Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013

Stefano Ramazza

Sommario: 1. Introduzione – 2. Comparazione di indici economici dei bilanci consuntivi di Comuni per fasce demografiche – 2.1. Le fasce demografiche di riferimento dei Comuni – 2.2. Risultati delle analisi dei dati economici – 3. Analisi dei numeri del personale dipendente e del costo totale del personale dei Comuni – 3.1. I contesti nazionale e regionale emiliano-romagnolo – 3.2. Il personale dipendente dei Comuni suddivisi per fasce demografiche – 3.3. Personale per mille abitanti nelle fasce demografiche dei Comuni – 3.4. Spese di personale pro capite per fasce demografiche dei Comuni – 3.5. Spese di personale su spesa corrente totale per fasce demografiche dei Comuni – 4. Conclusioni

1. *Introduzione*

In Emilia-Romagna sono in costante aumento il dibattito pubblico e il numero degli amministratori comunali interessati alla fusione di Comuni.
Dal gennaio 2014 i Comuni emiliano-romagnoli sono calati da 348 a 337 con l'istituzione di 5 nuovi Comuni nati dalla fusione di complessivi 16 Comuni. Sono in corso *iter* legislativi per l'istituzione di altri 3 Comuni che coinvolgono complessivamente 6 Comuni[1].
Le motivazioni che vengono presentate per sostenere le proposte di fusioni sono di varia natura (istituzionale, economica, organizzativa, so-

(1) I Comuni nati da fusione il 1° gennaio 2014 e i relativi Comuni soppressi sono: Valsamoggia (BO) – Bazzano, Crespellano, Casello di Serravalle, Monteveglio, Savigno; Fiscaglia (FE) – Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino; Sissa Trecasali (PR) – Sissa e Trecasali; Poggio Torriana (RN) – Poggio Berni e Torriana.
Al 1° gennaio 2016 verrà istituito il Comune di Ventasso (RE) – Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto.
L'11 ottobre 2015 si sono tenuti 3 *referendum* consultivi per la fusione dei Comuni di: Granaglione e Porretta Terme (BO); Polesine Parmense e Zibello (PR); Montescudo e Monte Colombo (RN). In tutti i 3 *referendum* ha vinto il sì alla fusione.

ciale, ecc.) e non emerge, da una lettura attenta della rassegna stampa sull'argomento, la predominanza di una sola di queste sulle altre.
Una questione sempre presente è la dimensione più adeguata, per abitanti e territorio, del nuovo Comune che può nascere da fusione. La soglia minima di abitanti dei nuovi Comuni può essere individuata come un indicatore utile per i processi di fusione.
Pur nella consapevolezza della necessità di un approccio olistico alla fusione di Comuni, presentiamo qui un parziale contributo al dibattito sulla soglia demografica utile per i nuovi Comuni, che si basa sull'analisi dei dati economici e del personale dipendente dei Comuni emiliano-romagnoli raggruppati per fasce demografiche. Le basi dati utilizzate sono quelle dei certificati di bilanci consuntivi 2013 e del censimento del personale 2013, disponibili nel sito sia del Ministero dell'interno sia della Regione Emilia-Romagna, con l'obiettivo di individuare le fasce demografiche di Comuni che hanno prodotto le migliori performance.
L'analisi parte da un raffronto tra la situazione nazionale per fasce demografiche dei Comuni sulle stesse banche sopra indicate, presentata nel febbraio 2015 dal Ministero dell'interno nel documento "Fusioni: quali vantaggi"[2], e la situazione dell'Emilia-Romagna. Con i dati dei Comuni della Regione si stima un risparmio teorico per voci di bilancio se tutti Comuni delle fasce demografiche più ridotte si fondessero in Comuni rientranti nelle fasce demografiche superiori a 7.500-10.000 e 10.000-12.500 abitanti.
Si procede poi all'analisi dei numeri del personale dipendente e del costo totale del personale dei Comuni sulla base di indicatori validi per il confronto tra Comuni (spesa *pro capite*, unità di personale per mille abitanti, spesa di personale su totale spesa corrente).

2. *Comparazione di indici economici dei bilanci consuntivi di Comuni per fasce demografiche*

2.1. *Le fasce demografiche di riferimento dei Comuni*

A seguito della presentazione avvenuta il 26 febbraio 2015 a Roma da parte del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e ter-

(2) La presentazione del documento "Fusioni: quali vantaggi?" è avvenuta il 26 febbraio 2015 a Roma da parte del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale.

ritoriali, Direzione centrale della finanza locale, si è proceduto a realizzare un raffronto tra la situazione nazionale e la situazione della Regione Emilia-Romagna.
Al fine di una possibile comparazione con i dati nazionali sono stati elaborati i dati presenti nella banca dati della Regione Emilia-Romagna relativi ai Comuni per gli abitanti presenti all'1/1/2013 e i certificati dei conti consuntivi dei bilanci 2013.

Dati nazionali Ministero dell'interno

Fascia	Abitanti	N. enti *
1	0-499	771
2	500-999	966
3	1.000-1.999	1.426
4	2.000-2.999	896
5	3.000-4.999	1.034
6	5.000-9.999	1.070
7	10.000-19.999	624
8	20.000-59.999	353
9	60.000-99.999	51
10	100.000-249.999	33
11	250.000-499.999	6
12	500.000 e oltre	6
	TOTALE	7.236

**su un totale di 8.093 enti e una popolazione di 59.413.697*

Dati Regione Emilia-Romagna

Fascia	Abitanti	N. enti *
1	0-499	4
2	500-999	17
3	1.000-1.999	31
4	2.000-2.999	38
5	3.000-4.999	65
6	5.000-9.999	89
7	10.000-19.999	67
8	20.000-59.999	22
9	60.000-99.999	3
10	100.000-249.999	8
11	250.000-499.999	1
12	500.000 e oltre	0
	TOTALE	345

**su un totale di 348 enti e una popolazione di 4.471.104*

Le differenze tra il numero degli enti utilizzati nell'analisi e il numero degli enti effettivi dipende dalla mancanza in banca dati delle certificazioni consuntive di bilancio 2013 per alcuni enti.

L'incidenza percentuale dei piccoli Comuni sotto i 10.000 abitanti in Emilia-Romagna e in Italia è riportata nelle seguenti tabelle:

Anno 2013	N. totale Comuni	N. Comuni sotto i 10.000 abitanti	N. Comuni sotto i 5.000 abitanti	Abitanti
Emilia-Romagna	4,30%	3,90%	3,00%	7,50%
Italia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Anno 2013	N. Comuni sotto i 5.000 abitanti sul totale Comuni	N. Comuni tra i 5.000 e 10.000 abitanti sul totale Comuni	N. Comuni sotto i 10.000 abitanti sul totale Comuni
Emilia-Romagna	44,90%	25,80%	70,70%
Italia	70,40%	14,80%	85,20%

Si è proceduto alla comparazione tra il livello nazionale e regionale per le 12 fasce demografiche analizzate dal Ministero e corrispondenti alle fasce demografiche del TUEL. Per il solo livello regionale sono state formate 21 fasce demografiche per meglio analizzare le differenze tra esse. Tali fasce sono uguali a quelle del Ministero fino ai 3.000 abitanti (fascia 4), poi sono state infittite come indicato nella tabella che segue.

Fascia	Abitanti	N. enti *
1	0-499	4
2	500-999	17
3	1.000-1.999	31
4	2.000-2.999	38
5	3.000-3.999	36
6	4.000-4.999	29
7	5.000-5.999	21
8	6.000-7.499	36
9	7.500-9.999	32
10	10.000-12.499	30
11	12.500-14.999	15
12	15.000-17.499	15
13	17.500-19.999	7
14	20.000-24.999	6
15	25.000-29.999	7
16	30.000-34.999	4
17	35.000-59.999	5
18	60.000-99.999	3
19	100.000-149.999	4
20	150.000-249.999	4
21	250.000-499.999	1
	TOTALE	345

**su un totale di 348 enti e una popolazione di 4.471.104 abitanti*

Per il 2013 i dati economici dei certificati consuntivi dei bilanci dei Comuni interessati dal terremoto del maggio 2012 registrano alcune particolarità dovute alle azioni messe in atto per affrontare la difficile situazione della ricostruzione e dell'assistenza alle famiglie. Tali particolarità riguardano 19 Comuni del cratere con maggiori danni[3], ricompresi nei 59 Comuni individuati dall'art. 1 del decreto-legge del 6 giugno 2012, n. 74[4].

Nelle analisi per le 21 fasce demografiche dei Comuni, considerate per la Regione Emilia-Romagna, si è perciò proceduto a creare delle medie per fasce che restituissero un dato al netto della particolare situazione del *post*-terremoto riscontrabile nei Comuni del cratere. Tali medie sono state create utilizzando il valore della deviazione standard[5] che ha permesso di rendere i dati medi epurati dalle situazioni particolari di alcuni Comuni, in genere più alti rispetto alla serie della fascia demografica.

2.2. *Risultati delle analisi dei dati economici*

Le analisi dei dati economici dei bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna confermano le tendenze registrate a livello nazionale per i risparmi teorici in voci di spese, nell'aggregazione dei piccoli Comuni.
In particolare le fasce demografiche che realizzano tali risparmi sono quelle dei 7.500-10.000 abitanti e 10.000-12.500 abitanti.
Nella scala regionale emiliano-romagnola la quantificazione dei risparmi è inferiore rispetto alla scala nazionale ma comunque significativa. Ciò è dovuto anche al fatto che in Emilia-Romagna l'incidenza dei pic-

---

(3) Nella Provincia di Modena nei Comuni di Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Mirandola, Novi di Modena, Finale Emilia, San Felice sul Panaro, Medolla, Camposanto, San Prospero, San Possidonio, nel ferrarerse a Sant'Agostino, Mirabello, Bondeno, Cento, Poggio Renatico e Vigarano Mainarda, nel bolognese a Crevalcore e Pieve di Cento e nel reggiano a Reggiolo.

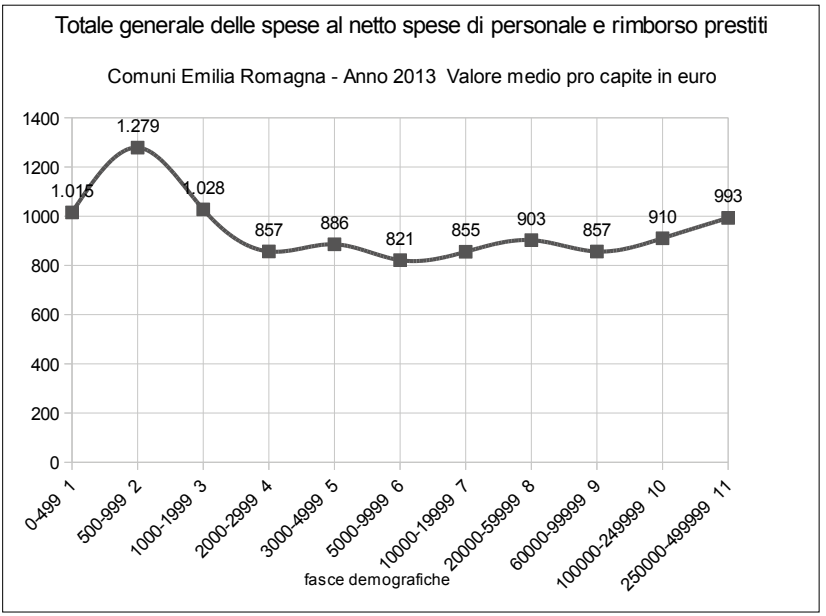
(4) Convertito in legge con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134: 15 Comuni nel reggiano, 19 nel modenese, 16 nel bolognese, 8 nel ferrarese e 1 nel piacentino.

(5) La deviazione standard, o scarto quadratico medio, è un indice di dispersione statistico, e cioè una stima della variabilità di un dato numero di dati interno ad un indice di posizione, quale le media aritmetica. Si tratta di uno dei modi per rappresentare la dispersione dei dati intorno al valore stesso.

coli Comuni sul totale è inferiore che in Italia. I Comuni sotto i 5.000 abitanti sono il 44,9% in Regione e il 70,4% in Italia, mentre quelli totali sotto i 10.000 abitanti sono il 70,7% in Regione e l'85,2% in Italia.
Per il totale delle spese al netto di personale e rimborso prestiti, risulta una minore spesa *pro capite* del 15,17% in Emilia-Romagna rispetto al dato nazionale.

		ITALIA	**EMILIA-ROMAGNA**		
Fascia	**abitanti**	**Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti EURO *PRO CAPITE***	**Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti EURO *PRO CAPITE***	**DIFFERENZA ER/ITALIA EURO *PRO CAPITE***	**DIFFERENZA ER/ITALIA EURO *PRO CAPITE* in %**
1	0-499	2.751	1.015	-1736	-63,10%
2	500-999	1.726	1.279	-447	-25,90%
3	1.000-1.999	1.241	1.028	-213	-17,16%
4	2.000-2.999	1.014	857	-157	-15,48%
5	3.000-4.999	894	886	-8	-0,89%
6	5.000-9.999	817	821	4	0,49%
7	10.000-19.999	797	855	58	7,28%
8	20.000-59.999	826	903	77	9,32%
9	60.000-99.999	1.254	857	-397	-31,66%
10	100.000-249.999	1.092	910	-182	-16,67%
11	250.000-499.999	1.395	993	-402	-28,82%
12	500.000 e oltre	1.661	0		
	TOTALE	**1.048**	**889**	**-159**	**-15,17%**

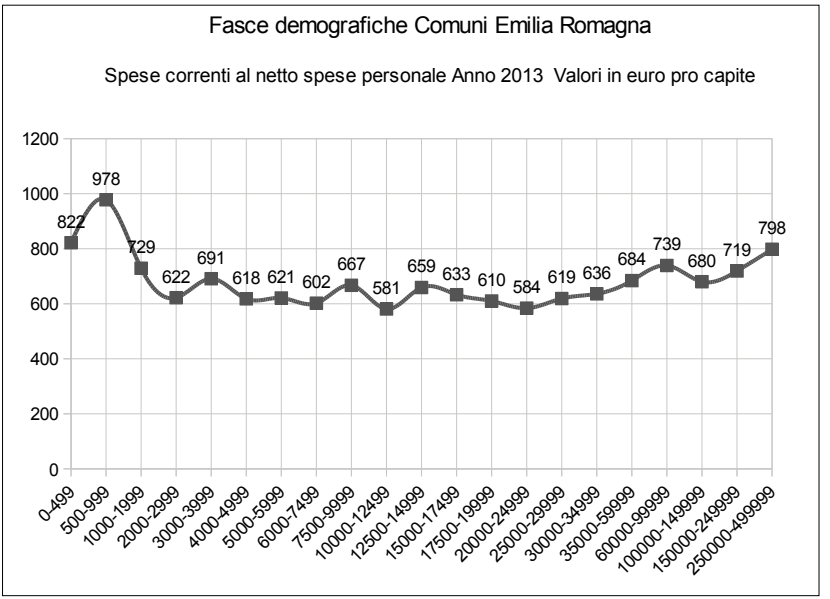
L'andamento dei valori regionali di tali spese è simile a quello nazionale, ma con minori picchi agli estremi delle fasce demografiche, ed evidenzia il valore minimo *pro capite* per la fascia 6 (5.000-9.999 abitante) per 821 euro *pro capite*.



Anche i valori percentuali e *pro capite* delle spese correnti, di personale e correnti al netto del personale dei Comuni emiliano-romagnoli sono di poco al di sotto dei valori nazionali presentati dal Ministero dell'interno nel suo *report*.

Il valore minimo *pro capite* per le spese correnti al netto del personale si registra per la fascia 6 (5.000-9.999 abitanti) e rialzi dei valori verso le fasce agli estremi. Il risparmio teorico in Regione, calcolato con la stessa metodologia del livello nazionale, dovuto all'aggregazione dei 155 Comuni attualmente al di sotto dei 5.000 abitanti nella fascia demografica tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, sarebbe del 10,54% per le spese correnti al netto del personale e del 19,13% per il totale delle spese al netto del personale e del rimborso prestiti.

Un'analisi più di dettaglio sui Comuni della Regione Emilia-Romagna è stata fatta su altre tre voci di spesa, già rilevate anche nel *report* del Ministero nella tabella B, e cioè: totale spese correnti, spese di personale e spese correnti al netto di spese di personale.



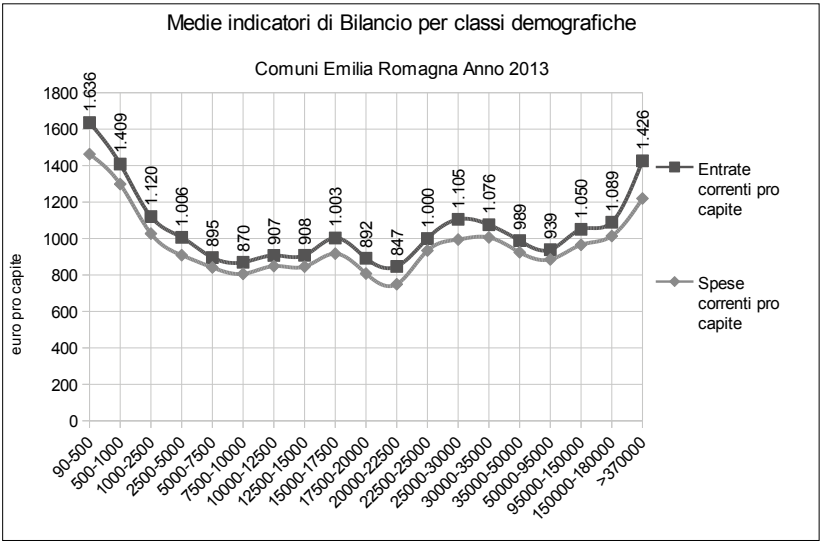
Da questa analisi emerge che il risparmio teorico, dovuto all'aggregazione dei 212 Comuni al di sotto dei 7.500 abitanti nella fascia demografica tra i 7.500 e i 10.000 abitanti, sarebbe del 4,62% per il totale spese correnti, del 25,74% per le spese di personale e dell'1,02% delle spese correnti al netto del personale.

Se si passa all'aggregazione dei 244 Comuni al di sotto dei 10.000 abitanti nella fascia demografica tra i 10.000 e i 12.500 abitanti, il risparmio teorico sarebbe del 13,79% per il totale spese correnti, del 16,48% per le spese di personale e del 12,64% delle spese correnti al netto del personale. La tendenza certa al risparmio nelle voci di spesa di bilancio nelle fusione dei piccoli Comuni è ulteriormente confermata anche per fasce demografiche di Comuni compresi tra i 10.000 e i 12.500 abitanti con risparmi teorici *pro capite* per ogni voce rispettivamente di euro 119, 33 e 84.

Per quanto riguarda le entrate, sono stati analizzati i valori delle entrate tributarie del 2013 dei Comuni della Regione Emilia-Romagna per le 12 fasce demografiche utilizzate dal Ministero. Come per il dato na-

zionale, un minore gettito delle entrate tributarie in conseguenza dei minori valori medi registrati per i Comuni della fascia demografica sesta, stimato nel 16,58% e in meno 104 euro *pro capite*, porta vantaggi per la collettività in termini di minore pressione fiscale o, in alternativa, qualora si scegliesse di mantenere la stessa pressione fiscale, le disponibilità di maggiori risorse da destinare all'incremento della qualità dei servizi offerti.
Sono stati inoltre elaborati i dati degli 11 indicatori di bilancio consuntivo dei Comuni[6], per avere l'andamento negli anni dal 2009 al 2013.
Dalle serie storiche dal 2009 al 2013 di tutti gli 11 indicatori si evidenzia che le fasce demografiche con grande maggioranza, sia negli anni sia negli indicatori, di migliore *performance* sono quelle 7.500-10.000 e 10.000-12.500 abitanti rispetto ai Comuni nelle fasce demografiche di minori dimensioni.

Esempio di grafico per anno 2013 e per 2 indicatori:



(6) Fonte: http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio.

Anche per quanto riguarda la serie storica delle spese di personale e delle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, viene confermata, nella grande maggioranza dei 5 anni presi in esame, la minore spesa *pro capite* per i Comuni nelle fasce demografiche 7.500-10.000 e 10.000-12.500 abitanti rispetto ai Comuni nelle fasce demografiche di minori dimensioni.

3. *Analisi dei numeri del personale dipendente e del costo totale del personale dei Comuni*

3.1. *I contesti nazionale e regionale emiliano-romagnolo*

La recente deliberazione della Corte dei conti, Sezione Autonomie locali, n. 16 del 30 aprile 2015 («La spesa per il personale degli Enti territoriali. Analisi della consistenza numerica e funzionale del personale e della relativa spesa di Regioni, Province e Comuni nel triennio 2011-2013»), assume come termine di paragone il dato di consistenza del numero di personale dipendente da ogni ente rapportato alla popolazione residente dello stesso ente. Semplificando la definizione si può assumere come valore di riferimento e confronto fra i Comuni il dato di dipendente per mille abitanti.

Tale dato è strettamente correlato se non anche sovrapponibile al dato della spesa complessiva per il personale in ogni Comune.

Il dato medio nazionale per i Comuni di n. dipendenti/1.000 abitanti è di 6,27 per le Regioni a statuto ordinario, e quello della Regione Emilia-Romagna è di 6,62, contro il valore medio di 6,19 delle 5 Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna).

Il valore medio regionale è di poco superiore sia a quello nazionale, sia a quello del Centro-Nord.

La stessa Corte dei Conti ribadisce che «... le politiche di progressivo contenimento della spesa di personale si sono ispirate ai seguenti ambiti prioritari di intervento: *a)* razionalizzazione e snellimento delle procedure burocratico-amministrative; *b)* contenimento delle dinamiche di crescita della spesa per contrattazione integrativa; *c)* riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, anche attraverso la parziale reintegrazione del personale cessato dal servizio e il contenimento del lavoro flessibile [...] permane l'indirizzo volto al

ridimensionamento dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti. Tale indirizzo trova riscontro nella disciplina del *turn over* introdotta dall'art. 3, comma 5-*quater*, del citato d.l. 90/2014, che è consentito in misura piena dall'anno 2015 soltanto in favore degli enti la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 25%».

Assumiamo perciò anche il dato relativo al rapporto tra spesa di personale e spesa corrente totale come dato di riferimento e confronto fra i Comuni, per il quale il valore di 25% è preso come soglia al di sopra della quale non si riconosce una positiva *performance* del Comune.

Solo nel 2013 la maggior parte dei Comuni emiliano-romagnoli ha avuto un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente totale al di sotto del 25%. Dal 2009 al 2012 invece tale rapporto era stato quasi totalmente al di sopra del 25% per i Comuni emiliano-romagnoli.

Anche il dato della spesa di personale *pro capite* per abitante dei Comuni è utile per una comparazione fra i Comuni. I valori riscontrati per il 2013 per i Comuni emiliano-romagnoli vanno da un massimo di 425 euro *pro capite* di media nei Comuni della fascia 90-500 abitanti, ad un minimo di 175 euro p*ro capite* di media nei Comuni della fascia 7.500-10.000 abitanti. Una variazione di valore di circa il 150% tra il minimo e il massimo.

Si è proceduto ad aggregare i Comuni per fasce demografiche per poter ottenere dati di sintesi e significativi e per valutare le *performance* per dimensioni demografiche dei Comuni. Ciò può anche dare indicazioni per le soglie di efficacia economica per le fusioni di Comuni.

Per un'analisi più approfondita sul personale dipendente dei Comuni sarà necessario tenere conto delle funzioni conferite dai Comuni alle Unioni e del relativo personale trasferito. Tale situazione varia da Unione a Unione e di frequente anche da Comune a Comune all'interno di una stessa Unione. I dati considerati non tengono conto delle diverse funzioni gestite in proprio dai Comuni e del relativo personale.

Inoltre i dati di personale dovranno essere relazionati all'effettiva gestione dei servizi resi alla cittadinanza. Se si può assumere che i servizi generali e le funzioni fondamentali dei Comuni sono resi con personale dipendente, per i servizi a domanda individuale, in particolare quelli di supporto alla scuola e quelli sociali, si possono riscontare diversità

significative da Comune a Comune se resi alla cittadinanza tramite ditte esterne o tramite personale dipendente del Comune.
Pertanto un'analisi approfondita sui Comuni dovrebbe essere condotta sui centri di costo di ogni Comune per poter valutare il costo effettivo e complessivo di un servizio reso al cittadino e, per i servizi a domanda individuale, il grado di copertura dei costi ottenuto dalle tariffe applicate per utente.

3.2. *Il personale dipendente dei Comuni suddivisi per fasce demografiche*

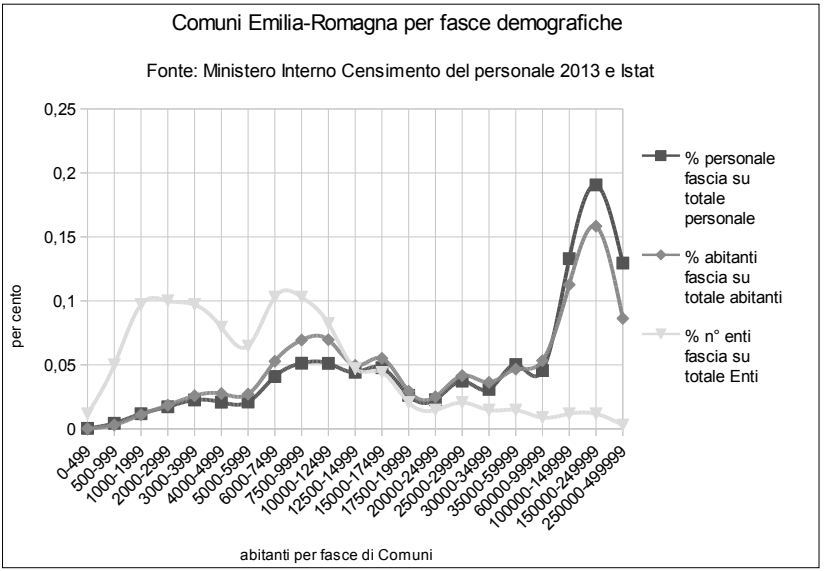
Una comparazione tra i dati di personale dipendente dei Comuni, i loro abitanti e il numero dei Comuni per le 21 fasce demografiche ci riporta i seguenti risultati:

Fascia	Abitanti	N. Comuni	Abitanti nella fascia	Personale in servizio	Tot.fascia n. personale ogni 1.000 ab.
1	0-499	4	943	12	12,73
2	500-999	17	13756	128	9,31
3	1.000-1.999	33	49390	347	7,03
4	2.000-2.999	34	82450	506	6,14
5	3.000-3.999	33	115417	661	5,73
6	4.000-4.999	27	122983	611	4,97
7	5.000-5.999	22	121047	614	5,07
8	6.000-7.499	35	235101	1197	5,09
9	7.500-9.999	35	309010	1501	4,86
10	10.000-12.499	28	309887	1498	4,83
11	12.500-14.999	16	220700	1294	5,86
12	15.000-17.499	15	245363	1398	5,70
13	17.500-19.999	7	131341	766	5,83
14	20.000-24.999	5	111874	666	5,95
15	25.000-29.999	7	185547	1092	5,89
16	30.000-34.999	5	161747	903	5,58
17	35.000-59.999	5	207752	1471	7,08
18	60.000-99.999	3	237643	1333	5,61
19	100.000-149.999	4	501598	3891	7,76
20	150.000-249999	4	705031	5578	7,91
21	250.000-499.999	1	384202	3791	9,87
	TOTALI	340	4452782	29258	6,57

Fonte: Censimento del personale degli Enti locali Ministero dell'interno. Dati scaricabili anche dal portale Statistica/StRia Regione Emilia-Romagna.

Prendiamo ora in considerazione i valori percentuali di ognuna delle 21 fasce demografiche relativi alle tre serie di dati: numero di Comuni, abitanti, personale in servizio.

Fascia	Abitanti	N. Comuni	Abitanti nella fascia	Personale in servizio	% n. enti fascia su totale Enti	% abitanti fascia su totale abitanti	% personale fascia su totale personale
1	0-499	4	943	12	1,18%	0,02%	0,04%
2	500-999	17	13756	128	5,00%	0,31%	0,44%
3	1.000-1.999	33	49390	347	9,71%	1,11%	1,19%
4	2.000-2.999	34	82450	506	10,00%	1,85%	1,73%
5	3.000-3.999	33	115417	661	9,71%	2,59%	2,26%
6	4.000-4.999	27	122983	611	7,94%	2,76%	2,09%
7	5.000-5.999	22	121047	614	6,47%	2,72%	2,10%
8	6.000-7.499	35	235101	1197	10,29%	5,28%	4,09%
9	7.500-9.999	35	309010	1501	10,29%	6,94%	5,13%
10	10.000-12.499	28	309887	1498	8,24%	6,96%	5,12%
11	12.500-14.999	16	220700	1294	4,71%	4,96%	4,42%
12	15.000-17.499	15	245363	1398	4,41%	5,51%	4,78%
13	17.500-19.999	7	131341	766	2,06%	2,95%	2,62%
14	20.000-24.999	5	111874	666	1,47%	2,51%	2,28%
15	25.000-29.999	7	185547	1092	2,06%	4,17%	3,73%
16	30.000-34.999	5	161747	903	1,47%	3,63%	3,09%
17	35.000-59.999	5	207752	1471	1,47%	4,67%	5,03%
18	60.000-99.999	3	237643	1333	0,88%	5,34%	4,56%
19	100.000-149.999	4	501598	3891	1,18%	11,26%	13,30%
20	150.000-249999	4	705031	5578	1,18%	15,83%	19,06%
21	250.000-499.999	1	384202	3791	0,29%	8,63%	12,96%
	TOTALI	340	4452782	29258	100,00%	100,00%	100,00%



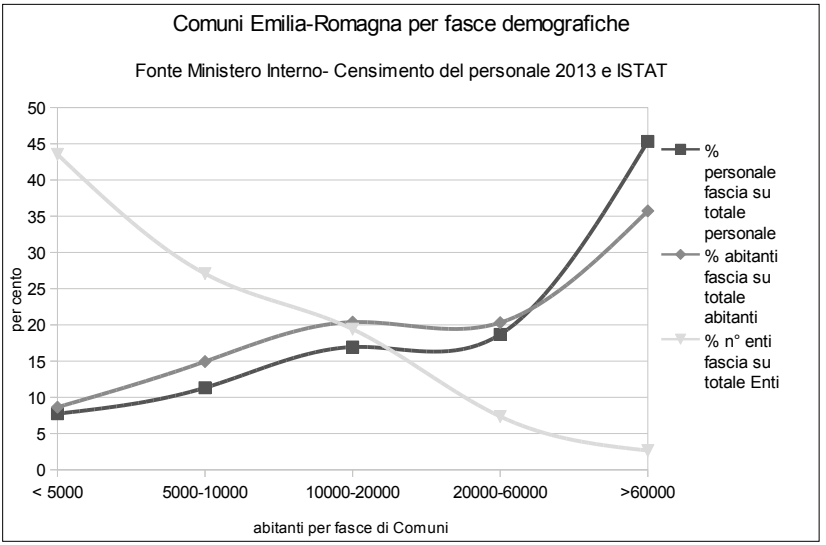
Nella tabella e nel relativo grafico si nota che nelle fasce da 0 a 5.000 abitanti a un'alta percentuale di enti comunali corrisponde una bassa percentuale sia di abitanti sia di personale. Il che fa pensare a un carico maggiore di risorse economiche e di personale destinato al solo mantenimento dell'ente comunale per le funzioni di amministrazione generale necessarie per ognuno di essi.

La quasi coincidenza dei valori percentuali delle tre serie di dati si registra nelle fasce demografiche dai 12.500 ai 25.000 abitanti. Si può ritenere che gli enti comunali in queste fasce demografiche abbiano un efficace rapporto tra risorse di personale, abitanti e numero di enti comunali da gestire.

Cumulando i dati delle tre serie in sole 5 fasce demografiche il risultato è ancora più evidente: nella fascia tra i 10.000 e 20.000 abitanti i tre valori percentuali quasi coincidono. Alle estremità la fascia fino a 5.000 abitanti registra un notevole scostamento tra i valori delle tre serie: per il 43,53% dei Comuni abbiamo il 7,74% del personale dipendente e l'8,64% degli abitanti sul totale regionale.

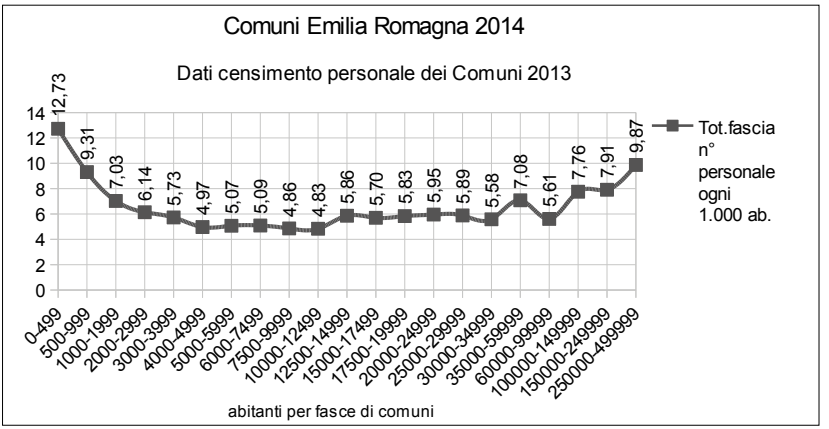
I Comuni con più di 60.000 abitanti coincidono con i 9 Comuni capoluogo di Provincia e di Regione, oltre a Carpi, Imola e Cesena.

	Abitanti	% personale fascia su totale personale	% abitanti fascia su totale abitanti	% n. enti fascia su totale Enti
<	5.000	7,74	8,64	43,53
5.000-10.000	11,32	14,94	27,06	
10.000-20.000	16,94	20,38	19,41	
20.000-60.000	18,68	20,31	7,35	
>60.000	45,32	35,73	2,65	



3.3. *Personale per mille abitanti nelle fasce demografiche dei Comuni*

Il valore minimo di 4,83 di numero di personale per 1.000 abitanti si registra nella fascia di Comuni tra i 10.000 e i 12.500 abitanti. Le fasce dai 4.000 ai 12.500 abitanti hanno i valori più bassi e con una minima variazione tra loro: compresi tra un minimo di 4,83 e un massimo di 5,09.



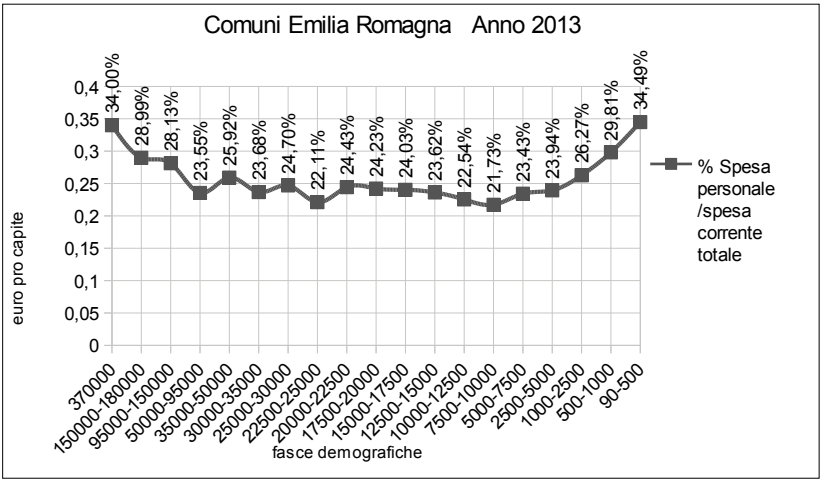
Il Ministero dell'Interno con decreto del 24 luglio 2014 ha stabilito i rapporti medi dipendenti-popolazione per fasce demografiche per enti in dissesto e per quelli che hanno fatto ricorso al riequilibrio finanziario pluriennale. Tali rapporti medi sono con valori più alti di quelli che si registrano nella Regione Emilia-Romagna e sopra riportati.

3.4. *Spese di personale* pro capite *per fasce demografiche dei Comuni*

Se valutiamo i dati relativi all'indicatore dei bilanci consuntivi dei Comuni per il 2013 registriamo lo stesso andamento: la fascia demografica dei Comuni con una spesa per il personale *pro capite* più bassa è quella tra i 10.000 e 12.500 abitanti con 168 euro all'anno per abitante. La serie più bassa di valori si ha per i Comuni con più di 5.000 abitanti e fino a 20.000.

3.5. *Spese di personale su spesa corrente totale per fasce demografiche dei Comuni*

Dai certificati dei conti consuntivi dei Comuni per il 2013 si ottengono i seguenti valori per le fasce demografiche riportate nel grafico:



Come si vede la soglia del 25% indicata a livello nazionale come non superabile per i Comuni in dissesto non è raggiunta dalla maggior parte dei Comuni emiliano-romagnoli nel 2013.

4. *Conclusioni*

I dati risultanti dalle analisi comparate sulle fasce demografiche dei Comuni emiliano-romagnoli per indicatori economici e numero di personale dipendente al 2013 indicano che le migliori *performance* si hanno nei Comuni compresi nelle fasce demografiche tra 7.500 e 12.500 abitanti e, per alcuni indicatori, fino a 20.000 abitanti.

L'analisi dei dati è stata compiuta sulle banche dati pubbliche dei Comuni nei siti del Ministero dell'interno e della Regione Emilia-Romagna relativi a: spese correnti *pro capite* al netto del personale, entrate correnti *pro capite*, gli indicatori di bilancio consuntivo dei Comuni, numero medio di personale per mille abitanti, costi *pro capite* del personale, spesa di personale su spesa corrente totale.

Questi risultati, in particolare per quanto riguarda il personale dipendente, non tengono però conto delle funzioni conferite dai Comuni alle Unioni e del relativo personale trasferito, nonché delle diversità fra Comuni per le modalità di gestione dei servizi a domanda individua-

le, e cioè se tali servizi si svolgono con personale di ditte esterne o del Comune.
Sulla base dei dati analizzati non si può individuare con precisione una soglia demografica minima utile per la istituzione di nuovi Comuni da fusione. È però chiaro che la fusione dei Comuni sotto i 5.000 abitanti in nuovi Comuni sopra i 7.500 ed oltre porta ad economie certe sulle principali voci di bilancio e ad una ottimizzazione delle risorse umane sia in termini quantitativi che qualitativi.
Gli argomenti che hanno riempito i processi di fusione conclusi e in corso vanno dalla consapevolezza dei problemi attuali (istituzionali, economici, organizzativi, sociali) alla elaborazione collettiva di strumenti di gestione del nuovo Comune, oltre ad un necessario sguardo al futuro. Per favorire questo approccio a largo spettro la Regione Emilia-Romagna mette a disposizione di tutti e facilita l'utilizzo delle banche dati statistiche e di finanza locale, nonché testi *standard* per informazioni procedimentali e cronoprogrammi e per gli studi di fattibilità che possono essere redatti direttamente dai Comuni interessati[7].
Nella scelta della fusione in nuovo Comune intervengono perciò varie motivazioni di diversa natura, che non si possono ridurre a uno o più indicatori numerici.
La fusione di Comuni si può perciò definire una questione complessa, acquisendo questo termine dall'elenco di tipologie di problemi utilizzato in molti studi sulla organizzazione dei gruppi in ambiente lavorativo, che suddividono i problemi in semplici, complicati e complessi[8].
La strategia per gestire in modo ottimale le situazioni complesse ha un aspetto particolarmente attraente: dare potere alle persone. L'approccio italiano alla fusione dei Comuni punta sulla partecipazione della po-

(7) Vedi http://statistica.regione.emilia-romagna.it/, http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni.

(8) Atul Gawande, *Checklist. Come fare andare meglio le cose*, Einaudi, 2011, p. 49: «I problemi semplici sono quelli del tipo "preparare un dolce a partire dagli ingredienti". Una volta acquisite le tecniche di base, basta seguire la ricetta per avere un'alta probabilità di successo. I problemi complicati sono quelli del tipo "mandare un razzo sulla luna". Di norma il successo finale richiede il ricorso a competenze specialistiche di svariate persone, e più probabilmente di svariate *équipe* [...] I problemi complessi sono quelli del tipo "crescere un figlio". Avere già allevato un figlio [...] non dà nessuna garanzia di successo per il figlio successivo. La competenza è importante ma di sicuro non sufficiente».

polazione tramite *referendum* e ancora di più sulla iniziativa legislativa promossa dagli organi deliberanti dei Comuni o di comitati di cittadini. L'imposizione dall'alto di istituire nuovi Comuni mediante fusione non è stata fino ad ora praticata, anche se le legislazioni regionali in materia non la escludono. Incentivi economici e agevolazioni legislative, definiti in letteratura anche «spinte gentili, approcci che influenzano le decisioni pur salvaguardando la libertà di scelta»[9], sono le formule più utilizzate sia dallo Stato sia dalle Regioni.

Il processo di fusione di Comuni ha quindi bisogno di un impianto che punti fin dall'inizio sulla partecipazione consapevole dei cittadini e degli amministratori comunali, per fare nascere un nuovo Ente locale che loro stessi dovranno far crescere nel migliore dei modi.

Altro fattore utile sarà la collaborazione di diverse professionalità e competenze di personale dei Comuni stessi e il loro coinvolgimento diretto nel processo di fusione per far sì che il nuovo Comune sia anche il risultato del loro lavoro di gruppo, insieme a quello della Regione e degli uffici statali, proiettato al futuro. Perciò saranno utili gruppi di lavoro interistituzionali e intersettoriali orientati su un obiettivo preciso, assegnato loro da scelte deliberate negli organi istituzionali di Comuni, Regioni e Stato.

«È più probabile che idee nuove ed esempi convincenti sorgano dalla riflessione su problemi al più basso livello di astrazione e di generalità»[10] che, nel caso delle fusioni di Comuni, diano risposte convincenti a queste, ed altre, semplici domande dei cittadini: cosa ne sarà dei servizi al cittadino sul territorio? A chi mi potrò rivolgere se non ho più il mio Sindaco? Il mio indirizzo rimarrà lo stesso? Per affrontare e risolvere questi problemi è efficace la metodologia del confronto tra esperienze attuate, per fornire supporto e indicazioni tecnico-pratiche ai tanti problemi che si pongono davanti ai promotori di processi di fusione, siano essi Sindaci o comitati di cittadini. Il monitoraggio, la valutazione e la divulgazione delle esperienze attuate saranno decisive per incentivare e moltiplicare processi di fusione di Comuni.

---

(9) R. Thaler, C. Sunstein, *Nudge. La spinta gentile*, Feltrinelli, 2009.

(10) D. Kahneman, *Mappe di razionalità limitata: indagine sui giudizi e le scelte intuitivi*, in M. Motterlini, M. Piattelli Palmarini (a cura di), *Critica della ragione economica*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p. 130.