



*Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali*

*Direzione Centrale della Finanza Locale*

***Le fusioni dei comuni. Lo stato di attuazione.  
Profili ordinamentali e finanziari.***

*A cura di: R. Pacella*

*Elaborazione dati: Marco Schiavella*

*Febbraio 2021*

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*

***Le fusioni dei comuni. Lo stato di attuazione.***

***Profili ordinamentali e finanziari.***

***Roberto Pacella***

*Febbraio 2021*



## Sommario

<i>Premessa.</i>	5
<i>1. Situazione delle fusioni approvate.</i>	6
<i>2. Quadro normativo di riferimento per le fusioni tra comuni e legislazione recente.</i>	13
<i>3. La contribuzione erariale a favore delle fusioni di comuni.</i>	16
<i>4. Analisi delle spese correnti dei comuni ante/post fusione.</i>	22
<i>5. Analisi delle entrate dei comuni ante/post fusione.</i>	35
<i>6. Conclusioni.</i>	42



## **Premessa.**

*Si è ritenuto utile, a distanza di alcuni anni, facendo seguito al precedente studio del Ministero dell'interno del 2015 con il quale venivano ipotizzati i risparmi teorici derivanti dai processi di fusione, focalizzare ancora l'attenzione su tale fenomeno, in espansione nel corso degli ultimi anni. Relativamente agli enti facenti parte delle regioni a statuto ordinario, si è passati dalle 33 fusioni del 2015 alle 107 del 2020 (+224%) e, con riferimento agli enti delle regioni a statuto speciale, nello stesso periodo, dalle 8 alle 34 fusioni (+325%), per complessive 141 fusioni. Verranno analizzate, in questa sede, lo stato di attuazione del fenomeno, nonché le misure di carattere ordinamentale e finanziario volte a favorire tali processi.*

*Verrà quindi condotta una sintetica analisi comparativa in ordine alle dinamiche della spesa e delle entrate degli enti che hanno dato luogo alla fusione di comuni in raffronto con gli enti sorti da fusione e con le dinamiche finanziarie in ambito nazionale, allo scopo di verificare anche le eventuali riduzioni delle diseconomie di scala che caratterizzano gli enti appartenenti alle più ridotte fasce demografiche.*

*Trattasi di un campione ridotto a 33 enti, considerato che, al fine di neutralizzare l'effetto ante/post riforma in materia di armonizzazione di sistemi contabili, sono state presi in considerazione i processi che hanno avuto luogo dall'anno 2015.*

*La fonte dei dati è costituita dai certificati di conto consuntivo armonizzati dei comuni relativi agli anni 2015/2018, pervenuti al Ministero dell'interno.*

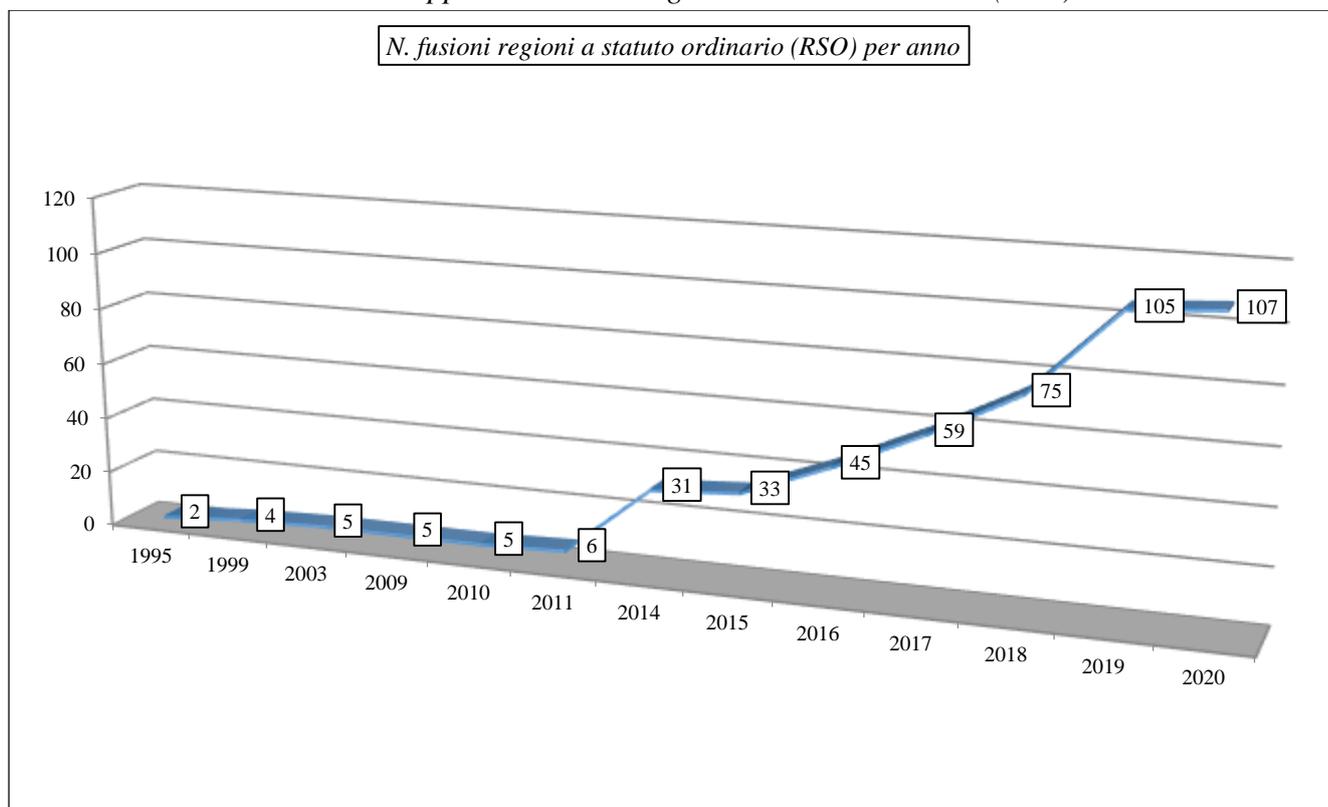


## 1. Situazione delle fusioni approvate.

I grafici seguenti evidenziano lo stato delle fusioni di comuni in essere con riferimento agli enti appartenenti, rispettivamente, alle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

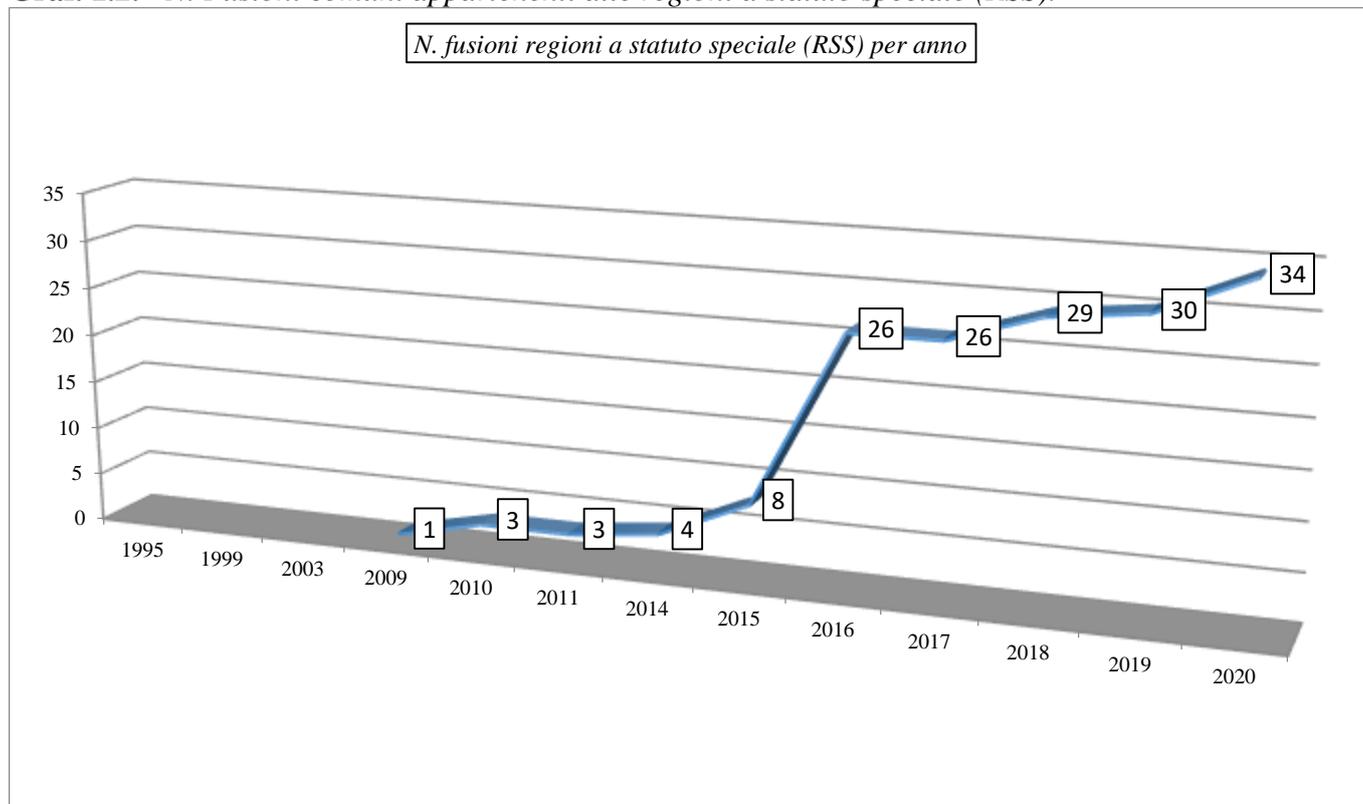
Le fusioni di comuni in essere all'anno 2020, risultano essere, rispettivamente, per le regioni a statuto ordinario e speciale, 107 e 34 (Graff. n. 1.1. e 1.2.), per complessive 141 fusioni (Graf. 1.3.).

**Graf. 1.1.** - *N. Fusioni comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario (RSO).*



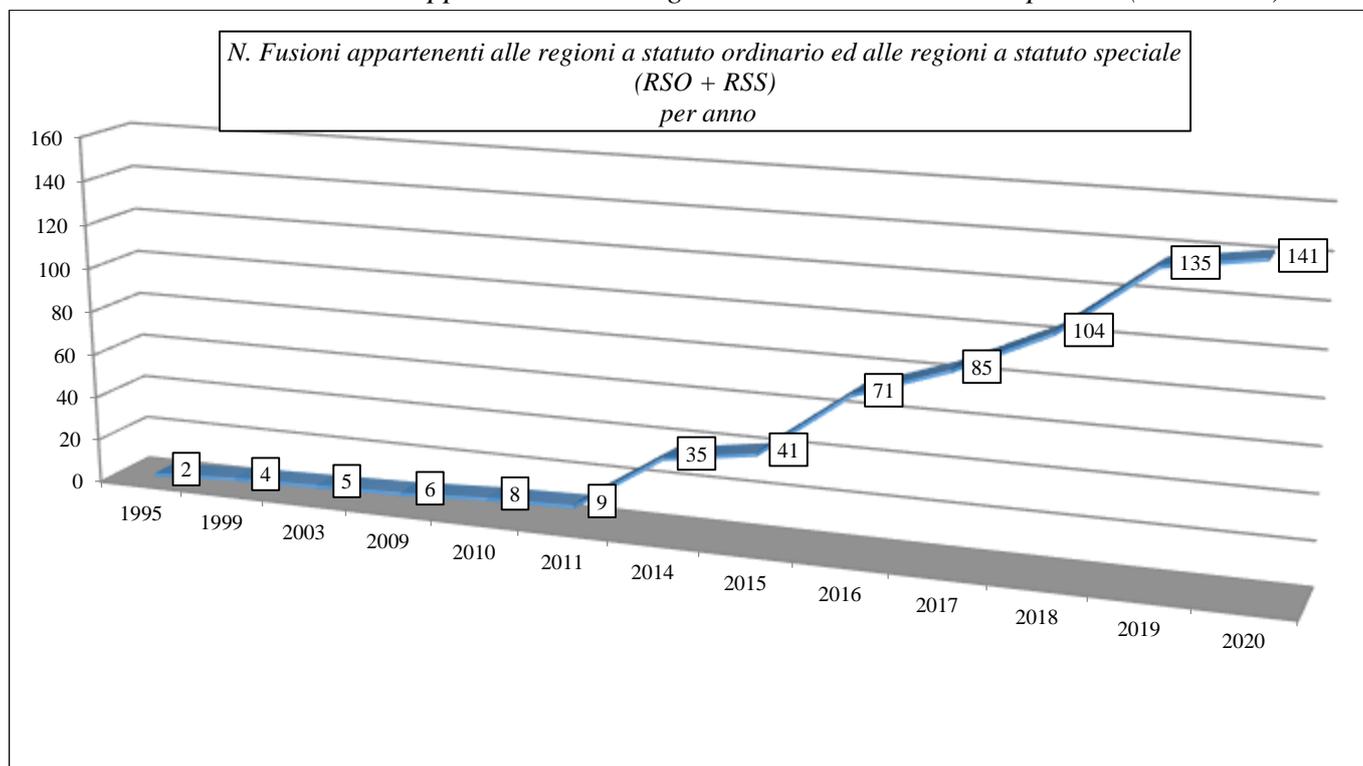
Fonte: Dati Ministero dell'interno.

**Graf. 1.2.** - N. Fusioni comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale (RSS).



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

**Graf. 1.3.** - N. Fusioni comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario e speciale (RSO+RSS).

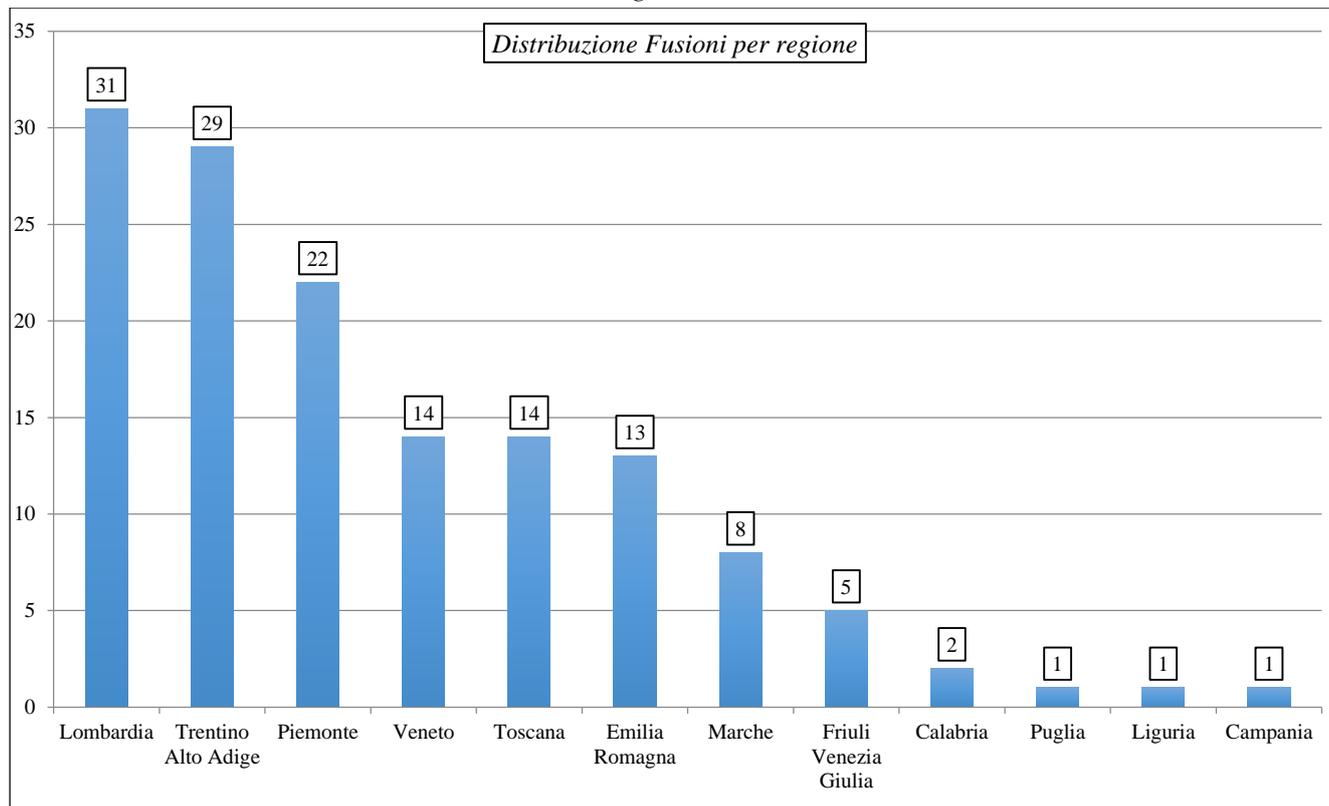


Fonte: Dati Ministero dell'interno.



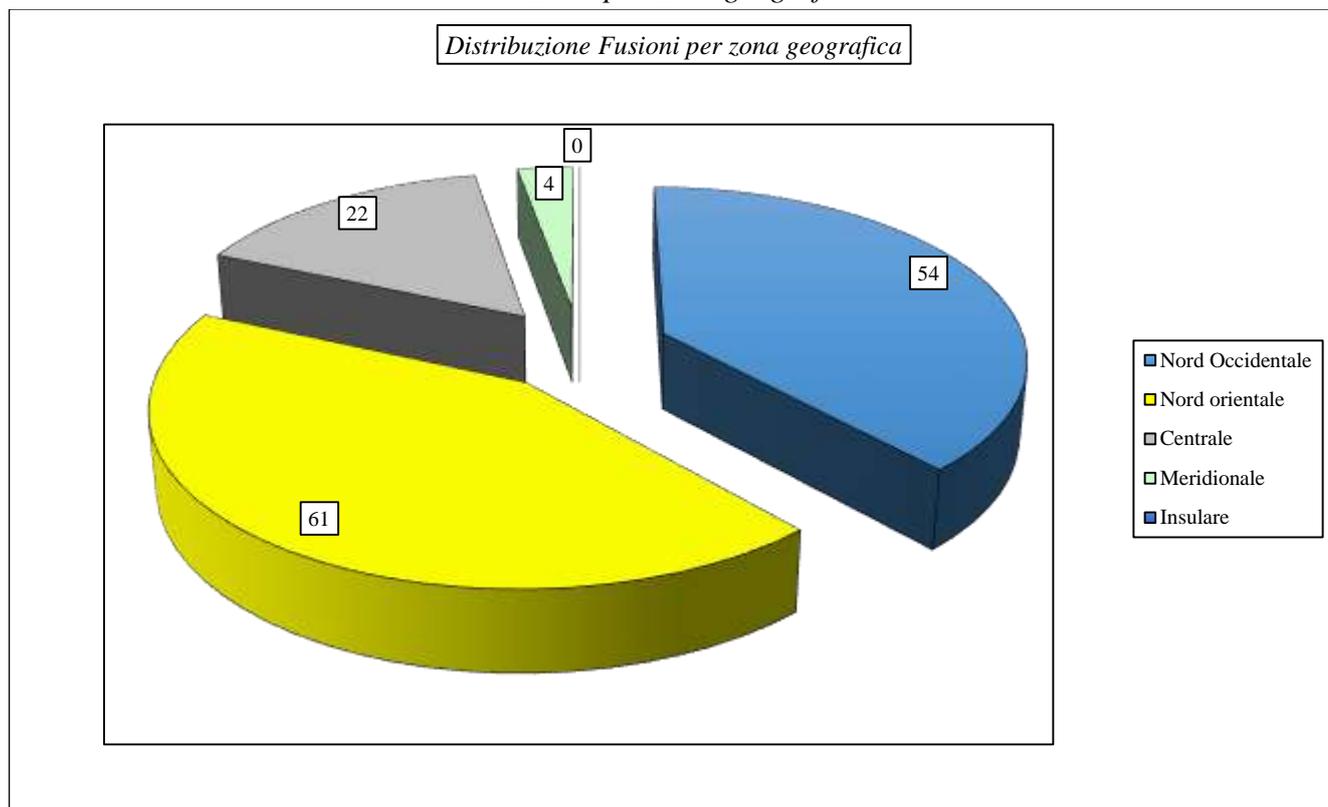
L'analisi per regione e zona geografica (Graff. n. 1.4 e 1.5), evidenzia una marcata concentrazione del fenomeno (circa l'82%) in corrispondenza dell'Italia settentrionale (115/141 fusioni), in contrapposizione con la scarsa rilevanza dello stesso nell'Italia meridionale (4/141 fusioni).

**Graf. 1.4.** – *Fusioni di comuni. Distribuzione regionale.*



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

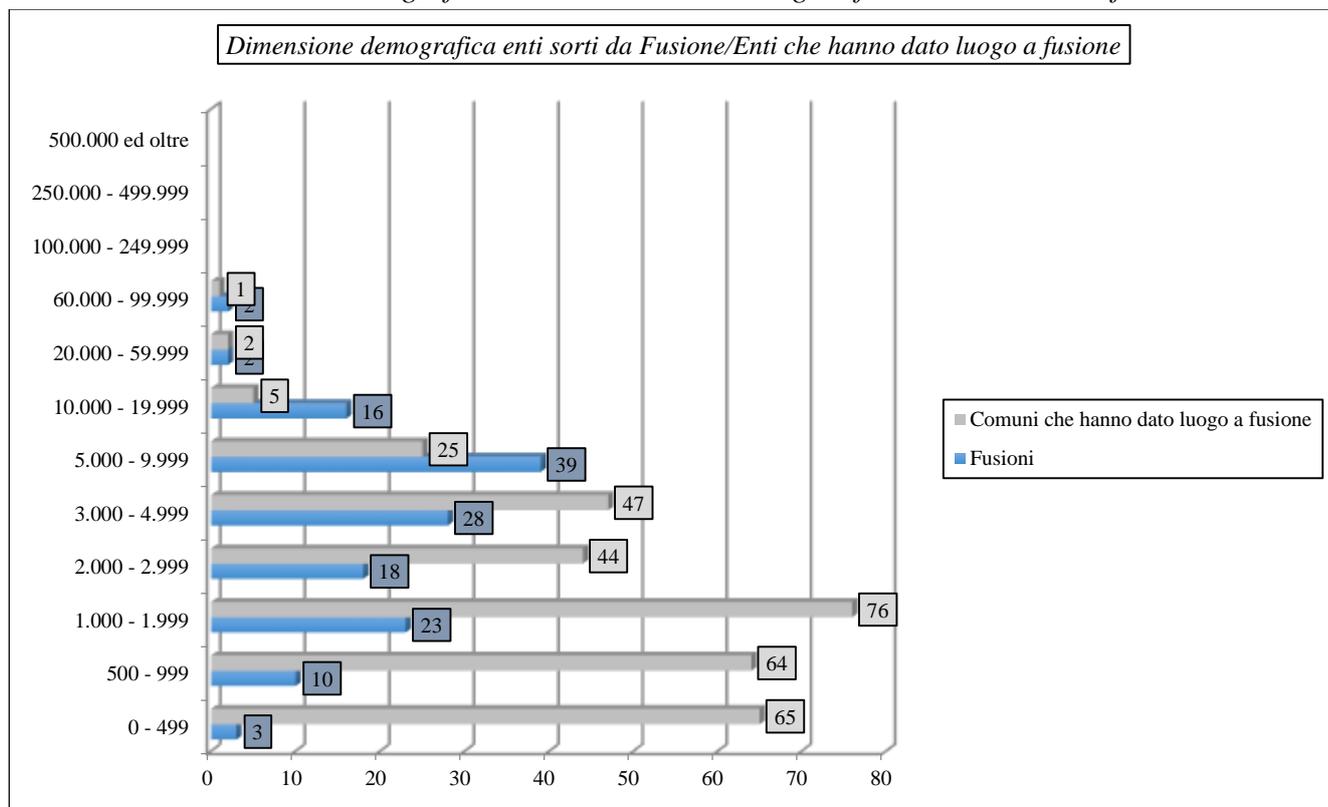
**Graf. 1.5.** – *Fusioni di comuni. Distribuzione per zona geografica.*



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Relativamente alla dimensione demografica degli enti che hanno dato luogo a fusione il fenomeno ha interessato, con maggior frequenza, gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Gli enti nati da fusione si collocano, principalmente, tra i 1.000 ed i 9.999 abitanti. Gli enti sorti da fusione di maggiore dimensione demografica si collocano nella fascia 60.000 - 99.999 abitanti (due soli casi, Corignano Rossano e Pesaro) (Graf. 1.6.).

**Graf. 1.6.** – Dimensione demografica enti che hanno dato luogo a fusione/enti nati da fusione.



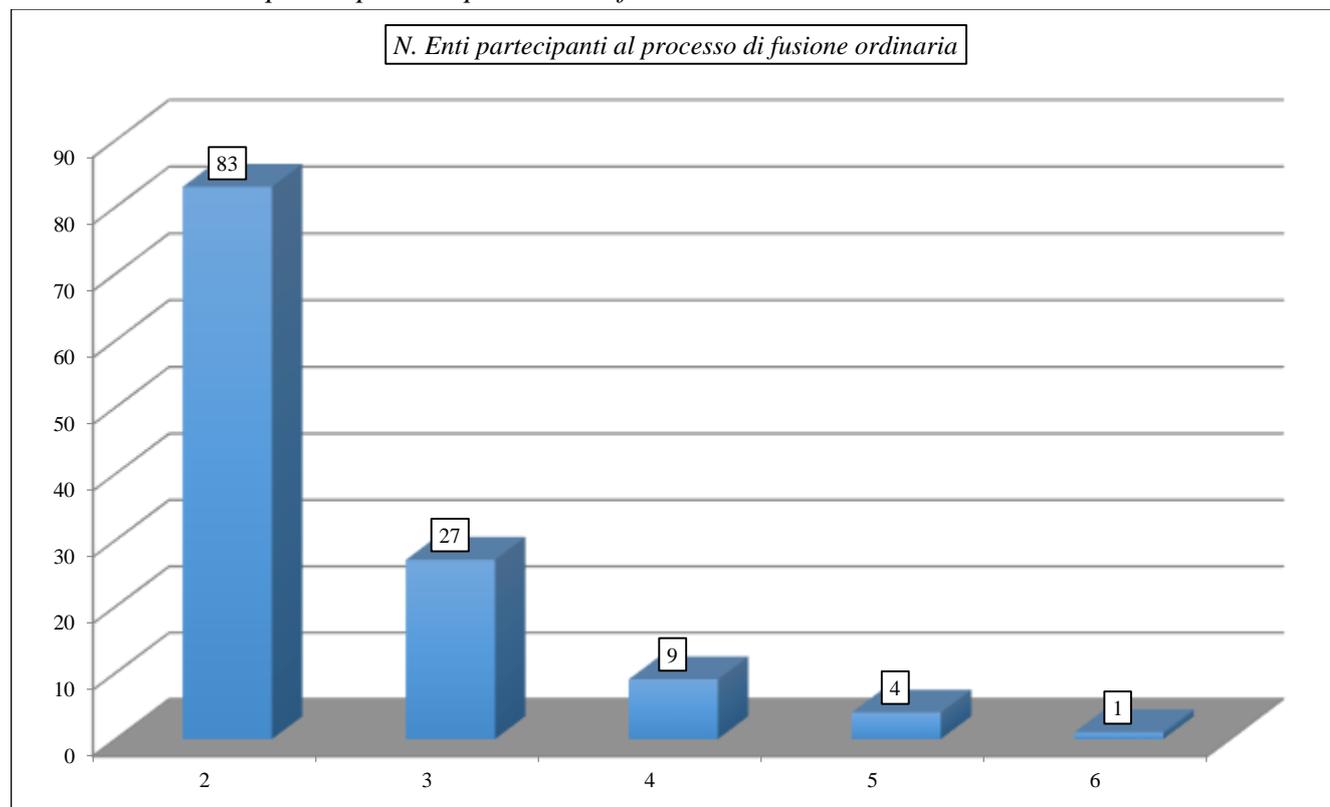
Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Delle 141 fusioni di comuni realizzate, 17 sono costituite da fusioni per incorporazione.

Il numero dei comuni cessati ammonta a 329.

I processi di fusione ordinaria (fatta esclusione delle fusioni per incorporazione) sono prevalentemente costituiti (per il 67% circa) da 2 enti (83/124) e 3 enti (27/124) (complessivamente per l' 89% circa) (Graf. 1.7.).

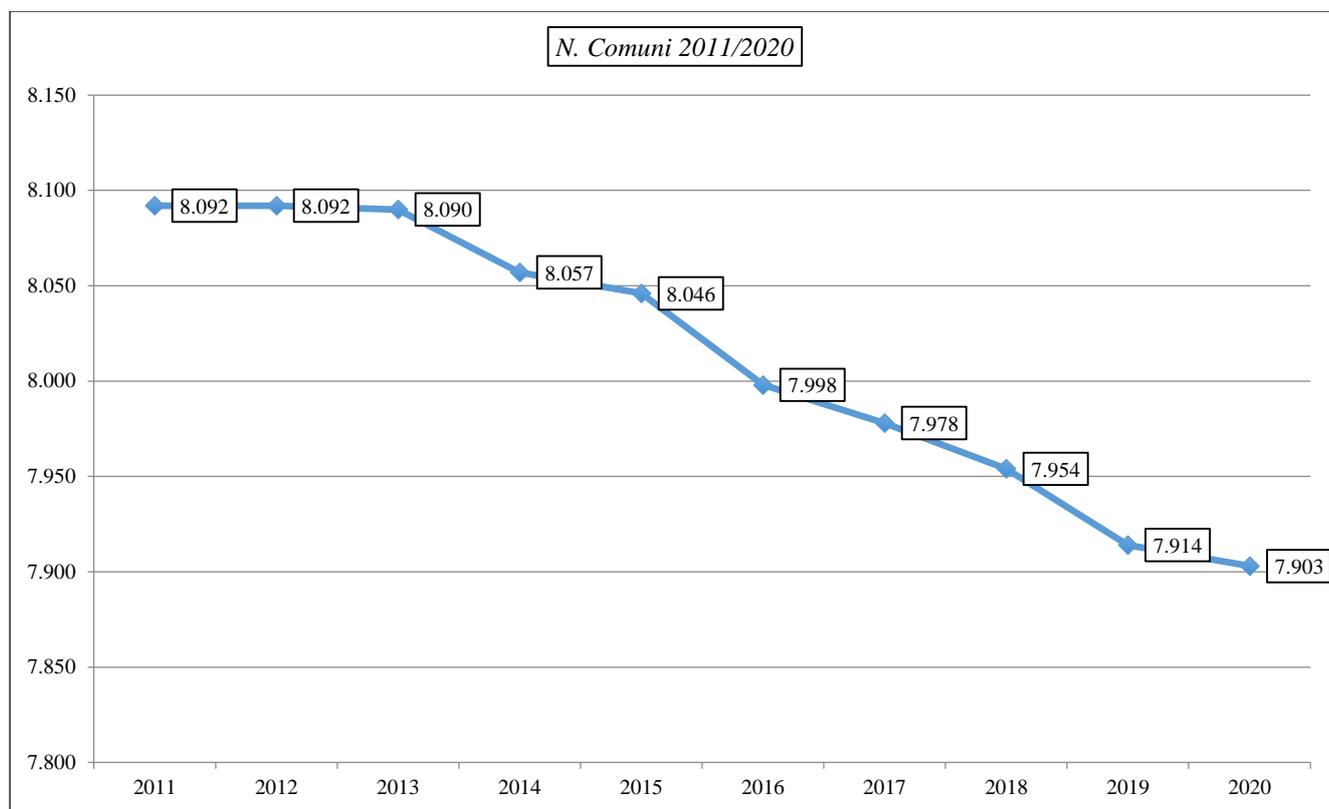
**Graf. 1.7.** – *N. enti partecipanti al processo di fusione ordinaria.*



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

A seguito dei processi di fusione si è assistito ad una progressiva diminuzione del numero degli enti passati dagli 8.092 comuni del 2011 ai 7.903 enti del 2020 (Graf. 1.8.).

**Graf. 1.8.** – *N. Comuni. Anni 2011/2020.*



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 riassunti nel box che segue:

- Art. 133 della Costituzione;
- 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;
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016);
- Decreto del Ministero dell'interno del 26 aprile 2016;
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Art. 1, c. 446,447) (legge di bilancio 2017);
- Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (art. 21);
- Decreto del Ministero dell'interno del 27 giugno 2017;
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Art. 1, c. 446, 447) (legge di bilancio 2018);
- Decreto del Ministro dell'interno del 27 aprile 2018;
- Decreto del Ministro dell'interno del 25 giugno 2019;



- Decreto-legge del 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157;
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Traspare, in particolare, il rilevante numero di provvedimenti emanati nel corso degli ultimi anni, in particolar modo dall'anno 2012, volti a favorire i processi di fusione tra comuni. Tale fenomeno è stato alimentato, oltre che dai contributi finalizzati, da un mix di misure anche di carattere ordinamentale.

Trattasi, in particolare, di una serie di misure agevolative o di maggior favore volte alla salvaguardia della specificità dei Comuni che hanno dato luogo a fusione ed al mantenimento a favore del comune di nuova istituzione delle disposizioni più favorevoli<sup>1</sup>.

Un primo pacchetto di tali misure è contenuto nella legge n. 56 del 2014. Tra le misure introdotte dal richiamato provvedimento figurano, tra l'altro:

- la previsione, all'art. 1, c. 118, che al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni;
- la possibilità sancita all'art. 1, c. 119, per i comuni istituiti a seguito di fusione, di poter utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente;
- la previsione per la quale l'istituzione del nuovo comune non priva, tra l'altro i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (art. 1, c. 128);

---

<sup>1</sup> Si rammentano, tra l'altro, le misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (prima) e attribuzione prioritaria di spazi del saldo regionale a favore di piccoli comuni e fusioni, così come le agevolazioni in materia di personale.

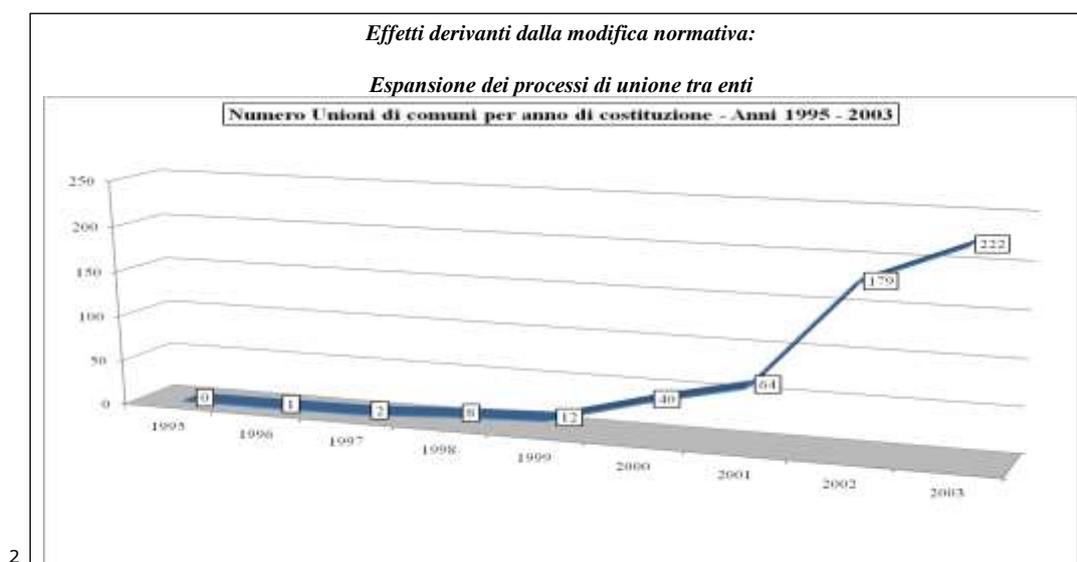


- la possibilità, per le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, di poter individuare idonee misure volte ad incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione (art. 1, c. 131);
- la possibilità, per i comuni risultanti da una fusione, di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune (art. 1, c. 132).



### **3. La contribuzione erariale a favore delle fusioni di comuni.**

In relazione agli incentivi volti a favorire le fusioni di comuni si osserva come la messa a disposizione di mezzi finanziari abbia costituito in materia di associazionismo comunale, nella fattispecie le fusioni, una fondamentale leva volta a favorire i predetti processi. Già nel 1990 si osserva come la originaria mancata previsione, nel testo della legge n. 142/1990, di forme di incentivazione finanziaria abbia costituito, unitamente a vincoli di natura ordinamentale, un ostacolo per la costituzione delle unioni di comuni. Soltanto con la rimozione dei vincoli normativi e attraverso l'introduzione di appositi incentivi finanziari, si è assistito al decollo di tali procedure<sup>2</sup>.



2

Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Nel box che segue vengono riportati i contributi erariali attualmente erogati a favore delle fusioni di comuni<sup>3</sup>:

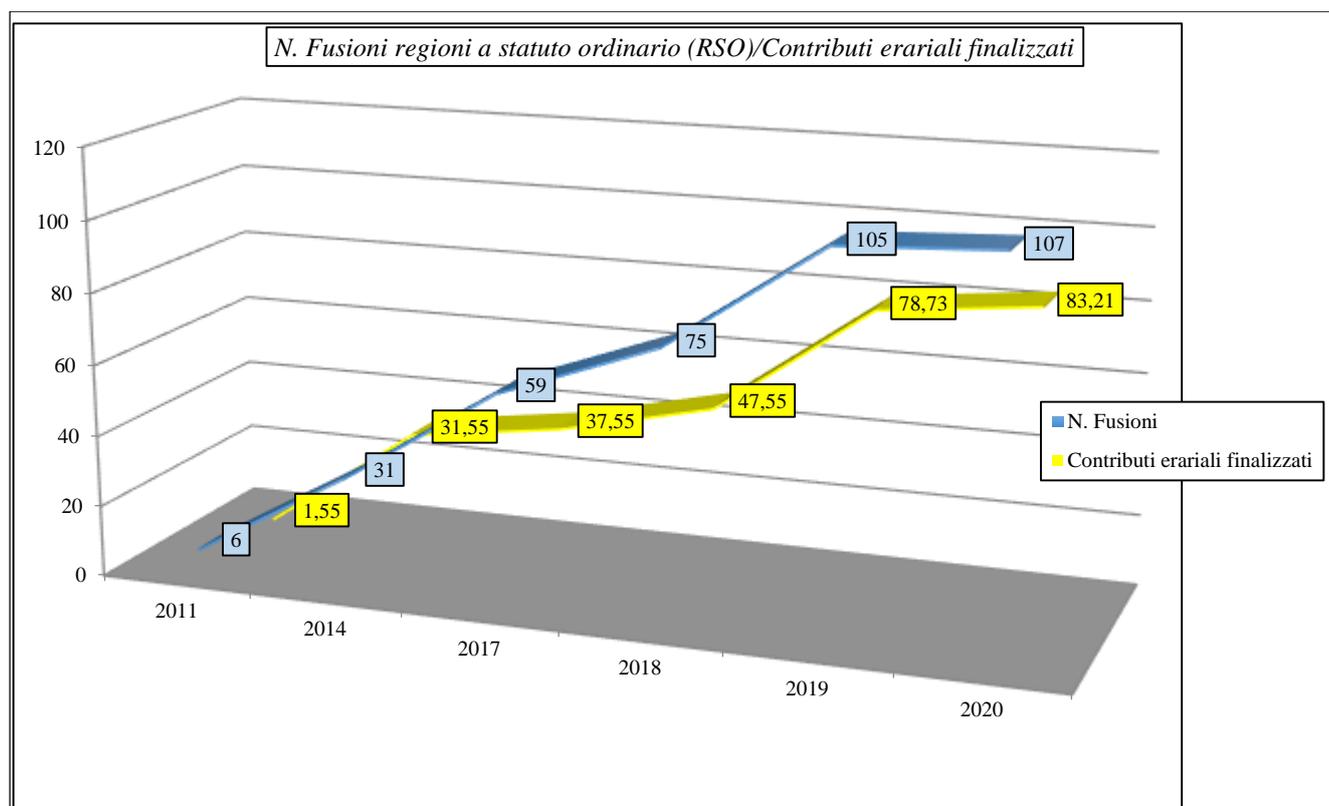
<b>€ 1.549.730</b>	Legge n. 662/1996.
<b>+ € 30.000.000</b>	Art.1, comma 730 della L.147/2013. - Contributo posto a regime dalla L. 11 dicembre 2016, n. 232. a valere del Fondo di Solidarietà Comunale (F.S.C.).
<b>+ € 10.000.000</b>	A decorrere dall'anno 2018. La dotazione finanziaria dei contributi straordinari di cui all'art. 15, c.3, del TUEL è incrementata di 10 milioni di euro annui. (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017);
<b>Dal 2017: + € 5.000.000</b>	Da: «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali (di cui all'art. 1, c. 438, L. n. 232/2016)» (Legge di Bilancio 2017).
<b>+ Importo da determinarsi annualmente</b>	Art. 1, c. 885, L. 205/2017 Sono destinate ad incremento degli stanziamenti finalizzati all'erogazione dei contributi a favore delle fusioni dei comuni le somme accantonate sul Fondo di solidarietà comunale, e non utilizzate per gli eventuali conguagli ai comuni (derivanti da rettifiche dei valori e dei criteri utilizzati nel riparto del fondo stesso).  Disposizione confermata per l'anno 2019 dall'art. 1, co. 921, della L. n. 145/2018. Tale accantonamento è costituito nell'importo massimo di 15 milioni di euro annui (Assegnati, per l'anno 2018, alle fusioni di comuni un importo di 5,27 milioni di euro a valere su tale accantonamento, 2,17 milioni di euro per l'anno 2019 e 6,66 milioni di euro per l'anno 2020).
<b>+ 30 milioni di euro per il 2019 Successivamente stabilizzati dall'anno 2020</b>	Art. 42 D.L. 124/2019;  Contributo stabilizzato, dall'anno 2020, dalla legge n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)

<sup>3</sup> Tra i contributi elencati nel box in esame non figura il contributo di 1.000.000 di euro di cui all'articolo 21 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, in quanto attribuito soltanto per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e non confermato per gli anni 2019 e seguenti.



Si osserva, dal Graf. n. 3.1, una correlazione tra le fusioni di comuni realizzate e gli incentivi finanziari erariali messi a disposizione per favorire tali procedure. Nel corso degli anni 2019/2018 si evidenzia, in particolare, nell'ambito delle regioni a statuto ordinario, una sensibile crescita delle fusioni di comuni, passate da 75 a 105, a fronte di un consistente incremento dei contributi erariali (da 47,55 a 78,73 milioni di euro).

**Graf. 3.1.** – *Correlazione N. Fusione/Contribuzione erariale.*



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

In ordine alle modalità di attribuzione del contributo, si è assistito ad un progressivo incremento della quota dei trasferimenti erariali pregressi cui rapportare il contributo straordinario per le fusioni dei comuni. Si è passati, gradualmente, dal 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro, al 60% dei trasferimenti stessi, a decorrere dall'anno 2018, nel limite degli stanziamenti previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario.

In particolare, il mutamento dei criteri di riparto dall'anno 2016, ha consentito il pieno impiego delle risorse finalizzate a beneficio degli enti nati da fusione. Nell'anno 2015, infatti, i precedenti criteri consentivano un parziale impiego (circa 1/3) dei contributi erariali straordinari (9,87/30 milioni di euro). Le modifiche apportate dall'anno 2016 hanno consentito, da detto anno, il completo utilizzo delle risorse a disposizione (Graf. 3.2.).

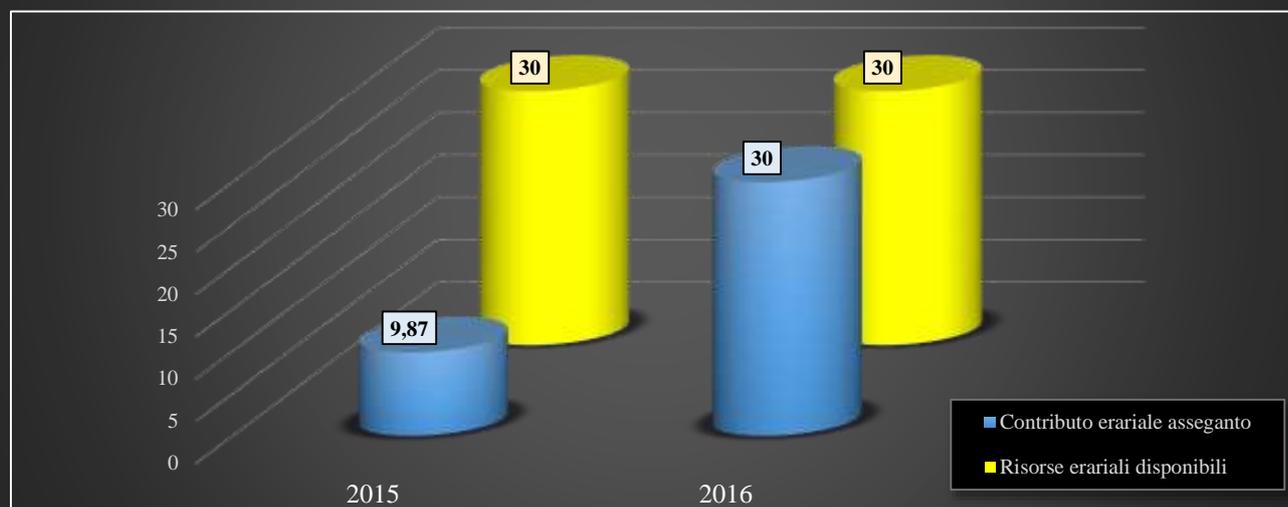
Innovativo in tal senso è stato il Decreto del Ministero dell'Interno del 26 aprile 2016. Tale provvedimento ha infatti previsto, qualora le risorse stanziati fossero > fondo stanziato, che nella determinazione del trasferimento erariale venisse data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiore anzianità, assegnando un coefficiente di maggiorazione del 4% per le fusioni con anzianità di un anno, incrementato del 4% per ogni anno di anzianità aggiuntiva fino al 40% per le fusioni con anzianità pari a 10 anni.

Diversamente, qualora le richieste di contributo erariale fossero < fondo stanziato le disponibilità eccedenti sono ripartite a favore degli stessi enti, in base a: popolazione e numero dei comuni originari.

Le modalità di riparto sono state, da ultimo, confermate con il decreto del Ministero dell'Interno del 25 giugno 2019, con il quale sono state definite, a decorrere dall'anno 2019, i criteri ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni facenti parte delle fusioni realizzate negli anni 2012 e successivi.



*Contributo erariale assegnato/Risorse erariali disponibili per le Fusioni di comuni*  
Anni 2015/2016  
(valori in milioni di euro)



Fonte: Dati Ministero dell'interno.

Anno	Par. Contribuzione	N. Fusioni RSO
2014	20%	31
2016	40%	37
2017	50%	59
2018	60%	75
2019	60%	105
2020	60%	107

Nel box che segue sono riepilogati i fondi previsti a favore delle fusioni di comuni per l'anno 2020:

<b>Fondi a favore delle fusioni di comuni - Anno 2020</b>	
Art. 1, c. 446, L. n. 232/2016	30.000.000,00
Art. 1, c. 164, L. n. 662/1996	1.549.370,00
Art. 3, c. 6, DPCM n. 232/2017	5.000.000,00
Art. 1, c. 869, L. n. 205/2017	10.000.000,00
L. n. 160/2019	30.000.000,00
Accantonamenti Fondo solidarietà	6.666.354,42
<b>Totale</b>	<b>83.215.724,42</b>



#### **4. Analisi delle spese correnti dei comuni ante/post fusione.**

In relazione ai processi di fusione si è provveduto, quindi, all'esame delle spese correnti dei comuni, limitando l'analisi alle fusioni realizzate dall'anno 2015 al fine di neutralizzare gli effetti, sulle dinamiche della spesa, prodotti dal processo di armonizzazione contabile di cui al decreto legislativo n. 118/2011.

Il campione in esame vede, quindi, coinvolte 33 fusioni di comuni<sup>4</sup>. Si è proceduto, per le stesse, al raffronto tra le spese correnti realizzate dagli enti che hanno dato luogo a fusione, prendendo a riferimento l'ultimo anno in cui tutti gli enti coinvolti in ciascun processo hanno prodotto al Ministero dell'Interno il certificato al rendiconto armonizzato, e le spese realizzate nell'anno 2018 dagli enti nati da fusione.

---

<sup>4</sup> Dal campione è stato necessario estrapolare n. 2 fusioni di comuni per anomalie sui dati da certificato al rendiconto.

Il campione è così composto:

Piemonte: n. 7 enti;

Lombardia: n. 5 enti;

Veneto: n. 5 enti;

Emilia-Romagna: n. 5 enti;

Toscana: n. 4 enti;

Marche: n. 2 enti;

Calabria: n. 2 enti;

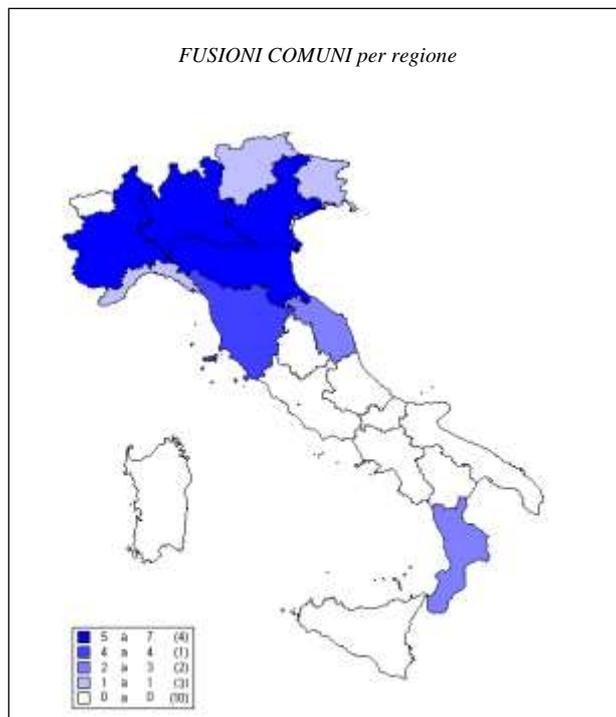
Liguria: n. 1 ente;

Friuli Venezia-Giulia: n. 1 ente;

Trentino Alto Adige: n. 1 ente.

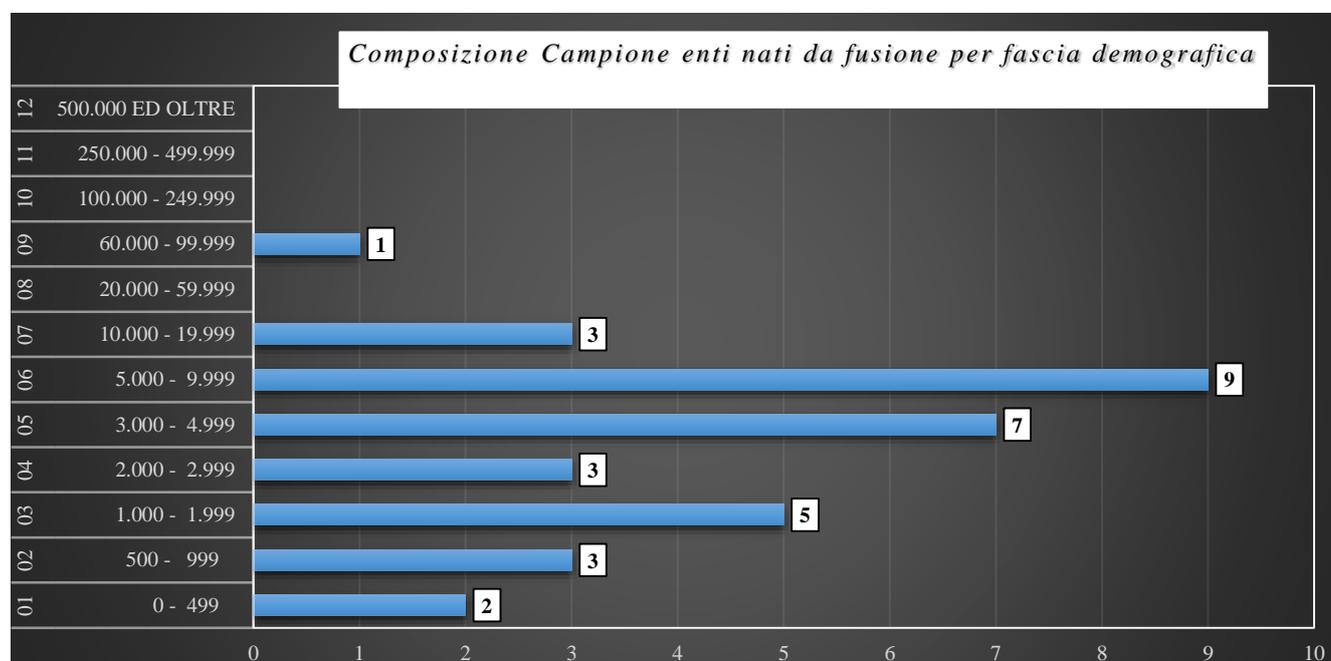


**Graf. 4.1.** *Distribuzione regionale del campione esaminato.*



Fonte: Ministero dell'Interno

**Graf. 4.2.** *Distribuzione per fascia demografica del campione esaminato.*



Fonte: Ministero dell'Interno

Il riferimento comparativo, per gli enti sorti da fusione, all'esercizio 2018 consente di fornire tali informazioni, al netto dei contributi erariali e regionali destinati a favore delle fusioni dei comuni per detto anno. Ciò al fine di tenere conto delle maggiori risorse messe a disposizione attraverso appositi contributi erariali e regionali finalizzati a favore degli enti nati da fusione e degli evidenti riflessi prodotti da questi dal lato della dinamica della spesa. Si è provveduto, pertanto, ad acquisire, telefonicamente o a mezzo mail, anche i dati<sup>5</sup> relativi alla contribuzione prevista dalle rispettive regioni di appartenenza per tale finalità.

Dal raffronto degli aggregati relativi alla spesa corrente per l'anno 2018, al netto della contribuzione erariale erogata a tale finalità, si evidenzia una flessione della stessa per oltre 13 milioni di euro, pari al -7,51%.

L'analisi della spesa corrente post fusione 2018, al netto sia dei contributi erariali che regionali messi a disposizione per le fusioni dei comuni, vede i risparmi di spesa raggiungere oltre 19 milioni di euro, pari all'11,15% (Tab. 4.1.) (Graff. 4.3. e 4.4.).

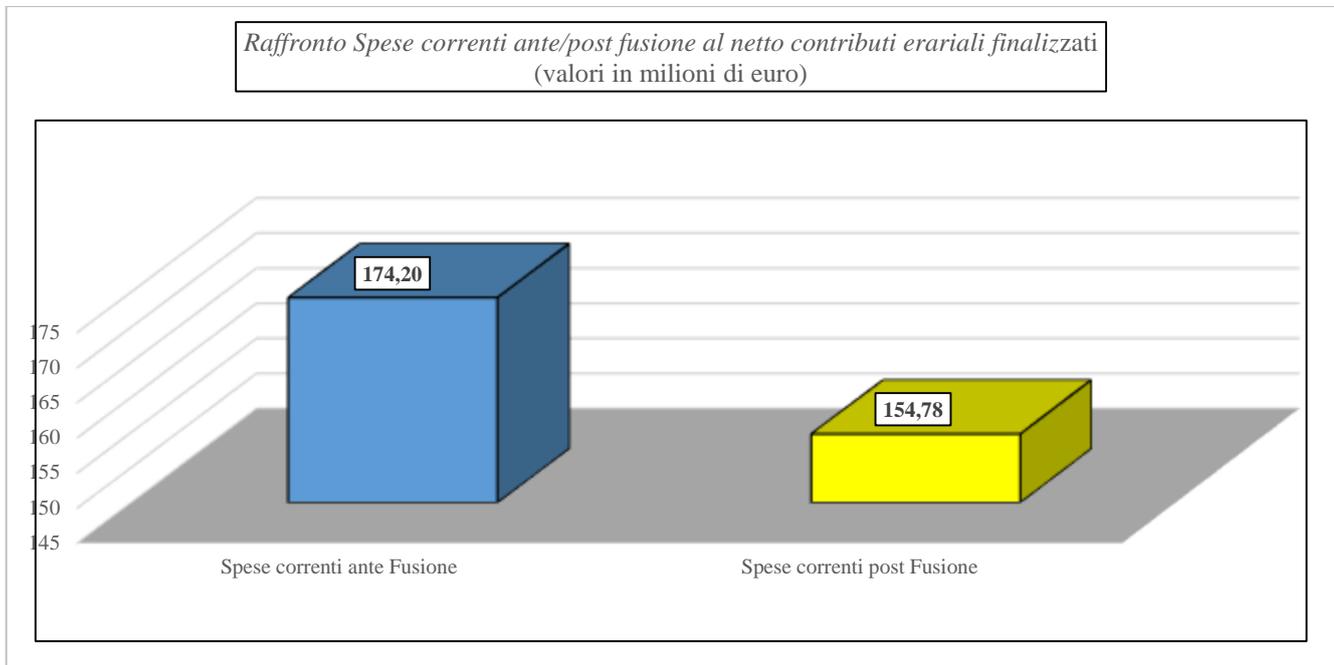
**Tab. 4.1.** *Spesa corrente ente nati da Fusione al netto dei contributi erariali e regionali finalizzati.*

<b>ENTI SORTI DA FUSIONE</b> (valori in milioni di euro)									
Spese correnti ante Fusione	Spese correnti 2018 post Fusione	Contributo Erariale	Spese correnti 2018 post Fusione al netto Contributo erariale	Spese correnti post Fusione al netto Contributo erariale-Spese correnti ante Fusione	Variazione percentuale ante/post Fusione	Contributo Regionale per le Fusioni	Spese correnti 2018 post Fusione al netto Contributo erariale e regionale	Spese correnti post Fusione al netto Contributo erariale e regionale - Spese correnti ante Fusione	Variazione percentuale ante/post Fusione
174	179	18	161	-13	-7,51%	6	155	-19	-11,15%

Fonte: Ministero dell'Interno

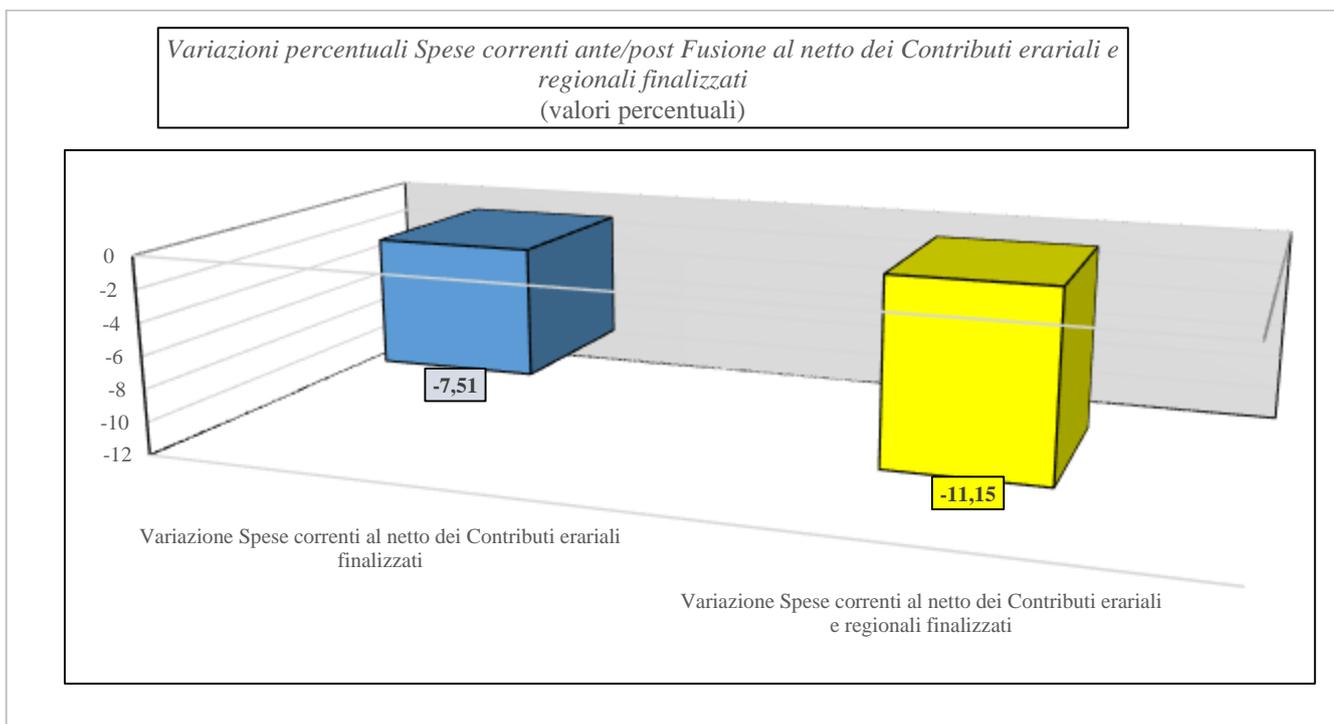
<sup>5</sup> Per n. 28/33 enti del campione esaminato.

**Graf. 4.3.** *Raffronto Spese correnti ante/post fusione al netto dei contributi erariali e regionali finalizzati.*



Fonte: Ministero dell'Interno

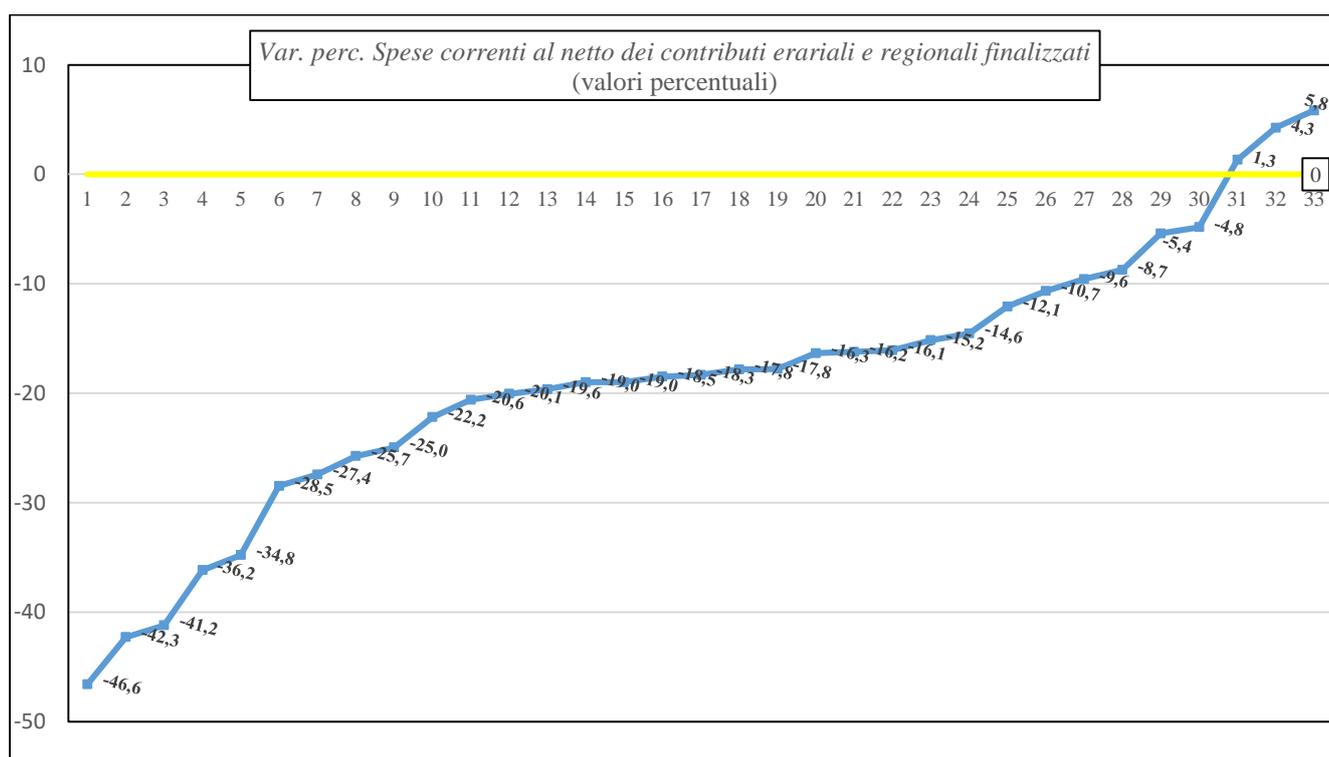
**Graf. 4.4.** *Variazione percentuale Spese correnti al netto, rispettivamente, della contribuzione erariale e regionale a favore delle fusioni di comuni, ante/post fusione.*



Fonte: Ministero dell'Interno

Del campione esaminato ben 30 delle 33 fusioni esaminate (circa il 91%) registrano, al netto dei contributi erariali e regionali, un risparmio di spesa (Graf. 4.5.).

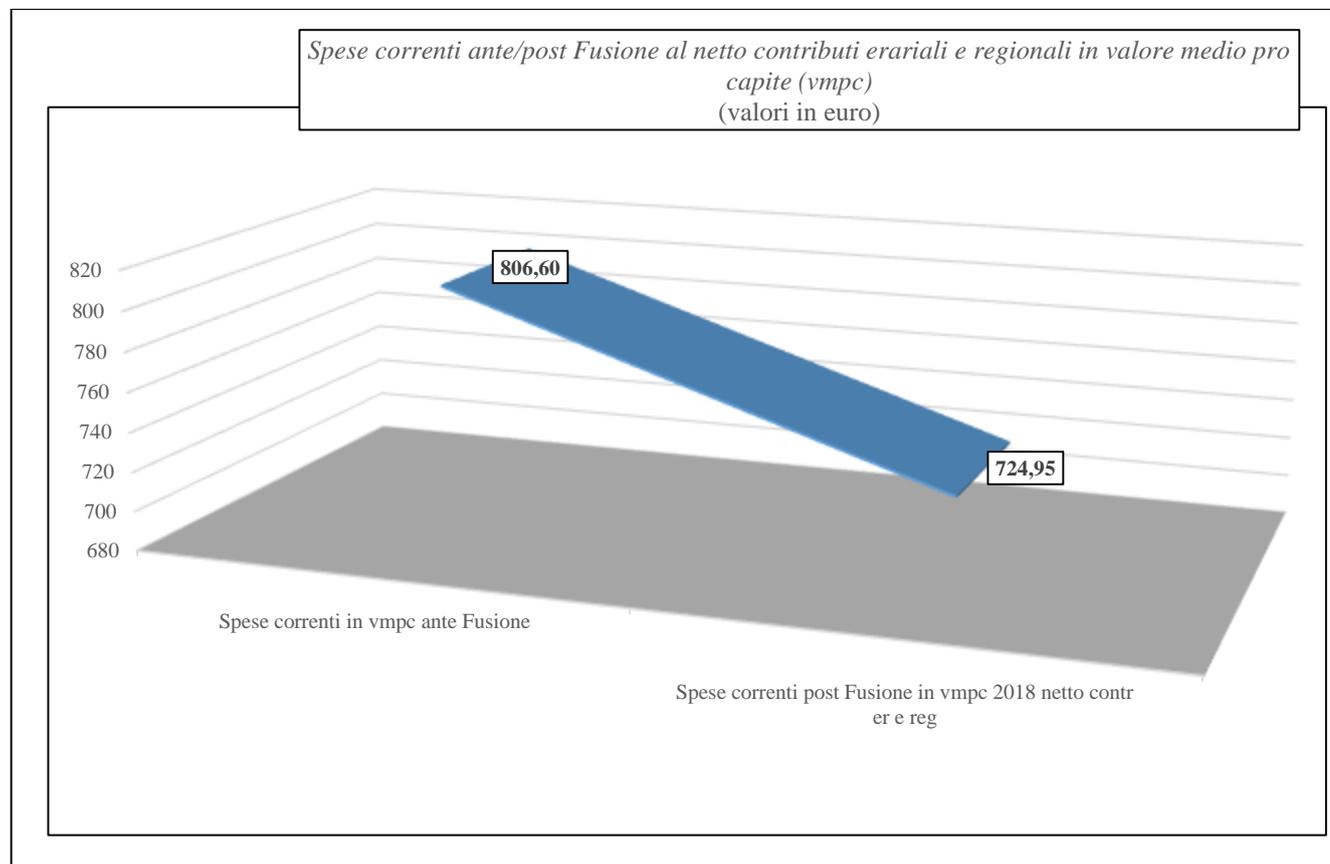
**Graf. 4.5.** *Variazione percentuali Spese correnti enti nati da Fusione al netto, rispettivamente, delle contribuzioni erariali e regionali finalizzate. Dettaglio campione.*



Fonte: Ministero dell'Interno

In valore medio pro capite la spesa corrente passa da 806,60 euro ante fusione ai 724,95 euro del 2018 post fusione, al netto dei contributi erariali e regionali finalizzati, con un differenziale di 81,65 euro (Graf. 4.6).

**Graf. 4.6.** *Spese correnti ante/post Fusione al netto dei contributi erariali e regionali finalizzati in valore medio pro capite (vmpc).*



Fonte: Ministero dell'Interno

Si è passati, quindi, all'esame delle dinamiche della spesa *per missione* (al lordo della contribuzione erariale e regionale a favore delle fusioni di comuni<sup>6</sup>) ante/post fusione, comparando la spesa corrente fatta registrare nell'anno 2018 dagli enti sorti da fusione, con la spesa fatta registrare precedentemente dagli enti che hanno dato luogo a tale procedura. Nella fattispecie sono state prese a riferimento, in particolare, le seguenti missioni:

<sup>6</sup> Non essendo possibile, sulla base dei dati a disposizione disarticolare i contributi assegnati per singola missione. Diversamente, si sarebbe potuto ipotizzare il dato al netto della contribuzione erariale e regionale caricando quote costanti di contributo in relazione alle missioni prese in esame.

- <b>MISSIONE 01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione</b>
- <b>MISSIONE 02 - Giustizia</b>
- <b>MISSIONE 03 - Ordine pubblico e sicurezza</b>
- <b>MISSIONE 04 - Istruzione e diritto allo studio</b>
- <b>MISSIONE 05 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali</b>
- <b>MISSIONE 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero</b>
- <b>MISSIONE 07 - Turismo</b>
- <b>MISSIONE 08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa</b>
- <b>MISSIONE 09 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>
- <b>MISSIONE 10 - Trasporti e diritto alla mobilità</b>
- <b>MISSIONE 11 - Soccorso civile</b>
- <b>MISSIONE 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia</b>
- <b>MISSIONE 13 - Tutela della salute</b>
- <b>MISSIONE 14 - Sviluppo economico e competitività</b>
- <b>MISSIONE 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale</b>
- <b>MISSIONE 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca</b>
- <b>MISSIONE 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche</b>

L'obiettivo è quello di verificare, per il campione esaminato, le dinamiche della spesa, per i comuni nati da fusione, che interessano i servizi di back-office, ovvero le funzioni gestionali ed organizzative, in contrapposizione ai servizi di front-office, ovvero i servizi alla cittadinanza.

**Tab. 4.2.** Spesa corrente ante/post fusione Servizi di back office/front office.

	<i>Spesa corrente ante Fusione</i>	<i>Spesa corrente enti nati da Fusione Anno 2018</i>	<i>Differenza (valori in euro)</i>	<i>Diff.%</i>	<i>Spese correnti in vmc anni precedenti</i>	<i>Spese correnti in vmc anno 2018</i>	<i>Differenza (valori in euro)</i>
<b>Servizi di Back Office</b>	55.826.841,10	54.441.331,18	-1.385.509,92	-2,48	258,49	254,99	-3,50
<b>Servizi di Front Office</b>	112.197.299,00	120.841.210,53	8.643.911,53	7,70	519,50	565,98	46,48

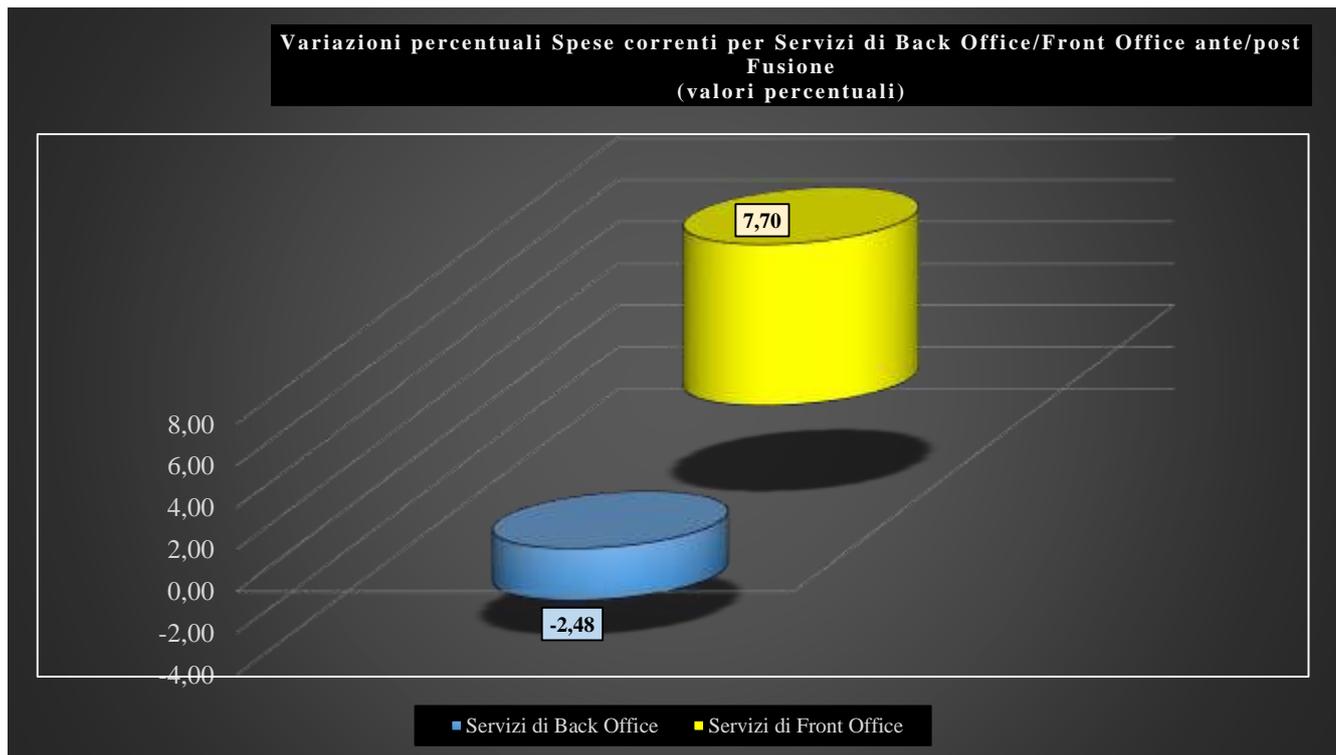
Fonte: Ministero Interno. Certificati armonizzati relativi al rendiconto al bilancio.

Dall'esame del Graf. 4.7. si evidenzia, per gli enti sorti da fusione, una riduzione delle spese correnti relative alla Missione 1 – Servizi istituzionali, generali e di gestione, da ricondursi, plausibilmente, alle migliori economie di scala derivanti dalla fusione (-2,48%).

Per contro, si evidenzia un trend incrementale (+7,70) per i servizi di front office alla cittadinanza, da ricondursi, verosimilmente, anche alla maggiore dotazione di risorse finanziarie assicurata dai contributi erariali e regionali finalizzati. Tale dinamica, in relazione ai costi di funzionamento dei

comuni, evidenzia una relazione inversa tra questi e la quota di risorse da destinare al finanziamento dei servizi alla cittadinanza.

**Graf. 4.7.** *Variazione percentuale Spese correnti enti sorti da fusione - Servizi di back office/front office ante/post Fusione.*



Fonte: Ministero dell'Interno

Si è provveduto, quindi, a comparare le variazioni percentuali della spesa corrente fatte registrare dagli enti del campione preso a riferimento ante/post fusione con le dinamiche evidenziate a livello nazionale raffrontando, in tale ultimo caso, i valori del 2018 con la spesa media per il triennio 2015/2017.

In ambito nazionale non si apprezzano, relativamente alla Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione, sostanziali variazioni delle spesa (-0,11) (Graf. 4.8.), a fronte di un miglioramento del 2,48% per gli enti sorti da fusione.

Relativamente alle restanti Missioni prese in esame, finalizzate all'erogazione dei servizi alla cittadinanza, si evidenzia, per gli enti che hanno dato luogo a fusione, un significativo incremento

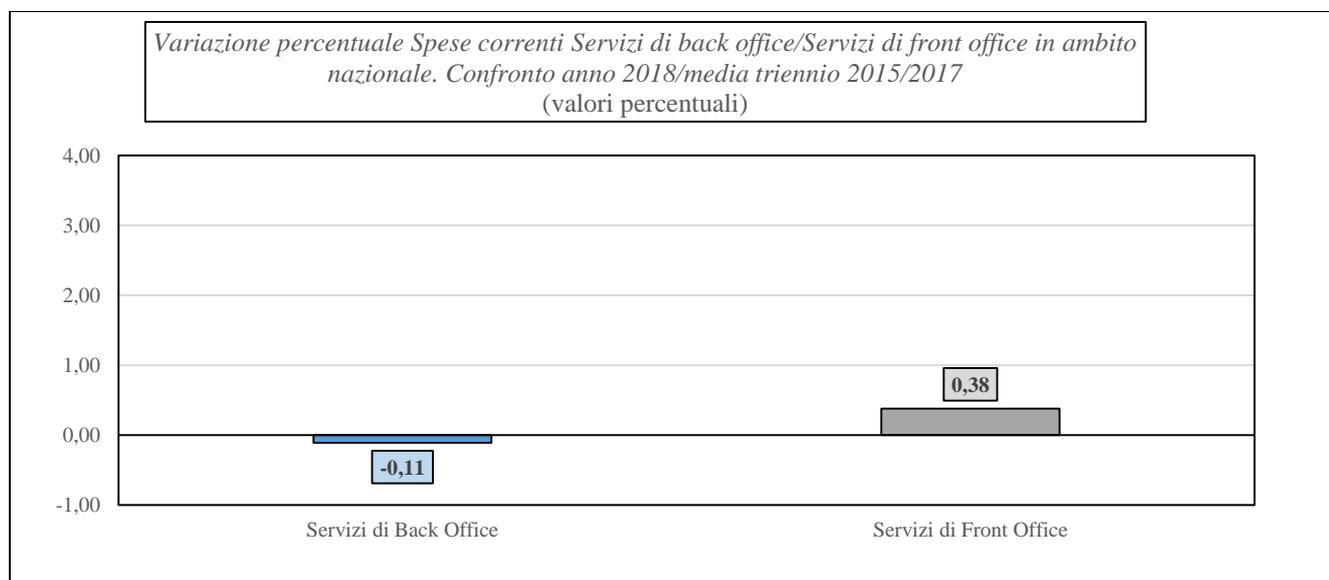
della spesa (+7,70%). Comparativamente, analizzando il trend nazionale, confrontando le dinamiche della spesa per l'anno 2018 in rapporto alla spesa media del triennio 2015/2017, non si segnalano, per i servizi di front office, sostanziali variazioni (+0,38%) (Graf. 4.9.).

**Tab. 4.3.** Spesa corrente anno 2018/media triennio 2015/2017 ambito nazionale - Servizi di back office/front office.

	Spesa corrente ambito nazionale media triennio 2015/2017 (Valori in milioni di Euro)	Spesa corrente ambito nazionale Anno 2018 (Valori in milioni di Euro)	Differenza (Valori in milioni di Euro)	Diff%	Spesa corrente in vmc media triennio 2015/2017	Spesa corrente in vmc Anno 2018	Differenza (valori in euro)
<b>Servizi di Back Office</b>	14.356	14.340	-15	-0,11	245,20	253,03	7,83
<b>Servizi di Front Office</b>	36.629	36.769	140	0,38	626,02	648,79	22,76

Fonte: Ministero Interno. Certificati armonizzati relativi al rendiconto al bilancio.

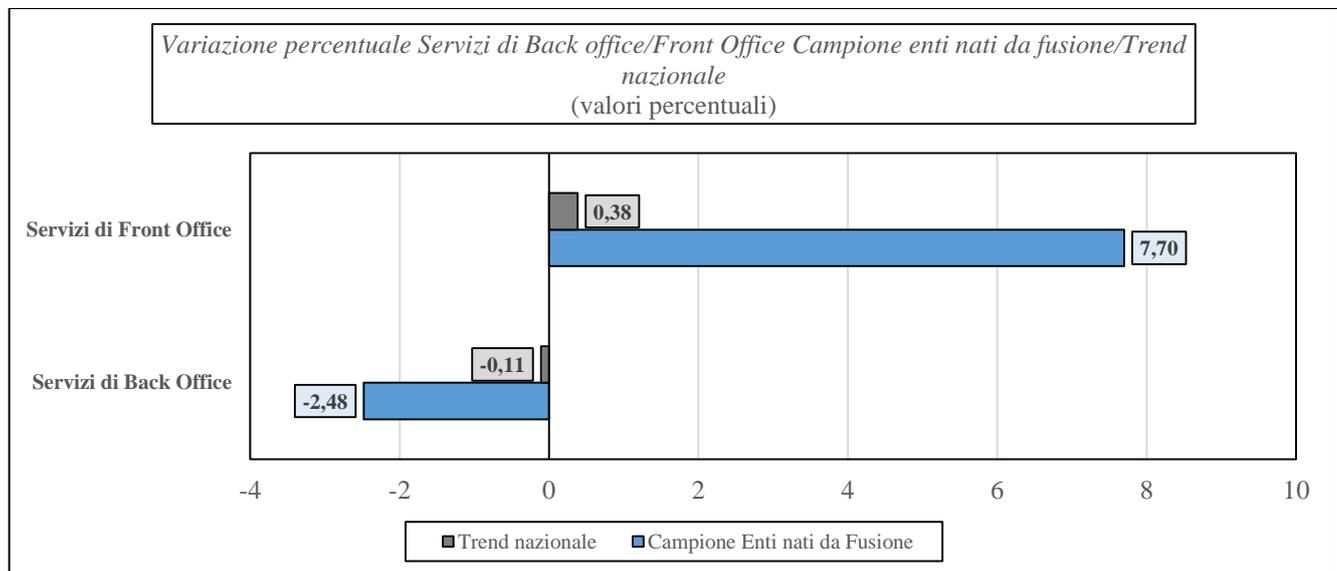
**Graf. 4.8.** Variazione percentuale anno 2018/media triennio 2015/2017 spese correnti in ambito nazionale – Servizi di back office/front office.



Fonte: Ministero dell'Interno

In sintesi, relativamente ai servizi di back office si evidenzia una contrazione della spesa per gli enti sorti da procedure di fusione. Questi ultimi registrano di una sensibile crescita della spesa corrente per i servizi di front office, a fronte di un trend statico della stessa in ambito nazionale (Graf. 4.9.).

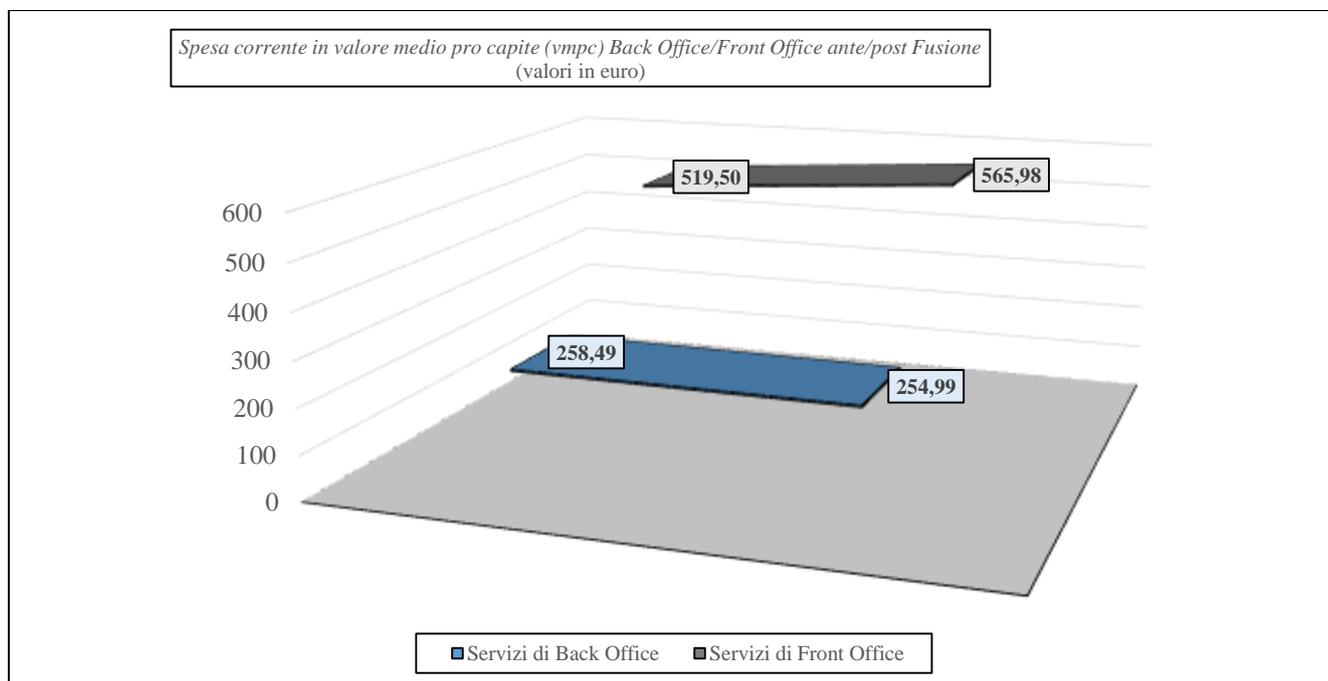
**Graf. 4.9.** *Variazione percentuale Spese correnti Servizi di back office/front office. Confronto Campione enti nati da fusione/Trend nazionale.*



Fonte: Ministero dell'Interno

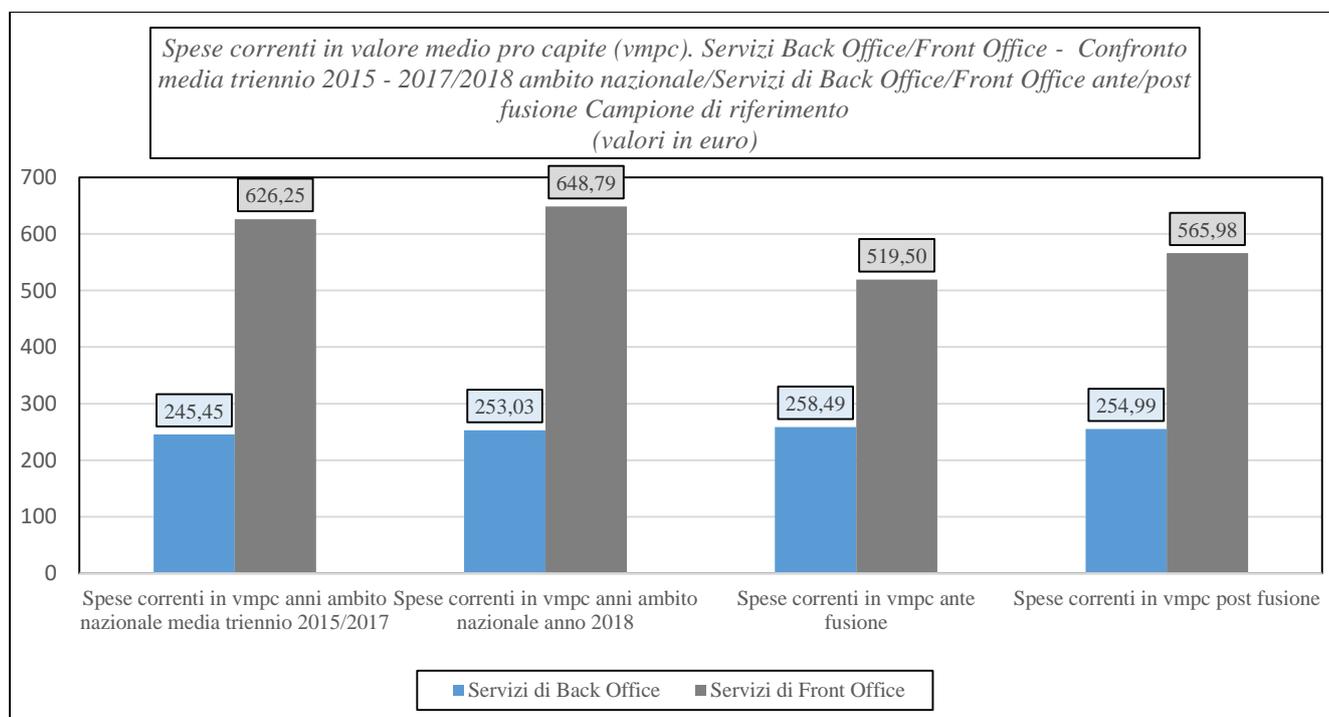
Passando all'analisi della spesa corrente in valore medio pro capite nel periodo ante/post Fusione si registra una flessione delle spese correnti di funzionamento da 258,49 a 254,99 euro ed un incremento, nello stesso periodo, delle spese per servizi di front Office che passano da 519,50 a 565,98 (Tab. 4.2. e Graf. 4.10). Nello stesso periodo, nel confronto con le dinamiche della spesa in ambito nazionale, la spesa media pro capite nazionale di funzionamento passa dai 245,45 euro del triennio 2015/2017 ai 253,03 euro del 2018, a fronte dei servizi di front Office che passano dai 626,25 euro ai 648,79 euro (Tab. 4.3. e Graf. 4.11.).

**Graf. 4.10.** Spesa corrente in valore medio pro capite (vmpc). Servizi back office/front office ante/post fusione.



Fonte: Ministero dell'Interno

**Graf. 4.11.** Spesa corrente in valore medio pro capite (vmpc) - Servizi Back Office/Front Office - Confronto Trend nazionale/campione ante - post fusione in valore medio pro capite (vmpc).



Fonte: Ministero dell'Interno

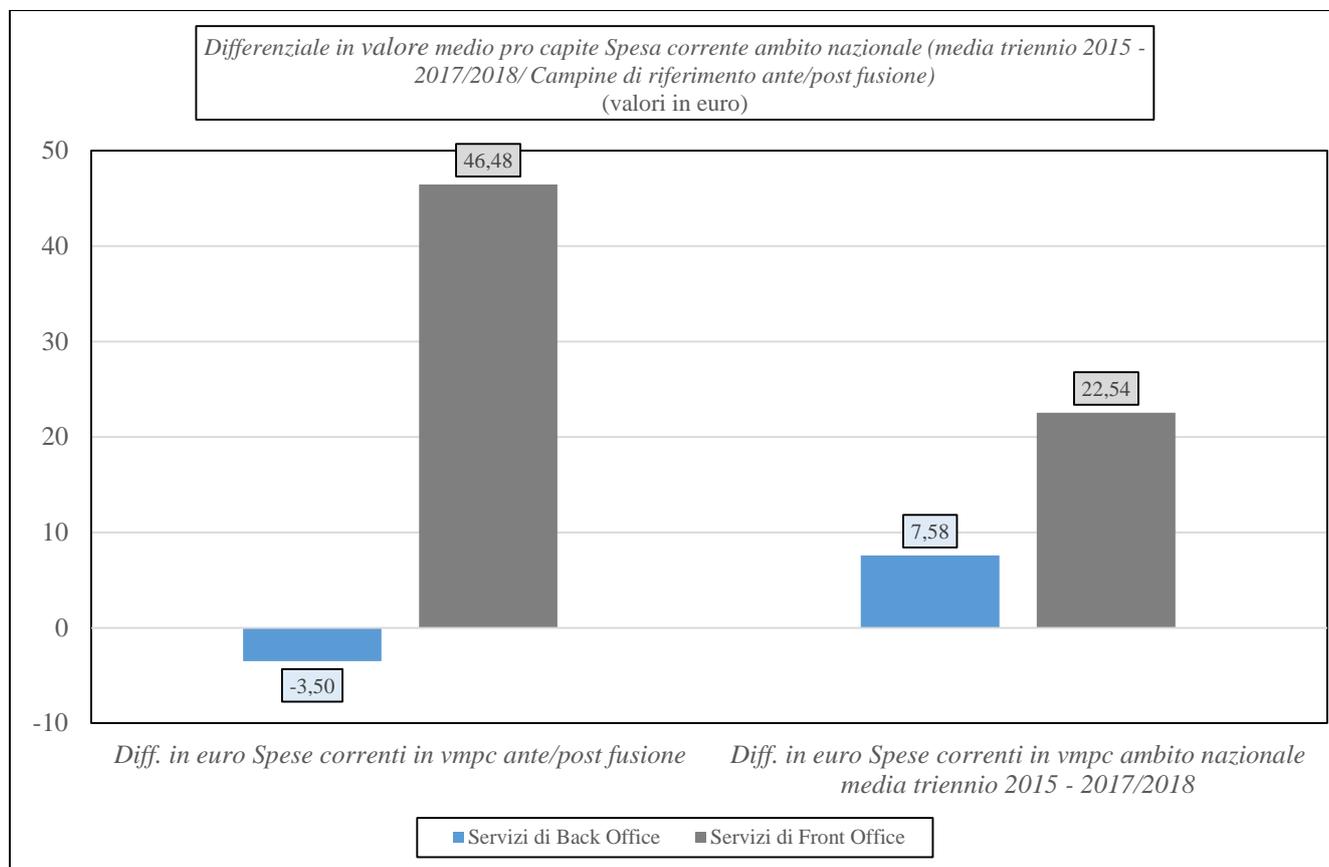
Dal confronto tra le dinamiche della spesa corrente in ambito nazionale (anno 2018/media triennio 2015/2017), con quelle relative agli enti sorti da fusione (ante/post fusione), emerge, a fronte di un incremento delle spese correnti in valore medio pro capite di 7,58 euro per i servizi di funzionamento (back office) fatto registrare in ambito nazionale, una contrazione delle predette spese di 3,50 euro per i comuni sorti da fusione.

Relativamente alle spese correnti per i servizi di front office l'incremento fatto registrare per gli enti sorti da fusione (46,48 euro) è superiore al doppio rispetto a quello fatto registrare, nel periodo di riferimento, a livello nazionale 22,54 (euro).

Le dinamiche evidenziate per gli enti interessati da processi di fusione sono da ricondursi, verosimilmente, da un lato, al miglioramento delle economie di scala per i servizi di back office e, dall'altro, dalla maggiore capacità di spesa da destinare ai servizi attivi per la cittadinanza anche in conseguenza della contribuzione erariale ed, eventualmente, regionale finalizzata (Graf. 4.12.).



**Graf. 4.12.** Differenziale Spesa corrente ambito nazionale in valore medio pro capite (anno 2018/media triennio 2015-2017) /campione enti nati da fusione (ante/post fusione, anno di riferimento 2018).



Fonte: Ministero dell'Interno

## 5. Analisi delle entrate dei comuni ante/post fusione.

L'analisi delle entrate evidenzia, relativamente a Imposte, tasse e proventi assimilati, una lieve flessione (-1,40%) nel periodo ante/post fusione, a fronte di una sostanziale staticità (-0,35%) fatta registrare, in ambito nazionale, nel periodo 2018 in rapporto alla media del triennio 2015/2017 (Tabb. 5.1 e 5.2.).

**Tab. 5.1.** *Dinamiche Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche ante/post fusione.*

COMUNI CESSATI		NUOVI COMUNI POST FUSIONE	
Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche
(valori in euro)			
109.651.600,04	23.292.459,27	108.117.361,10	41.818.161,22

Fonte: Ministero Interno. Certificati armonizzati relativi al rendiconto al bilancio.

**Tab. 5.2.** *Dinamiche Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche ambito nazionale. Confronto anno 2018/media triennio 2015 - 2017.*

ENTRATE			
Media triennio 2015/2017 AMBITO NAZIONALE		Anno 2018 AMBITO NAZIONALE	
Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche
(valori in euro)			
31.769.888.975,73	8.607.608.839,39	31.657.165.219,88	8.964.967.729,50

Fonte: Ministero Interno. Certificati armonizzati relativi al rendiconto al bilancio.

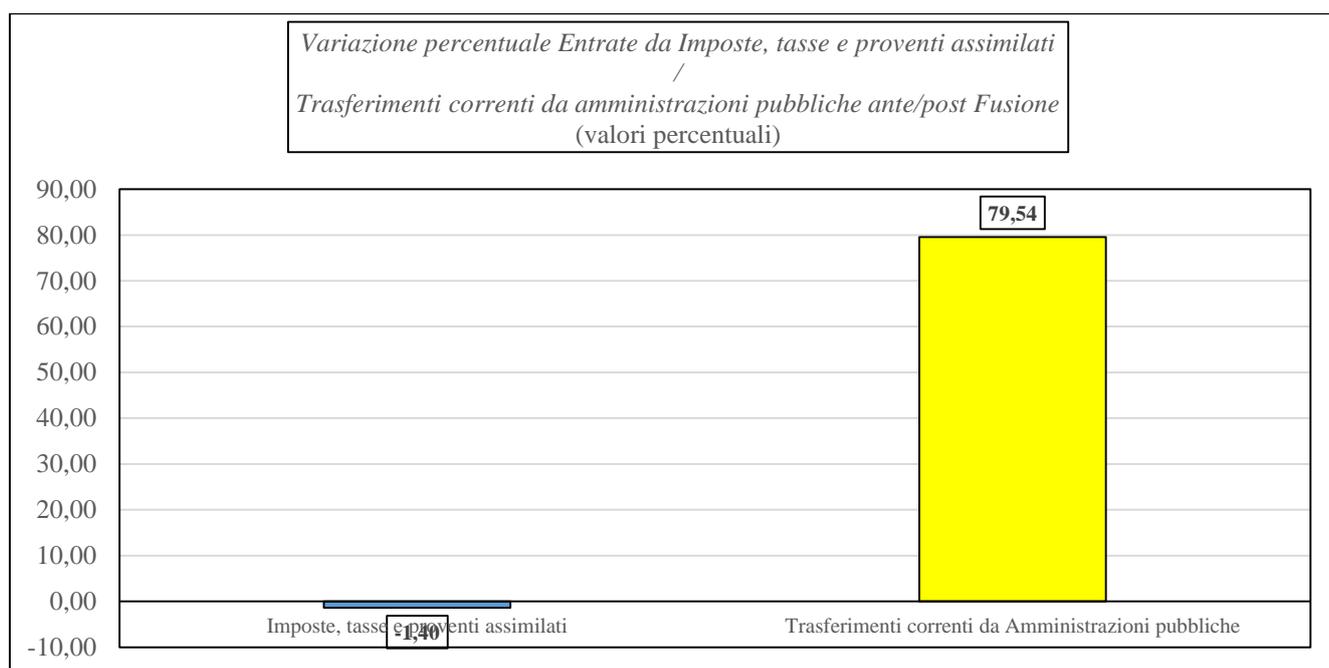
Dal lato dei trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche il considerevole incremento del +79,54% (Graf. 5.1.) evidenziato per gli enti sorti da fusione, vede, in ambito nazionale, per la stessa posta contabile, dal raffronto anno 2018/media triennio entrate 2015/2017, un incremento del +4,15% (Graf. 5.2.).

Per il campione delle fusioni oggetto di studio l'incremento della spesa per funzioni di front office (8,64 milioni di euro) nel periodo ante/post fusione trova ampiamente copertura dall'incremento in valore assoluto delle entrate per trasferimenti correnti da amministrazioni centrali fatto registrare



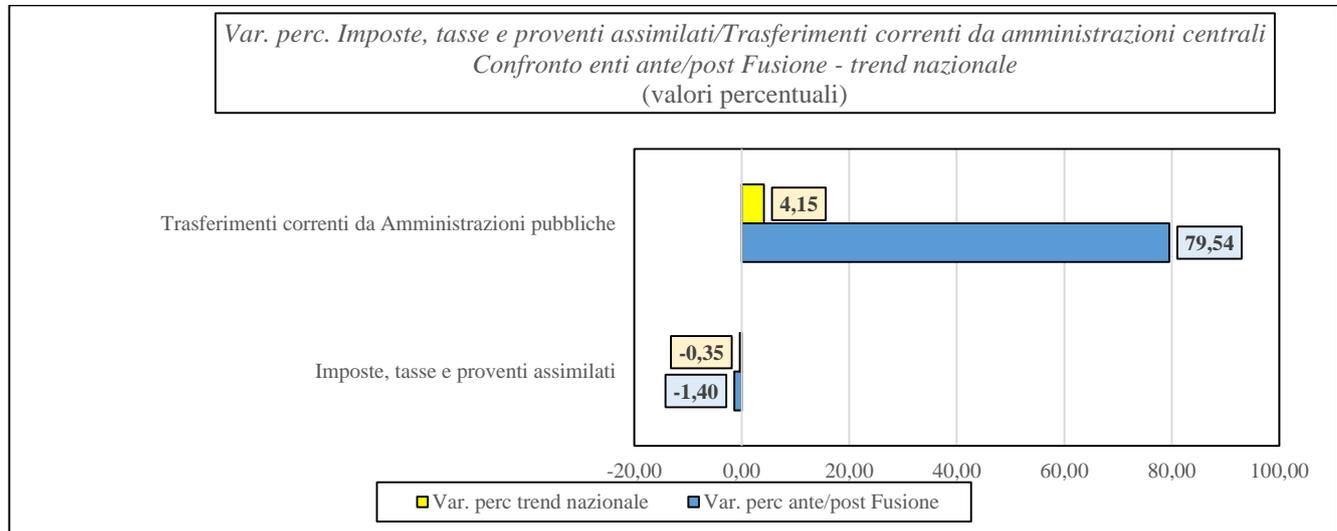
nello stesso arco temporale (18,52 milioni di euro), considerato peraltro il blocco per le amministrazioni comunali, della leva fiscale nel periodo considerato (Graf. 5.3.).

**Graf. 5.1.** *Variazione percentuale Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni centrali. Confronto enti ante/post fusione – trend nazionale 2018/media triennio 2015 - 2017.*



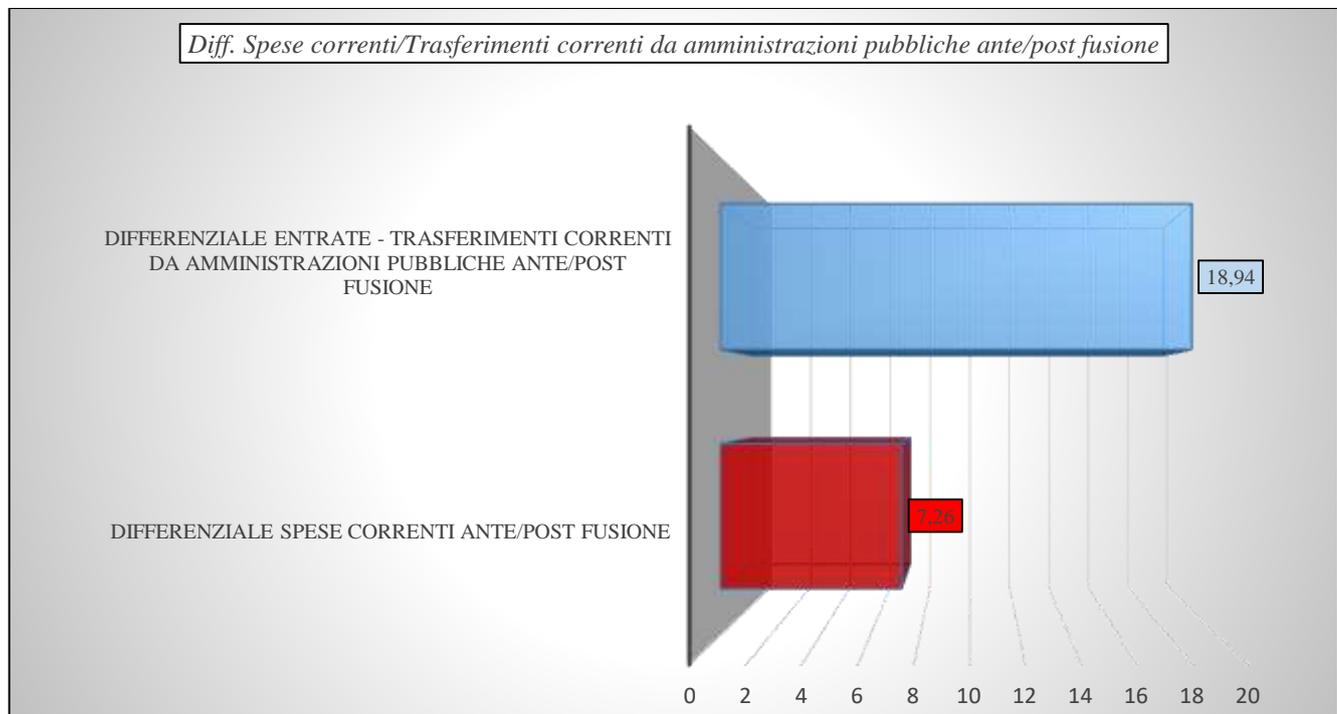
Fonte: Ministero dell'Interno

**Graf. 5.2.** *Variazione percentuale Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni centrali. Confronto enti ante/post fusione – trend nazionale 2018/media triennio 2015 - 2017.*



Fonte: Ministero dell'Interno

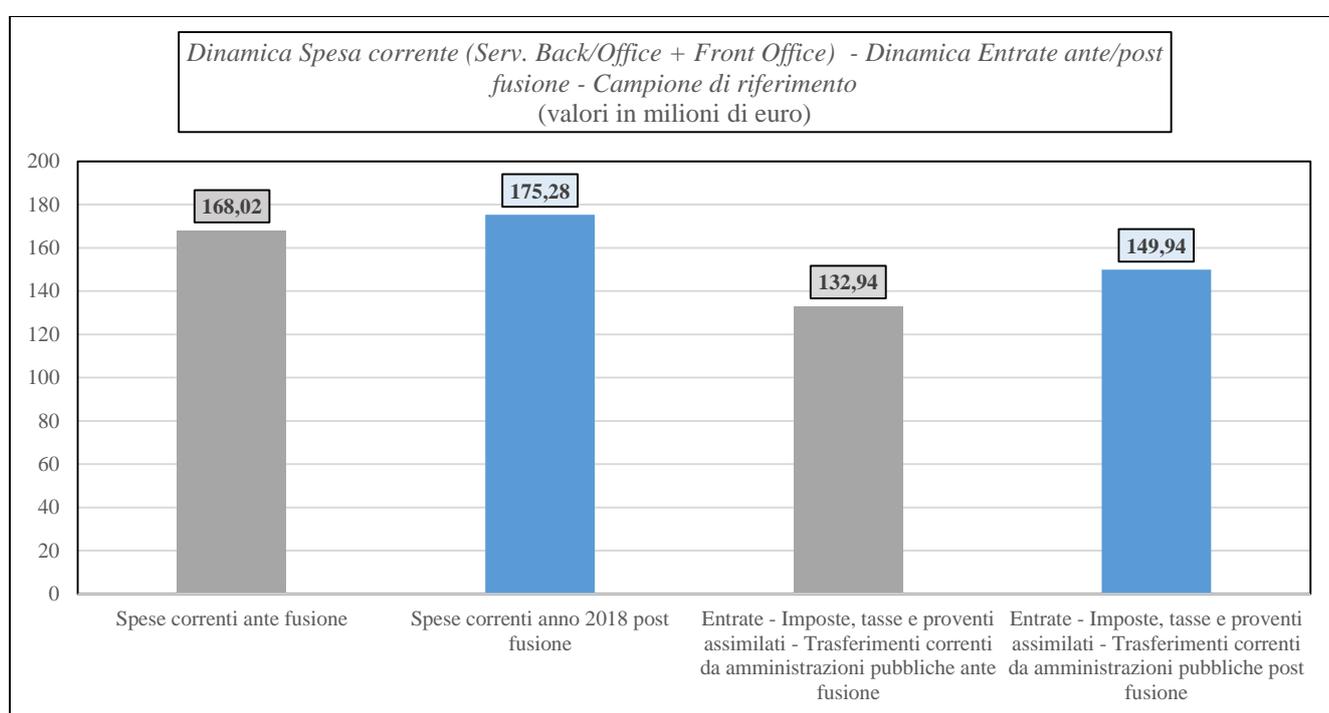
**Graf. 5.3.** *Differenziale Spese correnti/Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche ante/post fusione.*



Fonte: Ministero dell'Interno

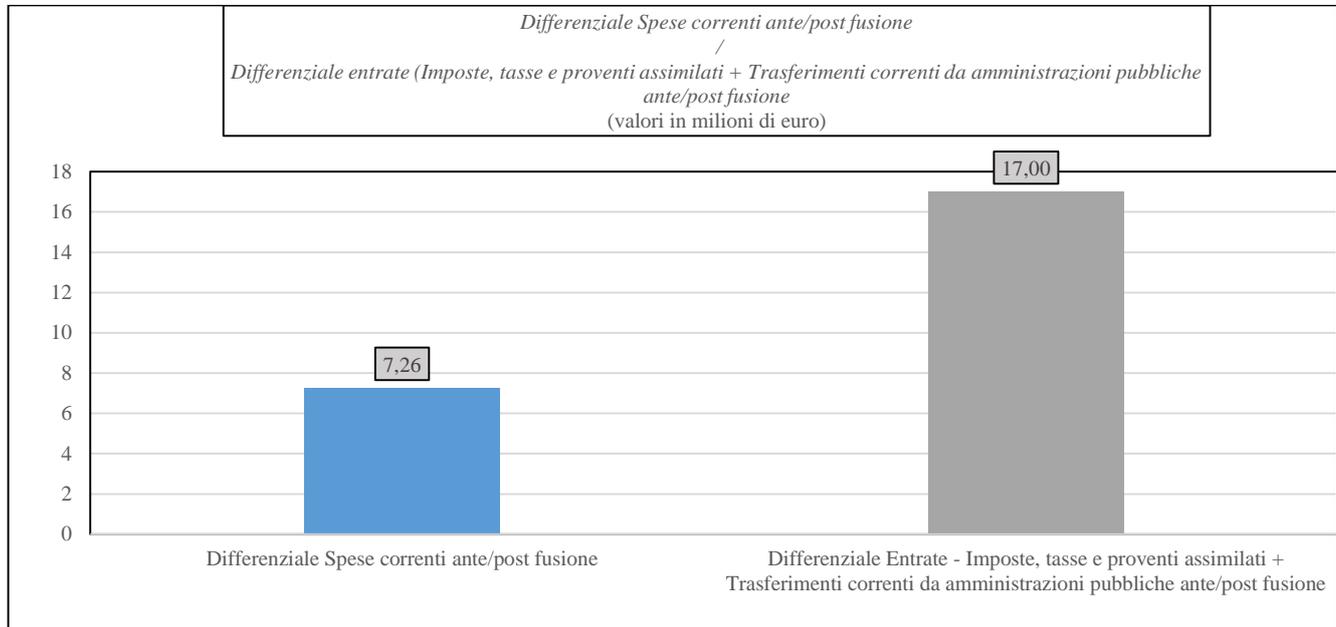
La dinamica della spesa corrente in valore assoluto mostra un incremento della stessa ante/post fusione, passando da 168,02 a 175,28 milioni di euro (+7,6 milioni). Nello stesso periodo le entrate (Imposte, tasse e proventi assimilati + Trasferimenti centrali da amministrazioni pubbliche) registrano una maggiore crescita passando da 132,94 a 149,94 milioni di euro (+17 milioni) (Graf. 5.4. e 5.5.), sostenute, in particolar modo, dai Trasferimenti da amministrazioni centrali.

**Graf. 5.4.** *Dinamica Spesa corrente (Serv. Back Office + Front Office) – Dinamica Entrate (Imposte, tasse e proventi assimilati + Trasferimenti da amministrazioni centrali) – Campione di riferimento ante/post fusione.*



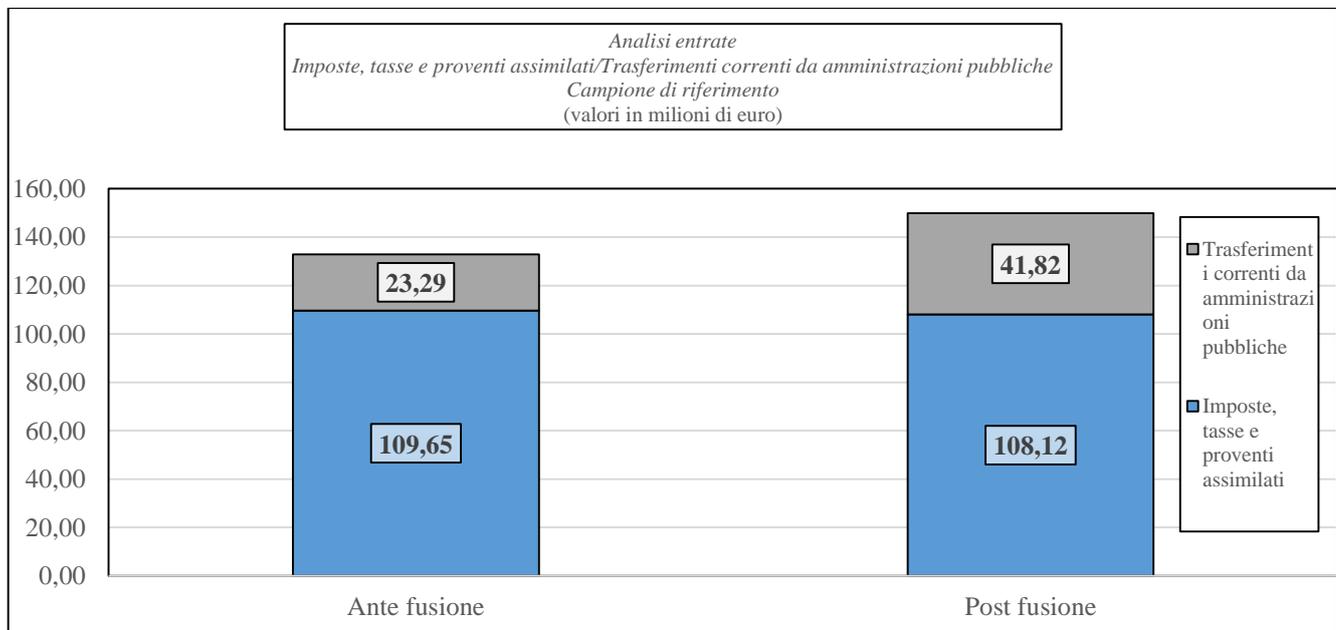
Fonte: Ministero dell'Interno

**Graf. 5.5.** *Differenziale Spese correnti ante/post fusione / Differenziale entrate (Imposte, tasse e proventi assimilati + Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche Campione di riferimento ante/post fusione).*



Fonte: Ministero dell'Interno

**Graf. 5.6.** *Analisi entrate (Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti da amministrazioni pubbliche) – Campione di riferimento ante/post fusione.*



Fonte: Ministero dell'Interno



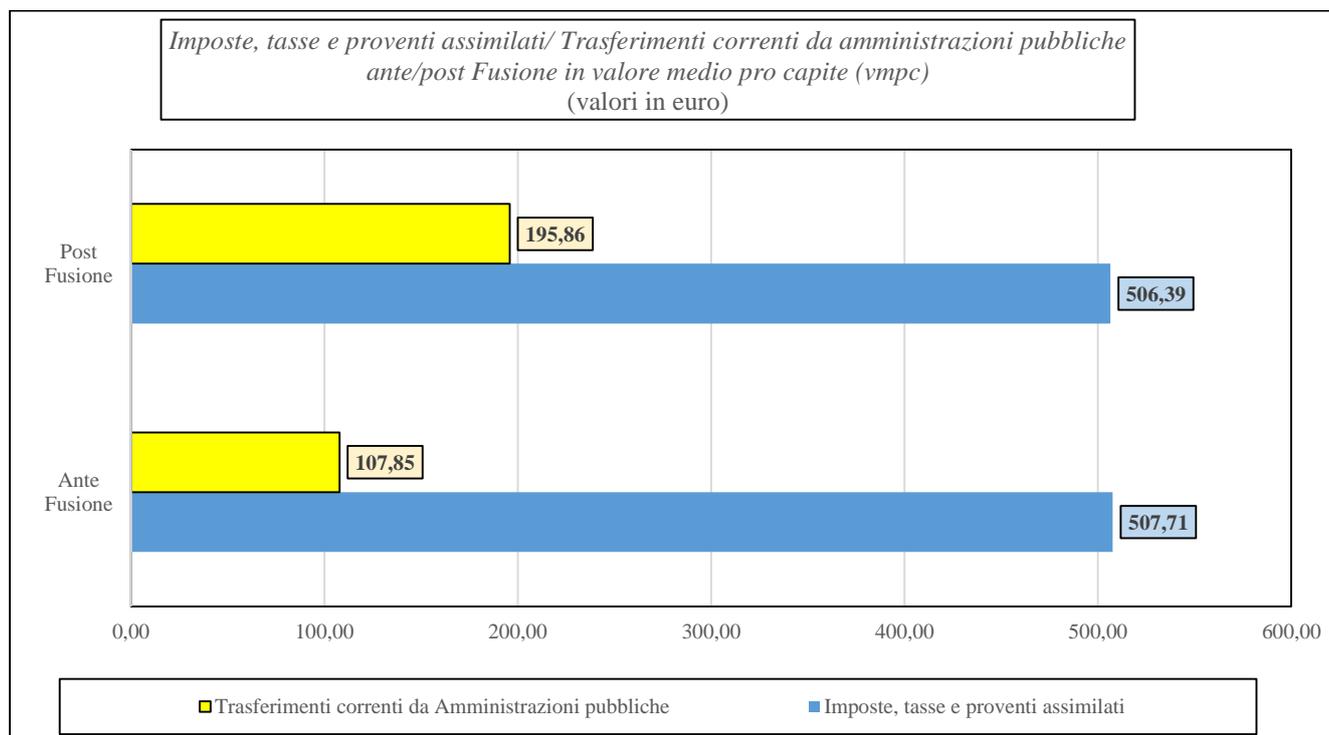
In valore medio pro capite, nel periodo ante/post fusione le imposte, tasse e proventi assimilati passano da 507,71 a 506,39 euro, in contrapposizione al consistente incremento rilevato dal lato dei trasferimenti correnti da amministrazioni centrali (da 107,85 a 195,86 euro) (Tab. 5.3. e Graf. 5.7.).

**Tab. 5.3.** *Dinamiche Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche ante/post fusione in valori medi pro capite (vmpe).*

ENTRATE (valori medi pro capite vmpe)			
COMUNI CESSATI		NUOVI ENTI POST FUSIONE	
Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche
(valori in euro)			
507,71	107,85	506,39	195,86

Fonte: Ministero Interno. Certificati armonizzati relativi al rendiconto al bilancio.

**Graf. 5.7.** *Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche ante/post fusione/Trend nazionale 2018/media triennio 2015 – 2017 in valore medio pro capite (vmpe).*



Fonte: Ministero dell'Interno

Il valore medio pro capite delle imposte, tasse e proventi assimilati, per gli enti sorti da fusione risulta pari, per il 2018, a 506,39 euro, a fronte di un valore nazionale pari, per lo stesso anno, a 524,43.

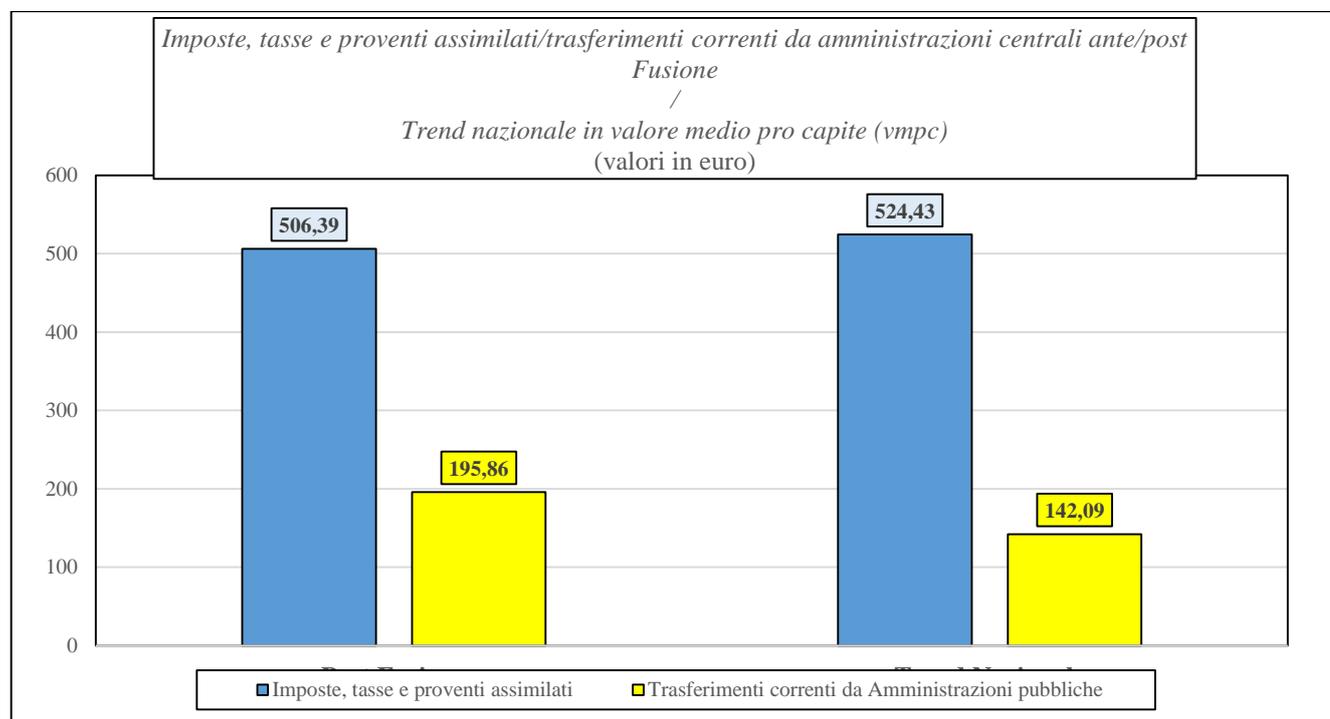
Dal lato dei trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche il valore per gli enti sorti da fusione si attesta a 195,86 euro, sensibilmente più elevato rispetto al valore medio nazionale (142,09 euro) (Tab. 5.4. e Graf. 5.8.).

**Tab. 5.4.** *Dinamiche Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche Confronto enti sorti da fusione/ambito nazionale anno 2018 in valori medi pro capite (vmpc).*

ENTRATE			
NUOVI COMUNI		Anno 2018 ambito nazionale	
Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	Imposte, tasse e proventi assimilati	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche
(valori in euro)			
506,39	195,86	524,43	142,09

Fonte: Ministero Interno. Certificati armonizzati relativi al rendiconto al bilancio.

**Graf. 5.8.** *Imposte, tasse e proventi assimilati/Trasferimenti correnti da amministrazioni centrali post fusione/Trend nazionale in valore medio pro capite (vmpc).*



Fonte: Ministero dell'Interno

## **6. Conclusioni.**

La valutazione ex post mostra come il fenomeno delle fusioni di comuni appaia in costante crescita, con prevalente marcata localizzazione nell'Italia settentrionale, mostrando una correlazione con le risorse messe a disposizione per tali finalità. Le fusioni realizzate evidenziano, tuttavia, una limitata crescita dimensionale.

L'analisi delle dinamiche della spesa corrente realizzata sul campione preso in esame, al netto sia dei contributi erariali che di quelli regionali finalizzati, evidenzia, successivamente ai processi di fusione, una flessione della stessa, rispettivamente, del -7,51% e del 11,15%.

Disaggregando l'analisi e prendendo a riferimento, separatamente, i servizi di back office, ovvero le funzioni gestionali ed organizzative, in contrapposizione ai servizi di front office, ovvero i servizi alla cittadinanza (al lordo dei contributi finalizzati non precisamente ripartibili tra le missioni esaminate), si evidenzia, per gli enti sorti da fusione, una riduzione delle prime (-2,48) da ricondursi, verosimilmente, alle migliori economie di scala derivanti dalla fusione ed un'espansione delle seconde (+7,70%). Ciò in contrapposizione con le dinamiche nazionali che non mostrano sostanziali variazioni sia per i servizi di back office che per quelli di front office.<sup>877</sup>

In sintesi emerge, per gli enti sorti da fusione, una maggiore capacità di spesa da destinare ai servizi per la cittadinanza, anche in conseguenza dei contributi erariali e regionali finalizzati, tenendo conto del blocco della leva fiscale nel periodo considerato.

Dal lato dell'entrata si riscontra, relativamente alla voce Imposte, tasse e proventi assimilati una flessione, successivamente ai processi di fusione, del 1,40%, a fronte di una sostanziale staticità in ambito nazionale.

I trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche mostrano un sostanziale incremento (+79,54%) a fronte di un modesto +4,15% fatto registrare, nel periodo considerato, in ambito nazionale, assicurando ampia copertura alla maggiore spesa post fusione per i servizi alla cittadinanza.

Il percorso avviato sembra quindi poter costituire una delle possibili soluzioni alle diseconomie di scala ed alla rigidità di bilancio che caratterizzano gli enti di minore dimensione demografica, consentendo di liberare risorse a vantaggio delle collettività locali attraverso le quali realizzare, unitamente alle maggiori risorse messe a disposizione dal sistema in virtù dei contributi finalizzati, un efficientamento dei servizi.

