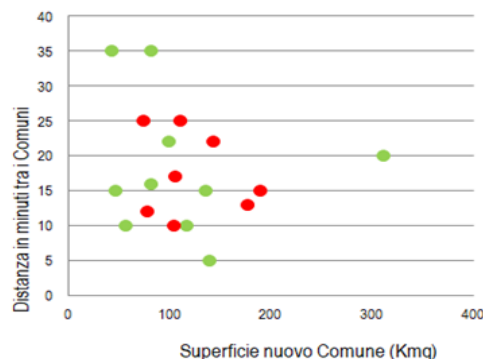
Le regioni che hanno fatto registrare il più alto numero di fusioni sono, come era logico aspettarsi, quelle del Centro-Nord: Lombardia (29), Trentino-A.A. (27), Piemonte (20), Toscana (14), Emilia-Romagna (13) e Veneto (11).

I REFERENDUM PER LE FUSIONI

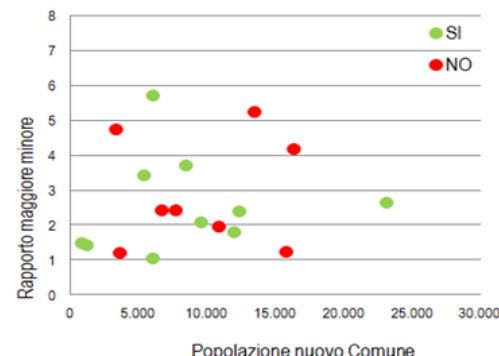
NR. DI REFERENDUM E FUSIONI PER REGIONE 2013-17



ESITO PER DISTANZA TRA COMUNI E SUPERFICIE NUOVO COMUNE



ESITO PER POPOLAZIONE NUOVO COMUNE E RAPPORTO MAGGIORE E MINORE



REGIONI	% referendum su comuni <10mila ab.	% referendum esito positivo
Trentino- A. A.	12,8	51
TOSCANA	10,0	55
Emilia- R.	6,3	56
Marche	4,9	60
Friuli- V. G.	4,1	25
Lombardia	2,1	52
Veneto	1,5	57
Umbria	1,4	0

Il numeri sono modesti per poter consentire di trarre conclusioni generali. Tuttavia, si nota che:

- pochi comuni hanno avviato i processi, rispetto ai potenziali beneficiari (200 comuni <10mila ab.), ma Toscana attiva;
- esito positivo le proposte tra coppie di comuni, appartenenti allo stesso SLL, simili per dimensione demografica;
- laddove l'esito è stato negativo, spesso e' stato il comune più piccolo a votare contro;
- le fusioni impegnano risorse umane e finanziarie con risultati modesti se non raggiungono dimensione adeguata

3 DOMANDE PRINCIPALI:

- ESPERIENZA DIRETTA DEI COSTI ASSOCIATI ALLA PICCOLA DIMENSIONE DEGLI ENTI E ALL'ECESSO DI FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE SUL TERRITORIO (BASSA DOTAZIONE FINANZIARIA E DI RISORSE UMANE, DISECONOMIE DI SCALA, SCARSO POTERE CONTRATTUALE, BASSA CAPACITÀ DI PROGRAMMAZIONE);
- PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELLE ESPERIENZE ASSOCIATIVE LOCALI (COMUNITÀ MONTANA, UNIONE DI COMUNI, EVENTUALE REFERENDUM, EVENTUALE FUSIONE).
- OPINIONE SULL'ADEGUATEZZA DEGLI INCENTIVI NAZIONALI E REGIONALI ALL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE E ALLE FUSIONI DI COMUNI E SUGGERIMENTI PER IL LORO MIGLIORAMENTO;

METODO DI INDAGINE:

- FOCUS GROUP IN 5 DIVERSE AREE (CON ESITI DIVERSI), COINVOLTI AMMINISTRATORI LOCALI, DIPENDENTI COMUNALI, CATEGORIE ECONOMICHE, ASSOCIAZIONI LOCALI

INDAGINE SUL CAMPO IN TOSCANA 2017

POCHE PROPOSTE DI FUSIONE:

- a) L'INNOVAZIONE DIROMPENTE È PIÙ DIFFICILE DI QUELLA INCREMENTALE;
- b) L'APPROCCIO È SPESSO IDEOLOGICO (EFFICIENZA VS IDENTITÀ), NON MIRA A COMPROMESSI ACCETTABILI (DEFICIT DELLE CLASSI DIRIGENTI?);
- c) GLI INCENTIVI HANNO DATO RISULTATI VISIBILI, CHE SAREBBERO STATI MAGGIORI SE FOSSERO STATI MANTENUTI ANCHE I VINCOLI;
- d) LA TOSCANA È STATA TRA LE REGIONI PIÙ ATTIVE, DATO IL SUO FABBISOGNO (COMUNI SOTTO A 10MILA ABITANTI)

POCHI REFERENDUM CON ESITO POSITIVO:

- a) ANCORA TROPPI POCI CASI PER TRARRE INDICAZIONI GENERALI SU FATTORI CHE AGEVOLANO O OSTACOLANO IL FENOMENO;
- b) CIÒ CHE SI NOTA È CHE NEL CASO DI RISULTATO DISCORDE È STATO IL COMUNE PIÙ PICCOLO A VOTARE CONTRO, FORSE PER PAURA DI ESSERE MARGINALIZZATO (QUALI GARANZIE DARE?);
- c) DAI FOCUS SONO EMERSE CONSIDERAZIONI DI BUON SENSO: POCI COMUNI, PIÙ OMOGENEI, CON UNA LUNGA STORIA DI COOPERAZIONE, CON PROCESSI PARTECIPATIVI EFFICACI, SONO FATTORI CHE FAVORISCONO IL SUCCESSO DEL REFERENDUM;
- d) IL TASSO DI SUCCESSO IN TOSCANA È IN LINEA CON QUELLO DELLE ALTRE REGIONI PIÙ ATTIVE (CIRCA IL 50% DELLE PROPOSTE)

ESPERIENZA DEI NUOVI COMUNI:

- a) DIFFICOLTÀ: PRECURSORI, GESTIONE COMMISSARIALE, INSTABILITÀ NORMATIVA, CARATTERISTICHE DEI DIPENDENTI (POCHI, CON COMPETENZE OBSOLETE);
- b) FACILITAZIONI: PERCORSO PARTECIPATIVO, PASSAGGIO DA UNIONE;
- c) INCENTIVI: MAGGIORE CERTEZZA, DA USARE PER INVESTIMENTI PIUTTOSTO CHE RIDUZIONE PRESSIONE FISCALE, DA RENDICONTARE IN MODO PIÙ CHIARO, INTRODURRE POSSIBILITÀ TURNOVER SENZA MOBILITÀ

ESPERIENZA DELLE ALTRE REGIONI:

- a) LA TOSCANA È SECONDA SOLO AL TRENTINO AA PER QUOTA DI REFERENDUM PROPOSTI SU COMUNI SOTTO A 10MILA ABITANTI ED È IN LINEA CON LE ALTRE PER TASSO DI SUCCESSO;
- b) LADDOVE IL FENOMENO È PIÙ SVILUPPATO SONO STATE FATTE MODIFICHE ALLA NORMATIVA CHE REGOLA IL REFERENDUM CONSULTIVO IN SENSO PIÙ FAVOREVOLE ALLE FUSIONI (INIZIATIVA LEGISLATIVA, QUORUM, MODALITÀ CONTEGGIO VOTI)
- c) LE REGIONI PREVEDONO DIVERSI MODELLI DI INCENTIVI ECONOMICI E NON (ESEMPLI: FUSIONI ORDINARIE VS PRIORITARIE, AGEVOLAZIONI FISCALI AI RESIDENTI)

IN SINTESI

- 1) Rispetto al tentativo di riforma iniziale (L.142/90) (fusione obbligatoria è stata osteggiata dagli enti locali), le riforme iniziate a partire dal 2008 (sotto il vincolo di riduzione della spesa, la cd legislazione della crisi) e culminate con la Legge Delrio (L.56/2014), hanno avuto effetti maggiori.
- 2) Le fusioni sono effettivamente decollate dal 2014 (prima erano un fenomeno inesistente), ma oggi sono ferme. Come affermato anche dalla Corte dei Conti (2015), questa soluzione è da considerarsi migliore rispetto alle altre forme di associazionismo, perché produce risparmi di spesa certi. Importante la dimensione demografica di arrivo per vedere esiti positivi (>10-15mila).
- 3) I fattori che l'hanno finalmente avviata sono da individuarsi negli incentivi monetari erogati, uniti all'esenzione dal rispetto del patto di stabilità e, soprattutto, dall'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali. Gli incentivi monetari sono di tutto rilievo per piccole realtà.
- 4) I fattori frenanti sono per lo più di natura culturale (paura di eccesso di accentramento: garantire prosindaci, consulte, sedi decentrate di erogazione dei servizi), poi anche semplificare gli iter burocratici può essere utile
- 5) Le altre forme associative, come le Unioni di Comuni, possono costituire il primo passo utile per avviare un efficace percorso verso la fusione.