



STUDI FISCALI

**RAPPORTO  
“VERSO  
L’UNIONE E LA  
FUSIONE DI  
COMUNI”**

MAGGIO 2014

## INDICE

INDICE .....	2
PREMESSA.....	3
1) Storie e problemi dei piccoli comuni.....	4
1.1) I piccoli comuni italiani e la loro distribuzione nel territorio. ....	4
1.2) Problemi e opportunità dei piccoli comuni .....	9
2) Le unioni di comuni: evoluzione normativa .....	10
2.3) Problemi e limiti delle unioni di comuni .....	18
3) La fusione di comuni .....	19
4) Analisi dell'unità minima di erogazione dei servizi in condizione di efficienza e di economicità, anche per modello organizzativo e per classe di abitante .....	20
5) La metodologia di benchmark predisposta da SOSE per stimare i possibili effetti dell'aggregazione/fusione di comuni .....	29
6) Il caso dei comuni dell'Alpago .....	32
6.1) Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali .....	34
6.2) Servizio di ufficio tecnico .....	36
6.3) Servizi di Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Servizio Statistico .....	38
6.4) Altri Servizi Generali .....	40
6.5) Funzioni di Polizia Locale .....	42
6.6) Conclusioni per i comuni dell'Alpago .....	44

## PREMESSA

Il processo di razionalizzazione dell'amministrazione locale può seguire due percorsi: il primo vuole ottenere, data la struttura complessiva esistente, una maggiore efficienza nell'offerta e nella produzione dei servizi erogati alle collettività di riferimento, il secondo tende a ricercare una modifica nella struttura esistente che consenta di sfruttare l'eventuale presenza di varie forme di economie, in particolare di produzione congiunta, economie di scopo, e dimensionali, economie di scala. Ponendo l'attenzione su quest'ultimo aspetto e osservando la presenza nel nostro Paese di molti comuni, che costituiscono una percentuale rilevante del totale, con una popolazione residente numericamente ridotta, ma spesso ubicati su territori contigui, con analoghi uffici che svolgono le medesime attività con conseguente tendenza a una notevole moltiplicazione dei costi, può nascere la convinzione che un riassetto istituzionale, che vada verso ipotesi di unione e di fusione, possa contribuire significativamente a razionalizzare l'amministrazione locale. In questo senso si indirizza il percorso legislativo che ha preso avvio con la Legge Delega 42/2009 (*Delega al governo in materia di federalismo fiscale*)<sup>1</sup>.

Un successivo provvedimento<sup>2</sup>, ancorché non ancora completamente attuato, impone ai comuni al di sotto di 5.000 abitanti di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata, attraverso convenzione o unione. Anche questa norma parte dalla premessa che la scala dimensionale sia importante nello svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli Enti territoriali comunali e stabilisce anche quale debba essere la soglia numerica, in termini di numero di abitanti, discriminante<sup>3</sup>. L'aspetto mancante è una valutazione quantitativa e qualitativa dei risultati che si ritiene possano essere ottenuti dalla realizzazione di tale prescrizione.

Analoghe problematiche debbono essere affrontate nell'ambito dei progetti di unione e di fusione di comuni, che, pur essendo accompagnati da ponderosi, accurati e pregevoli studi di fattibilità, non sembra riescano a dare chiare indicazioni sui risultati che i cittadini possono ottenere, sia in termini di quantità e qualità dei servizi, sia in termini di spesa necessaria per produrli. Qualora, come nel caso di fusione, si debba passare attraverso una consultazione referendaria, gli esiti sono incerti e dipendono da altri elementi, pur importanti quali le modalità di rappresentanza, se razionali, oppure diventano scelte prevalentemente emotive.

Come è noto a SOSE (Società per gli studi di settore ora Soluzioni per il sistema economico), con il supporto scientifico di IFEL (Istituto per la finanza e per l'economia locale), è stato assegnato l'incarico tecnico di determinare i costi e i fabbisogni standard, relativi alle funzioni

---

<sup>1</sup> L'art. 12, comma f), prevede "forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali".

<sup>2</sup> Legge 122/2010.

<sup>3</sup> Maggiori informazioni di dettaglio verranno fornite nel seguito della trattazione.

fondamentali, di Province e comuni<sup>4</sup>. Ha così potuto maturare una profonda conoscenza della situazione esistente negli enti locali delle regioni a statuto ordinario e affinare una metodologia statistica in grado di fornire interessanti approfondimenti e possibili soluzioni ai problemi di valutazione sopra accennati.

Il presente lavoro, dopo essersi soffermato sulla realtà dei piccoli comuni in Italia, evidenziandone la distribuzione sul territorio e le principali caratteristiche, sulla forma associativa dell'unione di comuni e sulla normativa e sugli effetti attribuibili alla fusione di comuni, esporrà i risultati ottenuti da SOSE dall'analisi dei dati raccolti nella ricerca del livello dimensionale ottimale nell'espletamento delle diverse funzioni e proporrà una metodologia che consenta di calcolare gli effetti in termini di risparmi di costi e di efficienza ottenibile mediante processi di unione e di fusione fra comuni. In conclusione verrà esaminata, quale caso reale, un'ipotesi di completamento di un'unione già esistente, ma che non coinvolge tutte le funzioni fondamentali, e il suo superamento andando verso la fusione dei comuni coinvolti. La scelta è caduta sui comuni dell'Alpago, in provincia di Belluno, già facenti parte di una Comunità Montana, attualmente trasformata in Unione, fra i quali da tempo si ipotizza una possibilità di fusione. L'approfondimento riguarderà esclusivamente le *Funzioni generali di amministrazione gestione e controllo*<sup>5</sup> e le *Funzioni di polizia locale*.

## 1) Storie e problemi dei piccoli comuni

### 1.1) I piccoli comuni italiani e la loro distribuzione nel territorio.

La caratteristica principale per poter considerare un centro municipale come piccolo comune è senz'altro la dimensione demografica. Gran parte dei comuni italiani conta solo poche migliaia di abitanti e sono centinaia, soprattutto nelle aree montane e insulari, quelli che non superano i 1.000 residenti. Un'analisi dei problemi che interessano i centri minori e dei possibili interventi per un loro rilancio implica necessariamente una delimitazione del campo d'azione, pur nella consapevolezza di affiancare realtà dalle caratteristiche fortemente diverse, ancorché accomunate da un peso demografico simile. Tenuto conto dei dettati normativi cui è stato fatto cenno, la soglia demografica utilizzata in via generale è quella dei 5.000 abitanti.

I piccoli comuni italiani hanno subito negli anni continue evoluzioni numeriche dovute a variazioni amministrative e territoriali, soppressioni, fusioni e movimenti anagrafici della

---

<sup>4</sup> D.L. 216/2010

<sup>5</sup> Tale funzione fondamentale ricomprende quattro servizi: i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; i servizi di ufficio tecnico, i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva, servizi statistici; gli altri servizi generali.

popolazione. Attualmente il peso dei piccoli comuni, nel contesto italiano, risulta evidente nella seguente tabella:

**Tabella 1: Il numero dei comuni italiani e dei piccoli comuni per regione**

	Comuni			Abitanti		
	Totale comuni	Piccoli comuni < 5.000 abitanti	%	Totale abitanti	In piccoli comuni <5.000 abitanti	%
Valle d'Aosta	74	73	98,65	127.844	93.187	72,89
Molise	136	125	91,91	313.341	153.291	48,92
Trentino Alto Adige	333	299	89,79	1.039.934	466.210	44,83
Piemonte	1.206	1.072	88,89	4.374.052	1.312.998	30,02
Sardegna	377	314	83,29	1.640.379	524.394	31,97
Abruzzo	305	250	81,97	1.312.507	355.675	27,10
Calabria	409	326	79,71	1.958.238	648.478	33,12
Liguria	235	183	77,87	1.565.127	245.500	15,69
Basilicata	131	99	75,57	576.194	189.057	32,81
Marche	236	170	72,03	1.545.155	335.930	21,74
Friuli Venezia Giulia	217	153	70,51	1.221.860	277.432	22,71
Lombardia	1.531	1.067	69,69	9.794.525	2.117.591	21,62
Lazio	378	253	66,93	5.557.276	456.825	8,22
Umbria	92	60	65,22	886.239	129.202	14,58
Campania	550	334	60,73	5.769.750	685.240	11,88
Veneto	579	309	53,37	4.881.756	786.418	16,11
Sicilia	390	204	52,31	4.999.932	500.935	10,02
Toscana	280	127	45,36	3.692.828	303.562	8,22
Emilia Romagna	340	149	43,82	4.377.487	388.916	8,88
Puglia	258	85	32,95	4.050.803	219.610	5,42
<b>Italia</b>	<b>8.057</b>	<b>5.652</b>	<b>70,15</b>	<b>59.685.227</b>	<b>10.190.451</b>	<b>17,07</b>

Fonte: ISTAT, gennaio 2014

Si osserva che la percentuale dei 5.652 piccoli comuni italiani (con un numero di abitanti non superiore a 5.000) è pari al 70,15% del totale delle realtà amministrative presenti nel nostro Paese (8.057). In questo scenario vi sono regioni come la Valle d'Aosta, il Molise, il Trentino Alto Adige, il Piemonte, la Sardegna e l'Abruzzo, in cui tale percentuale supera l'80%.

D'altra parte, la percentuale degli abitanti residenti in piccoli comuni è, a livello nazionale, pari al 17,07% dell'intera popolazione. Solo in Valle d'Aosta si rileva una percentuale superiore al 50%, in Molise e Trentino Alto Adige superiore al 40%, in Piemonte, Sardegna, Calabria e Basilicata superiore al 30%. Lazio, Toscana, Emilia Romagna e Puglia mostrano una percentuale al di sotto del 10%.

Questi dati evidenziano il disequilibrio esistente fra numero delle amministrazioni locali e distribuzione degli abitanti residenti.

Suddividendo i piccoli comuni in tre fasce di popolazione si rileva (Tabella 2) che quelli con una popolazione compresa tra 1.001 e 2.500 abitanti sono i più numerosi e rappresentano il 37,42% delle piccole realtà amministrative e il 26,25% del totale italiano. A seguire abbiamo i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che rappresentano il 34,77% dei piccoli comuni e il 24,39% del totale nazionale. Infine, i comuni appartenenti alla classe di ampiezza dimensionale più grande (tra i 2.501 e i 5.000 abitanti) sono il 28,81% dei piccoli comuni e il 19,51% del totale.

**Tabella 2. Il numero dei comuni italiani e dei piccoli comuni, per classe demografica**

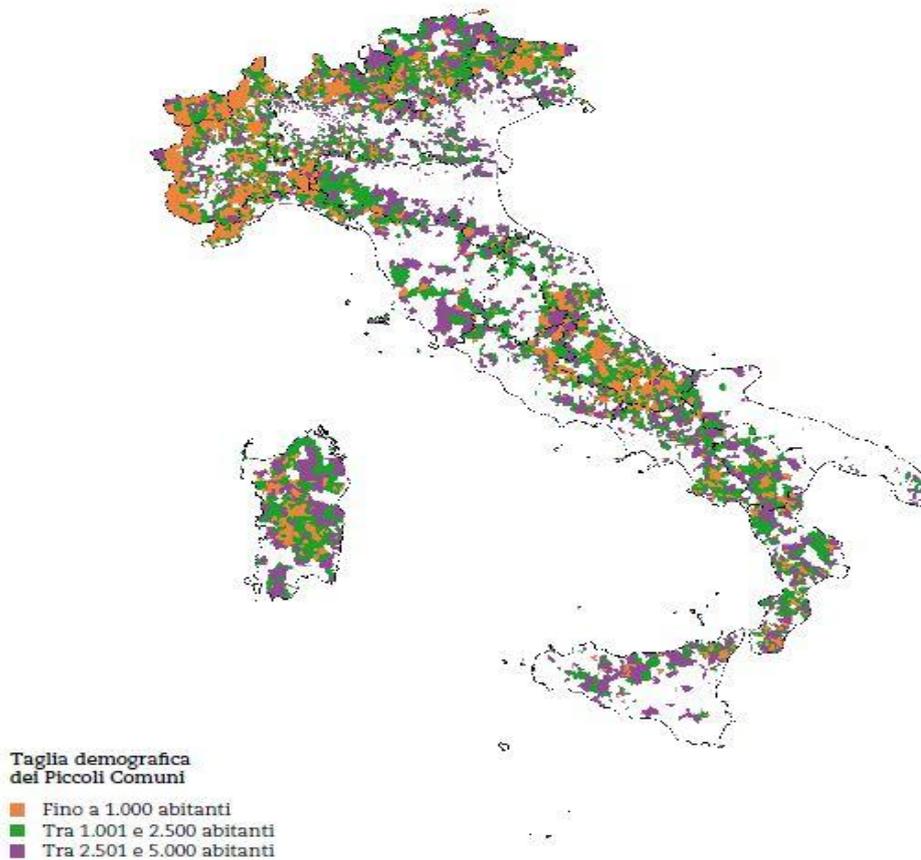
	Piccoli comuni				Comuni con più di 5.000 abitanti	Italia
	Fino a 1.000 abitanti	Tra 1.001 e 2.500 abitanti	Tra 2.501 e 5.000 abitanti	Totale		
<b>Numero comuni</b>	1.965	2.115	1.572	5.652	2.405	8.057
<b>% sul totale Piccoli comuni</b>	34,77%	37,42%	27,81%	100%		
<b>% sul totale Italia</b>	24,39%	26,25%	19,51%	70,15%	29,85%	100%

Fonte: ISTAT, gennaio 2014

Si può notare (Figura 1) che vi è la maggior concentrazione di piccoli comuni nelle zone montane, arco alpino e dorsale appenninica. Le aree con minore presenza appartengono prevalentemente alla parte pianeggiante del Veneto, alla Toscana, all'Emilia Romagna, alla Puglia e al sud della Sicilia.

Figura 1: La Taglia demografica dei piccoli comuni

---



Tenendo conto anche dei dati esposti in Tabella 3, si nota che i comuni con meno di 1.000 abitanti sono localizzati principalmente al nord nelle aree montane di confine: Piemonte, Lombardia, Liguria, Friuli - Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché al Centro Sud, lungo l'Appennino laziale, abruzzese, molisano, lucano, e infine in Sardegna.

**Tabella3: Il numero dei piccoli comuni per classi di popolazione e per regione**

Regione	Comuni fino a 1.000 abitanti			Comuni tra 1.001 e 2.500 abitanti			Comuni tra 2.501 e 5.000 abitanti			Piccoli comuni < 5.000 abitanti
	v.a.	% sul totale dei Pc italiani	Incidenza sul totale dei Pc regionali	v.a.	% sul totale dei Pc Italiani	Incidenza sul totale dei Pc regionali	v.a.	% sul totale dei Pc italiani	Incidenza sul totale dei Pc regionali	
Abruzzo	113	5,75%	45,20%	96	4,54%	38,40%	41	2,61%	16,40%	250
Basilicata	26	1,32%	26,26%	44	2,08%	44,44%	29	1,84%	29,29%	99
Calabria	78	3,97%	23,93%	154	7,28%	47,24%	94	5,98%	28,83%	326
Campania	67	3,41%	20,06%	166	7,85%	49,70%	101	6,42%	30,24%	334
Emilia Romagna	21	1,07%	14,09%	55	2,60%	36,91%	73	4,64%	48,99%	149
Friuli Venezia Giulia	48	2,44%	31,37%	63	2,98%	41,18%	42	2,67%	27,45%	153
Lazio	87	4,43%	34,39%	93	4,40%	36,76%	73	4,64%	28,85%	253
Liguria	98	4,99%	53,55%	51	2,41%	27,87%	34	2,16%	18,58%	183
Lombardia	321	16,34%	30,08%	393	18,58%	36,83%	353	22,46%	33,08%	1.067
Marche	48	2,44%	28,24%	73	3,45%	42,94%	49	3,12%	28,82%	170
Molise	69	3,51%	55,20%	43	2,03%	34,40%	13	0,83%	10,40%	125
Piemonte	600	30,53%	55,97%	323	15,27%	30,13%	149	9,48%	13,90%	1.072
Puglia	7	0,36%	8,24%	38	1,80%	44,71%	40	2,54%	47,06%	85
Sardegna	119	6,06%	37,90%	123	5,82%	39,17%	72	4,58%	22,93%	314
Sicilia	33	1,68%	16,18%	70	3,31%	34,31%	101	6,42%	49,51%	204
Toscana	18	0,92%	14,17%	58	2,74%	45,67%	51	3,24%	40,16%	127
Trentino Alto Adige	122	6,21%	40,80%	110	5,20%	36,79%	67	4,26%	22,41%	299
Umbria	10	0,51%	16,67%	29	1,37%	48,33%	21	1,34%	35,00%	60
Valle d'Aosta	41	2,09%	56,16%	19	0,90%	26,03%	13	0,83%	17,81%	73
Veneto	39	1,98%	12,62%	114	5,39%	36,89%	156	9,92%	50,49%	309
<b>Italia</b>	<b>1965</b>	<b>100%</b>		<b>2115</b>	<b>100%</b>		<b>1572</b>	<b>100%</b>		<b>5652</b>

Fonte: ISTAT, gennaio 2014

Una presenza molto elevata di piccolissimi comuni (600) si registra in Piemonte. Il loro numero rappresenta il 55,97% del totale dei piccoli comuni regionali e il 30,53% del totale dei comuni sotto i mille abitanti dell'intero Paese. Segue la Lombardia con 321 piccolissimi comuni, il 16,34% di quelli italiani e il 30,08% dei 1.067 piccoli comuni lombardi. In Liguria vi sono 98 piccolissimi comuni, pari al 4,99% del totale nazionale e al 53,55% dei piccoli comuni del suo territorio (183). In Friuli vi sono 48 piccolissimi comuni, che rappresentano il 31,37% dei piccoli comuni regionali (153) e il 2,44% del totale dei piccolissimi comuni italiani. La Valle d'Aosta, che conta 41 Comuni con meno di 1.000 abitanti, registra incidenze molto elevate, pari al 55,40% del totale complessivo dei comuni della regione (74) e al 56,16% del totale dei soli piccoli comuni (73), mentre sul totale nazionale di questi ultimi, date le dimensioni ridotte del territorio regionale, rappresenta appena il 2,09%. Solo il comune capoluogo è superiore ai 5.000 abitanti.

Al centro sud i piccolissimi comuni sono concentrati maggiormente in Abruzzo, dove sono presenti 113 piccole amministrazioni, pari al 5,75% del totale nazionale e al 45,20% dei piccoli comuni abruzzesi (250). Segue il Lazio che, con 87 piccolissimi comuni, rappresenta il 4,43% del contesto nazionale e il 34,39% dei 253 piccoli comuni laziali. In Molise, dove vi sono 69 comuni con meno di 1.000 abitanti, pari al 3,51% dei piccolissimi comuni italiani, si registra un'incidenza molto elevata sui piccoli comuni regionali (125), pari al 55,20%. La Basilicata conta 26 piccolissimi comuni, appena l'1,32% del totale a livello nazionale e il 26,26% del totale dei piccoli comuni regionali (99). Infine, in Sardegna si contano 119 piccolissime amministrazioni, pari al 6,06% del totale nazionale e al 37,90% dei piccoli comuni localizzati sul territorio sardo (314).

Nella Figura 1, i comuni compresi tra 1.001 e 2.500 abitanti sono contraddistinti dal colore verde e sono localizzati, principalmente, in Lombardia (393), Piemonte (323), Veneto (114), Trentino (110) e Friuli - Venezia Giulia (63) per quanto riguarda il nord Italia, nonché al centro sud, lungo l'Appennino laziale (93), abruzzese (96) e nelle regioni della Campania (166), della Calabria (154) e della Sardegna (123).

I comuni con oltre 2.500 abitanti, che nella Figura 1 sono rappresentati con il colore viola, invece, si trovano per lo più in prossimità di centri urbani di maggiori dimensioni demografiche lungo la dorsale appenninica, nelle zone montane alpine e lungo le zone costiere.

## 1.2) Problemi e opportunità dei piccoli comuni

Il problema principale, che preoccupa e affligge le realtà dei piccoli comuni in Italia, è rappresentato dal fenomeno dell'urbanizzazione (esodo verso centri urbani di maggiore dimensione), che ha causato negli anni una perdita di popolazione sempre maggiore e anche un drammatico invecchiamento della popolazione rimasta.

La diminuzione della popolazione comporta il rischio che il bacino di utenza dei piccoli centri divenga non più adeguato all'erogazione dei servizi essenziali alla comunità e genera, sostanzialmente, una perdita di sostenibilità economica, da un lato, e un degrado di tipo ambientale, dall'altro. Si pensi, a esempio, ai servizi di trasporto pubblico locale, ai servizi di istruzione pubblica o all'assistenza sanitaria.

La riduzione del bacino d'utenza, insieme alla diminuzione progressiva dei servizi pubblici erogati ai residenti, tende a indirizzare verso una gestione unitaria dei servizi fra più enti locali. Il legislatore nazionale, in tal senso, ha previsto forme di sostegno a queste realtà con incentivi volti alla cooperazione e all'associazionismo. Attraverso questi ultimi è possibile razionalizzare l'utilizzo delle risorse, ottenere economie di scala, migliorare e incrementare i servizi al

cittadino, diminuire l'incidenza della tassazione e diventare competitivi mantenendo la propria autonomia e identità.

Un altro problema, legato alla dimensione dei piccoli comuni, riguarda il governo e la gestione dei processi politici e organizzativi. In questi enti diventa sempre più difficile garantire opportuni livelli di innovazione e miglioramento attraverso le risorse a disposizione: il personale è carente nell'aggiornamento delle competenze e spesso è despecializzato, le tecnologie non vengono utilizzate e l'organizzazione è inadeguata.

Il problema del sottodimensionamento istituzionale dei piccoli enti locali implica l'incapacità di sfruttare in modo appropriato le economie di scala, l'inesistenza di una soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche e la difficoltà di sviluppare le economie di varietà.

L'associazionismo e la cooperazione dei piccoli comuni possono assumere diverse forme: convenzioni, consorzi, esercizio associato di funzioni o accordi di programma, unioni di comuni.

Quest'ultima, l'unione di comuni, è ritenuta, sia da parte di studiosi<sup>6</sup>, sia da parte delle autorità di governo, lo strumento più adeguato a rivitalizzare i comuni di minori dimensioni.

## 2) Le unioni di comuni: evoluzione normativa

Le unioni di comuni sono attualmente disciplinate essenzialmente dall'art. 32 del decreto legislativo n. 267/2000 (T.U.E.L. -Testo Unico degli Enti Locali): *"L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"*<sup>7</sup>. Con l'unione si possono gestire, congiuntamente, una pluralità di funzioni comunali, al fine di migliorare i servizi ai cittadini, conseguendo sinergie funzionali stabili e flessibili e possibili evoluzioni socio-economiche e istituzionali a favore dei piccoli comuni: *"Le ragioni che sono alla base della scelta legislativa e, più in generale, della spinta alla razionalizzazione della dimensione dei Comuni, sono costituite essenzialmente dalla constatazione che i piccoli municipi si limitano nella gran parte dei casi a svolgere solo le funzioni essenziali e che non sono in condizione di erogare numerosi servizi e dalla necessità di pervenire a economie di scala"*<sup>8</sup>.

Da un'iniziale ipotesi di volontarietà si è passati a un regime di obbligatorietà, in alternativa a forme di convenzione, secondo quanto sancito nell'art 14, comma 28, della legge 30 luglio 2010,

---

<sup>6</sup> A.FRASCHINI – F.OSCULTATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Working paper n. 71, Marzo 2006.

<sup>7</sup> Nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto dell'unione di comuni è stato introdotto con la Legge 142/1990, come forma di gestione associata da sperimentare per dare risposta al problema della ridotta dimensione demografica e territoriale di molti comuni italiani e alle conseguenti difficoltà organizzative e gestionali che incontrano, dovute, tra l'altro, all'inadeguatezza degli apparati e dei mezzi necessari per svolgere tutte le funzioni loro assegnate, e al fine di giungere a una successiva fusione obbligatoria. L'obbligatorietà di fusione originariamente prevista, che aveva frenato l'avvio delle unioni, è stata successivamente rimossa.

<sup>8</sup> A. BIANCO, *La gestione associata diventa obbligatoria*, in Comuni d'Italia, n. 5, 2010.

n. 122 (legge di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78): “Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti”, e comma 30: “La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale (( e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, )) delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo. Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata”.

La dimensione territoriale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, nonché i termini entro i quali i comuni dovranno avviare la gestione associata, è stata chiarita dal disposto del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111) recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*. Nello specifico, il limite demografico minimo che deve raggiungere l'insieme dei comuni tenuti a esercitare le funzioni fondamentali in forma associata è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati, mentre il termine ultimo era fissato al 31 dicembre 2013. Sempre nell'ottica della razionalizzazione del sistema locale e del contenimento delle spese, il legislatore ha emanato il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148), che in parte ha modificato le norme precedenti e nel quale sono state specificate le modalità di formazione e il funzionamento delle unioni di comuni e il nuovo criterio demografico e temporale per l'esercizio associato delle funzioni.

In particolare, il nuovo scenario normativo prevedeva che:

- I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, 3000 per i comuni montani, devono associare, mediante convenzione o unione di comuni, la gestione di almeno due funzioni

fondamentali entro il 30 settembre 2012 e le restanti entro il 30 settembre 2013<sup>9</sup>. Il bacino minimo di abitanti dell'unione è fissato nella misura di 10.000, salvo indicazioni diverse da parte della regione.

- I comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti sono sottoposti a ulteriori vincoli: sono obbligati ad associare tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici di competenza mediante un'unione di comuni, mantenendo la sola rappresentanza politica (il sindaco e sei consiglieri, senza giunta). Le unioni dei piccoli comuni sotto i 1000 abitanti dovranno avere almeno 5.000 abitanti ovvero 3000 nelle zone montane, fatta salva la possibilità delle regioni di stabilire un diverso limite demografico entro i termini previsti dalla legge sopra citata. A questa unione hanno facoltà di aderire anche comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti, sulla base della legislazione vigente e dei servizi da essa esercitati. Va detto che questo tipo di unione, sotto il profilo gestionale, non differisce molto dalla fusione. La differenza è data dalla permanenza degli organi di rappresentanza politica (sindaco e sei consiglieri).

In base al quadro normativo sopra delineato, i comuni con meno di 5.000 abitanti dovranno in ogni caso unificare la gestione delle funzioni fondamentali o, nel caso dei comuni sotto i 1.000 abitanti, tutte le funzioni e le relative risorse umane, strumentali e i servizi loro affidati, nonché i rapporti finanziari risultanti dal bilancio. Dall'anno 2014 anche queste unioni di comuni saranno soggette al patto di stabilità.

Infine va segnalato che la legge 135 del 2012 apporta ulteriori modifiche a quanto detto in precedenza, intervenendo sull'assetto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali. Nello specifico, l'art.19 modifica quanto disposto dall'articolo 14 del DL n. 78/2010 (Legge n. 122/2010), individuando nove funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso unioni di comuni (ai sensi dell'articolo 32 del Decreto legislativo n. 267/2000) o convenzioni - a esclusione della lettera l), stato civile e servizi anagrafici - da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane. La novità principale di tale previsione consiste nell'eliminazione della distinzione tra sopra e sotto i 1.000 abitanti. Ulteriori modifiche sono apportate all'articolo 16 del DL n. 138/2011 (Legge n. 148/2011), rendendo facoltativa e non più obbligatoria la costituzione di unioni di comuni "speciali" per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, distinte da quelle costituite ai sensi dell'articolo 32 TUEL (Testo Unico degli Enti Locali), con contestuale svolgimento associato di tutte le loro funzioni

---

<sup>9</sup> La tempistica applicativa delle funzioni fondamentali è stata modificata dalla Legge 135 del 2012: almeno 3 entro il 1° gennaio 2013, poi prorogato a quello originariamente previsto per le restanti entro il 1° gennaio 2014. La Legge 147 del 2013 ha nuovamente prorogato il termine per tre funzioni al 1° luglio 2014 e per le rimanenti al 31 dicembre 2014.

amministrative e dei servizi pubblici. Tale esercizio può essere assicurato anche mediante convenzioni ai sensi dell'articolo 30 TUEL.

## 2.1) La distribuzione nel territorio

Le unioni di comuni stanno avendo un sensibile sviluppo. Rispetto alla rilevazione del 2013, sono aumentate sia le unioni, da 370 a 377, sia le amministrazioni comunali coinvolte, da 1.881 a 1.935 (Tabella 4).

Le regioni che presentano entrambi gli incrementi sono: Lazio, da 20 a 21 unioni e da 99 a 109 amministrazioni comunali aderenti, Piemonte da 49 a 51 e da 296 a 301, Emilia Romagna, da 31 a 35 e da 167 a 213, Abruzzo, da 7 a 8 e da 47 a 60, Veneto da 27 a 28 e da 100 a 104 e Puglia, da 21 a 23 e da 99 a 109.

In altre quattro regioni il numero delle unioni è rimasto identico, ma sono diminuiti i comuni aderenti. Si tratta di Molise, Sardegna, Sicilia e Lombardia.

In Basilicata, invece, il numero delle unioni è rimasto identico, ma sono aumentati i comuni aderenti, da 4 a 5.

Totalmente invariata, per numero di unioni e di comuni aderenti, la situazione in Umbria, Calabria, Liguria e Trentino Alto Adige.

Sono, tuttavia, presenti anche regioni in cui il numero delle Unioni è diminuito: Marche, dove il numero di unioni è sceso da 11 (e 46 comuni) a 10 (e 45 comuni), Toscana, da 24 (150 comuni) a 21 (138 comuni), e Friuli Venezia Giulia da 3 (7 comuni) a 2 (4 comuni).

Un caso particolare è rappresentato dalla regione Campania, dove il numero delle unioni è aumentato di un'unità e il numero dei comuni aderenti è diminuito di 2.

La Valle d'Aosta rimane, infine, l'unica Regione in cui i comuni non risultano associati in alcuna Unione.

**Tabella 4. La distribuzione delle unioni di comuni per regione**

Regioni	Totale comuni	Unioni di comuni	Popolazione residente nelle Unioni (gennaio 2013)	Comuni aderenti	Adesione media di comuni	% dei comuni in Unione
Sardegna	377	35	672.222	277	7,91	73,47
Emilia-Romagna	340	35	1.809.576	213	6,09	62,65
Toscana	280	21	879.260	138	6,57	49,29
Sicilia	390	49	798.569	177	3,61	45,38
Puglia	258	23	965.323	109	4,74	42,25
Molise	136	8	84.984	48	6,00	35,29
Lazio	378	21	218.926	105	5,00	27,78
Piemonte	1.206	51	599.351	301	5,90	24,96
Abruzzo	305	8	280.814	60	7,50	19,67
Marche	236	10	171.472	45	4,50	19,07
Veneto	579	28	531.611	104	3,71	17,96
Lombardia	1.531	61	446.524	225	3,69	14,70
Calabria	409	10	141.349	51	5,10	12,47
Campania	550	11	401.272	57	5,18	10,36
Umbria	92	1	38.909	8	8,00	8,70
Basilicata	131	1	12.510	5	5,00	3,82
Liguria	235	1	12.955	5	5,00	2,13
Friuli-Venezia Giulia	217	2	141.143	4	2,00	1,84
Trentino-Alto Adige	333	1	2.963	3	3,00	0,90
Valle d'Aosta	74	0	0	0	0	0
	<b>8.057</b>	<b>377</b>	<b>8.209.733</b>	<b>1.935</b>	<b>5,13</b>	<b>24,02</b>

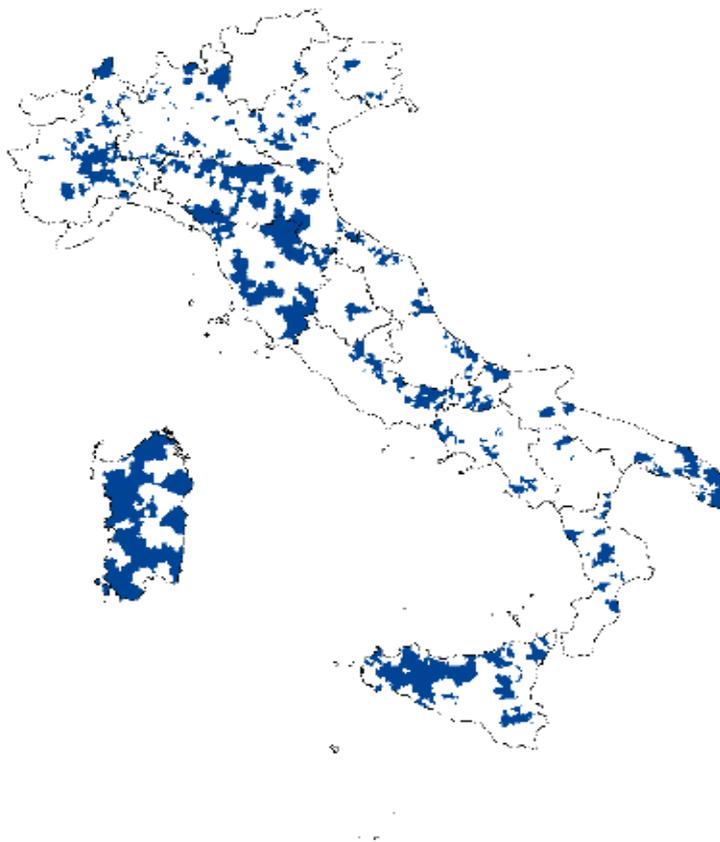
Fonte: [www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it), anno 2014

Mediamente, i comuni italiani che partecipano alle Unioni dei comuni (1.935 su 8.057) sono pari al 24,02%, quasi un quarto del totale (Tabella 4). Va evidenziato che le regioni con un numero di unioni superiori a 30 (Lombardia, Piemonte, Sicilia, Sardegna ed Emilia Romagna) sono anche quelle che adottano politiche dirette a favorire il percorso di unificazione comunale.

Inoltre, 179 unioni su 377 sono collocate nelle regioni settentrionali e, se si aggiungono anche quelle delle regioni centrali, si sale a 240, presentando in questa vasta area una distribuzione territoriale alquanto diffusa.

Nelle regioni meridionali è presente un minor numero di unioni che tendono a concentrarsi prevalentemente in alcune aree (Figura 2).

Figura 2. La distribuzione delle unioni di comuni in Italia

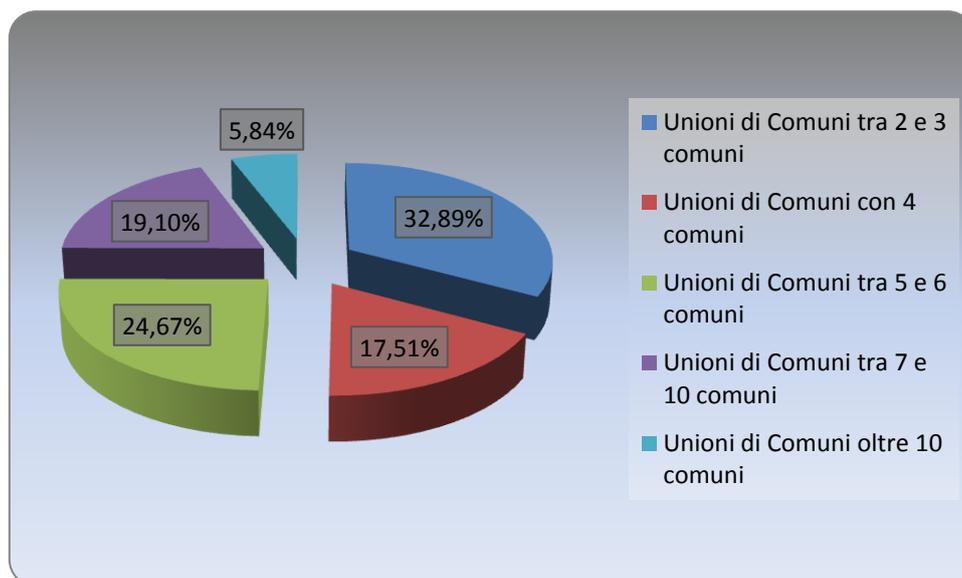


La Sardegna registra la maggior partecipazione di comuni a unioni (73,47% del totale regionale). Percentuali elevate si rilevano anche in Emilia Romagna, dove il 62,65% dei comuni partecipa a una unione, seguita dalla Toscana con il 49,29%, e Sicilia, con il 45,38%. In Piemonte, invece, si conta il maggior numero di comuni associati in valore assoluto (301), anche se in termini percentuali rappresentano solo il 24,96%.

Le unioni dei comuni hanno una numerosità di aderenti molto variabile, con un minimo di 2 comuni e un massimo di 20 comuni (Unione Alta Marmilla in Sardegna). In media, sono composte da 5 comuni.

La Figura 3 mostra una forte presenza di unioni composte da 2-3 comuni, pari al 32,89% (124 unioni), e uno scarso numero di unioni con più di 10 amministrazioni locali, pari solo al 5,84% (corrispondenti a 22 unioni). Non trascurabile è la presenza di unioni composte da 5-6 comuni, pari al 24,67% (93 unioni). La Tabella 5 esamina la situazione suddivisa anche per regione.

Figura 3. Percentuale di unioni per numero di comuni partecipanti.



Fonte: propria elaborazione su dati Ancitel (2014)

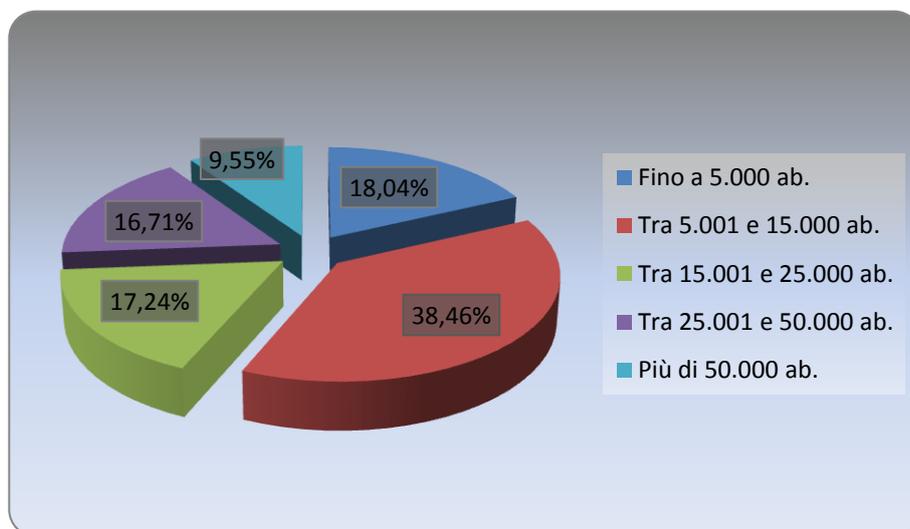
Tabella 5. La composizione delle unioni di comuni per regione

Regioni	Unioni di comuni	Comuni aderenti	N. unioni con meno di 3 comuni	N. unioni con più di 10 comuni
Sardegna	35	277	0	7
Emilia-Romagna	35	213	8	1
Toscana	21	138	7	4
Sicilia	49	177	26	1
Puglia	23	109	7	1
Molise	8	48	0	0
Lazio	21	105	2	0
Piemonte	51	301	10	5
Abruzzo	8	60	0	2
Marche	10	45	3	0
Veneto	28	104	17	1
Lombardia	61	225	36	0
Calabria	10	51	3	0
Campania	11	57	2	0
Umbria	1	8	0	0
Basilicata	1	5	0	0
Liguria	1	5	0	0
Friuli-Venezia Giulia	2	4	2	0
Trentino-Alto Adige	1	3	1	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>377</b>	<b>1.935</b>	<b>124 (32,89%)</b>	<b>22 (5,84%)</b>

Fonte: [www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it), anno 2014

Tenuto conto che il recente intervento del legislatore ha reso obbligatoria la gestione associata delle funzioni fondamentali comunali dei piccoli centri è interessante approfondire l'analisi della dimensione demografica delle unioni di comuni, raggruppate per classi di abitanti (Figura 6).

**Figura 6. Percentuale di unioni per popolazione complessiva**



Fonte: propria elaborazione su dati Ancitel (2014)

L'aggregazione più numerosa è relativa alle unioni di comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, pari al 38,46% (145 unioni). A seguire, con il 18,04% del totale (68 unioni), quelle con una popolazione complessiva inferiore alle 5.000 unità, che aggregano dalle 2 alle 6 realtà territoriali locali. In questo gruppo di unioni, molto diffuse soprattutto in Piemonte, Lombardia e Sicilia, si trova quella più piccola: Val Pitta, che conta solo 765 abitanti per 6 comuni complessivi. Il terzo gruppo per dimensione, pari al 17,24% (65 unioni), è rappresentato dalle aggregazioni che contano tra i 15.001 e i 25.000 abitanti. Subito dopo vi sono le unioni di comuni tra i 25.000 e i 50.000 abitanti. Questo cluster è pari al 16,71% (63 unioni) del totale. Infine, il gruppo meno numeroso, pari solo al 9,55% (36 unioni), è costituito dalle unioni di comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, particolarmente diffuse in Emilia Romagna, Puglia e Toscana. In alcuni casi tali unioni raggiungono anche dimensioni demografiche significative, con un numero di residenti coinvolti che supera le centomila unità.

Il limite superiore è rappresentato dall'Unione della Romagna Forlivese-Unione montana, alla quale aderiscono 15 comuni per un totale di 184.859 abitanti<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> L'unione della Romagna Forlivese-Unione montana è stata costituita il 18 gennaio 2014 attraverso la fusione per incorporazione della soppressa "Comunità montana dell'Appennino Forlivese" nell'incorporante "Unione montana Acqualleta Romagna-Toscana" e la contemporanea adesione dei comuni di Forlì, Bentinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole e Forlimpopoli.

## 2.3) Problemi e limiti delle unioni di comuni

Come evidenziato in precedenza, obiettivo di una unione di comuni è rendere possibile la sopravvivenza delle amministrazioni sottodimensionate che, mantenendo la loro identità di ente, accorpano servizi a livello “sovracomunale”, integrando risorse e capacità e riducendo così le spese fisse di gestione e i relativi costi pro-capite.

In questo modo gli enti dovrebbero accrescere l'efficienza e l'efficacia amministrativa, realizzando economie di scala. Tuttavia, i comuni, mantenendo al proprio interno alcune strutture comunali, come a esempio l'anagrafe, tendono a realizzare economie di scala certamente minori rispetto a quelle teoricamente consentite da altre soluzioni, quali soprattutto le fusioni, e riducono la possibilità di realizzare economie da produzione congiunta (economie di scopo).

L'unione, in quanto ente aggiuntivo, comporta proprie spese. Oltre alle spese di costituzione e di transazione delle attività da svolgersi in comune, che tuttavia hanno una manifestazione *una tantum*, vi sono i costi di gestione dell'unione, derivanti da possibile duplicazione di strutture tecniche e dalla probabile presenza di organi di rappresentanza e di controllo. In certi casi i vantaggi della gestione associata potrebbero essere annullati, tanto da rendere l'istituzione dell'unione poco conveniente.

Un'ulteriore problema delle unioni concerne la disomogeneità delle preferenze. I comuni potrebbero non avere le stesse preferenze, ovvero la disponibilità a pagare un certo servizio e, inoltre, avere standard qualitativi differenti.

Altro limite è costituito dall'elevata complessità dei processi decisionali. Nelle unioni possono nascere conflitti tra i sindaci dei comuni coinvolti, non solo nel caso abbiano orientamenti politici differenti, ma anche qualora gli orientamenti del proprio elettorato siano difformi dalle decisioni prese a livello istituzionale superiore. D'altra parte, la gestione associata di funzioni e servizi non implica che le scelte a livello comunale siano sempre uniformi, creando così ovvie complicazioni nell'espletamento delle funzioni e nella produzioni dei singoli servizi che, invece, avrebbero bisogno di un'armonizzazione tra le decisioni dei vertici politici unificati e quelle delle amministrazioni aderenti. Il doppio ruolo dei sindaci, all'interno dell'unione e nel proprio comune, può provocare effetti imprevedibili sulla stabilità, sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta in forma associata, a seconda di come venga interpretato e vissuto.

In conclusione, va evidenziato che molte piccole unioni di comuni hanno fallito, in quanto costituite con l'unico scopo di percepire i contributi. Una volta cessati questi, le unioni si sono sciolte o non hanno svolto le proprie funzioni come programmato, portando a un aumento dei costi strutturali a fronte di esigue funzioni associate.

### 3) La fusione di comuni

Dal punto di vista normativo, le fusioni sono disciplinate dall'art. 15 (*Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni*) del D.Lgs. 267/2000 TUEL.

L'articolo in questione:

- richiama quanto disposto dalla disciplina costituzionale (artt. 117 e 133 Cost.), secondo cui spetta alle regioni, *sentite le popolazioni interessate*, l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni, *nelle forme previste dalla legge regionale*; prescrive che, *salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite*;
- stabilisce, inoltre, che la legge regionale di istituzione di un nuovo comune, mediante fusione di più comuni contigui, debba prevedere *adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi* per le comunità di origine o per alcune di esse.

In aggiunta, al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Si legga in tal senso la già citata legge delega 42/2009, che prevede forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, aspetto centrale nel procedere verso il federalismo fiscale.

L'incentivazione delle fusioni trova la sua motivazione nel presupposto che questi processi, attraverso la diminuzione dell'elevata frammentazione dei comuni italiani e consentendo il raggiungimento di più adeguate dimensioni, ottengano anche il risultato di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa nello svolgimento dei compiti conferiti dalla riforma dell'autonomia degli enti locali (art 118 della Costituzione).

La fusione, diversamente dalle altre forme di associazionismo, comporta l'integrazione dei comuni preesistenti e la costituzione di un unico ente, nel quale vengono aggregate le risorse finanziarie, umane e tecnologiche, che possono consentire l'ottimizzazione dei servizi esistenti e, talora, anche il loro ampliamento. Si ritiene, inoltre, che le fusioni non abbiano i limiti evidenziati per le unioni, poiché costituendo un ente unico non dovrebbe esserci il rischio di eventuali duplicazioni di atti, procedure e banche dati. La stessa rappresentanza politica, espressione di un territorio più vasto, farebbe aumentare la forza contrattuale nei confronti dei fornitori, accrescere la potenziale capacità di negoziazione istituzionale con amministrazioni locali di pari livello e di livello più elevato, acquisire un nuovo ruolo verso gli utenti. La maggiore dimensione e le conseguenti economie di scala dovrebbero consentire risparmi sui

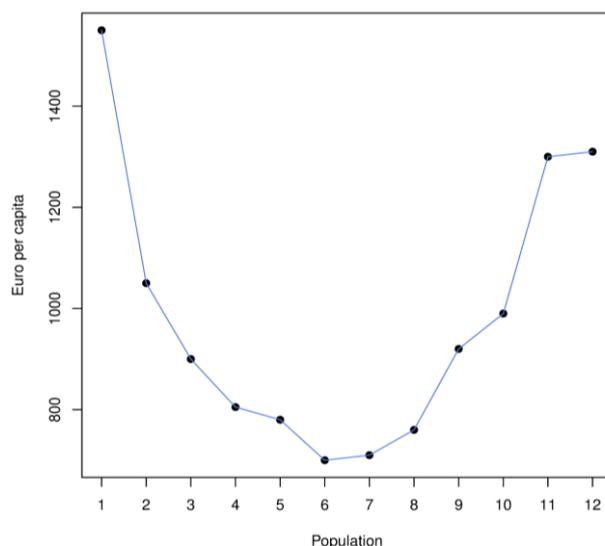
costi, sia della struttura comunale, grazie alla razionalizzazione dei servizi e all'accorpamento degli uffici, sia della politica, dovuti alla diminuzione dei consiglieri comunali, assessori e sindaci.

#### 4) Analisi dell'unità minima di erogazione dei servizi in condizione di efficienza e di economicità, anche per modello organizzativo e per classe di abitante

La spinta legislativa verso processi di associazione e di aggregazione a livello di amministrazioni locali trova il suo fondamento logico nelle considerazioni finora esplicitate, ma può essere ancor meglio supportata da un'analisi che consenta di individuare il livello dimensionale minimo ottimale per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi.

Una proposta metodologica per la determinazione del dimensionamento ottimale dei comuni è stata elaborata a partire dai dati del modello utilizzato per la stima dei fabbisogni standard.

Figura 7: Spesa media totale *pro capite* per classe di popolazione - anno 2009



Fonte: Ministero dell'interno

Se si esamina la spesa media totale *pro capite*, derivante dall'erogazione di servizi pubblici a livello comunale, per classe di popolazione, appare una situazione caratterizzata da una curva a U. Anche i dati raccolti dalla SOSE per la stima dei fabbisogni standard, per gli anni 2009 e 2010, mostrano un andamento analogo.

Tuttavia questa prima osservazione non fa emergere con la dovuta chiarezza gli eventuali effetti dovuti alle differenze di prezzi dei fattori produttivi e di efficienza gestionale e non tiene in considerazione la quantità e la qualità delle prestazioni effettuate.

Per questo motivo si propone di studiare gli andamenti della spesa storica pro-capite congiuntamente agli output prodotti. Inoltre, la stima dell'efficienza tecnica, studiata per fascia di popolazione, pur legata alle decisioni organizzative interne dei singoli comuni, può offrire una spiegazione dei rapporti esistenti tra output e input.

Nel capitolo, dopo una breve descrizione delle variabili (spesa storica, output composito ed efficienza tecnica), vengono rappresentati gli andamenti per classe di popolazione del complesso delle funzioni/servizi oggetto di analisi e di ogni singola funzione/servizio. Sono stati esaminati i servizi relativi alla funzione generale di amministrazione, gestione e controllo (tributi-FC01A, ufficio tecnico-FC01B, anagrafe-FC01C, servizi generali-FC01D) e la funzione di polizia locale (FC02U), relativamente all'anno 2009.

La spesa storica utilizzata è la spesa corrente di competenza finanziaria, ovvero gli impegni di spesa dell'anno di riferimento, al netto degli "Interessi passivi e oneri finanziari diversi", degli "Oneri straordinari della gestione corrente" e degli "Ammortamenti di esercizio".

L'output composito è determinato sulla base delle informazioni raccolte da SOSE attraverso i questionari e misurato in modo omogeneo sulla base delle unità di tempo normalizzate necessarie per produrlo. A tal fine è stata utilizzata la tecnica statistica della regressione multipla lineare.

L'efficienza tecnica è valutata, data la tecnologia utilizzata e il livello di input, quale relazione fra output ottenuto e il massimo teoricamente producibile, o dato il livello di output, quale relazione fra l'input utilizzato e quello minimo teoricamente necessario. L'analisi è stata effettuata per le funzioni/servizi esaminati applicando, tra i modelli di stima della frontiera produttiva, un approccio parametrico, in particolare la Stochastic Frontier Analysis (SFA)<sup>11</sup>.

Nelle figure che seguono la spesa storica *pro capite* è messa a confronto con l'output composito *pro capite*<sup>12</sup> rappresentato dal livello quantitativo delle prestazioni misurato in termini di unità lavoro e con la percentuale di inefficienza tecnica.

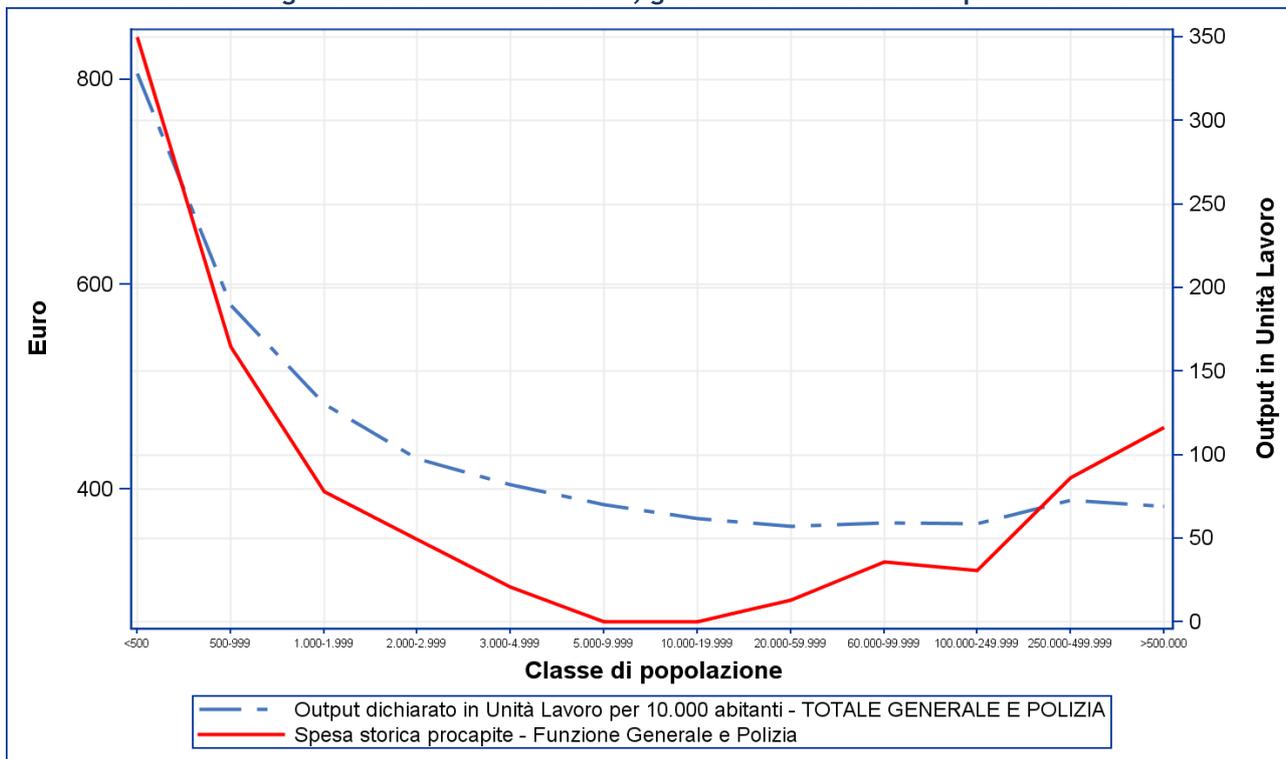
---

<sup>11</sup> Ai fini di una maggiore leggibilità, nei grafici viene riportata la percentuale di inefficienza tecnica.

<sup>12</sup> I dati dell'output composito *pro capite* delle figure sono calcolati per 10.000 abitanti.

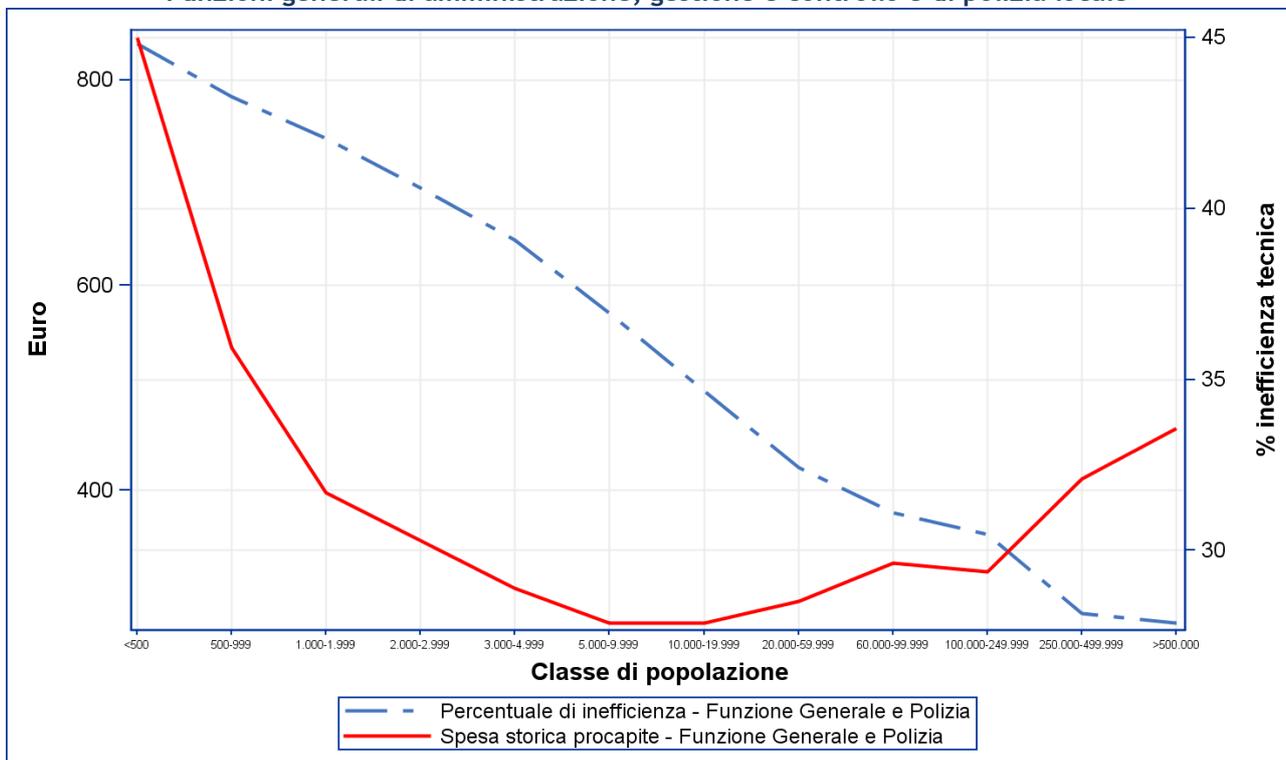
**Figura 8: Spesa storica *pro capite* e livelli quantitativi delle prestazioni *pro capite* per classe di popolazione**

Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo e di polizia locale



**Figura 9: Spesa storica *pro capite* e % di inefficienza tecnica standardizzata per classe di popolazione**

Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo e di polizia locale



Dalla Figura 8 e dalla Figura 9 si evince come il minimo della spesa media *pro capite* per le funzioni/servizi analizzati si posizioni nella classe di popolazione che va dai 5.000 ai 20.000 abitanti. Il livello quantitativo delle prestazioni *pro capite*, mostra una diminuzione simile alla spesa, ma tende a stabilizzarsi una volta raggiunta la classe dimensionale che va dai 5.000 ai 20.000 abitanti. Nei piccoli comuni è molto elevata la % di inefficienza tecnica. Al crescere della dimensione del comune migliora l'efficienza tecnica. L'andamento della curva dell'inefficienza tecnica dimostra che la gestione associata dei servizi tra i comuni di minori dimensioni è un percorso che può garantire efficienza agli enti locali nell'erogazione dei servizi.

Nell'ambito della gestione delle entrate (vedi Figura 10 e Figura 11), la spesa media *pro capite* raggiunge il minimo e si stabilizza sopra i 5.000 abitanti, così come il livello quantitativo *pro capite* delle prestazioni, mentre la percentuale di inefficienza tecnica si riduce sensibilmente sopra i 20.000 abitanti.

Nell'ambito della gestione dell'ufficio tecnico (vedi Figura 12 e Figura 13), la spesa media *pro capite* raggiunge un minimo locale tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, mentre arriva al minimo assoluto nella classe oltre i 500.000 abitanti. L'output *pro capite* si stabilizza dopo la classe dei 20.000-60.000 abitanti.

L'analisi dell'andamento della percentuale di inefficienza tecnica evidenzia, invece, che un grande recupero di efficienza è ottenibile sopra i 100.000 abitanti e che il massimo dell'efficienza tecnica è raggiunto dalle grandi città.

Per il servizio di ufficio tecnico sembrano preferibili gestioni associate di area vasta.

Nell'ambito della gestione del servizio di anagrafe (vedi Figura 14 e Figura 15), la spesa media *pro capite* raggiunge un minimo locale tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, mentre arriva al minimo assoluto nella classe oltre i 500.000 abitanti. L'output composito *pro capite* si stabilizza già a partire dalla classe sopra i 1.000 abitanti, salvo una punta fra i 100.000 e i 200.000.

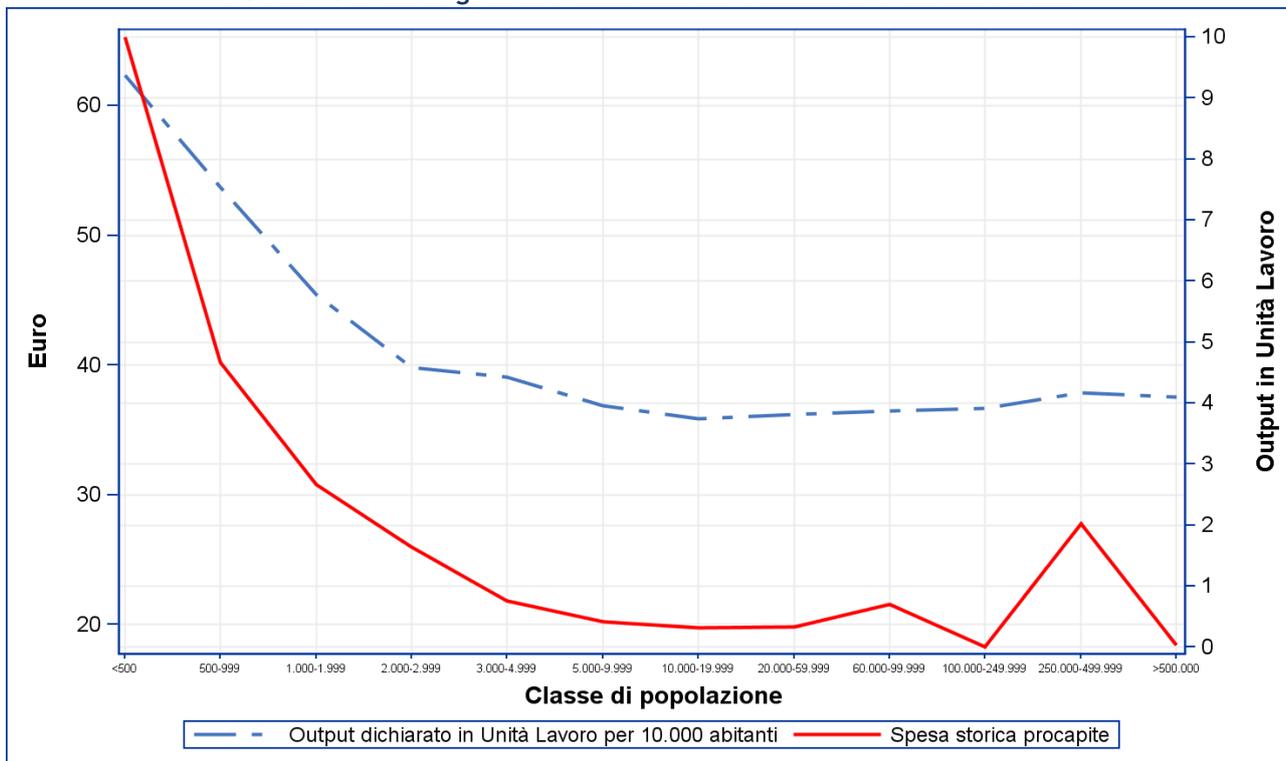
L'analisi dell'andamento della percentuale di inefficienza tecnica evidenzia, invece, un significativo recupero di efficienza sopra i 20.000 abitanti.

Nell'ambito della gestione degli altri servizi generali (vedi Figura 16 e Figura 17), la spesa media *pro capite* raggiunge un minimo locale tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, mentre arriva al minimo assoluto nella classe da 10.000 a 20.000 abitanti. L'output composito *pro capite* si stabilizza fra i 60.000 e i 100.000 abitanti.

L'analisi dell'andamento della percentuale di inefficienza tecnica evidenzia, invece, che un grande recupero di efficienza è ottenibile sopra i 100.000 abitanti.

Per la gestione degli altri servizi generali sarebbero preferibili gestioni associate di area vasta.

**Figura 10: Spesa storica *pro capite* e livelli quantitativi delle prestazioni *pro capite* per classe di popolazione**  
**FC01A - Servizi di gestione delle Entrate Tributarie e servizi Fiscali**



**Figura 11: Spesa storica *pro capite* e % di inefficienza tecnica standardizzata per classe di popolazione**  
**FC01A - Servizi di gestione delle Entrate Tributarie e servizi Fiscali**

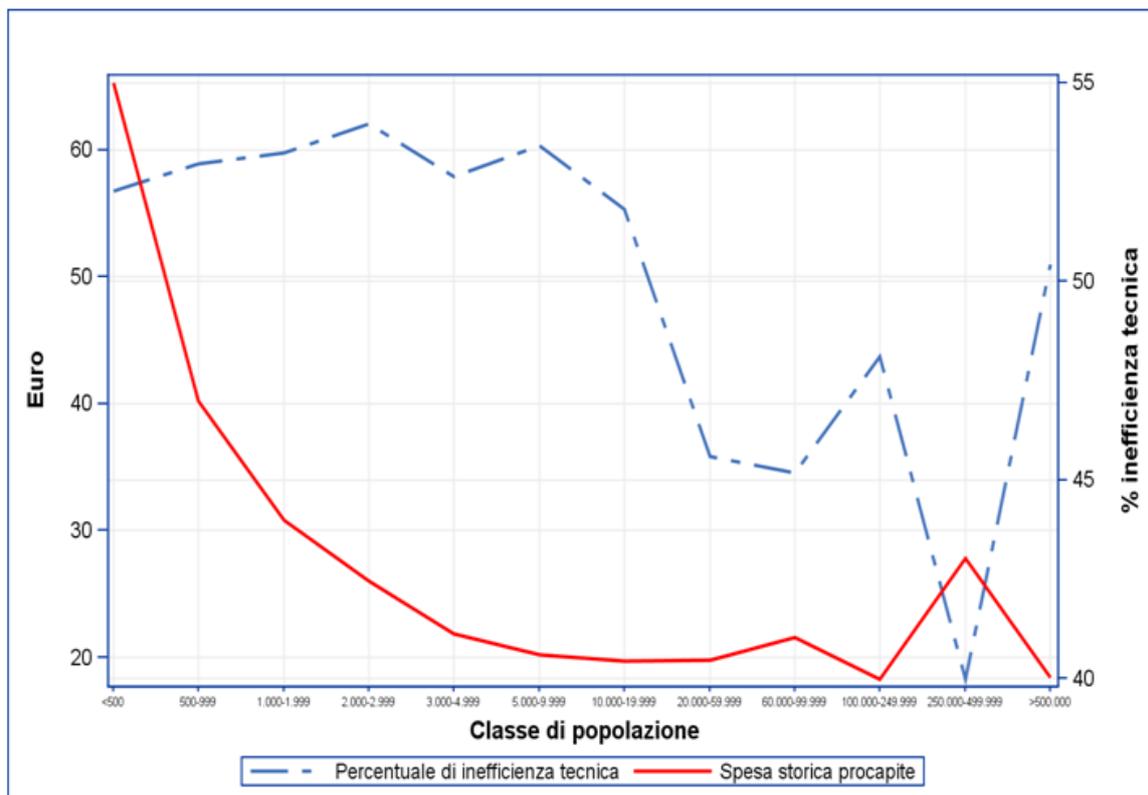


Figura 12: Spesa storica *pro capite* e livelli quantitativi delle prestazioni *pro capite* per classe di popolazione

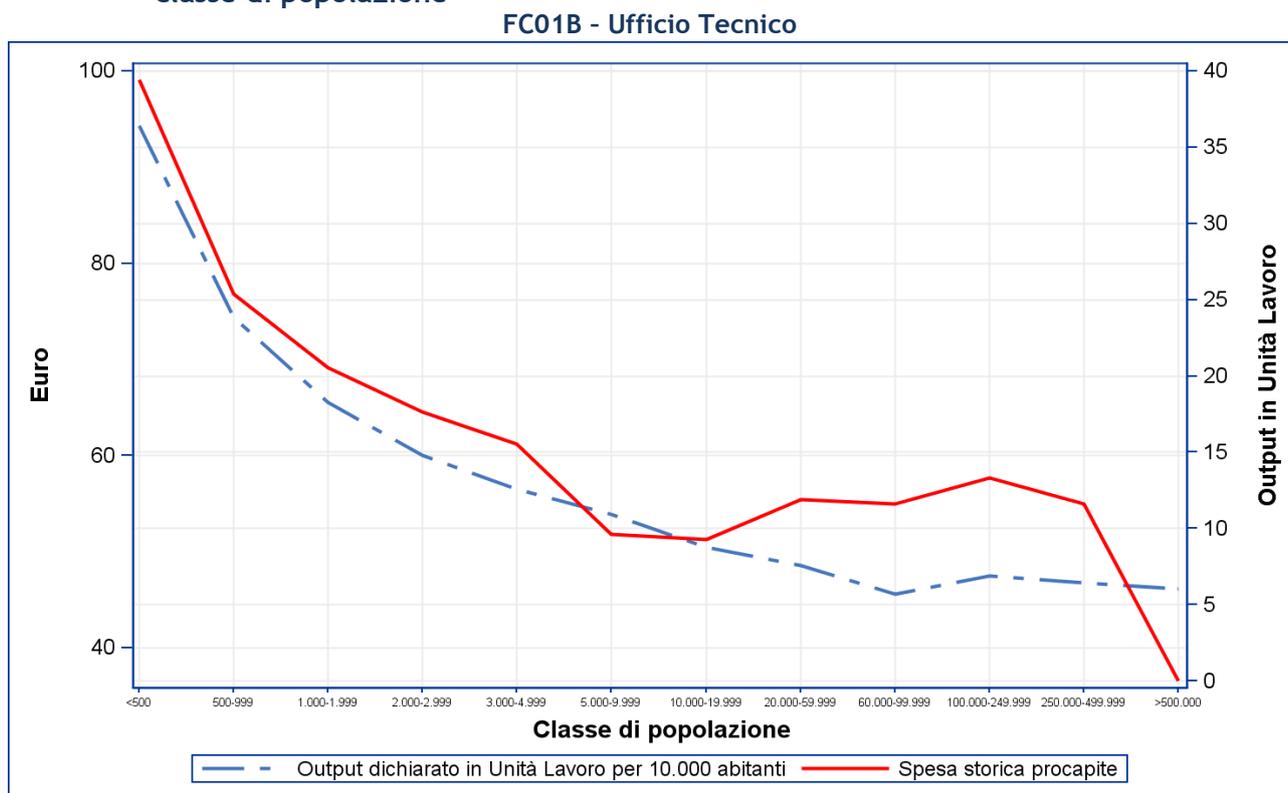


Figura 13: Spesa storica *pro capite* e % di inefficienza tecnica standardizzata per classe di popolazione FC01B

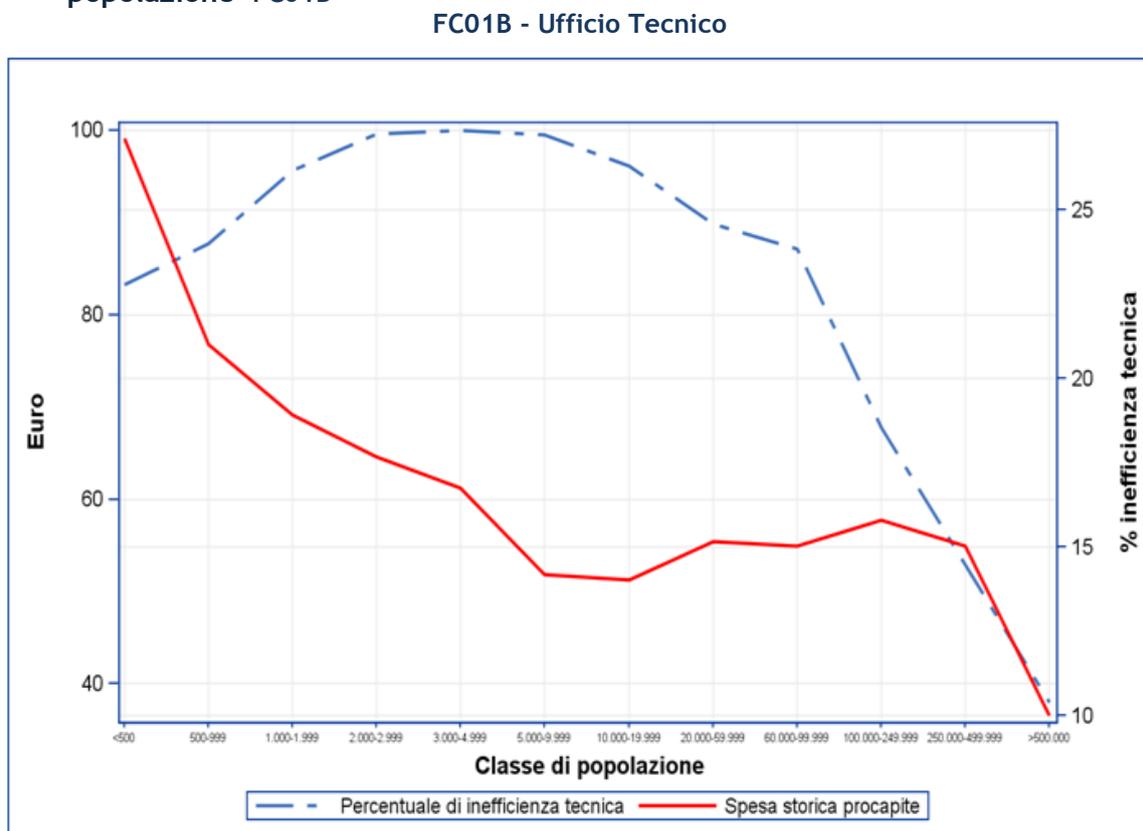


Figura 14: Spesa storica *pro capite* e livelli quantitativi delle prestazioni *pro capite* per classe di popolazione

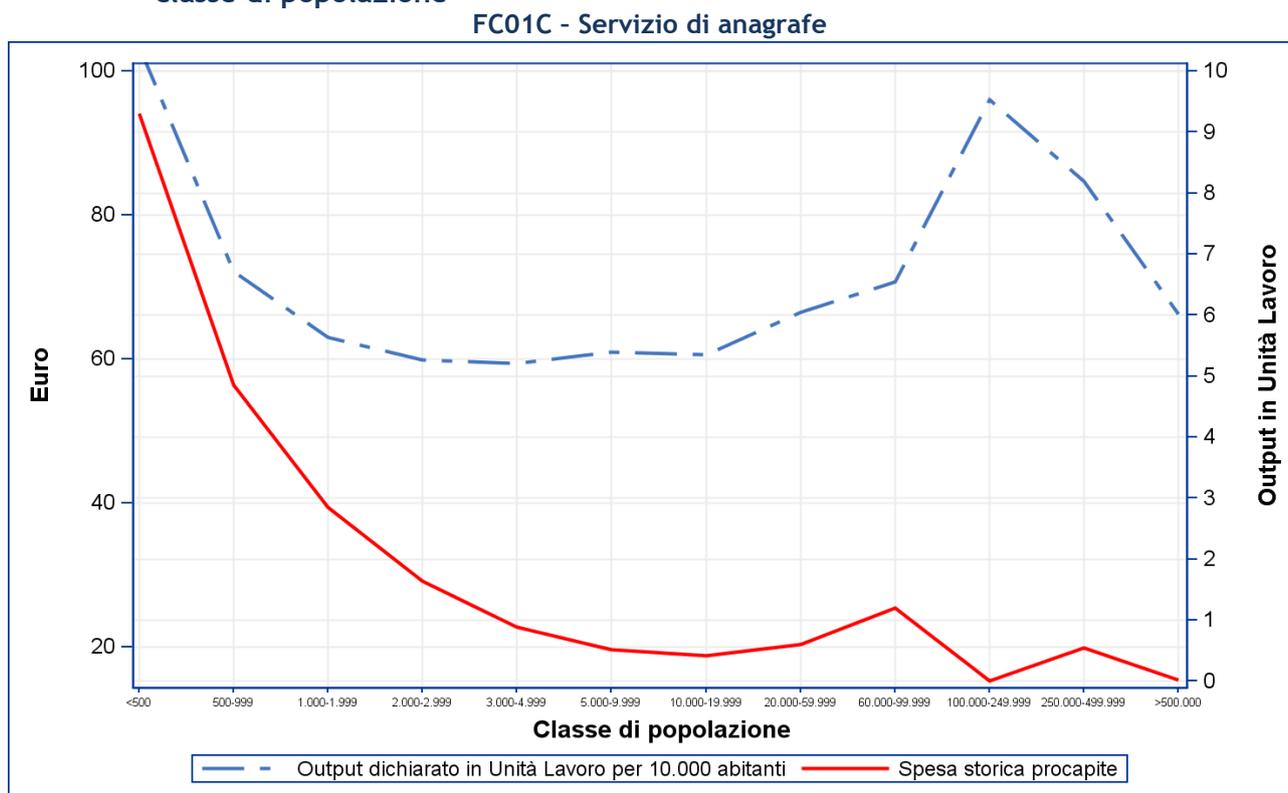


Figura 15: Spesa storica *pro capite* e % di inefficienza tecnica standardizzata per classe di popolazione

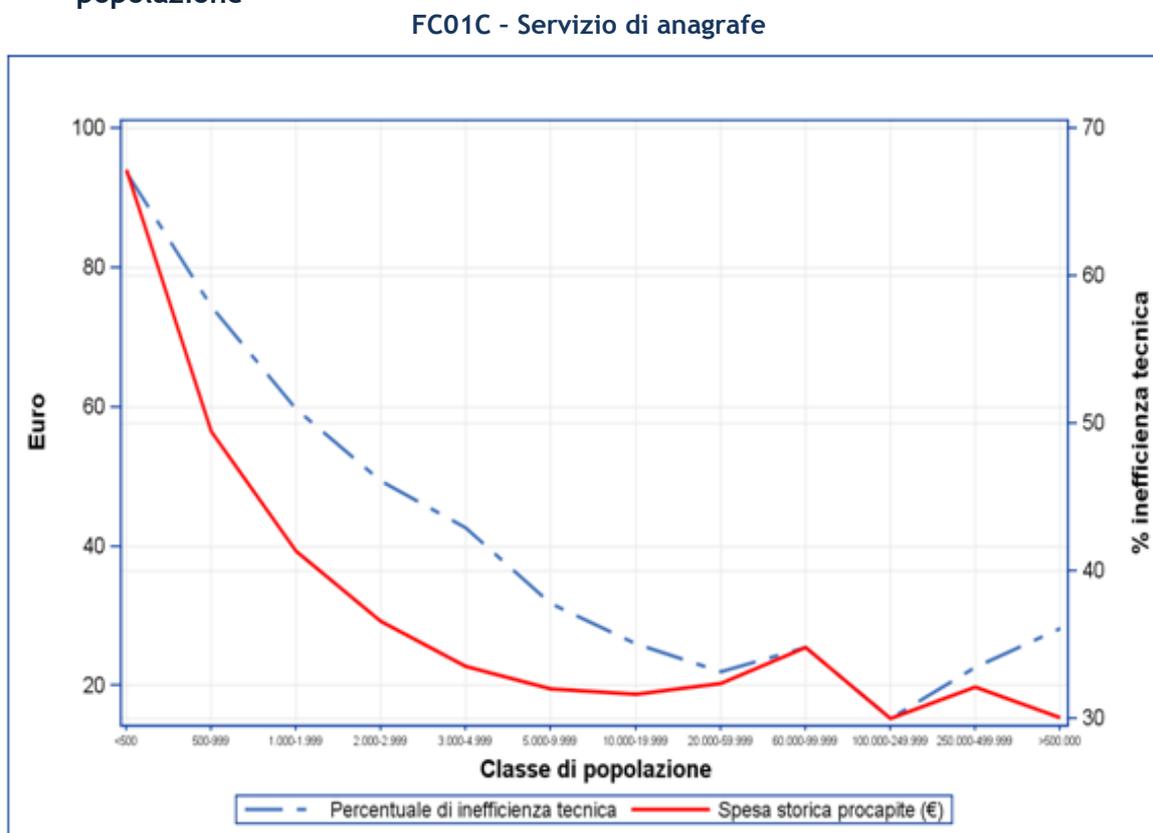


Figura 16: Spesa storica *pro capite* e livelli quantitativi delle prestazioni *pro capite* per classe di popolazione

FC01D - Altri servizi generali

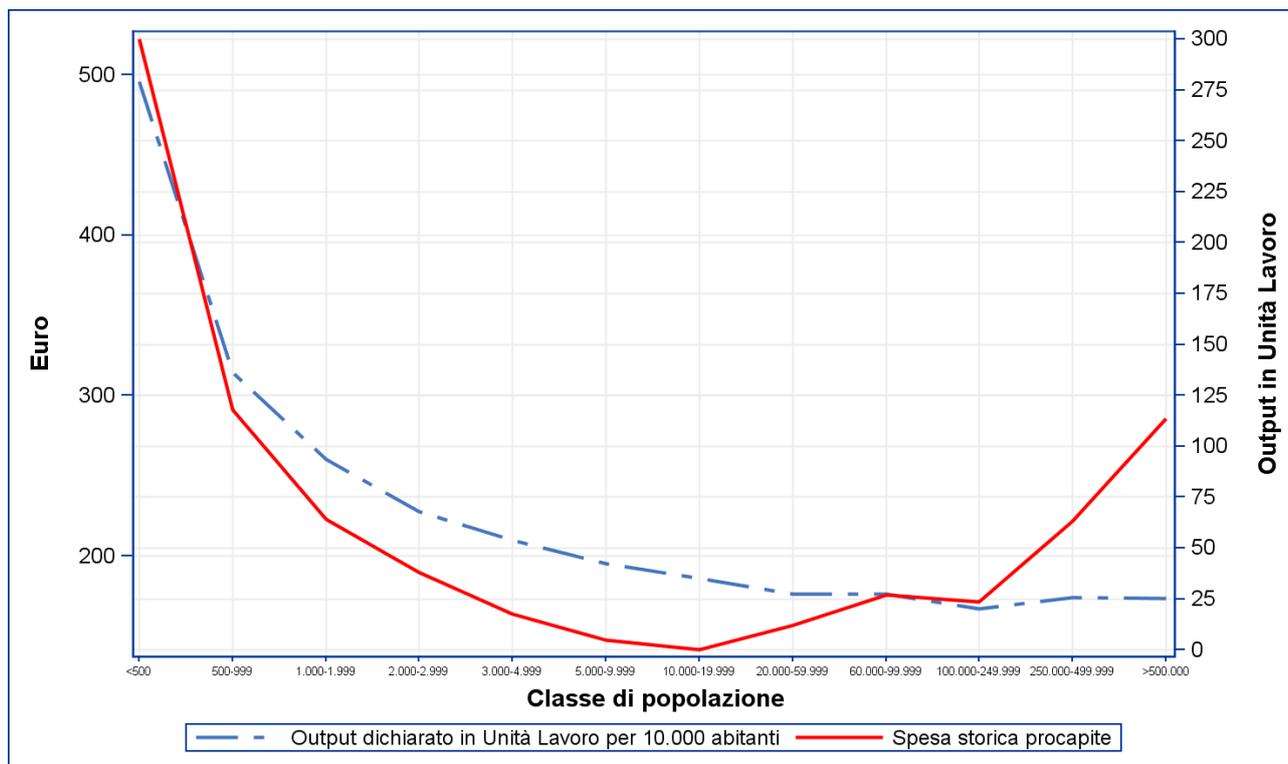
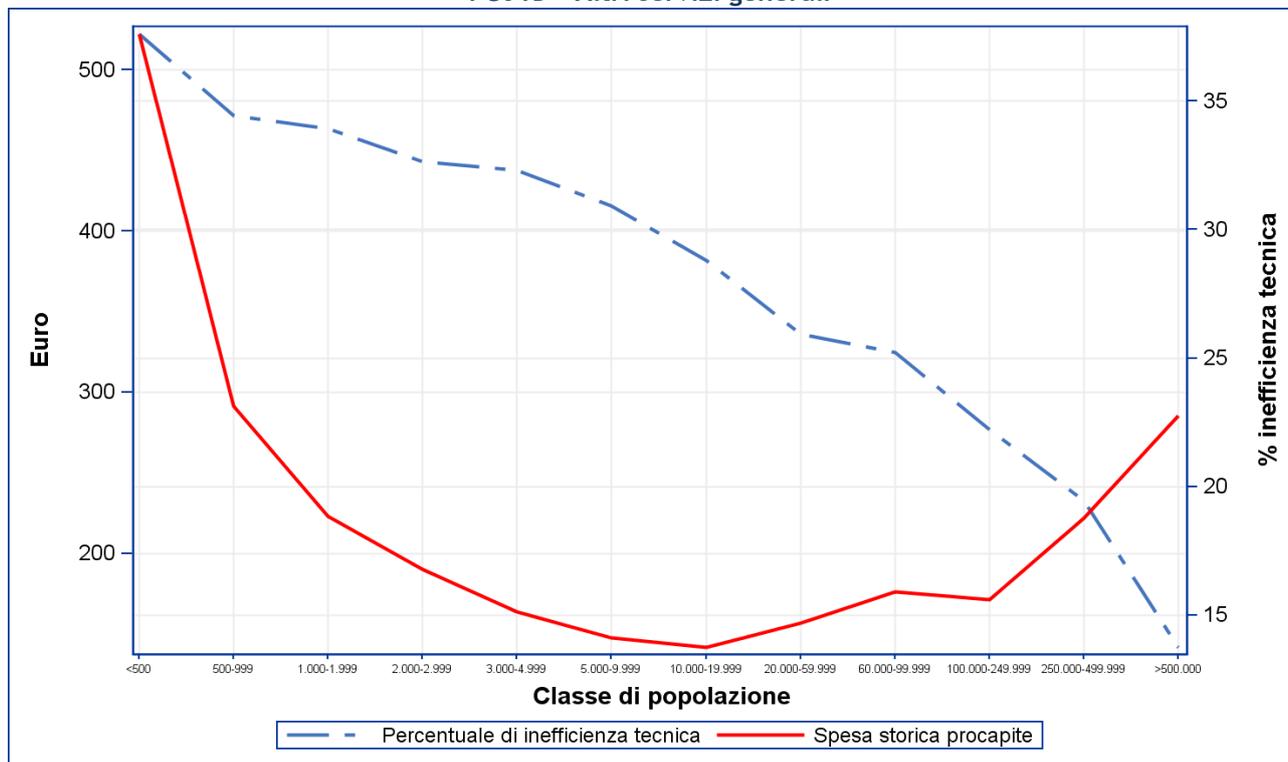


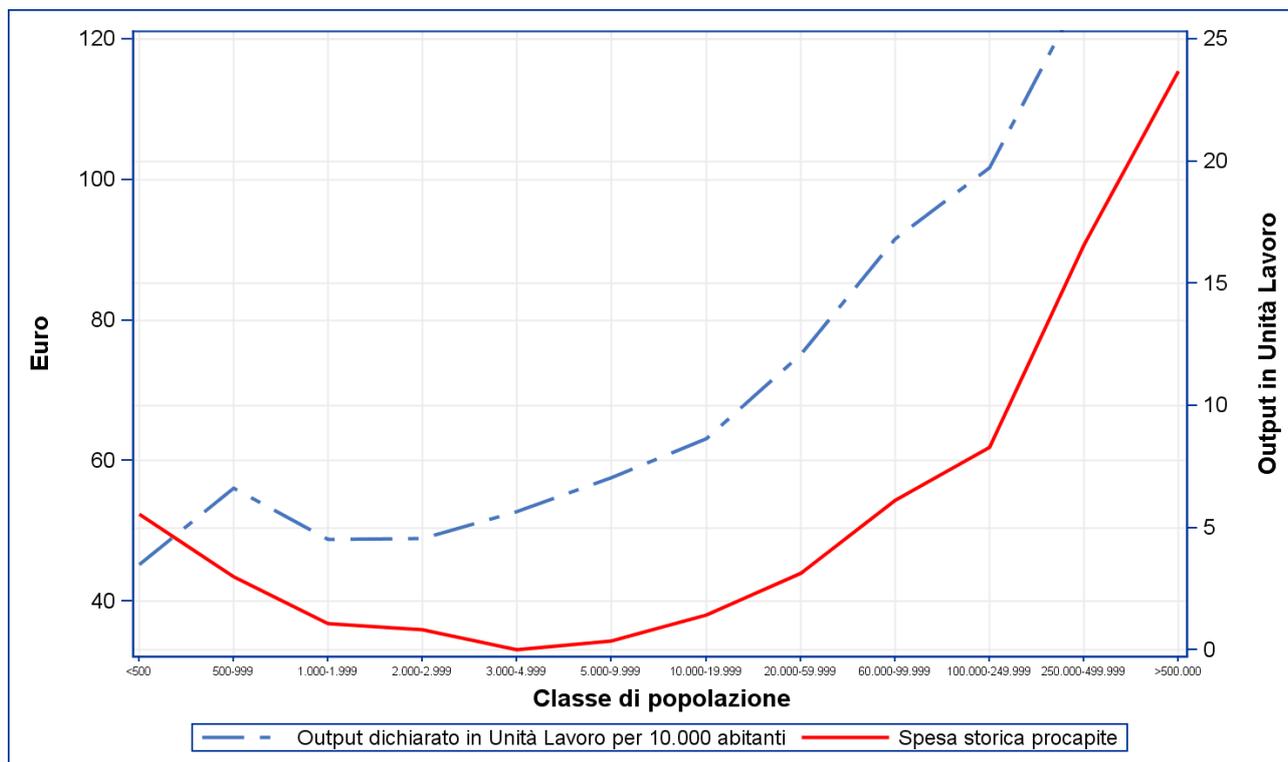
Figura 17: Spesa storica *pro capite* e % di inefficienza tecnica standardizzata per classe di popolazione

FC01D - Altri servizi generali



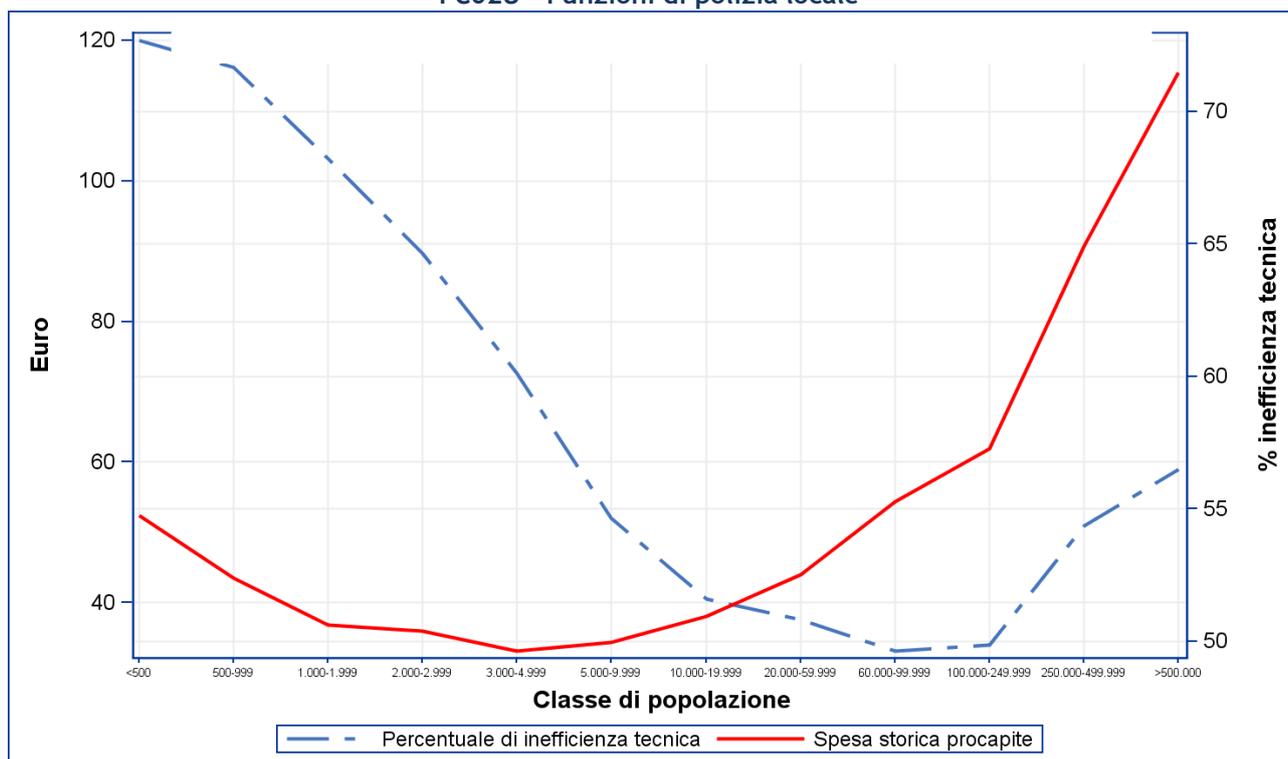
**Figura 18: Spesa storica *pro capite* e livelli quantitativi delle prestazioni *pro capite* per classe di popolazione**

FC02U - Funzioni di polizia locale



**Figura 19: Spesa storica *pro capite* e % di inefficienza tecnicastandardizzata per classe di popolazione**

FC02U - Funzioni di polizia locale



Nell'ambito della gestione della polizia locale (vedi Figura 18 e Figura 19), la spesa media *pro capite* raggiunge il minimo tra i 3.000 e i 5.000 abitanti, per poi crescere. Le prestazioni *pro capite*, invece, tendono a crescere con le classi dimensionali dei comuni.

L'analisi dell'andamento della percentuale di inefficienza tecnica evidenzia che un sensibile recupero di efficienza è ottenibile sopra i 10.000 abitanti. La curva dell'inefficienza tecnica aumenta sopra i 250.000 abitanti in correlazione con la maggiore complessità di gestione delle città più grandi.

In termini di efficienza tecnica, anche per le funzioni di polizia locale sono consigliabili, di conseguenza, gestioni associate di area vasta.

In sintesi, dall'analisi congiunta dell'andamento della spesa storica *pro capite*, del livello di prestazioni *pro capite* e della percentuale di inefficienza tecnica per singole funzioni/servizi emergono precise indicazioni di *policy* per la gestione associata dei servizi.

## **5) La metodologia di benchmark predisposta da SOSE per stimare i possibili effetti dell'aggregazione/fusione di comuni**

L'elaborazione dei dati raccolti attraverso i questionari e le fonti ufficiali, nell'ambito del progetto Fabbisogni Standard, ha permesso a SOSE di predisporre una metodologia che consente di stimare i possibili effetti derivanti dall'aggregazione di funzioni o servizi in unione e dalla fusione di comuni.

L'analisi è stata condotta, in questa fase, con riferimento alle funzioni di Amministrazione, gestione e controllo e alle funzioni di Polizia locale in quanto, nei piccoli comuni, la percentuale delle spese relative a tali funzioni è molto rilevante, pari a circa il 50% del totale delle spese di tutte le funzioni fondamentali. Inoltre, si è ritenuto che i servizi di Gestione delle entrate, dell'Ufficio tecnico, dell'Anagrafe, gli altri servizi generali e le funzioni di Polizia locale meglio spiegano, rispetto alle altre funzioni fondamentali, l'effetto connesso con le diseconomie di scala dovute al sottodimensionamento dei comuni.

L'analisi, attraverso una simulazione di scenari, nell'ipotesi di passaggio in unione e nell'ipotesi di fusione, è volta a evidenziare i potenziali effetti relativi a tre variabili: spesa del personale, altre spese e output composito. Nella metodologia di benchmark, per ogni variabile oggetto di analisi e per ogni ipotesi di aggregazione (unione o fusione), vengono indicate le stime delle variazioni delle variabili considerate, con riferimento a tre possibili confronti.

Nello scenario 1, la comparazione è effettuata con gli analoghi valori di unioni di comuni simili (per numero di abitanti, area geografica e zona altimetrica) e di comuni simili (per numero di abitanti, area geografica e zona altimetrica) a quello che verrebbe creato in ipotesi di fusione.

Nello scenario 2, il confronto è effettuato escludendo dagli enti locali simili, nell'ipotesi di unione, le unioni simili non virtuose, e nell'ipotesi di fusione, i comuni simili non virtuosi. Infine, nello scenario 3, il *benchmark* è realizzato con unioni simili virtuose e con comuni simili virtuosi.

Per singola funzione/servizio sono stati individuati i comuni virtuosi e non virtuosi sulla base della mappa di posizionamento degli enti locali (vedi Figura 14).

**Figura 20 - Mappa di posizionamento in relazione al differenziale tra spesa storica e fabbisogno standard teorico (asse orizzontale) e tra output storici e livelli quantitativi delle prestazioni (asse verticale)**



La mappa di posizionamento degli enti locali, che mostra il differenziale tra spesa storica e fabbisogno standard (asse orizzontale della Figura 20) e tra output storici e livelli quantitativi delle prestazioni (asse verticale della Figura 20), si basa su due elementi:

- 1) i fabbisogni standard, una funzione di stima dei fabbisogni standard attraverso la relazione esistente tra la spesa storica e le variabili di contesto;
- 2) la funzione dei livelli quantitativi delle prestazioni, una funzione dei livelli di servizio attraverso la relazione esistente tra le variabili di contesto e l'output prodotto.

Il primo pilastro è rappresentato dalla metodologia dei fabbisogni standard, concordata con IFEL-UI e approvata dalla *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*

(COPAFF)<sup>13</sup>. I fabbisogni standard sono stati individuati attraverso l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche riconducibili nell'alveo della metodologia RCA (*Regression Cost Base Approach*), che prevede la loro determinazione attraverso la stima di una funzione di costo (RCA *puro*) o di una funzione di spesa (RCA *funzione di spesa*), utilizzando la tecnica della regressione multipla lineare<sup>14</sup>.

Nell'ambito del secondo pilastro rientra la definizione di una metodologia volta alla determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni (output standard). Anche in questo caso sono state utilizzate tecniche econometriche, procedendo attraverso la stima di una funzione che mette in relazione l'output storico con le variabili di contesto della domanda e dell'offerta dei servizi locali oggetto di analisi.

L'analisi congiunta dei differenziali tra spesa storica e fabbisogno standard e tra output effettivo (output storico) e livelli quantitativi delle prestazioni (output standard) può in prospettiva diventare uno strumento molto utile per l'individuazione della natura delle politiche appropriate a ogni specifico ente locale, dato il suo posizionamento rispetto agli altri.

La logica di fondo dietro il posizionamento degli enti locali nei quattro quadranti della Figura 20 si basa sulla considerazione che l'output standard è, dal punto di vista teorico, una misura della domanda potenziale che deve essere soddisfatta con il fabbisogno standard. Una spia rossa si accende per gli enti collocati nei quadrati III e IV della figura: gli enti posizionati nel **quadrante III** sono denominati "**sotto livello**" in quanto a fronte di un fabbisogno standard superiore alla spesa storica dovrebbero anche soddisfare una domanda potenziale (output standard) più alta rispetto a quella che è l'attuale capacità di offerta (output storico); gli enti posizionati nel **quadrante IV** sono denominati "**non virtuosi**" in quanto oltre a fronteggiare una domanda potenziale superiore all'attuale capacità di offerta presentano una spesa storica superiore al fabbisogno. Entrambi questi gruppi di enti dovrebbero essere posti sotto osservazione: i "sotto livello" per verificare che attraverso l'ottenimento di maggiori risorse finanziarie offrano livelli di servizio più alti, i "non virtuosi" per verificare la presenza molto probabile di gravi inefficienze.

Per gli enti collocati nei due quadranti superiori, invece, si accende una spia verde: quelli collocati nel **quadrante II**, denominati "**virtuosi**", che presentano una domanda potenziale inferiore a quella effettivamente soddisfatta e un fabbisogno standard maggiore rispetto alla spesa storica, dovrebbero essere gli enti da utilizzare come benchmark per l'individuazione delle best practice; da ultimo gli enti posizionati nel **quadrante I**, denominati "**sopra livello**" sono quelli che, a fronte di una spesa storica superiore al fabbisogno standard, offrono anche un

---

<sup>13</sup> La COPAFF è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie con compiti di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale.

<sup>14</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: Sose, *I fabbisogni standard: efficienza ed equità nella spesa degli enti locali italiani*, Roma, 2013.

livello di servizio superiore alla domanda potenziale. Questi enti dovrebbero essere in grado di finanziare autonomamente i livelli di servizio effettivi, superiori alla domanda potenziale, o ridurre il livello di servizio in linea con il fabbisogno.

## 6) Il caso dei comuni dell'Alpago

Il caso relativo al riordino degli Enti Locali che fanno parte della Conca d'Alpago, area storico-geografica della provincia meridionale di Belluno, che comprende approssimativamente i territori dei comuni di Chies d'Alpago, Farra d'Alpago, Pieve d'Alpago, Puos d'Alpago e Tambre (Figura 15), viene presentato quale esempio delle valutazioni che sono conseguenti all'applicazione della metodologia proposta. La Conca dell'Alpago è circondata, quasi completamente, dalle Prealpi Bellunesi e si estende su una superficie territoriale complessiva di circa 171 km quadrati, pari al 4.64% del totale della provincia.

Figura 21: Provincia di Belluno e cdell'Alpago



Per quanto riguarda il contesto demografico (Figura 21), possiamo notare che tutti i comuni della Conca dell'Alpago appartengono alla fascia di abitanti inferiore ai 3.000, limite che obbliga tali comuni a esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, attraverso convenzioni o unioni.

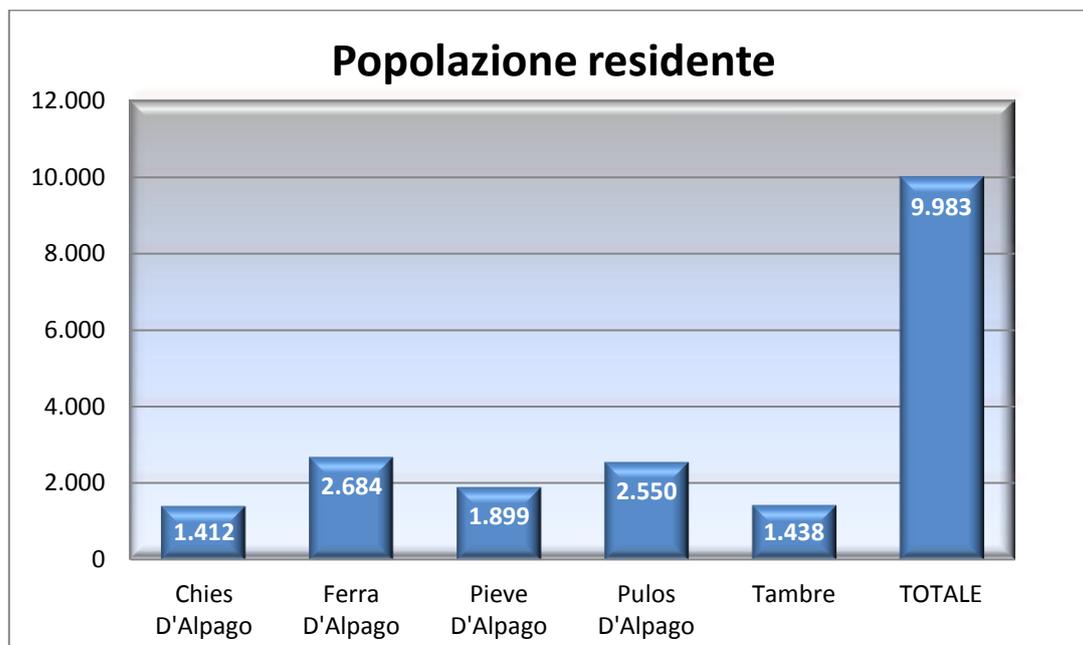
Dal 1994 funziona la Comunità Montana dell'Alpago, alla quale nel tempo è stata demandata la gestione di alcuni servizi e funzioni, in particolare: la funzione di polizia locale, il servizio di

assistenza domiciliare, quello di raccolta e di smaltimento di rifiuti, quello di manutenzione del verde pubblico e di manutenzione ambientale, e il servizio di riscossione dei tributi. Nel 2013 vi è stato il passaggio all'Unione Montana dell'Alpago.

Nel 2001 è stato proposto un referendum per la fusione dei cinque comuni in un comune unico, ma, soprattutto a causa dei dinieghi dei comuni di Farra e di Tambre, questa iniziativa non ha avuto seguito.

Nel 2010 è nato un comitato per la creazione del comune unico dell'Alpago e nel 2011 il sindaco di Pieve allora in carica, attraverso una delibera del Consiglio Comunale, ha presentato una proposta di legge alla Regione in tal senso. La nascita dell'Unione ha fatto diventare nuovamente di attualità la proposta del comune unico e in sede di approvazione del nuovo Statuto sono stati numerosi gli interventi favorevoli a esaminare in futuro questa eventualità.

**Figura 22: Dimensione demografica dei comuni dell'Alpago**



Fonte: Istat 2013

La metodologia predisposta da SOSE, attraverso l'elaborazione dei dati raccolti nell'ambito del progetto Fabbisogni Standard con i questionari e con le fonti ufficiali, consente di valutare tramite una simulazione di scenari, gli effetti che possono derivare dall'aggregazione dei comuni dell'Alpago in unione e in fusione. Interessante ricordare che in parte l'aggregazione è già stata realizzata nell'Unione Montana dell'Alpago.

L'analisi è stata condotta, per ogni ipotesi di aggregazione (unione o fusione), con riferimento a tre variabili: spesa del personale, altre spese e output composito. Nelle tabelle che seguono sono indicate le stime delle variazioni delle variabili oggetto di analisi che derivano dal

confronto, nello scenario 1, con unioni di comuni simili appartenenti al campione di regressione utilizzato per la stima dei fabbisogni standard, con numero di abitanti da 7.000 a 13.000, e di comuni simili a quello che verrebbe creato in ipotesi di fusione, appartenenti al campione di regressione utilizzato per la stima dei fabbisogni standard, con un numero di abitanti da 7.000 a 13.000, all'area geografica nord e alla stessa zona altimetrica. Nello scenario 2, il confronto è effettuato escludendo dagli enti locali simili, nell'ipotesi di unione, le unioni simili non virtuose, e nell'ipotesi di fusione, i comuni simili non virtuosi. Infine, nello scenario 3, il *benchmark* è realizzato con unioni simili virtuose e con comuni simili virtuosi.

## 6.1) Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali

Nella Tabella 6 l'analisi è stata condotta con riferimento alla gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali. Bisogna nel caso tenere presente che questo servizio è da tempo già effettuato in forma associata nell'ambito della Comunità Montana dell'Alpago e continua a esserlo nell'attuale Unione. È evidente che i confronti con altre unioni simili consente di comprendere la propria collocazione, più che fornire una valutazione dei possibili risultati raggiungibili.

Il numero complessivo di addetti normalizzati dei comuni dell'Alpago per la gestione delle entrate tributarie e i servizi fiscali è pari a 3,08 addetti. Prediligendo l'ipotesi dell'unione, il numero di addetti potrebbe arrivare a 2,59 (scenario 1) e a 3,12 (scenario 2). Nell'ipotesi di fusione il numero di addetti potrebbe essere diminuito, ma in misura minore rispetto all'unione, passando a 2,17 (scenario 1) e a 2,29 (scenario 2).

La spesa totale dei comuni dell'Alpago per la gestione delle entrate tributarie e i servizi fiscali, pari a 216.117 euro, nell'ipotesi di unione potrebbe scendere a 179.979 euro (scenario 1) e a 175.817 euro (scenario 2), con un risparmio che va da 37 mila euro (+16,9%) a 41 mila euro (+18,8%); mentre, nell'ipotesi di fusione potrebbe scendere a 136.338 euro (scenario 1) e a 104.520 euro (scenario 2), con un risparmio che va da 80 mila euro (+37%) a 105 mila euro (+51,7%).

Per quanto riguarda l'indicatore di output composito, quest'ultimo diminuisce generalmente sia nell'ipotesi di unione che di fusione.

Inoltre, va sottolineato che lo scenario 2 di benchmark evidenzia anche un forte recupero di efficienza della spesa media per output composito che migliora del 26% nel caso di unioni simili, escluse le unioni non virtuose, e dell'8,9% nel caso di comuni simili, esclusi i comuni non virtuosi.

Tabella 6: Stima costi e risparmi in caso di Unione e di fusione dei comuni dell'Alpago

FC01A - Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali				
Variabili	COMUNI DELL'ALPAGO	SCENARIO 1 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili	SCENARIO 2 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili escluse le non virtuose	SCENARIO 3 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili virtuose
<b>Numero di addetti normalizzati</b>	<b>3,08</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		2,59	3,12	ND
<i>Efficientamento</i>		15,9%	-1,3%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		2,17	2,29	ND
<i>Efficientamento</i>		29,6%	25,6%	
<b>Spesa del Personale (euro)</b>	<b>100.547</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		84.530	101.826	ND
<i>Efficientamento</i>		15,9%	-1,3%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		70.743	74.846	ND
<i>Efficientamento</i>		29,6%	25,6%	
<b>Altre Spese (euro)</b>	<b>115.970</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		95.449	73.991	ND
<i>Efficientamento</i>		17,7%	36,2%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		65.595	29.674	ND
<i>Efficientamento</i>		43,4%	74,4%	
<b>Spesa Totale (euro)</b>	<b>216.517</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		179.979	175.817	ND
<i>Efficientamento</i>		16,9%	18,8%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		136.338	104.520	ND
<i>Efficientamento</i>		37,0%	51,7%	
<b>Totale Output composito storico (UL)</b>	<b>7,69</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		5,84	8,44	ND
<i>Variazione</i>		-24,0%	9,8%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		3,13	4,07	ND
<i>Variazione</i>		-59,3%	-47,0%	
<b>Spesa per output composito (euro)</b>	<b>28.167</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		30.803	20.830	ND
<i>Efficientamento</i>		-9,4%	26,0%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		43.542	25.658	ND
<i>Efficientamento</i>		-54,6%	8,9%	

## 6.2) Servizio di ufficio tecnico

Nella Tabella 7 l'analisi è stata condotta con riferimento ai servizi dell'ufficio tecnico.

Nei comuni dell'Alpago, l'aggregazione del servizio di ufficio tecnico determinerebbe un forte recupero di costi, in particolare con riferimento alla spesa del personale.

Il numero complessivo di addetti normalizzati dei comuni dell'Alpago per il servizio di ufficio tecnico è pari a 14,78 addetti. Prediligendo l'ipotesi dell'unione, il numero di addetti potrebbe scendere a 9,39 addetti (scenario 1), a 5,99 addetti (scenario 2) e a 5,46 addetti (scenario 3). Anche nell'ipotesi di fusione il numero di addetti potrebbe essere efficientato, ma in misura minore rispetto all'unione, passando a 10,32 addetti (scenario 1), a 7,98 addetti (scenario 2) e a 6,62 addetti (scenario 3).

La spesa totale dei comuni dell'Alpago per il servizio di ufficio tecnico, pari a 660.557 euro, nell'ipotesi di unione potrebbe scendere a 508.900 euro (scenario 1), a 333.641 euro (scenario 2) e a 266.274 euro (scenario 3), con un risparmio di spesa che va da 152.000 euro (23%) a 394.000 euro (+59,7%); mentre, nell'ipotesi di fusione potrebbe scendere a 539.717 euro (scenario 1), a 477.087 euro (scenario 2) e a 309.461 euro (scenario 3), con un risparmio di spesa che va da 121.000 euro (18,3%) a 351.000 euro (+53,2%).

Per quanto riguarda l'indicatore di output composito, quest'ultimo diminuisce sia nell'ipotesi di unione, sia di fusione, a eccezione dell'ipotesi di fusione nella quale il confronto è effettuato con le sole aggregazioni virtuose, in questo caso l'output aumenta del 29%.

Gli scenari di benchmark con le unioni virtuose e i comuni virtuosi, inoltre, evidenziano anche un forte recupero di efficienza della spesa media per output composito che migliora del 54,9% nel caso di unioni virtuose e del 63,7% nel caso di comuni virtuosi.

Tabella 7: Stima costi e risparmi in caso di Unione e di fusione dei comuni dell'Alpago

FC01B - Servizi di Ufficio Tecnico				
Variabili	COMUNI DELL'ALPAGO	SCENARIO 1 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili	SCENARIO 2 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili escluse le non virtuose	SCENARIO 3 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili virtuose
<b>Numero di addetti normalizzati</b>	<b>14,78</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		9,39	5,99	5,46
<i>Variazione</i>		36,5%	59,5%	63,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		10,32	7,98	6,62
<i>Variazione</i>		30,1%	46,0%	55,2%
<b>Spesa del Personale (euro)</b>	<b>547.667</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		348.035	222.014	202.516
<i>Variazione</i>		36,5%	59,5%	63,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		382.627	295.869	245.457
<i>Variazione</i>		30,1%	46,0%	55,2%
<b>Altre Spese (euro)</b>	<b>112.891</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		160.865	111.627	63.758
<i>Variazione</i>		-42,5%	1,1%	43,5%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		157.091	181.217	64.005
<i>Variazione</i>		-39,2%	-60,5%	43,3%
<b>Spesa Totale (euro)</b>	<b>660.557</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		508.900	333.641	266.274
<i>Variazione</i>		23,0%	49,5%	59,7%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		539.717	477.087	309.461
<i>Variazione</i>		18,3%	27,8%	53,2%
<b>Totale Output composito storico (UL)</b>	<b>21,36</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		16,23	15,99	19,11
<i>Variazione</i>		-24,0%	-25,1%	-10,5%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		11,85	13,13	27,55
<i>Variazione</i>		-44,5%	-38,5%	29,0%
<b>Spesa per output composito (euro)</b>	<b>30.929</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		31.346	20.866	13.937
<i>Variazione</i>		-1,3%	32,5%	54,9%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		45.527	36.336	11.234
<i>Variazione</i>		-47,2%	-17,5%	63,7%

## 6.3) Servizi di Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Servizio Statistico

Nella Tabella 8 l'analisi è stata condotta con riferimento ai servizi di Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Servizio Statistico.

Nei comuni dell'Alpago, l'aggregazione del servizio di anagrafe determinerebbe un forte recupero di efficienza, in particolare con riferimento alla spesa del personale.

Il numero complessivo di addetti normalizzati dei comuni dell'Alpago per il servizio di anagrafe è pari a 6,67 addetti. Prediligendo l'ipotesi dell'unione, il numero di addetti potrebbe scendere a 3,14 (scenario 1), a 2,96 (scenario 2) e a 2 (scenario 3). Anche nell'ipotesi di fusione il numero di addetti potrebbe essere diminuito, ma in misura minore rispetto all'unione, passando a 3,25 (scenario 1), a 3,22 (scenario 2) e a 3,20 (scenario 3).

La spesa totale dei comuni dell'Alpago per il servizio di anagrafe, pari a 220.956 euro, nell'ipotesi di unione potrebbe scendere a 195.342 euro (scenario 1), a 99.319 euro (scenario 2) e a 73.427 euro (scenario 3), con una diminuzione della spesa che va da 26 mila euro (11,6%) a 148 mila euro (+66,8%); mentre, nell'ipotesi di fusione, potrebbe scendere a 115.864 euro (scenario 1), a 114.633 euro (scenario 2) e a 111.823 euro (scenario 3), con un risparmio che va da 105 mila euro (47,6%) a 112 mila euro (+49,4%).

Per quanto riguarda l'indicatore di output composito, quest'ultimo generalmente diminuisce sia nell'ipotesi di unione, sia di fusione.

Un effetto rilevante, che gli scenari di benchmark con le unioni virtuose e i comuni virtuosi evidenziano, è il forte recupero di efficienza della spesa media per output composito che potrebbe migliorare del 79% nel caso di unioni virtuose e del 39% nel caso di comuni virtuosi.

Tali risultati sono plausibili in quanto, attraverso l'aggregazione dei comuni, attivando un processo di unione o fusione, si possono evitare duplicazioni di attività e si può usufruire di forti economie di scala. In questo modo si migliora sensibilmente l'efficienza nell'erogazione dei servizi.

Tabella 8: Stima costi e risparmi in caso di Unione e di fusione dei comuni dell'Alpago

<b>Servizi di Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Servizio Statistico</b>				
Variabili	COMUNI DELL'ALPAGO	SCENARIO 1 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili	SCENARIO 2 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili escluse le non virtuose	SCENARIO 3 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili virtuose
<b>Numero di addetti normalizzati</b>	<b>6,67</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		3,14	2,96	2,00
<i>Variazione</i>		53,0%	55,6%	70,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		3,25	3,22	3,20
<i>Variazione</i>		51,2%	51,7%	52,0%
<b>Spesa del Personale (euro)</b>	<b>211.661</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		99.579	94.036	63.467
<i>Variazione</i>		53,0%	55,6%	70,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		103.197	102.208	101.581
<i>Variazione</i>		51,2%	51,7%	52,0%
<b>Altre Spese (euro)</b>	<b>9.295</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		95.763	5.283	9.961
<i>Variazione</i>		-930,3%	43,2%	-7,2%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		12.667	12.425	10.242
<i>Variazione</i>		-36,3%	-33,7%	-10,2%
<b>Spesa Totale (euro)</b>	<b>220.956</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		195.342	99.319	73.427
<i>Variazione</i>		11,6%	55,1%	66,8%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		115.864	114.633	111.823
<i>Variazione</i>		47,6%	48,1%	49,4%
<b>Totale Output composito storico (UL)</b>	<b>7,05</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		6,05	7,02	11,17
<i>Variazione</i>		-14,1%	-0,4%	58,4%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		5,35	5,40	5,85
<i>Variazione</i>		-24,0%	-23,3%	-17,0%
<b>Spesa per output composito (euro)</b>	<b>31.348</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		32.267	14.149	6.575
<i>Variazione</i>		-2,9%	54,9%	79,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		21.643	21.210	19.120
<i>Variazione</i>		31,0%	32,3%	39,0%

## 6.4) Altri Servizi Generali

Nella Tabella 9 l'analisi è stata condotta con riferimento agli Altri Servizi Generali.

Nei comuni dell'Alpago, l'aggregazione degli altri servizi generali determinerebbe un forte recupero di efficienza, in particolare con riferimento alla spesa del personale.

Il numero complessivo di addetti normalizzati dei comuni dell'Alpago per gli altri servizi generali è pari a 17,81 addetti. Prediligendo l'ipotesi dell'unione, il numero di addetti potrebbe scendere a 17,55 addetti (scenario 1), a 17,20 addetti (scenario 2) e a 14,95 addetti (scenario 3). Anche nell'ipotesi di fusione il numero di addetti potrebbe essere ridotto, ma in misura nettamente maggiore rispetto all'unione, passando a 10,86 addetti (scenario 1), a 10,73 addetti (scenario 2) e a 9,33 addetti (scenario 3).

La spesa totale dei comuni dell'Alpago per gli altri servizi generali, pari a 2.292.921 euro, nell'ipotesi di unione potrebbe scendere a 2.189.821 euro (scenario 1), a 2.238.880 euro (scenario 2) e a 938.568 euro (scenario 3), con un risparmio che va da 103 mila euro (4,5%) a 1.354.000 euro (+59,1%); mentre, nell'ipotesi di fusione, potrebbe scendere sensibilmente a 1.333.135 euro (scenario 1), a 1.112.202 euro (scenario 2) e a 937.206 euro (scenario 3), con un risparmio che va da 960 mila euro (41,9%) a 1.356.000 euro (+59,1%).

Per quanto riguarda l'indicatore di output composito, quest'ultimo generalmente diminuisce in maniera molto forte (in media -45%) nell'ipotesi di fusione.

Va, soprattutto, evidenziato che gli scenari di benchmark con le unioni virtuose e i comuni virtuosi rilevano anche un forte recupero di efficienza della spesa media per output composito che potrebbe migliorare del 48,6% nel caso di unioni virtuose e del 25,6% nel caso di comuni virtuosi.

Tali risultati sono plausibili in quanto, attraverso l'aggregazione dei comuni, attivando un processo di unione o di fusione, si possono evitare duplicazioni di attività e si può usufruire di forti economie di scala. In questo modo si migliora sensibilmente l'efficienza nell'erogazione dei servizi.

Tabella 9: Stima costi e risparmi in caso di Unione e di fusione dei comuni dell'Alpago

Altri Servizi Generali				
Variabili	COMUNI DELL'ALPAGO	SCENARIO 1 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili	SCENARIO 2 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili escluse le non virtuose	SCENARIO 3 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili virtuose
<b>Numero di addetti normalizzati</b>	<b>17,81</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		17,55	17,20	14,95
<i>Variazione</i>		1,5%	3,4%	16,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		10,86	10,73	9,33
<i>Variazione</i>		39,0%	39,7%	47,6%
<b>Spesa del Personale (euro)</b>	<b>774.323</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		762.913	747.786	650.167
<i>Variazione</i>		1,5%	3,4%	16,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		472.283	466.682	405.769
<i>Variazione</i>		39,0%	39,7%	47,6%
<b>Altre Spese (euro)</b>	<b>1.518.598</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		1.426.908	1.491.094	288.401
<i>Variazione</i>		6,0%	1,8%	81,0%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		860.852	645.521	531.436
<i>Variazione</i>		43,3%	57,5%	65,0%
<b>Spesa Totale (euro)</b>	<b>2.292.921</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		2.189.821	2.238.880	938.568
<i>Variazione</i>		4,5%	2,4%	59,1%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		1.333.135	1.112.202	937.206
<i>Variazione</i>		41,9%	51,5%	59,1%
<b>Totale Output composito storico (UL)</b>	<b>80,54</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		72,85	71,94	64,10
<i>Variazione</i>		-9,5%	-10,7%	-20,4%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		43,66	42,25	44,27
<i>Variazione</i>		-45,8%	-47,5%	-45,0%
<b>Spesa per output composito (euro)</b>	<b>28.471</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		30.061	31.120	14.642
<i>Variazione</i>		-5,6%	-9,3%	48,6%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		30.532	26.321	21.170
<i>Variazione</i>		-7,2%	7,6%	25,6%

## 6.5) Funzioni di Polizia Locale

Nella Tabella 10 l'analisi è stata condotta con riferimento alle Funzioni di Polizia Locale. Anche per queste funzioni devono essere tenute presenti le considerazioni già fatte per la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali.

Il numero complessivo di addetti normalizzati dei comuni dell'Alpago per i servizi di polizia locale è pari a 5,72 addetti. Prediligendo l'ipotesi dell'unione, il numero di addetti potrebbe arrivare a 6,89 addetti (scenario 1), a 5,81 addetti (scenario 2) e a 5,82 addetti (scenario 3). Anche nell'ipotesi di fusione il numero di addetti potrebbe arrivare a 6,24 addetti (scenario 1), a 5,60 addetti (scenario 2) e a 5,16 addetti (scenario 3).

La spesa totale dei comuni dell'Alpago per i servizi di polizia locale, pari a 235.209 euro, nell'ipotesi di unione potrebbe passare a 357.982 euro (scenario 1), a 247.573 euro (scenario 2) e a 237.891 euro (scenario 3); mentre, nell'ipotesi di fusione, potrebbe passare a 272.100 euro (scenario 1), a 249.912 euro (scenario 2) e a 212.814 euro (scenario 3).

L'analisi dimostra che i servizi di polizia locale, già gestiti in forma associata, hanno raggiunto livelli di buona efficienza in termini di spesa.

Per quanto riguarda l'indicatore di output composito, le forme di aggregazione (sia unioni sia fusioni) possono fornire un forte incremento dell'efficienza in termini di output prodotto.

Va evidenziato, inoltre, che gli scenari di benchmark con le unioni virtuose e i comuni virtuosi mostrano anche un forte recupero di efficienza della spesa media per output composito che potrebbe migliorare del 46,4% nel caso di unioni virtuose e del 60,9% nel caso di comuni virtuosi.

Va però in questo caso tenuto presente che nella determinazione dell'output delle funzioni di polizia locale è compresa l'attività sanzionatoria, in particolare delle infrazioni stradali. Non è assodato che una ridotta attività in questo ambito significhi necessariamente un contenuto livello delle prestazioni erogato alla cittadinanza.

Tabella 10: Stima costi e risparmi in caso di Unione e di fusione dei comuni dell'Alpago

FC02U - Funzioni di Polizia Locale				
Variabili	COMUNI DELL'ALPAGO	SCENARIO 1 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili	SCENARIO 2 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili escluse le non virtuose	SCENARIO 3 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili virtuose
<b>Numero di addetti normalizzati</b>	<b>5,72</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		6,89	5,81	5,82
<i>Variazione</i>		-20,4%	-1,5%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		6,24	5,60	5,16
<i>Variazione</i>		-9,2%	2,1%	
<b>Spesa del Personale (euro)</b>	<b>198.573</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		239.112	201.594	202.027
<i>Variazione</i>		-20,4%	-1,5%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		216.796	194.495	179.239
<i>Variazione</i>		-9,2%	2,1%	
<b>Altre Spese (euro)</b>	<b>36.636</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		118.870	45.979	35.865
<i>Variazione</i>		-224,5%	-25,5%	
<b>Ipotesi di Fusione</b>		55.304	55.417	33.575
<i>Variazione</i>		-51,0%	-51,3%	
<b>Spesa Totale (euro)</b>	<b>235.209</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		357.982	247.573	237.891
<i>Variazione</i>		-52,2%	-5,3%	-1,1%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		272.100	249.912	212.814
<i>Variazione</i>		-15,7%	-6,3%	9,5%
<b>Totale Output composito storico (UL)</b>	<b>3,05</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		5,35	5,45	5,76
<i>Variazione</i>		75,4%	78,6%	88,8%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		6,42	6,35	7,06
<i>Variazione</i>		110,2%	108,2%	131,4%
<b>Spesa per output composito (euro)</b>	<b>77.075</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		66.868	45.428	41.281
<i>Variazione</i>		13,2%	41,1%	46,4%
<b>Ipotesi di Fusione</b>		42.414	39.335	30.131
<i>Variazione</i>		45,0%	49,0%	60,9%

## 6.6) Conclusioni per i comuni dell'Alpago

Nella Tabella 11 è riportata la sintesi dei risultati ottenuti per i comuni dell'Alpago con riferimento alle “Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo” e alle “Funzioni di Polizia Locale”.

Il numero complessivo di addetti normalizzati dei comuni dell'Alpago per tali funzioni è pari a 48,06 addetti. Prediligendo l'ipotesi dell'unione, il numero di addetti potrebbe scendere a 39,48 (scenario 1), a 35,08 (scenario 2) e a 31,36 (scenario 3). Anche nell'ipotesi di fusione il numero di addetti potrebbe arrivare a 32,85 (scenario 1), a 29,83 (scenario 2) e a 26,61 (scenario 3).

La spesa totale dei comuni dell'Alpago per tali funzioni, pari a 3.626.160 euro, nell'ipotesi di unione potrebbe passare a 3.432.025 euro (scenario 1), a 3.065.826 euro (scenario 2) e a 1.667.874 euro (scenario 3); mentre, nell'ipotesi di fusione, potrebbe passare a 2.397.153 euro (scenario 1), a 2.058.354 euro (scenario 2) e a 1.675.824 euro (scenario 3).

Il risparmio di spesa ottenibile dalle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo e dalle funzioni di polizia locale dei comuni dell'Alpago attraverso l'unione è stimabile in 194 mila euro (scenario 1) e potrebbe arrivare a 560 mila euro (scenario 2), per arrivare fino a 1.958.000 euro (scenario 3).

Il risparmio di spesa ottenibile dai comuni dell'Alpago attraverso la fusione è stimabile in 1.229.000 euro (scenario 1) e potrebbe arrivare a 1.568.000 euro (scenario 2), per arrivare fino a 1.950.000 euro (scenario 3).

Questi risparmi di spesa sono raggiungibili nel medio-lungo periodo.

Naturalmente i risparmi ottenibili nelle funzioni analizzate possono essere utilizzati, tenendo conto degli indirizzi provenienti dalla popolazione locale e a seguito delle relative scelte degli amministratori chiamati a realizzarli, sia per diminuire il carico tributario, sia per aumentare la quantità dei servizi complessivamente erogati, sia per migliorarne la qualità.

Tabella 11: Stima costi e risparmi in caso di Unione e di fusione dei comuni dell'Alpago

Funzioni generali e funzioni di polizia locale				
Variabili	COMUNI DELL'ALPAGO	SCENARIO 1 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili	SCENARIO 2 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili escluse le non virtuose	SCENARIO 3 Dimensionamento rispetto aggregazioni simili virtuose
<b>Numero di addetti normalizzati</b>	<b>48,06</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		<b>39,55</b>	<b>35,08</b>	<b>31,36</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>17,7%</b>	<b>27,0%</b>	<b>34,7%</b>
<b>Ipotesi di Fusione</b>		<b>32,85</b>	<b>29,83</b>	<b>26,61</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>31,6%</b>	<b>37,9%</b>	<b>44,6%</b>
<b>Spesa del Personale (euro)</b>	<b>1.832.771</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		<b>1.534.169</b>	<b>1.337.852</b>	<b>1.195.899</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>16,3%</b>	<b>27,0%</b>	<b>34,7%</b>
<b>Ipotesi di Fusione</b>		<b>1.245.646</b>	<b>1.134.099</b>	<b>1.006.892</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>32,0%</b>	<b>38,1%</b>	<b>45,1%</b>
<b>Altre Spese (euro)</b>	<b>1.793.390</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		<b>1.897.856</b>	<b>1.727.974</b>	<b>471.975</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>-5,8%</b>	<b>3,6%</b>	<b>73,7%</b>
<b>Ipotesi di Fusione</b>		<b>1.151.507</b>	<b>924.254</b>	<b>668.932</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>35,8%</b>	<b>48,5%</b>	<b>62,7%</b>
<b>Spesa Totale (euro)</b>	<b>3.626.160</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		<b>3.432.025</b>	<b>3.065.826</b>	<b>1.667.874</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>5,4%</b>	<b>15,5%</b>	<b>54,0%</b>
<b>Ipotesi di Fusione</b>		<b>2.397.153</b>	<b>2.058.354</b>	<b>1.675.824</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>33,9%</b>	<b>43,2%</b>	<b>53,8%</b>
<b>Totale Output composito storico</b>	<b>119,68</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		<b>106,05</b>	<b>108,84</b>	<b>100,14</b>
<i>Variazione</i>		<b>-11,4%</b>	<b>-9,1%</b>	<b>-16,3%</b>
<b>Ipotesi di Fusione</b>		<b>70,42</b>	<b>71,22</b>	<b>84,73</b>
<i>Variazione</i>		<b>-41,2%</b>	<b>-40,5%</b>	<b>-29,2%</b>
<b>Spesa per output composito</b>	<b>30.299</b>			
<b>Ipotesi di Unione</b>		<b>32.363</b>	<b>28.167</b>	<b>16.656</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>-6,8%</b>	<b>7,0%</b>	<b>45,0%</b>
<b>Ipotesi di Fusione</b>		<b>34.041</b>	<b>28.903</b>	<b>19.779</b>
<i>Efficientamento</i>		<b>-12,4%</b>	<b>4,6%</b>	<b>34,7%</b>