



Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Direzione Centrale della Finanza Locale

FUSIONI: Quali vantaggi?

Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica

R. Pacella – G. Milanetti – G. Verde

Febbraio 2015

Stampa e riproduzione a cura del Centro di riproduzione grafica della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali.



Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Direzione Centrale della Finanza Locale

FUSIONI: Quali vantaggi?

***Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di
minore dimensione demografica***

Dott. Roberto Pacella – Giorgio Milanetti – Dott. Giancarlo Verde

Febbraio 2015

Hanno collaborato, per la parte relativa alla Situazione delle fusioni approvate e al riepilogo delle assegnazioni finanziarie attribuite, il dott. M. Contaldo e le Rag. E. Di Rienzo e T. Scippa.





Sommario

<i>Premessa.</i>	<i>pag.</i>	<i>7</i>
<i>1. Cenni storici sulle fusioni di comuni.</i>	<i>pag.</i>	<i>8</i>
<i>2. Quadro normativo di riferimento per le fusioni tra comuni e legislazione recente.</i>	<i>pag.</i>	<i>9</i>
<i>3. Situazione delle fusioni approvate e riepilogo delle assegnazioni finanziarie attribuite.</i>	<i>pag.</i>	<i>11</i>
<i>4. Analisi delle spese complessive e correnti dei comuni per fascia demografica.</i>	<i>pag.</i>	<i>14</i>
<i>5. Ipotesi di intervento sulle spese del personale degli enti locali.</i>	<i>pag.</i>	<i>25</i>
<i>6. Conclusioni.</i>	<i>pag.</i>	<i>34</i>



Premessa.

Il presente studio va contestualizzato in un ambito di finanza pubblica attualmente caratterizzato, nel nostro Paese, da una congiuntura economica sfavorevole e da provvedimenti di riduzione della spesa pubblica che hanno interessato anche il comparto degli enti locali.

Da qui l'utilità di ipotizzare processi di razionalizzazione della spesa che possano liberare risorse a vantaggio delle collettività locali, anche attraverso l'incentivazione dei processi di accorpamento e di fusione tra i comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche, proprio al fine di superare l'inadeguatezza dimensionale di tali enti.

In questa sede saranno ipotizzati i vantaggi derivanti da un accorpamento dei comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche, in particolare quelli con popolazione fino a 3.000 abitanti, accorpendo gli stessi fino a raggiungere la dimensione di enti con popolazione almeno pari a 5.000 abitanti. Lo studio si sviluppa su due direttrici: da un lato una ipotesi di effetti che deriverebbero da un processo di razionalizzazione della spesa e di riduzione delle diseconomie di scala che caratterizzano gli enti appartenenti alle più ridotte fasce demografiche; dall'altro ipotizzando minori spese di personale e l'adozione di misure volte a riallineare le dotazioni organiche dei predetti enti al rapporto medio per abitante dei comuni appartenenti a fasce di maggiore dimensione demografica.

La fonte dei dati è costituita, per la prima parte del presente studio, dai certificati di conto consuntivo dei comuni relativi all'anno 2013, (pari a 7.236 su un totale complessivo di 8.093 enti), pervenuti al Ministero dell'interno e disaggregati nelle dodici fasce demografiche definite dall'articolo 156 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Per l'analisi relativa al personale, la base dati è costituita dal Censimento del personale in servizio presso gli enti locali relativo all'anno 2013, sempre curato dal Ministero dell'interno. Le informazioni sono state ricollegate, per quanto riguarda la relativa spesa (impegni), con i dati estratti dal certificato del conto consuntivo dei comuni per lo stesso anno (o comunque ultimo anno disponibile), per 7.866 comuni

su un totale complessivo di 8.093. Non sono stati presi in considerazione gli ulteriori vantaggi derivanti dalla riduzione dei costi della politica.

1. Cenni storici sulle fusioni di comuni.

Occorre preliminarmente osservare come l'esigenza di procedere a processi di fusione tra enti avesse già animato il legislatore negli anni 90. Dopo un primo periodo di applicazione emerse però la necessità di introdurre misure volte a rimuovere le cause ostative che non hanno consentito il decollo di tali procedure. La legge n. 142 del 1990 stabiliva, infatti, nella sua formulazione originaria, come, in previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, potessero costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi, prevedendo, in particolare, che entro dieci anni dalla costituzione dell'unione dovesse procedersi a fusione, pena lo scioglimento dell'unione stessa.

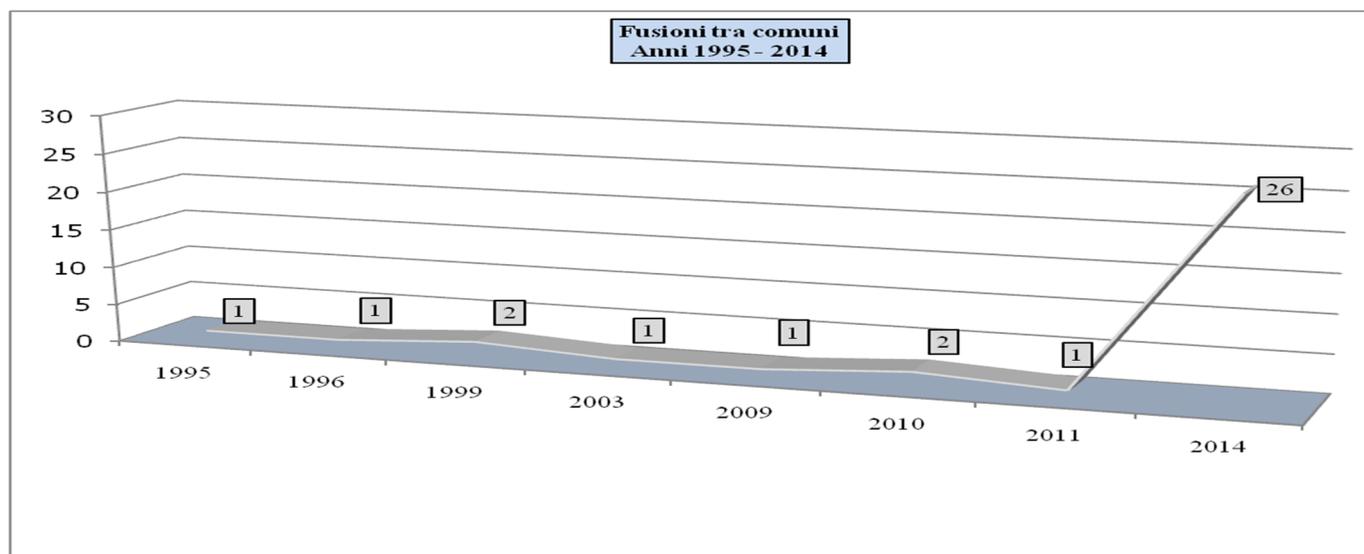
La prospettiva della fusione tra enti si rivelò, tuttavia, un disincentivo anche per i processi di unione tra enti, al punto che si resero necessari interventi legislativi che portarono alla modifica della norma. In tal senso, la successiva legge n. 265 del 1999 rese soltanto eventuale il processo di fusione, prevedendo forme di incentivazione all'associazionismo comunale.

Gli effetti derivanti da tale modifica normativa comportarono l'accelerazione dei processi di unione tra enti, passati dai 12 del 1999 ai 222 dell'anno 2003. Il fenomeno delle fusioni, in sostanza trascurabile nel decennio tra il 2000 ed il 2010, ha invece visto crescere la propria significatività solo nel recente periodo.

Nel grafico successivo vengono evidenziate, in relazione all'anno di istituzione, il numero di fusioni tra comuni realizzate nel periodo dal 1995 al 2014. L'incremento fatto registrare nell'ultimo periodo scaturisce dall'intervento realizzato con il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, con il quale sono stati previsti ulteriori incentivi finanziari per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi. Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, l'articolo 1, comma 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha, successivamente, previsto la destinazione di una quota del fondo di solidarietà comunale istituito dalla legge 228 del 2012, non inferiore, per

ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, all' incremento del contributo spettante ai comuni istituiti a seguito di fusione.

Grafico n. 1 – Fusioni tra comuni. Anni 1995 – 2014.



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

2. Quadro normativo di riferimento per le fusioni tra comuni e legislazione recente.

Appare utile fornire, preliminarmente, un quadro normativo di riferimento per le fusioni tra comuni. I principali provvedimenti che dal 1990 ad oggi hanno recato previsioni in materia sono riconducibili ai seguenti:

- Legge n. 142 del 1990 (articolo 11);
- Decreto – legge 25 novembre 1996, n. 599, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5 (articolo 1, comma 2);
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662 (articolo 1, comma 164);
- Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (articolo 15);
- Decreto Ministero dell'interno 1 settembre 2000, n. 318;
- Decreto – legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (articolo 20);
- Decreto del Ministero dell'interno del 10 ottobre 2012;

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (articolo 1, comma 730);
- Decreto – legge 6 marzo 2014, n. 16 (articolo 12);
- Legge 7 aprile 2014, n. 56 (articolo 1, comma 130);
- Decreto del Ministero dell'Interno dell'11 giugno 2014;
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (articolo 1, comma 450);
- Decreto Ministero dell'interno del 21 gennaio 2015.

La legge di stabilità per l'anno 2015, al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata, ha introdotto ulteriori misure volte a favorire i processi di unione e fusione di comuni. Nel dettaglio, per i comuni istituiti a seguito di fusione, che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando i limiti previsti dalla legislazione vigente e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato.

Da ultimo, con il decreto del Ministero dell'interno del 21 gennaio 2015, sono state definite, a decorrere dall'anno 2014, le modalità ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni istituiti dall'anno 2014 in conseguenza di procedure di fusione di comuni o fusione per incorporazione.

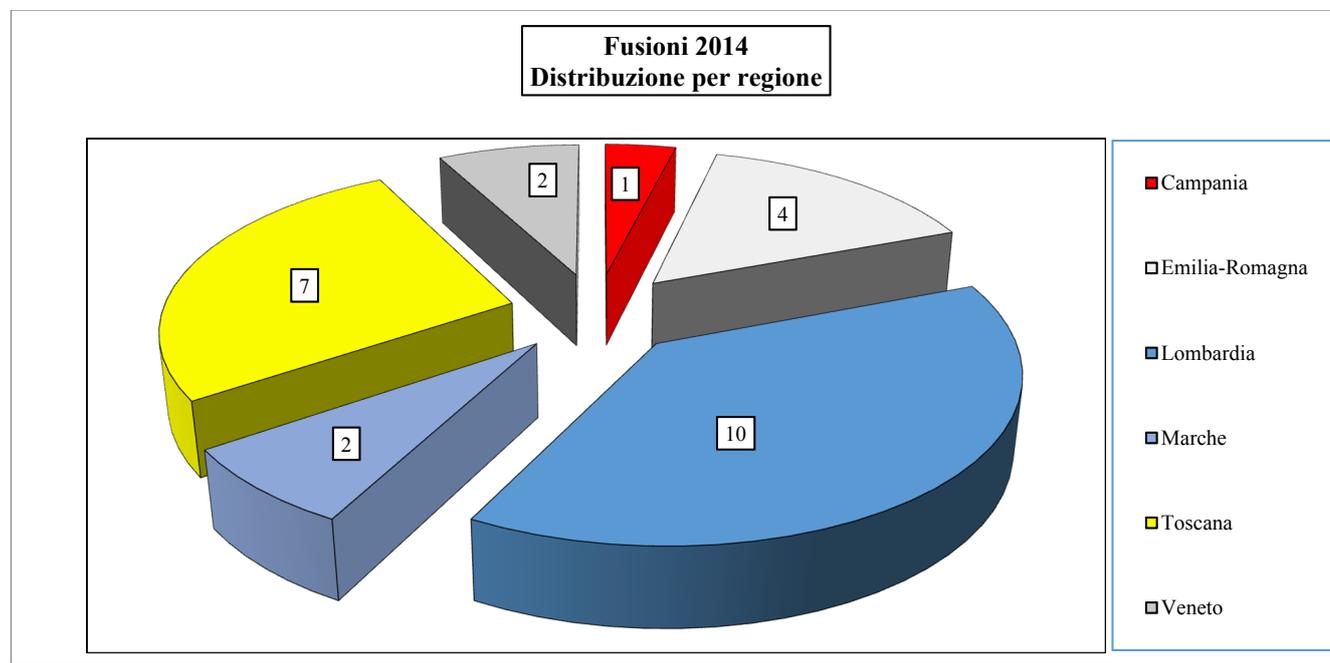
In particolare, ai suddetti enti spetta, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010. Tale contributo viene erogato entro il limite degli stanziamenti finanziari previsti ed in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 1,5 milioni di euro. L' ampliamento del numero di enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario originariamente attribuito.

3. Situazione delle fusioni approvate e riepilogo delle assegnazioni finanziarie attribuite.

Le fusioni tra comuni realizzate nel corso dell'anno 2014, pari a 26, sono concentrate in sei regioni (Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto), oltre il 65% delle quali raccolte nelle sole regioni Lombardia (con il più elevato numero di fusioni, pari a 10) e Toscana. Il numero complessivo dei comuni interessati risulta essere pari a 62 ed il contributo straordinario annuo complessivamente attribuito pari a 9,53 milioni di euro.

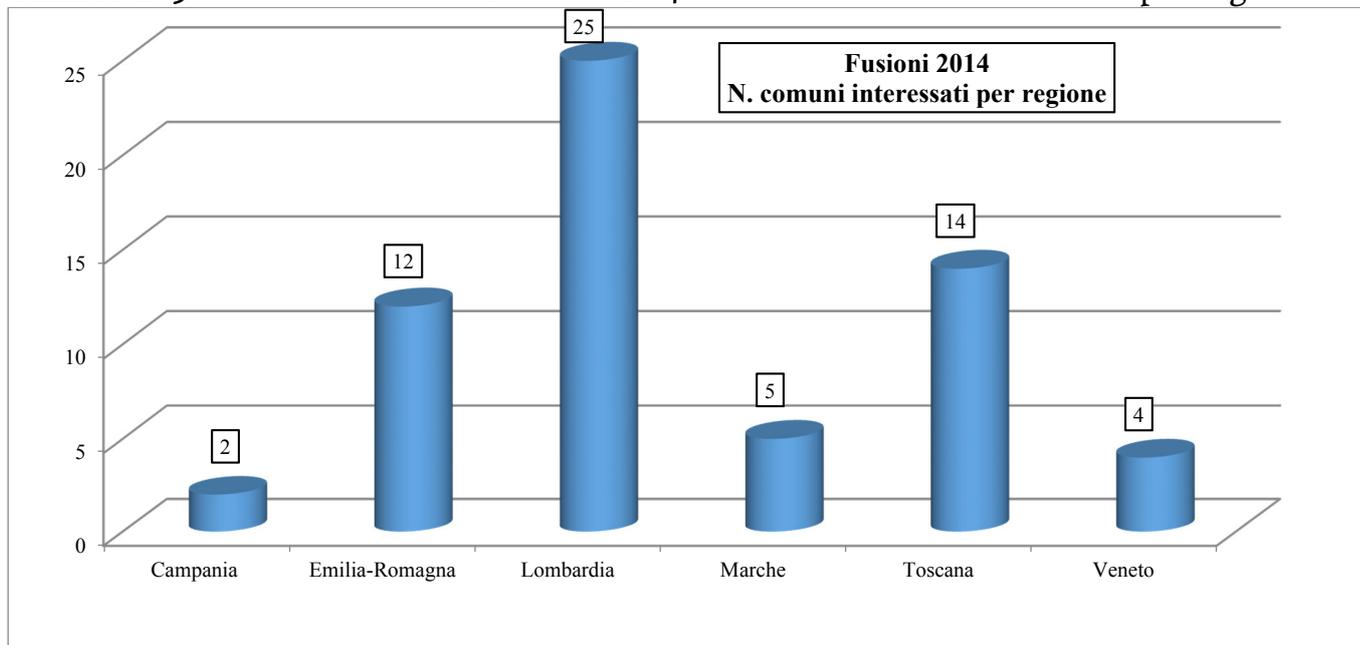
I successivi grafici n. 2, 3 e 4 evidenziano, per regione e con riferimento all'anno 2014, rispettivamente, la distribuzione delle fusioni realizzate, il numero dei comuni interessati da tali processi ed il contributo straordinario attribuito per tali finalità.

Grafico n. 2 – Fusioni tra comuni anno 2014. Distribuzione per regione.



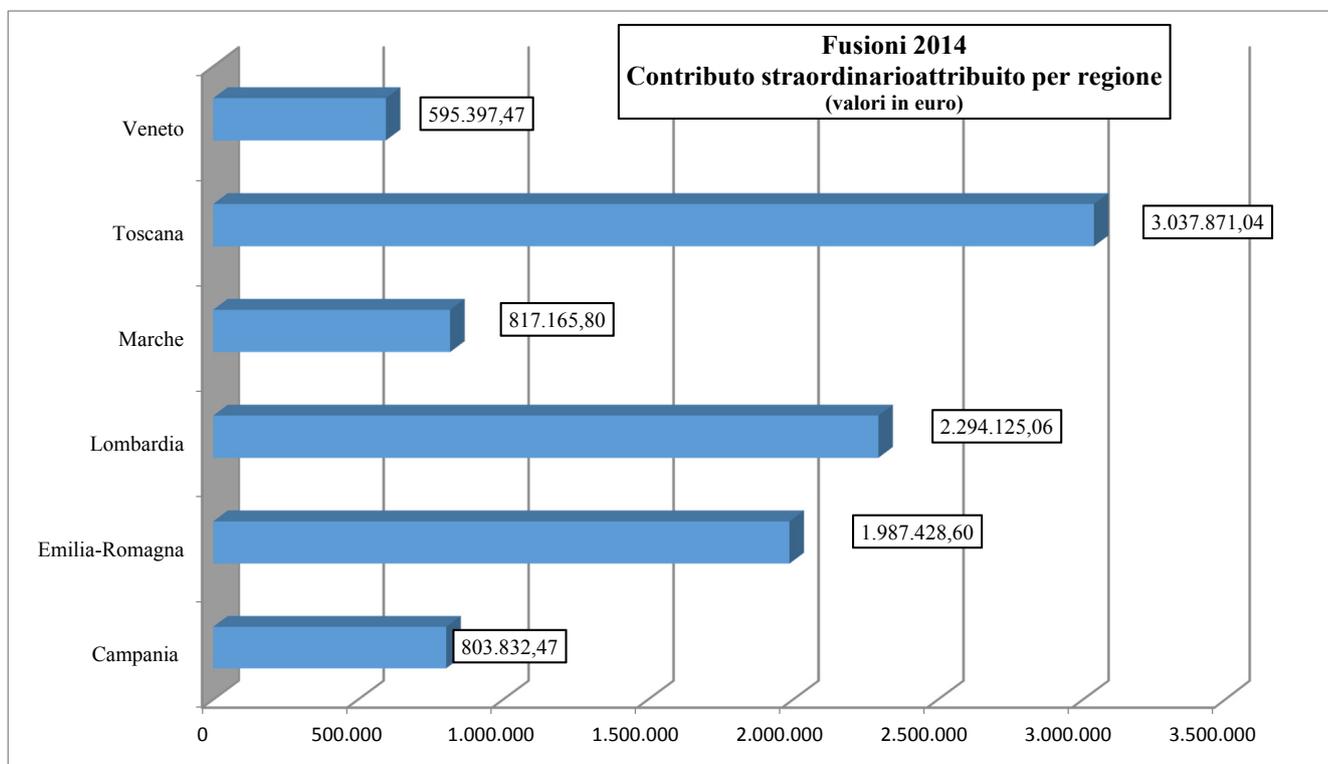
Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Grafico n. 3 – Fusioni tra comuni anno 2014. Numero comuni interessati per regione.



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Grafico n. 4 – Fusioni tra comuni anno 2014. Contributo straordinario attribuito per regione.



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

**Fusioni di comuni risultanti dalla documentazione trasmessa alla Direzione Centrale della Finanza Locale
Situazione anno 2014**

Regione	Provincia	Codice ente	N. fusioni	Denominazione fusione	Comuni facenti parte della fusione	Numero comuni interessati	Contributo straordinario annuale (importo arrotondato)	Scadenza
Campania	Avellino	4150080605	1	Fusione di Montoro (AV)	Montoro Superiore - Montoro Inferiore	2	803.832,47	2023
Campania			1			2	803.832,47	
Emilia Romagna	bologna	2080130585	1	Fusione di Valsamoggia (BO)	Bazzano - Castello di Serravalle- Crespellano- Monteveglio - Savigno	5	998.393,27	2023
Emilia Romagna	Ferrara	2080290085	1	Fusione di Fiscaglia (FE)	Migliaro - Migliarino - Massafiscaglia	3	504.707,05	2023
Emilia Romagna	Parma	2080560345	1	Fusione di Sissa Trecasali (PR)	Sissa - Trecasali	2	280.000,00	2023
Emilia Romagna	Rimini	2081010125	1	Fusione di Poggio Torriana (RN)	Torriana - Poggio Berni	2	204.328,28	2023
Emilia Romagna			4			12	1.987.428,60	
Lombardia	Como	1030241055	1	Fusione di Gravedona ed Uniti (CO)	Consiglio di Rumo- Gerasino- Gravedona	3	204.749,03	2020
Lombardia	Bergamo	1030121831	1	Fusione di Sant' Omobono Terme (BG)	Sant' Omobono Terme - Valsecca	2	200.295,23	2023
Lombardia	Bergamo	1030122145	1	Fusione di Val Brembilla (BG)	Brembilla - Gerosa	2	252.679,97	2023
Lombardia	Como	1030240191	1	Fusione di Bellagio (CO)	Bellagio - Civenna	2	149.869,31	2023
Lombardia	Como	1030240715	1	Fusione di Colverde (CO)	Drezzo - Gironico - Parè	3	244.341,88	2023
Lombardia	Lecco	1030980873	1	Fusione di Verderio (LC)	Verderio Inferiore - Verderio Superiore	2	257.073,25	2023
Lombardia	Pavia	1030570521	1	Fusione di Cornale e Bastida (PV)	Cornale - Bastida de' Dossi	2	77.541,67	2023
Lombardia	Varese	1030860801	1	Fusione di Maccagno con Pino e Veddasca (VA)	Maccagno - Pino sulla Sponda del Lago Maggiore - Veddasca	3	143.281,41	2023
Lombardia	Mantova	1030450065	1	Fusione di Borgo Virgilio (MN)	Virgilio - Borgoforte	2	513.694,97	2023
Lombardia	Como	1030242105	1	Fusione di Tremezzina (CO)	Lenno - Ossuccio - Tremezzo - Mezzegra	4	250.598,34	2023
Lombardia			10			25	2.294.125,06	
Marche	Ancona	3110030500	1	Fusione di Trecastelli (AN)	Ripe- Castel Colonna - Monterado	3	343.920,38	2023
Marche	Pesaro	3110590680	1	Fusione di Vallefoglia (PS)	Corbordolo - Sant'Angelo in Lizzola	2	473.245,42	2023
Marche			2			5	817.165,80	
Toscana	Arezzo	3090050095	1	Fusione di Castelfranco Pian di Scò (AR)	Pian di Scò - Castelfranco di Sopra	2	340.725,41	2023
Toscana	Firenze	3090300155	1	Fusione di Figline e Incisa Valdarno (FI)	Figline Valdarno - Incisa Valdarno	2	1.038.680,99	2023
Toscana	Lucca	3090430125	1	Fusione di Fabbriche di Vergemoli (LU)	Fabbriche di Vallico- Vergemoli	2	104.883,06	2023
Toscana	Pisa	3090620131	1	Fusione di Crespina Lorenzana (PI)	Crespina - Lorenzana	2	248.519,29	2023
Toscana	Arezzo	3090050321	1	Fusione di Pratovecchio Stia (AR)	Pratovecchio - Stia	2	316.164,83	2023
Toscana	Firenze	3090300421	1	Fusione di Scarperia e San Piero (FI)	Scarperia - San Piero a Sieve	2	488.339,92	2023
Toscana	Pisa	3090620075	1	Fusione di Casciana Terme Lari (PI)	Casciana Terme- Lari	2	500.557,54	2023
Toscana			7			14	3.037.871,04	
Veneto	Belluno	2050100421	1	Fusione di Quero Vas (BL)	Quero - Vas	2	194.658,96	2023
Veneto	Belluno	2050100311	1	Fusione di Longarone (BL)	Longarone - Castellavazzo	2	400.738,51	2023
Veneto			2			4	595.397,47	
Totale complessivo			26			62	9.535.820,44	

Fonte: Dati Ministero dell'interno.

4. Analisi delle spese complessive e correnti dei comuni per fascia demografica.

Le spese complessive dei comuni (impegnate), risultano essere pari a 81,32 miliardi di euro, delle quali oltre il 17% rappresentate da spese di personale.

Tabella A – Aggregato delle spese totali dei comuni per fascia demografica. Anno 2013.

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	N° enti (*)	Popolazione (*)	Totale Generale delle Spese	Spese di Personale	Spese per rimborso di prestiti	Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti	Pro capite
1	-	499	771	225.233	772.114.229	97.000.965	55.574.886	619.538.379	2.751
2	500	999	966	709.312	1.589.736.381	236.869.169	128.743.820	1.224.123.392	1.726
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	3.493.344.690	547.071.245	365.530.323	2.580.743.122	1.241
4	2.000	2.999	896	2.206.017	3.115.485.031	507.067.111	371.622.419	2.236.795.501	1.014
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	5.077.790.544	845.253.886	639.301.336	3.593.235.322	894
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	8.542.496.550	1.455.694.927	908.249.631	6.178.551.992	817
7	10.000	19.999	624	8.601.248	9.666.239.416	1.676.671.032	1.134.964.479	6.854.603.905	797
8	20.000	59.999	353	11.587.544	14.270.517.227	2.453.241.825	2.248.437.471	9.568.837.931	826
9	60.000	99.999	51	3.856.470	6.874.193.913	997.353.935	1.040.052.103	4.836.787.874	1.254
10	100.000	249.999	33	4.755.784	7.995.999.096	1.411.341.563	1.390.305.841	5.194.351.692	1.092
11	250.000	499.999	6	1.849.679	3.994.983.422	746.724.138	667.739.078	2.580.520.206	1.395
12	500.000	OLTRE	6	6.926.327	15.935.834.198	2.868.281.410	1.565.456.427	11.502.096.361	1.661
TOTALE			7.236	54.383.611	81.328.734.697	13.842.571.206	10.515.977.814	56.970.185.677	1.048

(*) su un totale di 8.093 enti e una popolazione totale di 59.413.697 abitanti

Fonte: Dati Ministero dell'interno

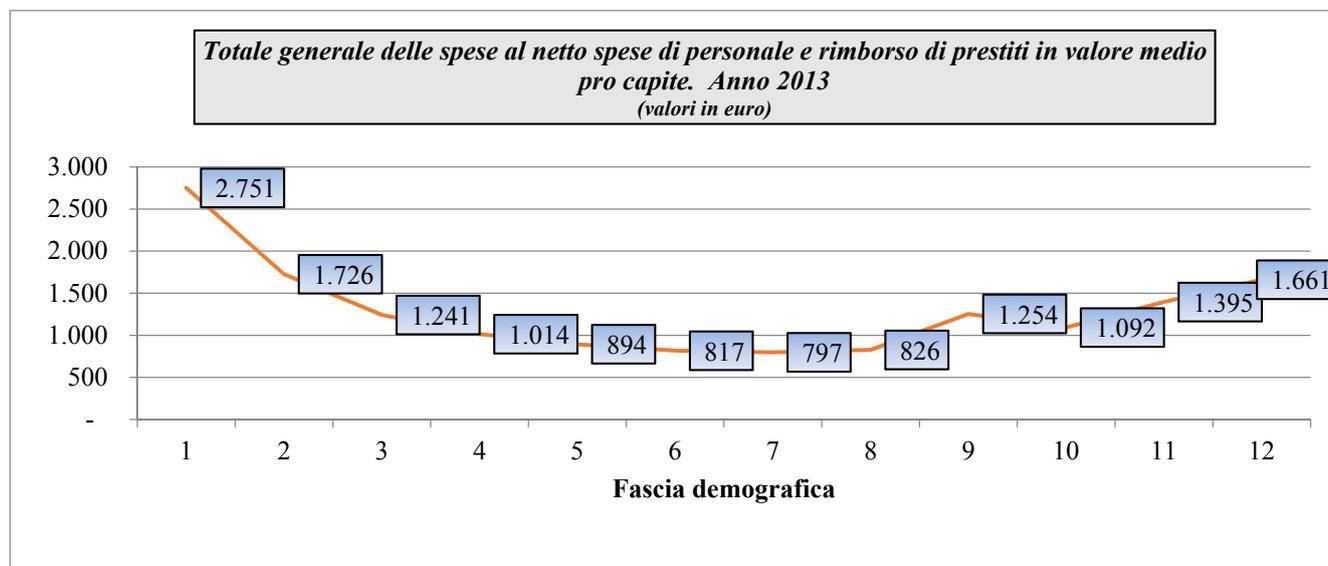
Come si evince dalla tabella A e dal grafico n. 5, il totale generale delle spese in valore medio pro capite, al netto di quelle per il personale e per rimborsi di prestiti, segue una distribuzione marcatamente disomogenea, con i valori minimi di spesa coincidenti con le fasce medie (6°-7° fascia) ed i valori massimi in corrispondenza sia delle fasce inferiori che di quelle superiori. Il dato della 9° fascia, anomalo rispetto all'andamento generale della curva, è dovuto all'alto valore della spesa pro capite media del comune dell'Aquila causata dagli interventi straordinari eseguiti a seguito dei noti eventi sismici che hanno interessato il comune.

L'andamento evidenziato è diretta conseguenza anche dei problemi di ottimale dimensionamento dei comuni per la gestione delle risorse. Per i piccoli comuni si evidenziano, infatti, diseconomie di scala che rendono maggiormente onerosa la gestione dei servizi¹. Di contro, per i comuni di maggiore dimensione demografica esiste la necessità di un sovradimensionamento dei servizi legato alla funzione di

¹ I comuni con popolazione a 5.000 abitanti risultano essere, con riferimento all'anno 2013, 5.698 su 8.093 e rappresentano oltre il 70% del totale complessivo.

polo di attrazione per i comuni limitrofi di minore dimensioni. Le risorse mostrano analogie con l'andamento delle spese, per compensare tale fenomeno.

Grafico 5 – Distribuzione della spesa totale (al netto della spesa di personale e di rimborso prestiti), in valore medio pro capite, per fascia demografica.



Fonte: Dati Ministero dell'interno

Le spese correnti dei comuni (impegnate) (Tabella B) risultano essere pari a 52,22 miliardi di euro, delle quali circa il 26,50% rappresentate da spese del personale.

Tabella B - Aggregato della spesa corrente dei comuni per fascia demografica. Anno 2013.

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	N° enti (*)	Popolazione (*)	Spese correnti (**)	Pro capite	Spese Personale	Pro capite	Spese correnti (**) al netto spese di personale	Pro capite
1	-	499	771	225.233	339.672.538	1.508	97.000.965	431	242.671.573	1.077
2	500	999	966	709.312	805.333.858	1.135	236.869.169	334	568.464.689	801
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	1.926.586.394	927	547.071.245	263	1.379.515.148	663
4	2.000	2.999	896	2.206.017	1.854.420.214	841	507.067.111	230	1.347.353.103	611
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	3.184.275.421	792	845.253.886	210	2.339.021.535	582
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	5.543.176.160	733	1.455.694.927	192	4.087.481.233	540
7	10.000	19.999	624	8.601.248	6.467.923.401	752	1.676.671.032	195	4.791.252.369	557
8	20.000	59.999	353	11.587.544	9.335.970.406	806	2.453.241.825	212	6.882.728.581	594
9	60.000	99.999	51	3.856.470	3.814.360.108	989	997.353.935	259	2.817.006.172	730
10	100.000	249.999	33	4.755.784	5.141.965.513	1.081	1.411.341.563	297	3.730.623.951	784
11	250.000	499.999	6	1.849.679	2.654.868.596	1.435	746.724.138	404	1.908.144.457	1.032
12	500.000	OLTRE	6	6.926.327	11.161.402.616	1.611	2.868.281.410	414	8.293.121.206	1.197
TOTALE			7.236	54.383.611	52.229.955.224	960	13.842.571.206	255	38.387.384.018	706

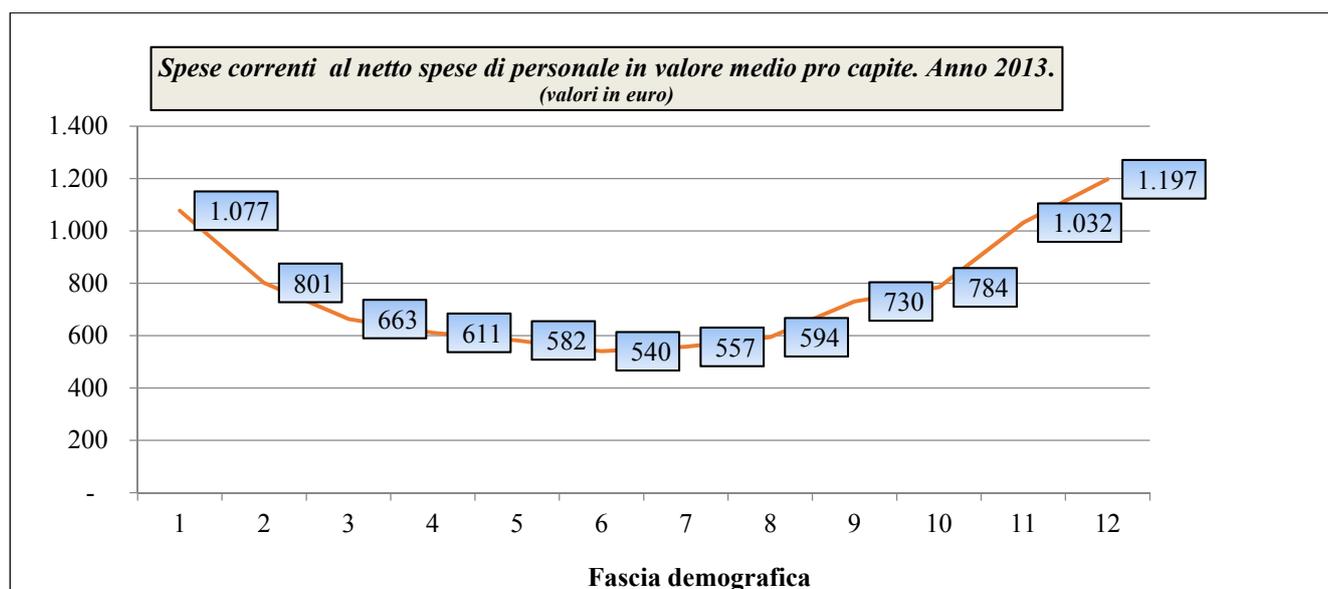
(*) su un totale di 8.093 enti e una popolazione totale di 59.413.697 abitanti

(**) al netto della spesa per alimentazione del Fondo di solidarietà comunale

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Come si evince dalla tabella B e dal grafico 6, il totale delle spese correnti, al netto di quelle per il personale segue una distribuzione in gran parte simile a quella delle spese complessive, con i valori minimi di spesa coincidenti con le fasce medie (6°-7° fascia) e valori massimi in corrispondenza sia delle fasce inferiori che di quelle superiori.

Grafico 6 – Distribuzione della spesa corrente in valore medio pro capite al netto delle spese di personale per fascia demografica.



Fonte: Dati Ministero dell'interno

E' possibile ora sviluppare una proiezione sugli effetti sulle spese derivanti da un processo di fusione dei comuni appartenenti alle prime quattro fasce, in enti con popolazione di almeno 3.000 abitanti. A tal fine viene sommata la popolazione dei comuni da aggregare (1°, 2°, 3° e 4° fascia) ipotizzando l'accorpamento degli stessi in enti appartenenti alla 5° fascia (3.000-4.999 abitanti). Viene calcolato, quindi, l'ammontare delle spese teoriche, moltiplicando la popolazione per la spesa pro capite media degli enti appartenenti a tale fascia, depurata da possibili dati anomali determinati da situazioni particolari o da interventi straordinari di spesa. La metodologia applicata è la seguente:

- Si calcola la media dei valori pro capite delle spese correnti e totali nette degli enti appartenenti alla 5° fascia demografica;
- Si determina per tali enti il valore della deviazione standard²;

² La deviazione standard, o **scarto quadratico medio**, è un indice di dispersione statistico, è cioè una stima della variabilità di un dato numero di **dati intorno ad un indice di posizione, quale la media aritmetica**. Si tratta di uno dei modi per rappresentare la dispersione dei dati attorno al valore atteso.

- c) Si somma al valore della media pro capite il valore della deviazione standard;
 d) Si rideterminano le medie (correnti e totali) prendendo in esame i soli enti della 5° fascia che hanno un valore pro capite di spesa compreso nell' intervallo valore medio +/- deviazione.

Ne deriva:

Tabella C e C bis – Medie pro capite ricalcolate, per fascia demografica, delle spese correnti dei comuni al netto delle spese di personale e delle spese totali dei comuni, al netto di spese di personale e rimborso prestiti. Aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.).

Tab. C

<i>Spese correnti al netto spese di personale</i>			
<i>Fascia</i>	<i>Media pro capite</i>	<i>Dev. Standard</i>	<i>Media pro capite ricalcolata</i>
5	582	271	520

Tab. C bis

<i>Spese Totali al netto spese di personale e rimborso di prestiti</i>			
<i>Fascia</i>	<i>Media pro capite</i>	<i>Dev. Standard</i>	<i>Media pro capite ricalcolata</i>
5	894	533	780

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Applicando le medie pro capite così ricalcolate alla popolazione aggregata dei comuni appartenenti alle prime 4 fasce, si ottiene una nuova proiezione delle spese, riportata nelle tabelle D e E:

Tabella D – Aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.).

<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti...</i>	<i>ad abitanti</i>	<i>N° enti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Spese correnti al netto delle spese di personale</i>	<i>Pro capite</i>	<i>Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti</i>	<i>Pro capite</i>
1	0	499	771	225.233	242.671.573	1.077	619.538.379	2.751
2	500	999	966	709.312	568.464.689	801	1.224.123.392	1.726
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	1.379.515.148	663	2.580.743.122	1.241
4	2.000	2.999	896	2.206.017	1.347.353.103	611	2.236.795.501	1.014
TOTALE			4.059	5.219.870	3.538.004.513	678	6.661.200.394	1.276

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella E – Proiezione delle spese calcolate accorpando i comuni appartenenti alle prime quattro fasce demografiche nella 5° fascia.

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	N° enti	Popolazione	Spese correnti al netto delle spese di personale	Pro capite	Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti	Pro capite
5 - Aggr. > 3000				5.219.870	2.714.332.400	520	4.071.498.600	780
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	2.339.021.535	582	3.593.235.322	894
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	4.087.481.233	540	6.178.551.992	817
7	10.000	19.999	624	8.601.248	4.791.252.369	557	6.854.603.905	797
8	20.000	59.999	353	11.587.544	6.882.728.581	594	9.568.837.931	826
9	60.000	99.999	51	3.856.470	2.817.006.172	730	4.836.787.874	1.254
10	100.000	249.999	33	4.755.784	3.730.623.951	784	5.194.351.692	1.092
11	250.000	499.999	6	1.849.679	1.908.144.457	1.032	2.580.520.206	1.395
12	500.000	OLTRE	6	6.926.327	8.293.121.206	1.197	11.502.096.361	1.661
T O T A L E				54.383.611	37.563.711.905	691	54.380.483.883	1.000

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Nel dettaglio, sono state determinate, rispettivamente, le spese correnti, al netto delle spese di personale ed il totale generale delle spese, al netto delle spese di personale e rimborso dei prestiti, in valore assoluto e medio pro capite, dei comuni appartenenti alle prime quattro fasce demografiche. Si è provveduto quindi ad applicare le rispettive *medie pro capite ricalcolate*, con riferimento al valore base corrispondente a quello dei comuni appartenenti alla quinta fascia di cui alle Tabelle C e C bis (pari a 520 e 780 euro), alla popolazione complessiva risultante dall'accorpamento dei comuni appartenenti alle prime cinque fasce (pari a 5.219.870 abitanti), definendo le relative proiezioni.

Confrontando i nuovi dati (tabella E) con i dati iniziali (tabella B e tabella A) i risparmi teorici sulle tipologie di spesa prese in esame risultano evidenziati nella Tabella F.

Tabella F– Risparmi teorici.

Table di riferimento	Spese correnti al netto delle spese di personale	Pro capite	Table di riferimento	Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti	Pro capite
Tab. E	37.563.711.905	691	Tab. E	54.380.483.883	1.000
Tab. B	38.387.384.018	706	Tab. A	56.970.185.677	1.048
Differenza	- 823.672.113	- 15		- 2.589.701.794	- 48

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Se invece si estendesse l'accorpamento dei comuni anche a quelli appartenenti alla 5° fascia, la proiezione teorica delle spese, calcolate con la metodologia descritta nella precedente ipotesi di accorpamento risulterebbe la seguente:

Tabella G e G bis – Medie pro capite ricalcolate, per fascia demografica, delle spese correnti dei comuni al netto delle spese di personale e delle spese totali dei comuni, al netto di spese di personale e rimborso prestiti. Aggregazione delle prime cinque fasce demografiche (0-4.999 ab.).

Tab. G

<i>Spese correnti al netto spese di personale</i>			
<i>Fascia</i>	<i>Media pro capite</i>	<i>Dev. Standard</i>	<i>Media pro capite ricalcolata</i>
6	540	272	489

Tab. G bis

<i>Spese Totali al netto spese di personale e rimborso di prestiti</i>			
<i>Fascia</i>	<i>Media pro capite</i>	<i>Dev. Standard</i>	<i>Media pro capite ricalcolata</i>
6	817	539	725

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Applicando le medie pro capite così ricalcolate alla popolazione aggregata dei comuni appartenenti alle prime cinque fasce, si ottiene una nuova proiezione delle spese, riportata nelle tabelle H e I:

Tabella H – Aggregazione delle prime cinque fasce demografiche (0-4.999 ab.).

<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti...</i>	<i>ad abitanti</i>	<i>N° enti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Spese correnti al netto delle spese di personale</i>	<i>Pro capite</i>	<i>Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti</i>	<i>Pro capite</i>
1	0	499	771	225.233	242.671.573	1.077	619.538.379	2.751
2	500	999	966	709.312	568.464.689	801	1.224.123.392	1.726
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	1.379.515.148	663	2.580.743.122	1.241
4	2.000	2.999	896	2.206.017	1.347.353.103	611	2.236.795.501	1.014
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	2.339.021.535	582	3.593.235.322	894
TOTALE			5.093	9.240.518	5.877.026.048	636	10.254.435.716	1.110

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella I – Proiezione delle spese calcolate accorpando i comuni appartenenti alle prime cinque fasce demografiche nella 6° fascia .

<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti...</i>	<i>ad abitanti</i>	<i>N° enti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Spese correnti al netto delle spese di personale</i>	<i>Pro capite</i>	<i>Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti</i>	<i>Pro capite</i>
6 -Agg > 5000				9.240.518	4.518.613.302	489	6.699.375.550	725
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	4.087.481.233	540	6.178.551.992	817
7	10.000	19.999	624	8.601.248	4.791.252.369	557	6.854.603.905	797
8	20.000	59.999	353	11.587.544	6.882.728.581	594	9.568.837.931	826
9	60.000	99.999	51	3.856.470	2.817.006.172	730	4.836.787.874	1.254
10	100.000	249.999	33	4.755.784	3.730.623.951	784	5.194.351.692	1.092
11	250.000	499.999	6	1.849.679	1.908.144.457	1.032	2.580.520.206	1.395
12	500.000	OLTRE	6	6.926.327	8.293.121.206	1.197	11.502.096.361	1.661
TOTALE			-	54.383.611	37.028.971.272	681	53.415.125.511	982

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Le riduzioni (teoriche) di spesa ottenute con tale operazione di accorpamento, calcolate rispetto ai dati reali, così come risultano dai conti consuntivi 2013, risultano essere :

Tabella J – Risparmi teorici.

<i>Tabella di riferimento</i>	<i>Spese correnti al netto delle spese di personale</i>	<i>Pro capite</i>		<i>Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti</i>	<i>Pro capite</i>
Tab. I	37.028.971.272	681	Tab. I	53.415.125.511	982
Tab. B	38.387.384.018	706	Tab. A	56.970.185.677	1.048
Differenza	- 1.358.412.746	- 25		- 3.555.060.166	- 66

Fonte: Dati Ministero dell'interno

In conclusione, dalle due ipotesi di accorpamento formulate, emerge che il massimo di riduzione teorica delle spese si ottiene accorpando i comuni in enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, principalmente in relazione al minor valore delle medie pro capite teoriche stimate per questi ultimi. Il riferimento alla fascia demografica limite è quello di cui all'articolo 15, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale prevede che non possano 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.

Dal lato delle entrate, la successiva Tabella K mostra l'aggregato delle entrate tributarie e complessive dei comuni per fascia demografica in valore assoluto e medio pro capite.

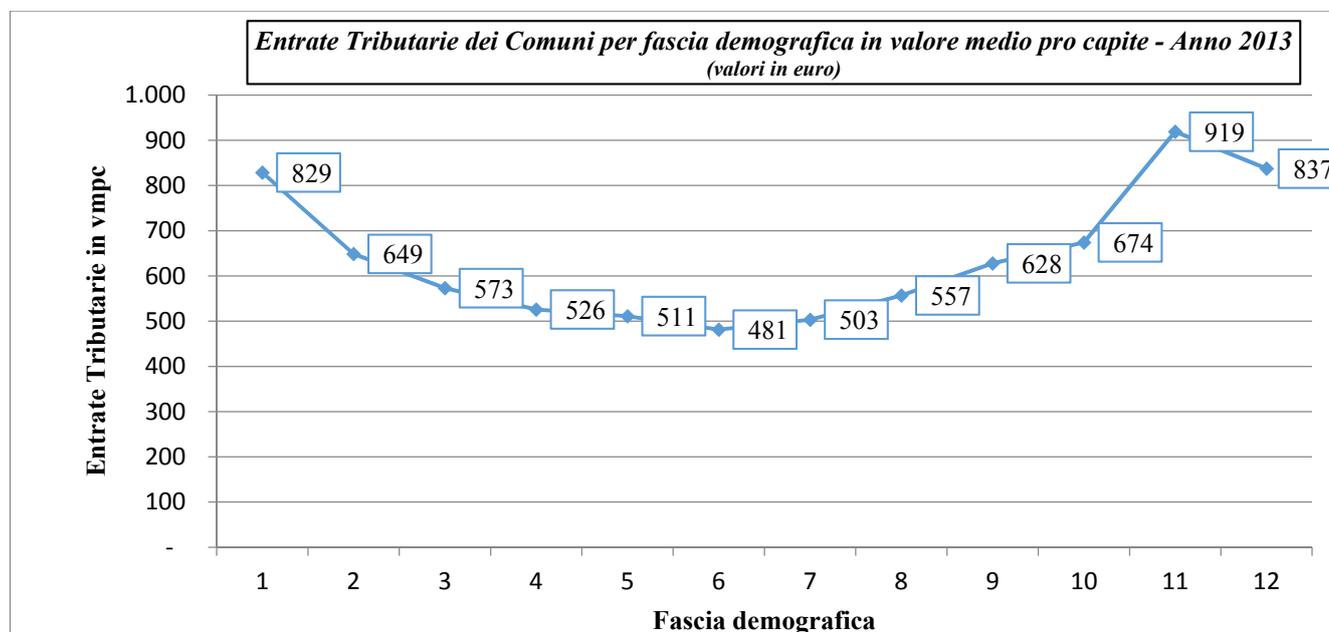
Tabella K - Aggregato delle entrate tributarie dei comuni per fascia demografica. Anno 2013.

<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti</i>	<i>Ad abitanti</i>	<i>N° enti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Entrate tributarie</i>	<i>M.p.c. Tributarie</i>
1	0	499	771	225.233	186.656.627	829
2	500	999	966	709.312	460.085.197	649
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	1.191.525.500	573
4	2.000	2.999	896	2.206.017	1.159.995.345	526
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	2.055.317.117	511
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	3.642.382.114	481
7	10.000	19.999	624	8.601.248	4.329.894.418	503
8	20.000	59.999	353	11.587.544	6.452.835.382	557
9	60.000	99.999	51	3.856.470	2.421.371.064	628
10	100.000	249.999	33	4.755.784	3.205.659.482	674
11	250.000	499.999	6	1.849.679	1.699.751.743	919
12	500.000	Oltre	6	6.926.327	5.799.980.716	837
TOTALE			7.236	54.383.611	32.605.454.706	600

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Dal successivo grafico 7, emerge come dal processo di fusione ipotizzato, attraverso l'accorpamento in enti appartenenti almeno alla quinta o sesta fascia deriverebbe, quale conseguenza, una diminuzione delle entrate tributarie.

Grafico 7 – Totale Entrate tributarie dei comuni in valore medio pro capite. Anno 2013.



Fonte: Dati Ministero dell'interno

Sviluppando, in analogia alla procedura seguita dal lato della spesa, una proiezione circa gli effetti dal lato delle entrate, derivanti da un processo di fusione dei comuni appartenenti alle prime quattro fasce, in enti con popolazione di almeno 3.000 abitanti, adottando la metodologia già descritta, si evidenzia.

Tabella L – Medie pro capite ricalcolate, per fascia demografica, delle entrate tributarie dei comuni. Aggregazione, rispettivamente, delle prime quattro e cinque fasce demografiche (0-2.999 ab. e 0 - 4.999 ab.) nella quinta e sesta fascia.

Entrate Tributarie			
Fascia	Media pro capite Entrate Tributarie	Devianza standard Entrate tributarie	Media pro capite ricalcolata Entrate Tributarie (*)
5	511	205	485

Entrate Tributarie			
Fascia	Media pro capite Entrate Tributarie	Devianza standard Entrate tributarie	Media pro capite ricalcolata Entrate Tributarie (*)
6	481	251	446

(*) Escludendo i valori pro capite che si discostano dalla media del valore della devianza standard.

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Applicando le medie pro capite così ricalcolate alla popolazione aggregata dei comuni appartenenti alle prime 4 fasce, si ottiene una nuova proiezione delle entrate, riportata nelle tabelle M e N:

Tabella M – Aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.).

Fascia	Da abitanti	ad abitanti	N° enti	Popolazione	Entrate tributarie	M.p.c. Tributarie
1	0	499	771	225.233	186.656.627	829
2	500	999	966	709.312	460.085.197	649
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	1.191.525.500	573
4	2.000	2.999	897	2.206.017	1.159.995.345	526
TOTALE			4.060	5.219.870	2.998.262.669	574

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella N – Proiezione delle entrate tributarie calcolate accorpando i comuni appartenenti alle prime quattro fasce demografiche nella 5° fascia.

Fascia	Da abitanti	ad abitanti	N° enti	Popolazione	Entrate tributarie	M.p.c. Tributarie
	Aggregati > 3.000 ab.			5.219.870	2.531.636.950	485
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	2.055.317.117	511
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	3.642.382.114	481
7	10.000	19.999	623	8.601.248	4.329.894.418	503
8	20.000	59.999	353	11.587.544	6.452.835.382	557
9	60.000	99.999	51	3.856.470	2.421.371.064	628
10	100.000	249.999	33	4.755.784	3.205.659.482	674
11	250.000	499.999	6	1.849.679	1.699.751.743	919
12	500.000	Oltre	6	6.926.327	5.799.980.716	837
TOTALE				54.383.611	32.138.828.987	591

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Sono state determinate le entrate tributarie dei comuni appartenenti alle prime quattro fasce demografiche. Si è provveduto quindi ad applicare la *media pro capite ricalcolata* con riferimento al valore base corrispondente a quello dei comuni appartenenti alla quinta fascia di cui alla Tabella L (pari a 485 euro) alla popolazione complessiva risultante dall'accorpamento dei comuni appartenenti alle prime cinque fasce (pari a 5.219.870 abitanti), definendo così le relative proiezioni

Confrontando i nuovi dati (tabella N) con i dati iniziali (tabella K) le minori entrate prospettate risultano evidenziati dalla Tabella O.

Tabella O – Minori entrate ipotetiche derivanti dall'aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.).

MINORI ENTRATE	Tributarie
	466.625.719

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Se invece si estendesse l'accorpamento dei comuni anche a quelli appartenenti alla 5° fascia, la proiezione teorica delle entrate, calcolate con la metodologia descritta nella precedente ipotesi di accorpamento risulterebbe la seguente:

Applicando le medie pro capite così ricalcolate alla popolazione aggregata dei comuni appartenenti alle prime 5 fasce, si ottiene una nuova proiezione delle entrate, riportata nelle tabelle P e Q:

Tabella P – Aggregazione delle prime cinque fasce demografiche (0-4.999 ab.).

Fascia	Da abitanti.	Ad abitanti	N° enti	Popolazione	Entrate tributarie	M.p.c. Tributarie
1	0	499	771	225.233	186.656.627	829
2	500	999	966	709.312	460.085.197	649
3	1.000	1.999	1.426	2.079.308	1.191.525.500	573
4	2.000	2.999	896	2.206.017	1.159.995.345	526
5	3.000	4.999	1.034	4.020.648	2.055.317.117	511
TOTALE			5.093	9.240.518	5.053.579.787	547

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella Q – Proiezione delle entrate tributarie e complessive calcolate accorpando i comuni appartenenti alle prime cinque fasce demografiche nella 6° fascia.

Fascia	Da abitanti.	Ad abitanti	N° enti	Popolazione	Entrate tributarie	M.p.c. Tributarie
	Aggregati > 5.000 ab.			9.240.518	4.121.271.028	446
6	5.000	9.999	1.070	7.566.041	3.642.382.114	481
7	10.000	19.999	624	8.601.248	4.329.894.418	503
8	20.000	59.999	353	11.587.544	6.452.835.382	557
9	60.000	99.999	51	3.856.470	2.421.371.064	628
10	100.000	249.999	33	4.755.784	3.205.659.482	674
11	250.000	499.999	6	1.849.679	1.699.751.743	919
12	500.000	Oltre	6	6.926.327	5.799.980.716	837
TOTALE				54.383.611	31.673.145.947	582

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Confrontando i nuovi dati (tabella Q) con i dati iniziali (tabella K) le minori entrate prospettate risultano evidenziati dalla Tabella R.

Tabella R – Minori entrate ipotetiche derivanti dall'aggregazione delle prime cinque fasce demografiche (0-4.999 ab.).

MINORI ENTRATE	Tributarie
	932.308.759

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Sebbene dal processo di fusione ipotizzato potrebbe derivare, ovviamente nel tempo, un minor gettito delle entrate in conseguenza dei minori valori medi pro capite registrati per i comuni appartenenti alle fasce demografiche quinta e sesta, il dato può essere letto come indubbio

vantaggio per le collettività locali, in termini di minore pressione fiscale esercitata³ o, in alternativa, qualora si scegliesse di mantenere inalterata la pressione fiscale esercitata sulle collettività locali, di maggiori risorse da destinare all'incremento della qualità dei servizi offerti.

³ Considerato che i comuni di piccola dimensione demografica evidenziano spesso una scarsa base imponibile relativamente ai principali tributi locali e che le aliquote applicate registrano spesso valori superiori al livello medio nazionale.

5. Ipotesi di intervento sulle spese del personale degli enti locali.

E' possibile anche stimare i possibili effetti, sui bilanci dei comuni di piccola dimensione demografica, derivanti dall'introduzione del fattore *spese di Personale*, per effetto dell'adozione di misure volte a riallineare le relative dotazioni organiche al rapporto medio dipendenti per abitanti proprio degli enti appartenenti alle fasce di maggiore dimensione demografica.

La base dati è costituita dal Censimento del personale degli enti locali per l'anno 2013. Tali informazioni, per quanto riguarda la relativa spesa (impegni), sono state raccordate con i dati estratti dal certificato del conto consuntivo dei comuni per lo stesso anno (o ultimo disponibile).

E' opportuno premettere che i dati relativi alle spese di personale estratti dai certificati di conto consuntivo dei comuni sono stati associati ai soli comuni censiti. I disallineamenti tra i dati relativi alle spese di personale contenuti nelle tabelle che seguono e quelli contenuti nelle tabelle di cui alla prima parte del presente studio, trovano questa spiegazione e traggono pertanto origine dalla metodologia adottata.

Dalla tabella S e dai grafici che seguono si evidenzia come l'incidenza media delle spese di personale, in rapporto a quelle correnti, raggiunge il significativo valore medio nazionale del 26,80 per cento. Focalizzando l'attenzione sui comuni di minore dimensione demografica si rileva come tale incidenza sia più significativa per tali enti, registrando valori percentuali superiori a quello medio nazionale. Il picco si raggiunge in corrispondenza dei comuni appartenenti alla fascia 500-999 abitanti (29,98%).

Tabella S – Analisi spese del personale.

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	Enti	Popolazione	Dirigenti	Non dirigenti	Totale personale	N° di personale ogni 1.000 abitanti	Differenza in % sul totale	Spese di personale	Spesa media per unità di personale	Differenza in % sul totale	Spese correnti	Spese personale / Spese correnti (%)
1	0	499	810	239.937	0	2.295	2.295	9,57	53,45	104.920.180	45.717	12,55	366.187.407	28,65
2	500	999	1.065	783.048	9	5.873	5.882	7,51	20,51	262.758.715	44.672	9,98	876.331.050	29,98
3	1.000	1.999	1.548	2.254.452	1	13.539	13.540	6,01	-3,65	606.988.721	44.829	10,37	2.072.143.388	29,29
4	2.000	2.999	960	2.360.624	2	12.321	12.323	5,22	-16,25	550.733.219	44.691	10,03	1.972.214.299	27,92
5	3.000	4.999	1.111	4.321.594	3	21.954	21.957	5,08	-18,49	922.936.522	42.034	3,48	3.411.951.501	27,05
6	5.000	9.999	1.172	8.296.110	25	39.620	39.645	4,78	-23,33	1.612.180.489	40.665	0,11	6.044.500.915	26,67
7	10.000	19.999	695	9.558.058	240	48.115	48.355	5,06	-18,84	1.887.977.220	39.044	-3,88	7.166.003.554	26,35
8	20.000	59.999	404	13.239.669	946	70.685	71.631	5,41	-13,20	2.822.310.151	39.401	-3,00	10.531.934.412	26,80
9	60.000	99.999	55	4.145.559	368	27.311	27.679	6,68	7,12	1.071.912.305	38.727	-4,66	4.094.361.943	26,18
10	100.000	249.999	34	4.872.630	516	33.578	34.094	7,00	12,26	1.441.381.713	42.277	4,08	5.248.567.211	27,46
11	250.000	499.999	6	1.849.679	265	18.037	18.302	9,89	58,74	746.724.140	40.800	0,45	2.654.868.596	28,13
12	500.000	OLTRE	6	6.926.327	718	70.383	71.101	10,27	64,69	2.868.281.410	40.341	-0,68	11.161.402.616	25,70
TOTALE			7.866	58.847.687	3.093	363.711	366.804	6,23		14.899.104.785	40.619		55.600.466.892,20	26,80

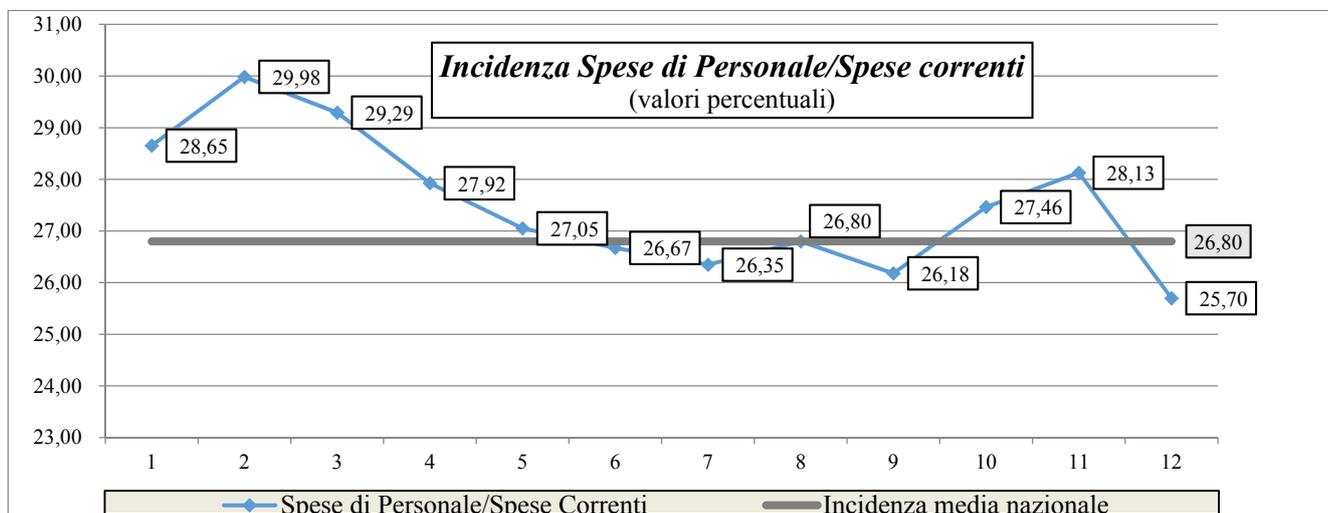
Fonte: Dati Ministero dell'interno

Dalla tabella S bis che segue si evince che il personale con oltre 60 anni di età (pari a 44.312 unità), che vede essere ravvicinato il momento del collocamento a riposo, rappresenta il 12,08% del complesso dei dipendenti in servizio.

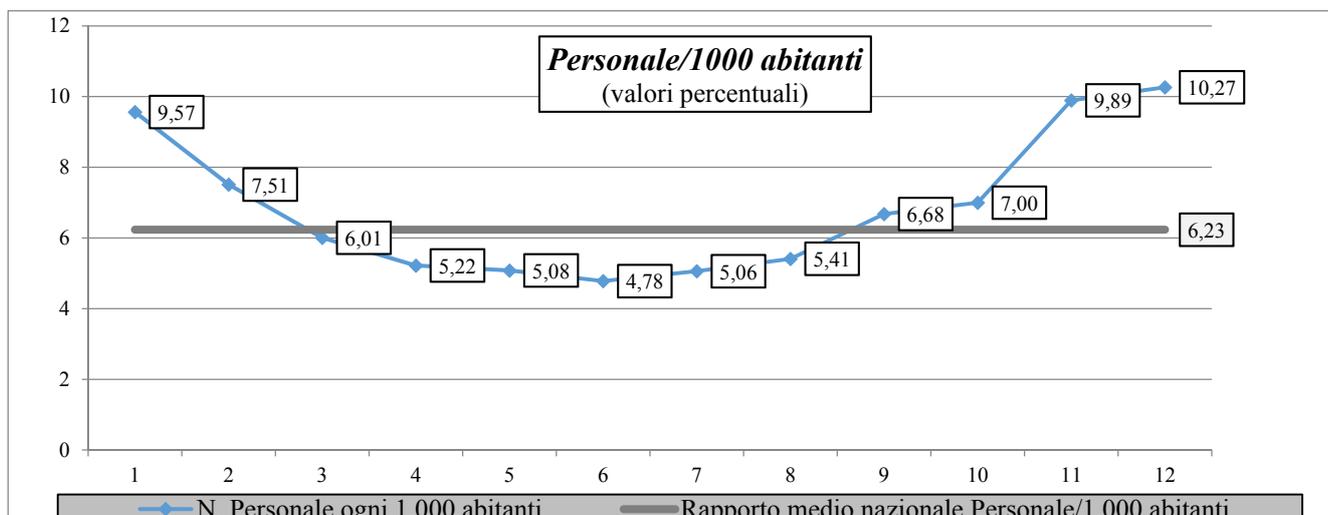
Tabella S bis – Analisi spese del personale disaggregata.

Fascia	Enti	Popolazione	Dirigenti	Non dirigenti	Totale personale	N° personale x 1.000 abitanti	Dirigenti 60-64 anni	Non Dirigenti 60-64 anni	Totale 60-64 anni	Dirigenti 65-67 anni	Non Dirigenti 65-67 anni	Totale 65-67 anni	Dirigenti oltre 68 anni	Non Dirigenti oltre 68 anni	Spese Personale	Spesa per abitante	Spese correnti	Spese personale / Spese correnti (%)
1	810	239.937	0	2.295	2.295	9,57	0	168	168	0	5	5	0	0	104.920.180	437	366.187.407	28,65
2	1.065	783.048	9	5.873	5.882	7,51	0	532	532	0	21	21	0	0	262.758.715	336	876.331.050	29,98
3	1.548	2.254.452	1	13.539	13.540	6,01	0	1.385	1.385	0	86	86	0	1	606.988.721	269	2.072.143.388	29,29
4	960	2.360.624	2	12.321	12.323	5,22	0	1.228	1.228	0	71	71	0	2	550.733.219	233	1.972.214.299	27,92
5	1.111	4.321.594	3	21.954	21.957	5,08	0	2.288	2.288	0	130	130	0	2	922.936.522	214	3.411.951.501	27,05
6	1.172	8.296.110	25	39.620	39.645	4,78	2	3.879	3.881	0	169	169	0	1	1.612.180.489	194	6.044.500.915	26,67
7	695	9.558.058	240	48.115	48.355	5,06	40	4.911	4.951	1	284	285	0	1	1.887.977.220	198	7.166.003.554	26,35
8	404	13.239.669	946	70.685	71.631	5,41	161	8.356	8.517	10	474	484	0	4	2.822.310.151	213	10.531.934.412	26,80
9	55	4.145.559	368	27.311	27.679	6,68	78	3.529	3.607	4	162	166	0	3	1.071.912.305	259	4.094.361.943	26,18
10	34	4.872.630	516	33.578	34.094	7,00	129	3.708	3.837	4	253	257	0	1	1.441.381.713	296	5.248.567.211	27,46
11	6	1.849.679	265	18.037	18.302	9,89	55	1.841	1.896	2	100	102	0	3	746.724.140	404	2.654.868.596	28,13
12	6	6.926.327	718	70.383	71.101	10,27	163	9.558	9.721	8	492	500	0	7	2.868.281.410	414	11.161.402.616	25,70
	7.866	58.847.687	3.093	363.711	366.804	6,23	628	41.383	42.011	29	2.247	2.276	0	25	14.899.104.785	253	55.600.466.892,20	26,80

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Grafico 8 – Incidenza Spesa del Personale dei comuni in valore percentuale per fascia demografica.


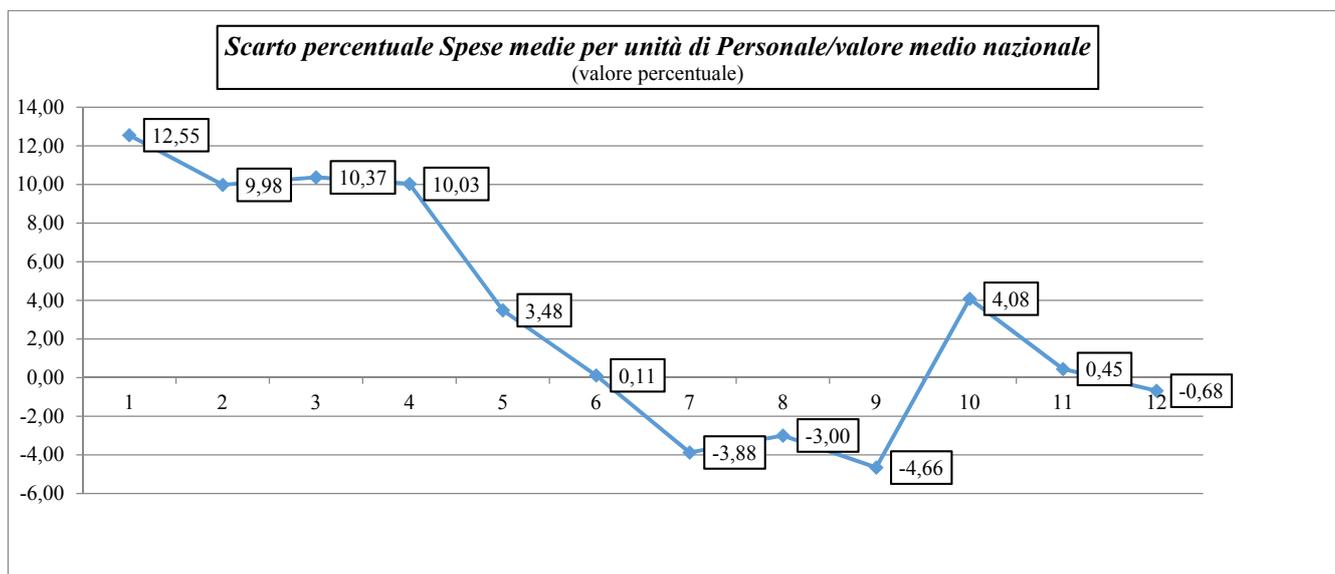
Fonte: Dati Ministero dell'interno

Grafico 9 – N. Personale per 1.000 abitanti in valore percentuale per fascia demografica.


Fonte: Dati Ministero dell'interno

A fronte di una spesa media per unità di personale pari a 40.619 euro (Tab. S), lo scarto percentuale evidenzia una spesa media pro capite particolarmente significativo per gli enti di minore dimensione demografica appartenenti alle prime quattro fasce (il picco, + 12,55, si registra per i comuni appartenenti alla fascia demografica alla fascia demografica 0-499 abitanti). I valori risultano essere in linea con quelli medi nazionali in corrispondenza dei comuni appartenenti alla fascia demografica 5.000-9.999 abitanti.

Grafico 10 – Spesa media per unità di personale per fascia demografica/spesa media nazionale per unità di personale.



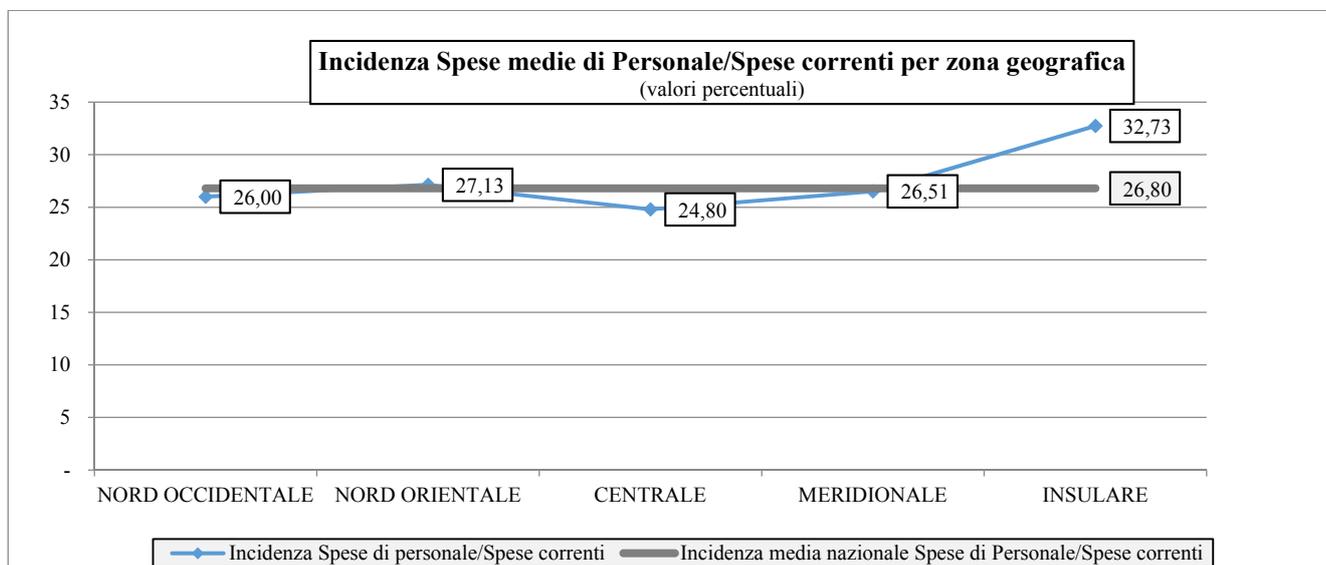
Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella T – Analisi spese del personale per zona geografica.

Zona	N° enti	Popolazione	Dirigenti	Non dirigenti	Totale personale in servizio	N° personale ogni 1.000 abitanti	Differenza in % sul totale	Spese di personale	Spesa per unità di personale	Differenza in % sul totale	Spese correnti	Spese personale / Spese correnti (%)
1 NORD OCCIDENTALE	2.985	15.673.253	929	101.154	102.083	6,51	4,49	3.880.093.676	38.009	-6,42	14.922.294.624,51	26,00
2 NORD ORIENTALE	1.359	11.116.100	576	61.927	62.503	5,62	-9,79	2.797.053.510	44.751	10,17	10.309.622.755,06	27,13
3 CENTRALE	993	11.582.178	749	78.955	79.704	6,88	10,40	3.227.923.260	40.499	-0,29	13.016.161.369,57	24,80
4 MERIDIONALE	1.769	13.906.468	527	73.528	74.055	5,33	-14,57	2.925.076.915	39.499	-2,76	11.031.815.348,62	26,51
5 INSULARE	760	6.569.688	312	48.147	48.459	7,38	18,34	2.068.957.424	42.695	5,11	6.320.572.794,44	32,73
TOTALE	7.866	58.847.687	3.093	363.711	366.804	6,23		14.899.104.785	40.619		55.600.466.892,20	26,80

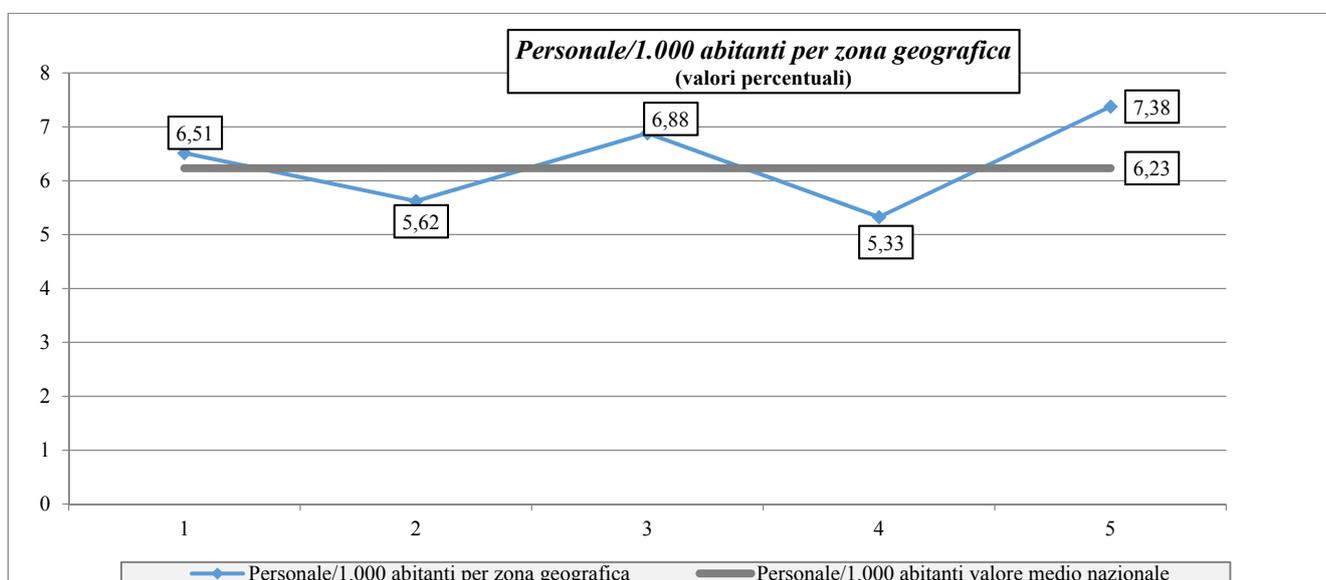
Fonte: Dati Ministero dell'interno

Grafico 11 – Incidenza Spesa del Personale dei comuni/spese correnti in valore percentuale per zona geografica.



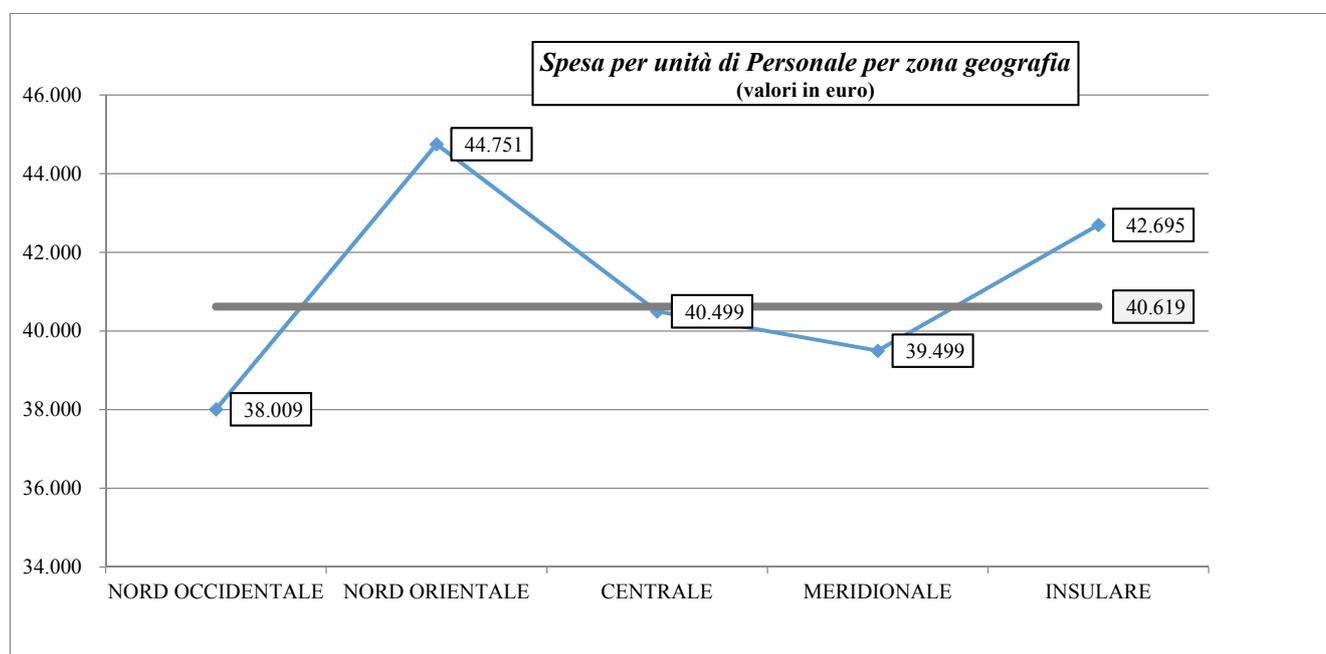
Fonte: Dati Ministero dell'interno

Grafico 12– N. Personale per 1.000 abitanti in valore percentuale per zona geografica.



Fonte: Dati Ministero dell'interno

Grafico 13 – Spesa media per unità di personale per zona geografica/spesa media nazionale per unità di personale.



Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella U – Spesa media per unità di personale e rapporto dipendenti/popolazione.

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	Popolazione	Spese di personale	Personale in servizio	Spesa media per unità di personale	Rapporto dipendenti / popolazione (x1000)
1	0	499	239.937	104.920.180	2.295	45.717	9,57
2	500	999	783.048	262.758.715	5.882	44.672	7,51
3	1.000	1.999	2.254.452	606.988.721	13.540	44.829	6,01
4	2.000	2.999	2.360.624	550.733.219	12.323	44.691	5,22
5	3.000	4.999	4.321.594	922.936.522	21.957	42.034	5,08
6	5.000	9.999	8.296.110	1.612.180.489	39.645	40.665	4,78
7	10.000	19.999	9.558.058	1.887.977.220	48.355	39.044	5,06
8	20.000	59.999	13.239.669	2.822.310.151	71.631	39.401	5,41
9	60.000	99.999	4.145.559	1.071.912.305	27.679	38.727	6,68
10	100.000	249.999	4.872.630	1.441.381.713	34.094	42.277	7,00
11	250.000	499.999	1.849.679	746.724.140	18.302	40.800	9,89
12	500.000	OLTRE	6.926.327	2.868.281.410	71.101	40.341	10,27
TOTALE			58.847.687	14.899.104.785	366.804	40.619	6,23

Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Anche per la seconda parte del presente studio, la metodologia applicata, in analogia con quella adottata nella prima parte, prevede la rideterminazione delle medie procapite ricalcolate per gli enti appartenenti alle fasce di destinazione (rispettivamente la 5° e la 6°), tenendo conto, per tali enti, del valore della deviazione standard.

Tabella V – Medie pro capite ricalcolate, per fascia demografica, delle spese di personale dei comuni.
Aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.).

<i>Spesa media per unità di personale</i>			
<i>Fascia</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Standard</i>	<i>Media ricalcolata</i>
5	42.034	14.691	39.662

Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Tabella W – Aggregazione delle prime quattro fasce demografiche (0-2.999 ab.).

<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti...</i>	<i>ad abitanti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Spese di personale</i>	<i>Personale in servizio</i>	<i>Spesa media per unità di personale</i>	<i>Rapporto dipendenti / popolazione (x1000)</i>
1	0	499	239.937	104.920.180	2.295	45.717	9,57
2	500	999	783.048	262.758.715	5.882	44.672	7,51
3	1.000	1.999	2.254.452	606.988.721	13.540	44.829	6,01
4	2.000	2.999	2.360.624	550.733.219	12.323	44.691	5,22
T O T A L E			5.638.061	1.525.400.835	34.040	44.812	6,04

Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Tabella X – Proiezione della spesa di personale considerando il rapporto medio dipendenti/popolazione della quinta fascia.

<i>Si calcola il personale per la 5° fascia aggregata considerando il rapporto medio dipendenti/popolazione della 5° fascia demografica</i>							
<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti...</i>	<i>ad abitanti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Spese di personale</i>	<i>Personale in servizio</i>	<i>Spesa media per unità di personale</i>	<i>Rapporto dipendenti / popolazione (x1000)</i>
5 Agg			5.638.061	1.283.669.542	28.646	44.812	5,08
5	3.000	4.999	4.321.594	922.936.522	21.957	42.034	5,08
6	5.000	9.999	8.296.110	1.612.180.489	39.645	40.665	4,78
7	10.000	19.999	9.558.058	1.887.977.220	48.355	39.044	5,06
8	20.000	59.999	13.239.669	2.822.310.151	71.631	39.401	5,41
9	60.000	99.999	4.145.559	1.071.912.305	27.679	38.727	6,68
10	100.000	249.999	4.872.630	1.441.381.713	34.094	42.277	7,00
11	250.000	499.999	1.849.679	746.724.140	18.302	40.800	9,89
12	500.000	OLTRE	6.926.327	2.868.281.410	71.101	40.341	10,27
T O T A L E			58.847.687	14.657.373.492	361.410	40.556	6,14

Fonte: dati Ministero dell'interno.

Dalla proiezione deriverebbe un differenziale nel rapporto dipendenti/popolazione per mille abitanti di circa un punto percentuale. L'allineamento delle prime quattro fasce al rapporto dipendenti/popolazione per mille abitanti della quinta fascia (pari a 5,08) comporterebbe una riduzione della dotazione di personale di 5.394 dipendenti, con un risparmio teorico, assumendo la

spesa media per unità di personale delle prime quattro fasce, pari a 44.812 euro, di 241,73 milioni di euro.

Tale economia si otterrebbe “fisiologicamente” non procedendo ad assunzioni di personale in luogo dei dipendenti con oltre sessanta anni di età che progressivamente verrà collocato in quiescenza nell’arco di cinque anni, sino al graduale riallineamento del rapporto dipendenti popolazione/1000 abitanti al valore medio tipico degli enti appartenenti alla 5° o 6° fascia e conseguente parallela diminuzione delle spese di personale.

Tabella Y – Risparmio teorico sulla spesa di personale.

<i>Tabelle di riferimento</i>	<i>Spese di personale</i>	<i>Spesa media per unità di personale</i>
Tab. X	14.657.373.492	40.556
Tab. U	14.899.104.785	40.619
Differenza	- 241.731.293 -	63

Fonte: Dati Ministero dell’interno.

Estendendo l’accorpamento dei comuni anche a quelli appartenenti alla 5° fascia, la proiezione teorica delle spese di personale risulterebbe la seguente:

Tabella Z – Medie pro capite ricalcolate, per fascia demografica, delle spese di personale dei comuni. Aggregazione delle prime cinque fasce demografiche (0-4.999 ab.).

<i>Spesa media per unità di personale</i>			
<i>Fascia</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Standard</i>	<i>Media ricalcolata</i>
6	40.665	84.794	40.463

Fonte: Dati Ministero dell’interno.

Tabella AA – Aggregazione delle prime cinque fasce demografiche(0-4.999) abitanti.

<i>Fascia</i>	<i>Da abitanti...</i>	<i>ad abitanti</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Spese di personale</i>	<i>Personale in servizio</i>	<i>Spesa media per unità di personale</i>	<i>Rapporto dipendenti / popolazione (x1000)</i>
1	0	499	239.937	104.920.180	2.295	45.717	9,57
2	500	999	783.048	262.758.715	5.882	44.672	7,51
3	1.000	1.999	2.254.452	606.988.721	13.540	44.829	6,01
4	2.000	2.999	2.360.624	550.733.219	12.323	44.691	5,22
5	3.000	4.999	4.321.594	922.936.522	21.957	42.034	5,08
T O T A L E			9.959.655	2.448.337.357	55.997	43.723	5,62

Fonte: Dati Ministero dell’interno

Tabella AB - Proiezione della spesa di personale considerando il rapporto medio dipendenti/popolazione della sesta fascia.

Si calcola il personale per la 6° fascia aggregata considerando il rapporto medio dipendenti/popolazione della 6° fascia demografica

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	Popolazione	Spese di personale	Personale in servizio	Spesa media per unità di personale	Rapporto dipendenti / popolazione (1.000)
6 Agg			9.959.655	2.080.964.702	47.595	43.723	4,78
6	5.000	9.999	8.296.110	1.612.180.489	39.645	40.665	4,78
7	10.000	19.999	9.558.058	1.887.977.220	48.355	39.044	5,06
8	20.000	59.999	13.239.669	2.822.310.151	71.631	39.401	5,41
9	60.000	99.999	4.145.559	1.071.912.305	27.679	38.727	6,68
10	100.000	249.999	4.872.630	1.441.381.713	34.094	42.277	7,00
11	250.000	499.999	1.849.679	746.724.140	18.302	40.800	9,89
12	500.000	OLTRE	6.926.327	2.868.281.410	71.101	40.341	10,27
T O T A L E			58.847.687	14.531.732.130	358.402	40.546	6,09

Fonte: Dati Ministero dell'interno

L'accorpamento dei comuni appartenenti dalla 1° alla 5° fascia in enti di almeno 5.000 abitanti, eleverebbe il risparmio teorico complessivo a 367,37 milioni di euro.

Tabella AC- Ulteriori risparmi teorici sulla spesa di personale.

Tabella di riferimento	Spese di personale	Spesa media per unità di personale
Tab. AB	14.531.732.130	40.546
Tab. U	14.899.104.785	40.619
	- 367.372.655 -	73

Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Ulteriori risparmi deriverebbero, come si evince dalle successive tabelle AD ed AE, non solo dalla riduzione del numero dei dipendenti conseguente al riallineamento rapporto/dipendenti per mille abitanti, ma anche dal vantaggio derivante dalla minore spesa media pro capite ricalcolata che conseguirebbe dall'operazione di accorpamento, rispettivamente, alla quinta e sesta fascia (39.662 e 40.463 euro) (Tab. V e Tab. Z).

Tabella AD –Proiezione della spesa di personale della 5° fascia aggregata considerato, oltre al riallineamento rapporto/dipendenti per mille abitanti, anche il minore costo medio ricalcolato con deviazione standard.

Si calcola il personale per la 5° fascia aggregata considerando il rapporto medio dipendenti/popolazione della 5° fascia demografica

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	Popolazione	Spese di personale	Personale in servizio	Spesa media per unità di personale	Rapporto dipendenti / popolazione (x1000)
5 Agg			5.638.061	1.136.144.103	28.646	39.662	5,08
5	3.000	4.999	4.321.594	922.936.522	21.957	42.034	5,08
6	5.000	9.999	8.296.110	1.612.180.489	39.645	40.665	4,78
7	10.000	19.999	9.558.058	1.887.977.220	48.355	39.044	5,06
8	20.000	59.999	13.239.669	2.822.310.151	71.631	39.401	5,41
9	60.000	99.999	4.145.559	1.071.912.305	27.679	38.727	6,68
10	100.000	249.999	4.872.630	1.441.381.713	34.094	42.277	7,00
11	250.000	499.999	1.849.679	746.724.140	18.302	40.800	9,89
12	500.000	OLTRE	6.926.327	2.868.281.410	71.101	40.341	10,27
T O T A L E			58.847.687	14.509.848.053	361.410	40.148	6,14

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella AE – Proiezione della spesa di personale della 6° fascia aggregata considerato, oltre al riallineamento rapporto/dipendenti per mille abitanti, anche il minore costo medio ricalcolato con deviazione standard.

Si calcola il personale per la 6° fascia aggregata considerando il rapporto medio dipendenti/popolazione della 6° fascia demografica

Fascia	Da abitanti...	ad abitanti	Popolazione	Spese di personale	Personale in servizio	Spesa media per unità di personale	Rapporto dipendenti / popolazione (x1000)
6 Agg			9.959.655	1.925.822.668	47.595	40.463	4,78
6	5.000	9.999	8.296.110	1.612.180.489	39.645	40.665	4,78
7	10.000	19.999	9.558.058	1.887.977.220	48.355	39.044	5,06
8	20.000	59.999	13.239.669	2.822.310.151	71.631	39.401	5,41
9	60.000	99.999	4.145.559	1.071.912.305	27.679	38.727	6,68
10	100.000	249.999	4.872.630	1.441.381.713	34.094	42.277	7,00
11	250.000	499.999	1.849.679	746.724.140	18.302	40.800	9,89
12	500.000	OLTRE	6.926.327	2.868.281.410	71.101	40.341	10,27
T O T A L E			58.847.687	14.376.590.096	358.402	40.113	6,09

Fonte: Dati Ministero dell'interno

Tabella AF e AF bis – Ulteriori risparmi derivanti dal riallineamento rapporto/dipendenti per mille abitanti, oltre che dalla minore spesa che conseguirebbe dall'operazione di accorpamento, rispettivamente, nella 5° e 6° fascia aggregata, considerando il costo medio ricalcolato con deviazione standard.

Tabella AF

Tabella di riferimento	Spese di personale	Spesa media per unità di personale
Tab. AD	14.509.848.053	40.148
Tab. U	14.899.104.785	40.619
Differenza	- 389.256.732	- 471

Tabella AF bis

Tabella di riferimento	Spese di personale	Spesa media per unità di personale
Tab. AE	14.376.590.096	40.113
Tab. U	14.899.104.785	40.619
Differenza	- 522.514.689	- 506

Fonte: Dati Ministero dell'interno

E' naturalmente di tutta evidenza che quelli ipotizzati sono risparmi ipotizzabili nel tempo, in dipendenza del collocamento a riposo, a scadenza naturale, del personale che, in relazione alla nuova fascia demografica, risulterebbe in esubero e quindi da non sostituire.

Considerato il totale complessivo di 366.804 dipendenti in servizio (Tab. U) e che la fascia di pre-pensionamento rappresentata dai dipendenti con oltre 60 anni di età (44.312 unità), rappresenta il 12,08% del complesso dei dipendenti in servizio, si considera, quindi, sufficiente non provvedere al *turn over*.

6. Conclusioni.

Il presente contributo, basato sul processo di accorpamento teorizzato tra enti di piccola dimensione, non intende costituire la soluzione alle molteplici problematiche che investono le autonomie locali. Vuole tuttavia offrire spunti di riflessione ed elementi concreti riguardo ad una delle possibili vie, certamente non l'unica, da percorrere al fine di contribuire ad ottimizzare la gestione dei comuni e contribuire alle esigenze di finanza pubblica.

Sarà utile, comunque, cercare soluzioni che possano convincere le comunità locali a superare le logiche "di campanile" ed a comprendere l'ineludibilità di tali misure, specialmente in considerazione dei vantaggi in termini di efficienza dei servizi e di minore pressione fiscale che ne deriverebbero a favore delle stesse.

