

## QUALI VANTAGGI PER UNA GRANDE FUSIONE DI COMUNI

Renato COGNO, Santino PIAZZA<sup>\*</sup>, Matteo BARBERO, Igor LO BASCIO<sup>\*\*</sup>

*Introduzione; Alcune evidenze dall'esperienza internazionale sulle fusioni; I comuni AMI; I possibili vantaggi della fusione; La gestione delle risorse finanziaria e la capacità strategica; Conclusioni.*

### Introduzione

Recentemente le fusioni di comuni stanno ricevendo grande attenzione da parte del dibattito pubblico: i vincoli di tipo gestionale (turn over personale limitato, informatizzazione e codice digitale, nuova normativa sulla trasparenza, sugli appalti e sui contratti) e la riduzione di risorse pubbliche sono sempre meno sostenibili per entità amministrative piccole, con risorse amministrative spesso minime. Inoltre sono mutate le condizioni di favore (ad esempio nei contributi per gli investimenti oppure nel Patto di stabilità interno) di cui hanno beneficiato fino ad oggi i piccoli comuni. Gli amministratori di questi enti risultano così tenuti a svolgere una pluralità di compiti e funzioni con mezzi sempre più limitati. Ed i territori caratterizzati da elevata frammentazione si avviano quindi a un progressivo indebolimento istituzionale. Un indebolimento non generalizzato: in altri contesti dimensionali e socio-economici, invece, si sviluppano nuove alleanze o nuove ipotesi di rafforzamento istituzionale: le fusioni realizzate sono in aumento in Emilia Romagna e in diverse altre regioni<sup>1</sup>; e vengono proposte - nel caso di Torino e di Bologna- come soluzione per accrescere la rappresentanza dei territori negli organi politici delle Città Metropolitane in costruzione.

La casistica sulle fusioni inizia quindi ad essere molto copiosa, anche in Italia. Ma come vengono valutati i benefici di queste complesse operazioni istituzionali?

Buona parte delle analisi pubblicate in Italia riguarda fusioni tra un numero ridotto di enti, utilizza un approccio economico e valuta una fusione in termini di efficienza economica attraverso lo sfruttamento di economie di scala nella gestione dei servizi.

---

<sup>\*</sup> Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte - IRES; <sup>\*\*</sup> Regione Piemonte.

<sup>1</sup> I percorsi di fusione sono stati pochi fino al 2011 (circa una fusione all'anno, che ha coinvolto due o tre enti, solo in un caso il numero è stato maggiore). Mentre nel 2014 si sono costituite ben 22 fusioni, tra 57 comuni. Un'evoluzione che viene anche promossa dallo Stato, e dal 2013 gli incentivi finanziari concessi sono aumentati: per un periodo di dieci anni, viene erogato un contributo straordinario pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010. Per maggiori dettagli, si rinvia a Ministero dell'Interno (2015).

Tali analisi misurano soprattutto l'impatto atteso sulla spesa corrente degli enti (un numero ridotto) interessati dalla fusione. Aspetti diversi, quali la capacità istituzionale e di governo dei territori frammentati (le "aree interne"), la gestione del territorio, la definizione di strategie, la programmazione degli investimenti sono invece poco considerati oppure assenti dalle analisi. Una possibile ragione sta nella sensibilità politica di molti amministratori per i temi degli investimenti locali e del governo del territorio e nel timore di perdere autonomia in questo campo; un'altra ragione sta forse nella ridotta dimensione di molte delle fusioni in oggetto, che rende questi aspetti relativamente poco significativi.

In questo contributo, si considera quindi il caso dei Comuni dell'AMI-città diffusa. L'origine del termine e della proposta deriva dalla storia recente: questo territorio nel dopoguerra ha discusso e provato l'ideale comunitario di Adriano Olivetti, figura poliedrica di imprenditore, sindaco del capoluogo, nonché urbanista; che si è sviluppato attraverso la parabola industriale dell'Olivetti, con un modello un progetto socio-economico e di sviluppo particolare: forte radicamento locale ma rispettoso delle vocazioni e tradizioni locali, che non ha prodotto i fenomeni di concentrazione residenziale urbane e parallelo spopolamento dei territori montani e rurali contigui visti altrove.

Oggi, chiusa la parabola olivettiana, il territorio non dispone più di una leadership riconosciuta e consolidata: gli enti locali sono oltre 60 ed hanno una dimensione molto ridotta: solo tre superano i 5mila residenti.

Ma l'insieme degli enti assomma a oltre 110mila residenti! La sfida posta dalla proposta di fusione per questi enti viene quindi riassunta così<sup>2</sup>: "per uscire dalla crisi, occorre investire molto in innovazione e infrastrutture che generano occupazione. Occorre disporre quindi di istituzioni forti, in grado di gestire un piano di sviluppo di un'area sufficientemente grande in termini di cittadini, conoscenze e superficie.... una gestione amministrativa forte e unitaria, capace di concepire, promuovere e realizzare un piano di sviluppo che possa attrarre investimenti nazionali ed europei in grado di rimettere in moto l'economia."

### **Alcune evidenze dall'esperienza internazionale sulle fusioni.**

Al contrario questi aspetti sono invece presenti nella letteratura internazionale (Paesi europei, Australia, Stati Uniti), che però fa riferimento a pratiche associative e fusioni (vengono usati i termini di mergers, consolidation, amalgamation) di varie dimensioni. Ad esempio alcune rassegne (per tutte Dollery e Jack, 2013 e ACELG, 2013) evidenziano l'utilità di fusioni ed altre modalità associative sotto diversi aspetti:

- efficacia nella fornitura dei servizi: per un territorio ampio la gestione unitaria nella gestione dei servizi, oltre a consentire economie di scala, produce migliore informazione e capacità di controllo e programmazione. Peraltro la gestione unitaria dei servizi locali può essere ottenuta con diverse altre forme associative (agenzia di settore, consorzio tra enti, delega ad un ente, esternalizzazione);
- efficienza: diversi studi mostrano che fusioni e altre forme associative possono condurre a una riduzione di costi per specifiche funzioni o attività. Nel caso di fusione la ricerca di efficienza si sviluppa su insiemi più ampi di fattori produttivi, e quindi risultare più proficua. Tuttavia non sempre le economie settoriali riescono a tradursi in una riduzione della spesa complessiva, oppure delle aliquote impositive locali. Rigidità nella gestione di alcuni fattori produttivi (personale, immobili) oppure rigidità negli assetti organizzativi possono impedire che le economie settoriali diventino economie complessive;
- maggior capacità strategica ed economie di gamma: sono gli effetti più rilevanti e certi con una fusione, e il principale vantaggio rispetto ad altre forme associative. Si tratta di maggior capacità

---

<sup>2</sup> Tratta dalla Lettera aperta pubblicata su [www.amiunacitta.it](http://www.amiunacitta.it).

nell'affrontare progetti e problemi complessi, di miglior utilizzo delle risorse complessivamente disponibili, di maggior capacità di rappresentanza locale presso i livelli superiori di governo. Sono questi aspetti che possono anche attrarre professionalità elevate a prestare il proprio servizio ed a sviluppare leadership politiche più forti;

- democrazia locale: nel caso di territori istituzionalmente frammentati, una maggior dimensione può portare a più chiara articolazione ed espressione degli interessi locali e pertanto ad una migliore considerazione degli stessi.

Di particolare interesse risulta l'esperienza svizzera. Secondo alcuni autori (per tutti Dafflon, il maggior esperto di quel paese), qui gli amministratori locali hanno maggior consapevolezza che l'autonomia dei singoli enti è un argomento errato: tra gli enti sono attive tante forme di collaborazione settoriali – associazioni - che sottraggono gran parte dei loro margini di scelta; queste forme non devono render conto agli elettori, non hanno risorse autonome. Inoltre viene segnalata la difficoltà a trovare persone disponibili alle cariche amministrative nonché la quantità di tempo richiesto nel gestire le svariate associazioni di ogni ente. Dall'altro lato, va ricordata la rilevanza dei 26 Cantoni: hanno competenza esclusiva sull'organizzazione dei municipi e svolgono molte funzioni a carattere sovracomunale. Inoltre molti Cantoni hanno definito sistemi di incentivo alla fusione tra comuni: sia attraverso regimi predefiniti oppure con lo sviluppo di un negoziato. Alcuni Cantoni forniscono inoltre un vero e proprio accompagnamento a carattere giuridico e politico alle operazioni.

Di fatto in Svizzera negli ultimi 15 anni il numero dei comuni si è ridotto di oltre 400 (oggi ammontano a 2352 municipi) attraverso la formazione di nuovi e più grandi enti. Il fenomeno che si segnala qui è la costituzione di nuovi agglomerati metropolitani: il percorso in atto a Lugano, quello di Neuchatel (3 comuni con 45mila abitanti); il progetto di Riviera (dieci comuni con 70mila abitanti).

Nel caso di Lugano il percorso si è sviluppato per fasi: dal 2002 si sono sviluppati diversi e successivi procedimenti di aggregazione tra il capoluogo e singoli enti contermini; il nucleo centrale è passato da 28mila abitanti ai 52mila attuali, mentre l'area complessiva ne conta oltre 100mila.

Anche in ambito rurale si realizzano fusioni: sono dettate soprattutto dal bisogno di usare meglio le risorse disponibili, mentre nei contesti metropolitani prevalgono gli aspetti di complementarità socio-economica tra comuni con diversa natura e status. In genere le fusioni avvengono quando i protagonisti hanno definito una strategia sociale oltre che economica per il nuovo comune: non bastano una riduzione delle imposte locali oppure un programma di nuovi investimenti. Altri requisiti per il successo sono: razionalizzare le risorse professionali esistenti senza operare licenziamenti; coinvolgere sia le strutture amministrative che gli operatori locali; definire un'agenda completa, chiara e progressiva del processo richiesto.

## **I comuni AMI**

Secondo i promotori del progetto AMI-città diffusa, quest'area ha "caratteristiche di omogeneità, culturali, geografiche e ambientali, tutte ben riconoscibili nel territorio dell'AMI: l'Anfiteatro Morenico di Ivrea e la Val Chiusella. Da esse si genera una ben precisa identità che deriva da un quotidiano scambio di relazioni sociali: scuole, commercio, sanità, industrie. A questa dimensione e omogeneità di vita quotidiana la struttura amministrativa del territorio, divisa in 66 comuni, frapponne continuamente ostacoli, con 66 modi diversi di fare regolamenti, applicare tasse, fare piccoli irrilevanti investimenti."

E' utile partire proprio da questo punto: le opere di investimento realizzate da parte dei Comuni. Sono amministrazioni attive su questo piano: la spesa per investimento è stata relativamente sostenuta rispetto ai valori presenti nelle altre zone omogenee. Il fenomeno può essere collegato a vari elementi: da un lato i

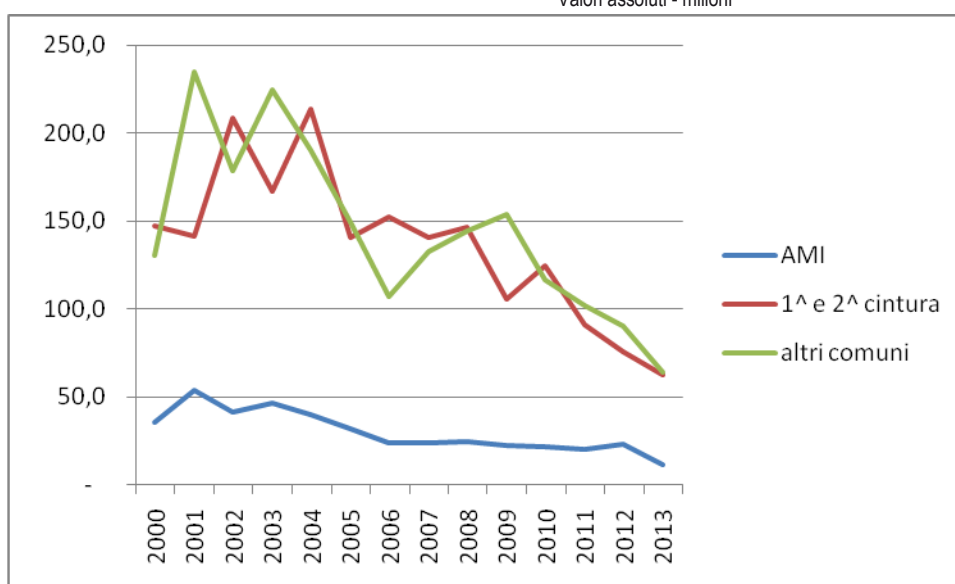
trasferimenti di capitale (da Stato, Regione, altri enti pubblici) qui hanno finanziato una quota delle spese di investimento maggiore che altrove: 32% negli ultimi dieci anni per i comuni AMI, a fronte del 13% per l'insieme di comuni dell'area metropolitana. D'altra parte, la dotazione di risorse autonome è favorevole (cfr. i livelli di imposte locali e entrate da tariffe) ed ha consentito un maggiore ricorso al debito, che ha coperto il 44% delle spese, a fronte di una quota del 29 nell'area metropolitana complessiva. Il risultato è un livello dello stock del debito maggiore, se misurato in termini procapite.

Tabella 1.1  
ALCUNI INDICATORI DELLE RISORSE FINANZIARIE DEI COMUNI  
Valori medi procapite per zona omogenea – dati 2012.

	Totale spesa corrente	Totale spesa capitale	Imu Totale	Addizionale Irpef	Tasse	Entrate Extratributarie	Permessi di costruire	Consistenza debito finale
Settimo	700	222	264	84	122	150	75	859
Chivasso	594	134	229	82	53	146	35	471
<b>Ivrea-Strambino</b>	<b>757</b>	<b>192</b>	<b>223</b>	<b>82</b>	<b>144</b>	<b>164</b>	<b>25</b>	<b>679</b>
Courgnè-Rivarolo	698	251	207	64	97	199	27	644
Ciriè-Lanzo	662	153	258	60	57	167	43	547
Collegno	765	126	253	70	119	233	41	602
Chieri	605	110	289	71	18	165	58	633
Beinasco-Orbassano	551	114	251	65	13	116	65	242
Pinerolo	657	168	199	62	114	161	32	562
Avigliana-Susa	932	228	379	55	189	205	47	522
Torino	1342	141	510	119	230	306	32	3818
Città metropolitana Torino (315 comuni)	936	151	352	89	142	223	42	1814

Elaborazioni su certificati dei conti consuntivi 2012

Figura 1.1  
DINAMICA SPESA PER INVESTIMENTO  
Valori assoluti - milioni



Elaborazioni su certificati dei conti consuntivi, vari anni.

In valore assoluto il volume annuo ammonta a circa 20 milioni; va considerato il trend decennale che vede ovunque una riduzione delle spese comunali per investimenti, nonché i valori degli ultimi anni, diminuiti in modo molto marcato.

La criticità maggiore è però la dimensione media dell'investimento: negli ultimi 5 anni (2009-2013), i comuni AMI hanno speso circa 338mila euro annui per ente, a fronte di 4,5 milioni per ente nella 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> cintura del capoluogo, e di 506mila negli altri comuni della Città Metropolitana. La causa indubbiamente risiede anche nella dimensione demografica - e territoriale - molto ridotta dei comuni AMI.

## **I possibili vantaggi della fusione.**

### **1. Gli incentivi statali e regionali.**

La convenienza di un progetto di fusione di comuni deve essere valutata innanzitutto alla luce delle premialità che l'ordinamento prevede per tale fattispecie.

La questione degli incentivi, in effetti, pare decisiva, da un lato per vincere la resistenza delle logiche di "campanile", dall'altro per compensare gli inevitabili costi di transizione che l'aggregazione di entità amministrativamente autonome determina.

Del resto, secondo alcuni è proprio la mancanza di incentivi adeguati (oltre che di sanzioni) credibili alla base del sostanziale fallimento della normativa che, a partire dal 2010, ha imposto ai comuni di minori dimensioni demografiche la gestione in forma associata delle proprie funzioni fondamentali<sup>3</sup>.

In relazione alla fusione, possiamo distinguere gli incentivi previsti dalla legislazione statale, ovviamente uniformi per tutto il territorio nazionale, e quelli previsti dalle leggi delle singole regioni.

Gli incentivi statali sono stati decisamente rafforzati negli ultimi anni, fino a diventare un fattore in grado di spiegare la maggiore appetibilità della fusione rispetto ad altre modalità di riorganizzazione. Essi sono di due tipi: da un lato, in base all'art. 16, comma 2, del decreto legge n. 16/2012, agli enti risultanti dalla fusione viene riconosciuto, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario annuale pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti agli enti preesistenti per l'anno 2010. Tale contributo viene erogato entro il limite degli stanziamenti finanziari previsti nel bilancio statale ed in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 1,5 milioni di euro (limite, quest'ultimo, introdotto dal D.L. 90/2014 e non privo di implicazioni per il progetto di fusione in esame). L'ampliamento del numero di enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario originariamente attribuito.

Dall'altro lato, in base all'art. 31, comma 23, della legge 183/2011, la fusione viene premiata con un'esenzione (sia pure temporanea) dal Patto di stabilità interno. Fino al 2014, era previsto che i relativi vincoli iniziassero ad applicarsi al nuovo ente a partire dal terzo anno successivo al perfezionamento della procedura, ma la legge di stabilità 2015 (legge 190/2014) ha allungato tale periodo fino al quinto anno successivo.

I due meccanismi premiali sono parzialmente collegati, nel senso che l'esenzione dal Patto consente di utilizzare senza particolari limitazioni i contributi straordinari.

Ma la deroga al Patto mostra potenzialità più ampie in termini di sfruttamento della capacità di investimento da parte della compagine di comuni coinvolti nella fusione, ovviamente in modo direttamente proporzionale al numero di enti che singolarmente erano assoggettati ai relativi vincoli. Detto in altri termini, quanto più numerosi sono i comuni che *uti singuli* sono soggetti, tanto più l'esenzione è premiante e in grado di compensare, in una logica territoriale, l'estensione del Patto ai comuni che, prima della fusione, ne erano esclusi per le loro dimensioni demografiche.

A livello regionale, sono previsti quasi esclusivamente incentivi di carattere finanziario. Per la Regione Piemonte, in particolare, viene in considerazione l'art. 11 della legge regionale n. 11/2012. Tale disposizione, ai commi 2 e 3, stabilisce che la Regione, previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, destini al Comune sorto a seguito di fusione, nei limiti della disponibilità di bilancio,

---

<sup>3</sup> Barbero (2013).

incentivi finanziari da utilizzare anche per iniziative a favore della comunità locale, avendo riguardo ai seguenti elementi: situazione gestionale e patrimoniale del nuovo ente, fascia demografica di appartenenza dei Comuni fusi, contiguità e numero di Comuni soggetti di fusione. Inoltre, il successivo comma 5, dispone in merito alla durata ed alla misura degli incentivi da erogare, precisando che l'erogazione deve avere durata di almeno un quinquennio e deve essere commisurata "alla media dei trasferimenti regionali continuativi, erogati nel triennio precedente la fusione, ai singoli Comuni fusi, incrementata del 50%".

Le modalità operative per l'erogazione degli incentivi regionali sono dettate dalla Deliberazione della Giunta Regionale 21 luglio 2014, n. 1-120. Essa prevede l'erogazione, oltre al predetto contributo annuale, anche di un contributo una tantum quantificato in ragione del numero di comuni coinvolti nella fusione e del numero di abitanti degli stessi comuni, con parametri differenziati a seconda della rispettiva fascia demografica.

In estrema sintesi, quindi, attraverso la fusione si può conseguire un doppio "dividendo": un dividendo "da contributi straordinari" e un dividendo "da Patto".

Abbiamo provato a quantificarli per il caso in esame.

## 2. Il dividendo "da contributi straordinari"

La misura dell'incentivo statale eventualmente conseguibile attraverso la fusione dei comuni dell'AMI è agevolmente quantificabile utilizzando le informazioni disponibili sulla banca dati del Ministero dell'Interno, da cui si può ricavare la dimensione dei trasferimenti erogati nel 2010, che risulta pari a 25, 184 milioni di euro. Come mostra la tabella di cui all'allegato 1. il 20% di tale importo vale circa 5 milioni di euro e quindi risulta decisamente superiore al limite massimo di 1,5 milioni previsto per ciascuna fusione. In questo caso, pertanto, l'incentivo massimo erogabile è pari al 6% dei trasferimenti erariali 2010. Nei dieci anni in cui opererebbe, l'incentivo sarebbe pari a 15 milioni di euro, a fronte degli oltre 50 teorici calcolati sul 20%, con una perdita secca pari ad oltre 35 milioni. In tal caso, quindi, emerge un'evidente controindicazione legata all'elevato numero di enti coinvolti, che da un lato massimizza i costi di transazione, dall'altro minimizza il contributo.

Analogo problema non si pone per gli incentivi regionali, almeno in linea teorica, seppure anche in tal caso esiste evidentemente un limite, peraltro espressamente previsto dalle norme, legato alla disponibilità di adeguati stanziamenti nel bilancio della Regione.

Per stimare l'entità del contributo, alla luce di quanto disposto dalla citata DGR della Regione Piemonte n. 1-120/2014, abbiamo considerato i trasferimenti regionali accertati nel triennio 2010-2012, come risultanti dai consuntivi dei comuni, considerando solo quelli aventi carattere continuativo, ossia i trasferimenti indifferenziati di parte corrente e quelli concernenti l'esercizio di funzioni delegate. Ne risulta un importo annuale pari a circa 3,2 milioni (si veda la Tabella di cui all'allegato 2), che proiettato su un orizzontale quinquennale varrebbe circa 16 milioni. Ad esso, si aggiunge, in base alla suddetta DGR, anche un contributo una tantum, quantificato in base al numero di comuni coinvolti nella fusione ed alla relativa dimensione demografica. Sotto il primo profilo, per fusioni che coinvolgono più di 5 comuni, viene previsto un incentivo da 125.000 euro. Sotto il secondo profilo, l'incentivo è graduato in termini pro-capite, con un moltiplicatore inversamente proporzionale alla fascia demografica di appartenenza dei comuni coinvolti. Per i comuni dell'Eporediese il contributo regionale una tantum risulta pari a circa 2,8 milioni di Euro

## 3. Il dividendo "da Patto".

I comuni dell'area dell'AMI soggetti al Patto di stabilità interno sono 23. Due hanno più di 5mila abitanti, mentre i restanti 21 comuni hanno una popolazione compresa tra mille e cinquemila abitanti. Questi ultimi sono stati assoggettati ai vincoli del Patto solo a partire dal 2013. I restanti 35 comuni hanno, invece, meno di mille abitanti.

Per quantificare il valore dell'esenzione dal Patto prevista in caso di fusione in termini di (maggiore) capacità di spesa sul territorio da parte delle amministrazioni interessate, abbiamo considerato gli obiettivi di Patto dei comuni soggetti a partire dal 2015 (anno dell'ipotetica fusione) e fino al 2019, ovvero per i quattro anni successivi per i quali è prevista l'esenzione. In caso di fusione nel 2015, l'importo minimo del dividendo da Patto sarebbe di 22,6 milioni (

Tabella 1).

Tabella 1.2

Obiettivo programmatico annuale del saldo finanziario dei comuni dell'area dell'Eporediese soggetti al Patto di stabilità interno  
anni 2015-2019, importi in migliaia di euro

Ente	Anno		
	2015	2016-2019	Totale
Albiano d'Ivrea	118	507	624
Azeglio	159	683	842
Banchette	237	1.017	1.254
Bollengo	134	578	712
Borgofranco d'Ivrea	193	829	1.022
Burolo	144	621	765
Candia Canavese	85	365	450
Cascinette d'Ivrea	100	432	532
Chiaverano	136	584	720
Ivrea	1.385	5.957	7.342
Lessolo	112	483	596
Loranzè	79	340	419
Mercenasco	79	340	419
Montalenghe	72	309	381
Montalto Dora	200	861	1.061
Pavone Canavese	219	942	1.162
Piverone	102	439	541
Quincinetto	82	352	434
Romano Canavese	181	780	962
Samone	95	409	504
Settimo Vittone	96	415	511
Strambino	165	712	877
Vische	102	441	543
<b>Totale</b>	<b>4.276</b>	<b>18.395</b>	<b>22.671</b>

Fonte: elaborazione su dati Ifel. Gli obiettivi per il 2019 (al momento non disponibili) sono assunti come identici a quelli del periodo 2016-2018.

Tale margine potrebbe essere sfruttato sia per applicare gli avanzi di amministrazione disponibili, sia per utilizzare con maggiori margini la leva dell'indebitamento.

In realtà, fino al 2015, la disapplicazione del Patto consente agli enti anche di registrare un disavanzo in termini di saldo di competenza mista, il che aumenterebbe ulteriormente il dividendo della fusione.

Dal 2016, invece, il contesto è destinato a cambiare profondamente per effetto dell'entrata a regime della L. 243/2012, attuativa del pareggio di bilancio. Essa impone a tutti gli enti il conseguimento di un doppio saldo non negativo: 1) tra le entrate finali e le spese finali; 2) tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. Entrambi i saldi devono essere realizzati sia in termini di competenza che di cassa, sia a preventivo che a consuntivo.

È evidente che l'applicazione di tale disciplina, se determinasse (come da molti ritenuto) il superamento del Patto, potrebbe rendere meno appetibili le fusioni, eliminando uno dei principali incentivi alla sua realizzazione.

Tuttavia, occorre considerare che l'art. 9, comma 5, della citata L. 243 dispone che la legge dello Stato possa prevedere ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche. Tale norma, quindi, consente di conservare il Patto anche in presenza dell'obbligo del pareggio, come peraltro prevede la legislazione vigente, che infatti fissa i relativi obiettivi fino al 2018.

#### 4. Possibili vantaggi in termini di programmazione.

Ovviamente, l'opportunità di una fusione deve essere valutata anche (e forse soprattutto) sotto il profilo della sua capacità di incrementare l'efficacia e l'efficienza degli enti coinvolti, razionalizzando i costi e migliorando la loro capacità di programmazione.

Da questo punto di vista, un interessante strumento di analisi è rappresentato dalla performance dei comuni dell'AMI in termini di sfruttamento dei margini consentiti dal Patto.

Negli anni dal 2008 al 2014, tutti gli enti dell'area hanno rispettato il proprio obiettivo, realizzando complessivamente una differenza positiva tra risultato netto e obiettivo annuale del saldo finanziario pari a circa 7 milioni di euro. Come noto, si tratta di un surplus che non porta alcun beneficio alle amministrazioni negli anni successivi, per cui si tratta a tutti gli effetti di risorse sprecate. Da notare che il 73% circa di questa differenza è stata realizzata negli ultimi due anni, in coincidenza con l'allargamento della platea degli enti soggetti.

Nel periodo 2010-2014 la Regione Piemonte, attraverso lo strumento del Patto verticale regionale, che prevede un peggioramento dell'obiettivo regionale a favore di quello degli enti locali del proprio territorio, ha autorizzato un miglioramento dell'obiettivo per i comuni dell'area dell'AMI per 7 milioni di euro (Tabella 1.32).

Negli anni dal 2010 al 2012 solo il comune di Ivrea ha beneficiato degli spazi concessi dalla Regione, a differenza del comune di Strambino, che pure era soggetto al Patto

. Successivamente, con la citata estensione dei vincoli del Patto anche gli enti con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, nell'area dell'AMI gli enti soggetti a Patto sono passati da 2 a 23. Di conseguenza, c'è stato un aumento degli enti che hanno usufruito del Patto verticale (20 nel 2013 e 15 nel 2014). Sono appena 2, tutti con popolazione inferiore ai 5000 abitanti (Azeglio e Piverone), gli enti che, negli anni considerati, non hanno mai richiesto l'intervento regionale.

Tabella 1.32  
Importi assegnati (spazi finanziari) a valere sul PSI Verticale anni 2010-2014 per i comuni dell'area dell'Eporediese,  
importi in migliaia di euro

Tipo di Ente	PSI verticale 2010	PSI verticale 2011	PSI verticale 2012	PSI verticale 2013	PSI verticale 2014	TOTALE 2010-14
Comuni sopra i 5.000 abitanti	152	1.106	1.061	1.072	0	3.391
Comuni fino a 5.000 abitanti	-	-	-	2.210	1.448	3.658
Totale	152	1.106	1.061	3.282	1.448	7.049

Fonte: Regione Piemonte

In ogni caso non tutte le risorse assegnate nel periodo 2010-2014 sono state effettivamente utilizzate dai beneficiari del Patto verticale. Una parte di tali risorse é stata sprecata, intendendo con tale termine la differenza tra risorse assegnate (a ciascun ente) e risorse realmente utilizzate. Queste ultime possono essere rappresentate da quella quota di spazi finanziari concessi sul Patto verticale in assenza della quale, a parità di saldo finanziario, l'ente non avrebbe rispettato il proprio obiettivo programmatico annuale saldo finanziario. Al fine della costruzione della base di dati le *risorse non utilizzate* in ciascun anno sono state calcolate come segue:

- sono pari a 0 se l'ente non ha rispettato il PSI o se non ha beneficiato del Patto verticale;
- sono pari alla differenza tra risultato netto e obiettivo annuale del saldo finanziario se la differenza in assenza di Patto verticale risulta minore di 0;
- sono pari al Patto verticale se la differenza in assenza di Patto verticale risulta maggiore o uguale a 0.

Come si nota dalla le *risorse non utilizzate* ammontano a 3 milioni di euro, pari al 43,7% del totale delle risorse assegnate, con un picco nell'anno 2014 in cui le *risorse non utilizzate* sono state pari al 85,7%.

Tabella 1.43  
Risorse non utilizzate dai beneficiari del Patto verticale dell'area dell'Eporediese nel periodo 2009-2013  
importi in migliaia di euro

Tipo di Ente	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Totale 2009-14
Comuni sopra i 5.000 abitanti	10	44	278	105	0	437
Comuni fino a 5.000 abitanti				1.399	1.241	2.640
Totale	10	44	278	1.504	1.241	3.077

Fonte: Regione Piemonte

Tabella 1.54  
Risorse non utilizzate dai beneficiari del Patto verticale dell'area dell'Eporediese sul totale delle risorse assegnate nel periodo 2009-2013  
valori in percentuale

Tipo di Ente	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Totale 2009-14
Comuni sopra i 5.000 abitanti	6,6%	4,0%	26,2%	9,8%		12,9%
Comuni fino a 5.000 abitanti				63,3%	85,7%	72,2%
Totale	6,6%	4,0%	26,2%	45,8%	85,7%	43,7%

Fonte: Regione Piemonte

Un confronto con le medie regionali sui dati di spreco (possibile però solo per il periodo 2010-2013) evidenzia come in media l'area si in linea col resto del Piemonte (32,8% nell'Area dell'Eporediese a fronte di una media regionale del 34,3%). I piccoli comuni dell'area, tuttavia, nell'anno 2013 hanno sprecato il 63,3% delle risorse assegnate a fronte di una media regionale del 56,2%.

Ma il dato più interessante riguarda la differente performance dei comuni a seconda delle loro dimensioni. I piccoli comuni (quelli fino a 5.000 abitanti) nei primi due anni di assoggettamento al Patto hanno sprecato il 72,2% delle risorse assegnate, mentre i due comuni più grandi, escluso l'anno 2012 hanno utilizzato quasi tutte le risorse assegnate mostrando in tal senso una maggiore capacità di programmazione.

Sembra emergere, in altri termini, una correlazione positiva fra la dimensione e la capacità programmatica, che potrebbe rappresentare un ulteriore atout della fusione.

Ovviamente, tale conclusione andrebbe verificata mediante un'analisi più accurata sulle cause della virtuosità e della tendenza allo spreco, che sono complesse, oltre che tenendo conto delle peculiarità del percorso di fusione ipotizzato, che porterebbe alla nascita di un ente diffuso.

## La gestione delle risorse finanziaria e la capacità strategica

Quali effetti della fusione sui limiti di indebitamento. Una simulazione

Una rilevante riduzione del tasso di accumulazione della spesa in conto capitale (tabelle seguenti) caratterizza i comuni dell'area Eporediese e ne può ostacolare le prospettive di sviluppo.

I vincoli esterni, il ciclo economico negativo che si protrae dal 2008 come pure l'elevata frammentazione dimensionale, implicano un incerto rilancio delle prospettive di spesa per investimenti in tutta l'area AMI. Nell'area la gran parte dei Comuni registra la riduzione del sostegno agli investimenti da parte dei livelli di governo superiore, mentre i più grandi sono soggetti al patto di stabilità interno per cui non sono attesi allentamenti di rilievo nel futuro prossimo.

La dinamica dei livelli degli interventi in conto capitale tratti dai consuntivi offre un quadro indicativo dei comportamenti di spesa per investimenti dei comuni AMI.

Dal 2000 al 2013 la spesa in conto capitale nei comuni al di sotto dei 1000 abitanti (35 comuni) è passata da 530 euro circa a 386 euro pro capite, con un calo pari a circa il 55% (tabella 5a). I trasferimenti dallo stato a

sostegno della spesa in conto capitale sono praticamente azzerati nel 2013, mentre quelli da regione e altri enti sono calati del 65% circa per questa fascia demografica.

Tabella 1.6 Spesa capitale, trasferimenti in conto capitale da stato , regione e enti locali procapite

	spesa capitale	trasferimenti capitali da stato	trasferimenti capitali da regione , provincia e altri enti del settore pubblico	spesa capitale	trasferimenti capitali da stato	trasferimenti capitali da regione , provincia e altri enti del settore pubblico
Fascia	0-1000					
2000	531	93	233	100	100	100
2013	242	2	79	46	2	34
Fascia	1000-5000					
2000	358	62	139	100	100	100
2013	112	0	53	31	0	38
Fascia	>5000					
2000	342	40	29	100	100	100
2013	63	0	1	18	0	3

Euro correnti. Elaborazione su consuntivi

Per la fascia demografica tra 1000 e 5000 abitanti (21 comuni) il calo della spesa è stato ancora più rilevante (tabella 5b). Si passa da 358 euro pro capite nel 2000 a 112 euro nel 2013, con un calo superiore al 70%. I trasferimenti da enti superiori di governo seguono il trend generale: dallo stato sono pressoché azzerati nell'ultimo anno 2013, mentre i trasferimenti dagli altri enti (principalmente regione e provincia) sono calati del 60% circa.

Per la fascia demografica (2 comuni) al di sopra dei 5000 abitanti (tabella 5c), che contiene il comune eporediese più grande (Ivrea) e il comune di Strambino, la riduzione della spesa capitale è stata dell'80% circa. Questo calo è tra i più elevati della provincia di Torino. Ancorché i livelli di governo superiore, in particolare la regione, erogano sostegni agli investimenti di minore intensità rispetto ai comuni più piccoli, si può rilevare il carattere residuale ormai raggiunto dal supporto fornito dall'ente regionale e da quello provinciale. In particolare, al netto delle oscillazioni idiosincratiche della serie storica dei trasferimenti da enti regionale e provinciale, se ancora nel 2006 il trasferimento in conto capitale toccava 125 euro pro capite, giungeva fino a 18 euro pro capite nel 2012 e 1 euro pro capite nel 2013<sup>4</sup>.

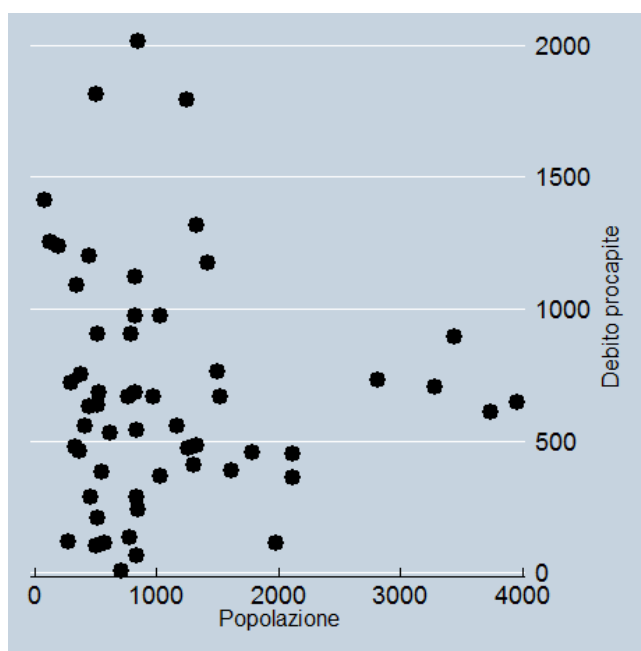
La crisi economico-produttiva che ha colpito il territorio, gli effetti del patto di stabilità interno e il calo di risorse statali possono spiegare i **bassi livelli dell'intervento in conto capitale dei due comuni più grandi** nell'ultimo anno disponibile (2013) ma gli effetti dei loro comportamenti di spesa si sommano alle difficoltà che i comuni più piccoli incontrano nelle prospettive di investimento, a discapito delle prospettive dell'intera area, anche nel caso abbiano luogo processi di cooperazione (debole o rinforzata).

#### 1 La situazione debitoria dei comuni dell'area AMI

Attraverso la correlazione (figura 1) tra il livello di indebitamento e la dimensione demografica si può indicare un primo profilo generale della situazione debitoria dei comuni oggetto dello studio. Per i comuni più piccoli il livello del debito pro capite costituisce un fattore di rigidità molto rilevante, con punte, in termini di indebitamento pro capite, che superano la media d'area in maniera molto rilevante. I valori più alti dell'indebitamento pro capite si trovano nella fascia demografica al di sotto dei 1000 abitanti.

<sup>4</sup> Dati per l'intero periodo 2001-2012 a disposizione presso gli autori. Tutti i dati presentati sono relativi a impegni di spesa e accertamenti di entrata per competenza.

Figura 1.2 Debito pro capite e dimensione comunale. Comuni dell'Area Eporediese



Fonte: elaborazione su consuntivi comunali. Esclusi i comuni al di sopra dei 5000 ab.

I comuni più grandi riescono comunque a sostenere un maggior livello di spesa in conto capitale attraverso la propria capacità di generare risorse. Al crescere del grado di autonomia tributaria, cresce il livello di indebitamento.

Ma la crisi economica e il consolidamento fiscale nazionale hanno frenato in maniera drammatica la capacità endogena di riattivare il circuito degli investimenti attraverso il debito anche per i comuni di dimensioni più rilevanti e dotati di maggior grado di autonomia tributaria.

Come si può osservare nella tabella 8 dove per il periodo dal 2007 al 2013 è evidenziata la consistenza del debito totale, il calo più intenso si è avuto nei comuni grandi, dove il peso sul totale del debito AMI è passato da 47.5% a 32.6%. Il peso dello stock di debito dei comuni piccoli è cresciuto, dal 13.8% al 21.4% e quello dei comuni intermedi (1000-5000 abitanti) è cresciuto da 38.7 a 46%. In termini assoluti, il debito complessivo dei comuni al di sotto dei 5000 abitanti passa da 31.6 milioni di euro a 40 milioni (+8.4 milioni), mentre per i due comuni grandi passa da 28.6 mln a 19.4 mln euro (-9.2 mln). In termini pro capite, passa da 407 a 645 euro nei comuni più piccoli, nei comuni intermedi cresce da 570 a 666 euro e cala da 952 a 639 euro nei due comuni più grandi (tabella 8).

Tabella 1.7 Consistenza del debito e quote sul totale AMI anni 2007-2013. Valori correnti

fascia	anno	Consistenza debito (31/12)	Debito procapite	Peso sul totale consistenza debito AMI
0-1000 (35 comuni)	2007	8,288,605	407.7	13.8%
	2008	12,854,758	636.0	18.5%
	2009	11,090,200	549.7	16.6%
	2010	12,919,690	681.5	18.7%
	2011	13,641,961	686.9	20.2%
	2012	13,391,680	676.7	21.6%
	2013	12,731,232	645.4	21.4%

1000-5000 (21 comuni)	2007	23,312,120	569.4	38.7%
	2008	29,263,753	714.9	42.0%
	2009	29,013,325	709.1	43.5%
	2010	30,570,267	728.6	44.2%
	2011	30,185,117	738.7	44.7%
	2012	28,333,737	691.2	45.6%
	2013	27,297,173	665.9	46.0%
>5000 (2 comuni)	2007	28,632,173	951.9	47.5%
	2008	27,514,321	908.7	39.5%
	2009	26,611,607	884.3	39.9%
	2010	25,674,227	856.2	37.1%
	2011	23,699,846	791.9	35.1%
	2012	20,384,582	679.8	32.8%
	2013	19,358,443	638.8	32.6%

Fonte: elaborazione conti consuntivi

Questi elementi fanno dubitare della capacità endogena dei comuni grandi di supportare una politica di rilancio degli investimenti, e comunque di sopperire alle difficoltà dei comuni più piccoli, fortemente vincolati dal grado di rigidità di bilancio raggiunto, nel rilanciare prospettive di investimento di area vasta a beneficio dell'intero territorio AMI.

In provincia di Torino il calo della spesa in conto capitale dal 2000 al 2013 è stato inferiore di circa 10 punti percentuali per la classe 0-1000 abitanti rispetto all'omologa classe AMI, inferiore di circa il 15% per la classe 1000-5000 e di quasi 20 punti percentuali per la classe di riferimento dei due comuni più grandi nell'eporediese.

La spesa pro capite nel 2013 dei due comuni più grandi AMI è inferiore di circa il 40% a quella media dei comuni di dimensioni simili nella provincia di Torino, e rispetto alla stessa classe dimensionale nell'area metropolitana torinese.

#### 6.1 Spazi fiscali per l'investimento: una simulazione

Ai fattori di rigidità sopra evocati, che mostrano quali difficoltà incontri la prospettiva di una ripresa della spesa per investimenti nei comuni AMI, può essere associato il dato di sintesi indicato in tabella 6. I comuni al di sotto dei 1000 abitanti erogano una quota superiore al 42% del totale della spesa capitale nell'area (dati 2013), i comuni intermedi (1000-5000) circa il 41% e i due più grandi il 17% circa.

Tabella 1.8 quota spesa capitale per classe di ampiezza. Valori correnti 2013.

Fascia demografica	Spesa in conto capitale	Peso % sul totale AMI	Numero comuni per fascia demografica
0-1000	4,769,184	42.4%	35
1000-5000	4,578,982	40.7%	21
>5000	1,903,373	16.9%	2
AMI	11,251,539	100.0%	58

Fonte: elaborazione conti consuntivi

La spesa media erogata da ciascun comune all'interno delle fasce demografiche è visibile in tabella 7. La spesa media per i comuni nella fascia al di sotto dei mille abitanti è pari a circa 136 mila euro, contro i 218 mila nella fascia intermedia e invece è pari a 5.6 milioni per i comuni al di sopra dei 5000 abitanti. La frammentarietà degli interventi è concentrata in maniera particolarmente rilevante nelle classi demografiche al di sotto dei 1000 abitanti.

Tabella 1.9. spesa capitale media comunale per classe di ampiezza. Valori correnti 2013.

Fascia demografica	Spesa media per comune
0-1000	136,262
1000-5000	218,047
>5000	5,625,770
AMI	193,992

Fonte: elaborazione conti consuntivi

Le “necessità” attuali di un territorio che, se si escludono i comuni più grandi, copre 500 km<sup>2</sup> circa di superficie con una densità che è quasi 5 volte inferiore a quella dei comuni di dimensione sopra i 5000 abitanti, si possono indicare nella quota di spesa capitale erogata dai comuni al di sotto dei 5000 abitanti nel 2013, che sul totale AMI è superiore all’80% (tabella 6). Per ogni comune la media di intervento, se si escludono i due comuni più grandi, non supera i 2.5% e il 4% della media dei due comuni più grandi.

Un robusto rilancio della spesa per investimenti con importanti spillover spaziali, a beneficio dell’intera area AMI o comunque di tutta la porzione di territorio meno densa e con livelli di infrastrutturazione inferiori a quelli dei nuclei dimensionalmente più rilevanti, appare del tutto irrealistico in un tale contesto. Un ulteriore incremento della quota di spesa in conto capitale erogata, sul totale di quella erogata nel territorio AMI, dai comuni piccoli e medi non appare sostenibile a fronte del forte grado di rigidità dettato dal livello di indebitamento degli stessi. D’altra parte, per ogni euro in conto capitale erogato nel 2013 grava un debito accumulato pari a 2.7 euro per i comuni piccoli, 6 per i comuni medi e circa 10 per i grandi. In media nell’AMI il rapporto è pari a 5.3 euro di debito accumulato per ogni euro speso in conto capitale nel 2013. Ricordiamo come la media per i comuni della provincia di Torino, per le medesime fasce demografiche, esclusi i comuni al di sopra dei 50000 abitanti, è 2 euro per i comuni piccoli (0-1000 abitanti), 4.5 per i comuni intermedi, e 5.3 per i comuni tra i 5000 e i 50000 abitanti. In tutte le classi demografiche il quoziente eporediese è superiore a quello provinciale, ancorché tale indicatore sia una sintesi sommaria, data la diversa composizione interna alle classi, in termini di frequenza e varianza dimensionale, del peso del debito complessivo in rapporto alla spesa per investimento erogata in base d’anno. Appare comunque un indicatore che non lascia supporre adeguati spazi di bilancio per una ripresa della spesa “produttiva” sui territori.

La domanda che ci si può porre è se le attuali situazioni di bilancio dei singoli enti offrono informazioni sul potenziale di spesa per un ente che erediterebbe dai singoli comuni preesistenti oneri e risorse, a seguito di un processo di fusione. Nell’ipotesi che una ripresa della spesa “produttiva” per investimento beneficerebbe tutto il territorio dell’ente nato sulle ceneri dei precedenti, possiamo verificare, attraverso indicatori di bilancio, gli spazi fiscali attuali nel nuovo, ipotetico, contesto istituzionale.

Attraverso un esperimento di simulazione, e dando per scontato il successo di un percorso verso la fusione, ovvero un processo dove i costi di transazione non siano di ostacolo al raggiungimento di un accordo sulla gestione delle passività pregresse e degli assets comunali così come delle risorse tributarie proprie, possiamo ipotizzare che nel periodo  $t_0$ , ovvero il primo anno di vita del nuovo ente dopo la fusione, si sia realizzato un completo pooling delle risorse proprie, comprese le passività pregresse, così che il nuovo ente goda di  $B_0 = \sum_{i=1}^{58} B_i$ , con  $B$  per semplicità somma del gettito degli imponibili comunali  $B_i$  destinati alla fiscalità autonoma comunale (in particolare, per quello che vedremo, i primi due titoli dell’entrata), dei gettiti relativi ai trasferimenti correnti  $T_0 = \sum_{i=1}^{58} T_i$  e oneri il debito  $D_0 = \sum_{i=1}^{58} D_i$  dei comuni accumulati negli anni precedenti attraverso il pagamento di interessi annuali  $I_0$  a un tasso  $i_0$ , ovvero la media dei tassi pagati dai singoli comuni prima del periodo 0, ovvero quello coincidendo con la fusione.

Il pooling delle risorse proprie e degli oneri del servizio del debito ci permette di giudicare, attraverso il riferimento all’indicatore che secondo le norme del Tuel (comma1 articolo 2014 così come modificato dalla recente legge di stabilità) permette di valutare la sostenibilità di un certo livello di indebitamento, quale sia la condizione di “sostenibilità” di cui il nuovo ente potrà godere al tempo 0, ovvero quale grado di indebitamento venga rivelato dalla situazione finanziaria del nuovo ente.

Il **grado di indebitamento**  $GI$  secondo la norma di legge va calcolato secondo la formula (1):

$$GI = \frac{I}{B+T} (1)$$

Inoltre, ogni comune che intenda indebitarsi deve preliminarmente verificare se la spesa per interessi al numeratore, rapportata al denominatore in (1), superi una certa soglia, nel qual caso non può effettuare l'investimento<sup>5</sup>. La soglia di legge è quella dell'8%, un numero non certo esaustivo per sintetizzare la sostenibilità in termini dinamici dell'indebitamento che l'ente vuole affrontare, ma utile per costituire un tetto massimo al di sotto del quale, se spazi fiscali esistono, l'ente potrebbe ancora accedere a introiti da debito.

I risultati della simulazione non implicano una effettiva capienza di entrata per indebitamento, in quanto in concreto il comune potrebbe essere ostacolato dal patto di stabilità, dall'incertezza delle risorse disponibili (proprie o derivate) future, o dalla disponibilità di entrate in conto capitale non ripetibili che permettono, specie per i comuni più piccoli, di finanziare un progetto di investimento in un'unica soluzione. Inoltre, la spesa finanziata a debito è tipicamente adeguata qualora i benefici derivanti dal godimento dell'infrastruttura siano a favore delle attuali e successive generazioni, e le scelte idiosincratiche del comune dovrebbero valutare la sostenibilità anche in termini di futuri pagamenti per il servizio reso a fronte della vita media attesa dell'opera (o di futuri introiti da tassazione generale per il servizio della medesima).

La simulazione che presentiamo intende valutare da un lato quale **volume di investimento aggiuntivo** sarebbe possibile a partire dal grado di indebitamento attuale e fino alla saturazione della soglia dell'8%, e dall'altro a quale distanza il grado di indebitamento del nuovo ente  $GI_0$  pone i singoli  $GI_i$  dei comuni che volessero affrontare in autonomia, ovvero a legislazione vigente e in assenza di fusione, un progetto di investimento coperto da risorse di debito. In qualche modo, tale misura offre anche un indiretto test sul livello di rigidità di bilancio dei singoli comuni rispetto al nuovo ente, nell'ipotesi che quest'ultimo risulti in condizioni di vantaggio relativo dopo il processo di pooling.

Ancorché non possa essere considerato un test controfattuale, questo confronto ci permette di valutare infine quale sia la loro capacità di investire se, in ipotesi, potessero accendere mutui in proporzione allo spazio concesso dall'articolo 204 del Tuel, ovvero una spesa per interessi aggiuntiva pari alla differenza  $GI_i - \widehat{GI}$  con  $\widehat{GI}$  uguale all'8%. I dati presentati in precedenza mostrano già, ancorché in maniera imprecisa, come per molti comuni gli importi liberabili, almeno in quota parte, rimarrebbero comunque progetti di spesa pulviscolari, dimensionalmente inadeguati per un'area vasta e per un rilancio dei progetti di infrastrutturazione per l'intera area.

Il limite che dovrebbe valere nel nuovo ente è quello derivante dagli interessi pagati da quest'ultimo sul totale delle risorse correnti disponibili, al lordo delle passività preesistenti (su cui il nuovo comune deve continuare a onorare le spese). Quindi il rapporto tra il totale della spesa per interessi dei 58 comuni e il totale delle loro risorse correnti è la somma dei preesistenti, ma ovviamente il nuovo grado di indebitamento, quello che, secondo il TUEL, permette di valutare l'ammissibilità dell'accensione di nuovi mutui, sarà la media pesata dei preesistenti singoli livelli di indebitamento.

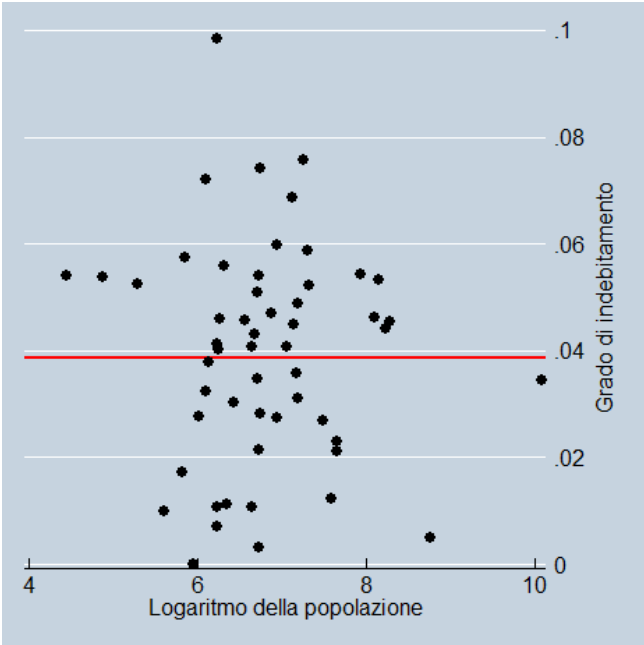
La rimodulazione del servizio "medio" del debito, calcolata per il nuovo ente secondo la formula (1), indica un **livello di indebitamento del nuovo ente pari al 3.87%**, un valore inferiore di 4.1 punti percentuali alla soglia ammessa e inferiore di 0.13 punti alla soglia ancor più restrittiva del 4%. Quest'ultima era la soglia prevista<sup>6</sup> nel decreto legge n. 95/2012 (Spending Review 2) formulato dal governo Monti e poi non riproposta. Quest'ultima soglia rappresenta il tetto massimo all'indebitamento di comuni ad elevata autonomia tributaria e relativamente basso stock di debito. Per fare un esempio, i comuni della provincia di Cuneo con grado di autonomia tributaria maggiore di 0.8 hanno un  $GI$  medio pari al 3.75%.

<sup>5</sup> La verifica deve essere fatta anche sull'attuale grado di onerosità della spesa per interessi, anche nel caso di assenza di accensione mutui, come si indica nelle revisioni dei contabili e nei bilanci previsionali comunali.

<sup>6</sup> Articolo 16, comma 11. Previsioni per la soglia di indebitamento al 2014.

La figura 3 mostra efficacemente la dispersione dei singoli valori dei livelli di indebitamento prefusione (ovvero i livelli assunti dai singoli comuni date le loro decisioni di investimento) e quello che verrebbe evidenziato dal nuovo ente dopo la fusione, mettendo in pool le risorse proprie e il livello delle passività.

Figura 1.3 Grado di indebitamento post fusione e situazione attuale dei comuni AMI



Fonte: elaborazione conti consuntivi. La linea rossa rappresenta il grado di indebitamento del comune post-fusione

Un numero di comuni superiore al 50% del totale mostra valori di indebitamento sopra il livello che verrebbe calcolato sul nuovo ente (la linea rossa indica il livello dell’ente post fusione), e la distribuzione di tali comuni è spostata nella coda che si riferisce alle piccole e medie dimensioni (il 30% sotto i mille abitanti e il resto tra i mille e i 5000 abitanti). Nella tabella 9 viene indicato l’incidenza del debito dei comuni con grado di indebitamento al di sotto della soglia postfusione e al di sopra, sul totale dello stock di debito totale AMI al 2013. Il 13% circa del totale è di pertinenza dei comuni con livello di indebitamento superiore al livello postfusione tra 0 e 1000 abitanti, e il 38% è di pertinenza dei comuni nella fascia tra 1000 e 5000 abitanti (in particolare, nel caso sotto osservazione, i comuni in questa fascia non superano i 4000 abitanti). Vale la pena ricordare come valori del grado di indebitamento superiori al 6/7 % , spesso visibili in comuni con situazioni finanziarie complesse e vicini al predissesto, in AMI sono a carico di pochi comuni.

Tabella 1.10 Debito per grado di indebitamento degli enti e classe di ampiezza

	Peso consistenza debito su totale AMI	Consistenza debito	classe ampiezza
comuni con basso grado di indebitamento <sup>1</sup>	0.05	2,848,204	0-1000
	0.07	4,319,126	1000-5000
	0.33	19,358,443	>5000
comuni con alto grado di indebitamento <sup>2</sup>	0.17	9,883,029	0-1000
	0.39	22,978,047	1000-5000
1: grado di indebitamento singolo comune <grado di indebitamento ente postfusione, 2: grado di indebitamento singolo comune >grado di indebitamento ente postfusione			

Fonte: elaborazione conti consuntivi

Abbiamo ipotizzato che il nuovo ente, ereditando risorse tributarie e da trasferimento pari a quelle in essere al 31-12-2013 e debito da onorare pari alla somma dei singoli debiti, riporti la soglia complessiva ex comma 1 articolo 204 TUEL a un livello di poco inferiore al 4%. Per calcolare lo spazio teoricamente liberabile per investimenti a seguito della fusione si è proceduto, in simulazione, ipotizzando che il nuovo comune sia disponibile ad impegnare l'intero ammontare che occorrerebbe per saturare la soglia massima ammessa (8%), al netto del servizio del debito in essere, per generare un corrispondente importo da debito in entrata.

Considerando **R** (ovvero la **differenza tra la spesa per interessi massima ammissibile** di cui al valore dell'8% **e quella effettiva** impegnata dall'ente postfusione per onorare il debito ereditato) la rata costante annuale di un piano di ammortamento trentennale con tasso di interesse nominale pari a quello medio effettivo<sup>7</sup> calcolato sul 2013 per il comune risultante dalla fusione (0.051 circa) , è possibile ottenere l'importo di spesa per interessi potenzialmente assumibile a quel tasso e ipotizzando che l'intero ammontare R sia utilizzato, assunzione ovviamente astratta, per onorare il nuovo mutuo S.S sarà allora uguale all'espressione (2):

$$S = R \frac{1-(1+i)^{-m}}{i} \quad (2)$$

con m uguale al periodo di ammortamento e i il tasso nominale annuo considerato. L'ente generato dalla fusione sarebbe il responsabile della manovra di investimento simulata, che potrebbe essere utilizzata per una, o più, rilevanti progetti di infrastrutturazione sul territorio, a beneficio del nuovo ente e dei suoi abitanti.

In tabella 10 sono indicati i risultati della simulazione, insieme ai dati effettivi al 2013 sulla spesa totale per interessi, lo stock di debito e il totale delle entrate. L'importo simulato accessibile fino alla saturazione del limite dell'8% è di circa 49 milioni di euro , ovvero un importo pari a circa 537 euro procapite nell'area AMI. Se guardiamo all'andamento in serie dello stock di debito, l'ammontare simulato porterebbe il valore attuale a un ammontare di poco inferiore ai 110 milioni di euro.

Tabella 1.11 Simulazione degli investimenti attivabili dall'ente unico

	a	b	c
Anno	Interessi passivi	Stock debito	Totale entrate
2013	3,060,187	59,386,849	79,100,000
d=a/c	E = c * 8%	f=e-a	f
Grado di indebitamento 2013 comune nuovo GI <sub>0</sub>	Nuovo limite spesa per interessi (8%)	spesa per interessi liberabile (8%-d)	investimenti attivabili (tasso nominale annuo 5%)
0.038688	6,327,504	3,267,317	48,924,466

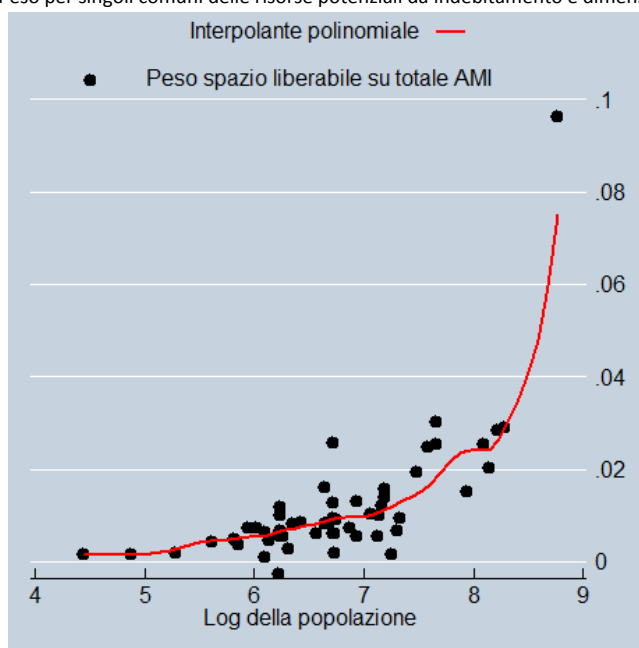
Fonte: elaborazione conti consuntivi

<sup>7</sup> Nel calcolo , si è fatto riferimento per semplicità al piano d'ammortamento a rate costanti posticipate, o alla francese. Questo è il metodo usato per il calcolo dei piani di ammortamento a tasso nominale fisso in CDP. Tutti i parametri usati, m, i e metodo di ammortamento, sono modificabili a piacimento, qui per comodità si sono usati parametri di riferimento assunti dai documenti ufficiali e dai conti finanziari comunali.

Ripetiamo ancora una volta come i valori indicati, nel contesto ideale di simulazione, servono come limite superiore alla nuova capacità di investimento, in quanto potrebbero non essere sostenibili livelli così elevati di debito, dati i vincoli esterni. Inoltre, se le norme non consentissero di accendere nuovo debito se non a fronte di simmetrico abbattimento del debito pregresso<sup>8</sup>, la valutazione offerta in tabella non consentirebbe di determinare il nuovo livello del peso debitorio per l'ente. Un raffinamento ulteriore della simulazione dovrebbe infatti valutare la capienza teorica, e quindi il nuovo livello del debito, diminuito della quota di debito pregresso abbattuta in corso d'anno.

Ciò che però qui conta è rilevare come il massimo importo ammissibile per il comune post fusione sia di tutto rilievo, in assoluto e in termini relativi, rispetto a quanto sarebbe ammissibile per i singoli comuni prima della fusione, anche in caso di cooperazione parziale tra singoli comuni. Nella figura 3. si mostra come gli importi addizionali, in termini di interessi liberabili per il pagamento del debito fino alla saturazione della soglia limite dell'8% siano, almeno fino alla soglia dei 1000 abitanti (nella figura 3, corrispondente in ascissa al valore 7), di entità modesta. La maggior concentrazione dei comuni si ha nella fascia di importi che, singolarmente presi, costituiscono al più il 2% del totale delle risorse AMI "liberabili" dopo la fusione. I comuni più grandi, come da attendersi, rivelano gli spazi maggiori mentre l'eccessiva frammentazione delle risorse "liberate" a livello di singolo comune, nel caso dei piccoli, non genererebbe spazi fiscali adeguati per progetti infrastrutturali meno pulviscolari della situazione in essere.

Figura 1.4 Peso per singoli comuni delle risorse potenziali da indebitamento e dimensioni comunali



Fonte: elaborazione conti consuntivi \* Escluso per comodità di lettura grafica il comune di Ivrea

I due comuni più grandi da soli sarebbero in grado di generare circa il 50% del totale delle "nuove" risorse da debito, portando il livello di debito complessivo di questi ultimi a valori prossimi agli 84 milioni di euro (+24 milioni di euro circa rispetto al 2007) (tabella 11<sup>9</sup>).

<sup>8</sup> Si vedano in proposito le norme sul pareggio di bilancio.

<sup>9</sup> In tabella 11 sono fornite diverse classi demografiche, per raffinare la valutazione per i comuni al di sotto dei 5000 abitanti.

Le risorse disponibili per i comuni al di sotto dei 5000 abitanti sarebbero in grado di portare lo stock di debito complessivo a circa 65 milioni di euro (+ 25 milioni rispetto al livello 2013).

Tabella 1.12

Risorse liberabili dopo il processo di fusione per classe di ampiezza (valori medi e valori procapite in euro correnti 2013)

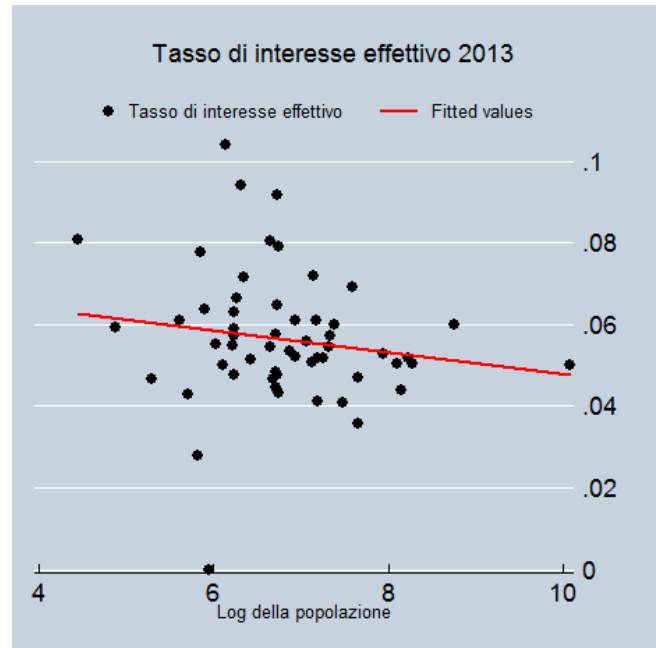
	0-1000	1000-5000	>5000		
valore assoluto medio	341,227	818,472	11,919,484		
	0-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	>4000
valore assoluto medio	199,141	415,652	577,713	1,265,595	11,919,484
	0-1000	1000-5000	>5000		
procapite	17.3	20.0	393.3		
	0-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	>4000
procapite	47.5	26.8	29.6	59.0	393.3

Fonte: elaborazione conti consuntivi

La simulazione offre un sostegno all’argomentazione secondo cui non vi sarebbero incrementi nel rendimento atteso da una ripresa del ciclo degli investimenti se la responsabilità (e la sostenibilità) rimanesse in capo ai singoli comuni, in un contesto altamente frammentato come quello eporediese. Un forte impatto potrebbe essere associato a un progetto , o una pluralità di progetti , infrastrutturali programmati e gestiti dall’ente post fusione, con un adeguato spazio fiscale sostenuto dal pool di risorse che seguirebbe alla fusione.

La forza negoziale dell’ente post fusione potrebbe essere messa al servizio della negoziazione di tassi di interesse migliori, e quindi maggior sostenibilità del debito nel medio periodo, per l’area intera. Come si osserva nella figura 4, il tasso di interesse effettivo (calcolato come  $\frac{I_i}{D_i}$  per il 2013, con  $I_i, D_i$  rispettivamente spesa per interessi totale e stock di debito al 31/12 dell’anno nel comune i-esimo dell’area AMI) pagato dai comuni sul debito è correlato significativamente alla dimensione, con i comuni più grandi che riescono a ottenere migliori condizioni in termini di oneri sul debito totale.

Figura 1.5 Tasso di interesse effettivo e dimensioni comunali. Area AMI 2013.



La crisi economica e il consolidamento fiscale nazionale hanno frenato in maniera drammatica la capacità endogena di riattivare il circuito degli investimenti attraverso il debito anche per i comuni di dimensioni più rilevanti e dotati di maggior grado di autonomia tributaria.

La forte rigidità nei livelli di indebitamento pro capite nei comuni piccoli, unita alla eccessiva frammentazione e ridotta consistenza dei singoli interventi in conto capitale non portano a investimenti che abbiano ricadute rilevanti anche nei territori teatro di accordi di cooperazione. Da tenere poi in attenta considerazione il fatto che l'ampliamento della platea degli enti soggetti a patto (da 1000 a 5000 abitanti) e la necessità di riduzione dei livelli di debito a fronte delle nuove norme sull'equilibrio di bilancio creerà ulteriori problemi alla gestione dei bilancio di parte capitale per tutti gli enti AMI, non solo dei più piccoli. La simulazione ha indicato dei valori soglia che costituiscono un indicatore della capienza potenziale del nuovo ente (49 milioni di euro circa potenzialmente introitabili a titolo di debito), che eredita dopo il processo di fusione risorse e oneri di tutti i comuni preesistenti. Il grado di indebitamento del nuovo ente appare del tutto accettabile (al di sotto del 4%), compatibile con quello dei comuni dotati di maggior salute finanziaria nella nostra regione. Il peso del potenziale liberabile, anche in quote sul totale, attraverso introiti da debito, se utilizzato per spesa infrastrutturale e a beneficio di tutta l'area, permetterebbe di superare la pulviscolarità degli attuali interventi nei comuni più piccolo e supportare programmi di area vasta, tenuto conto della particolare complessità del territorio.

Anche nel caso della simulazione proposta, come già rilevato nell'analisi degli incentivi alla fusione e nell'analisi degli spazi disponibili da patto "sprecati", i comuni più grandi appaiono in grado di ottenere performance superiori ai comuni più piccoli. Si nota come gli enti più grandi potrebbero già da soli sostenere apprezzabili politiche di investimento sostenute con debito aggiuntivo, liberabile dagli spazi che separano l'attuale livello di indebitamento con il massimo consentito, senza dover condividere le risorse, e lo sforzo fiscale, necessario a onorare lo stock di debito dei comuni coinvolti nel progetto di fusione.

Dal punto di vista degli incentivi, per i comuni grandi, a supporto della fusione, appare quindi necessario un approfondimento sui nuovi livelli di sforzo fiscale che il nuovo ente erediterebbe dai comportamenti fiscali dei comuni prima della fusione. Dal punto di vista della sostenibilità di un rilancio degli investimenti in una prospettiva d'area, e non più frammentata in forma pulviscolare, alcune proposte sono qui indicate. Esse prevedono tutte una politica di sostegno dalla regione (con eventuale ulteriore supporto dallo stato in un fondo gestito dalla regione, nel caso entrasse in funzione la perequazione infrastrutturale<sup>10</sup>) al consolidamento fiscale "soffice", ma si rivolgono a tre diverse tipologie di sostegno al rafforzamento istituzionale di un ente sovracomunale AMI:

- 1) offrire un contributo al consolidamento del debito pregresso proporzionale alle distanze effettive tra i livelli del debito procapite prefusione e quello medio raggiungibile dopo la fusione (anche al fine di rendere meno costoso, specie dal punto di vista politico, il riallineamento dello sforzo fiscale nel nuovo ente rispetto alla situazione precedente)
- 2) consolidare il debito dei comuni in maggiori difficoltà per quello che riguarda il servizio del debito. Nel caso AMI la quota di debito attribuibile ai comuni prossimi a valori di indebitamento  $GI_i$  sopra la soglia del 6% ammonta a circa 9 milioni di euro, il 15% circa del totale AMI (tabella 10 colonna b). Questo ammontare potrebbe essere assorbito senza eccessivi problemi anche in assenza di incentivi del tipo 1 all'interno del nuovo ente.

---

<sup>10</sup> A meno che questa, come è auspicabile, venga lasciata alle regioni.

- 3) incentivare la ripresa degli investimenti con debito, come immaginato nella simulazione presentata, attraverso un sostegno da trasferimenti di tipo matching grants , finalizzati ai progetti che, in un contesto che vuole integrare l'intera area, abbiano importanti spillovers spaziali

Il passaggio dalla simulazione alla quantificazione delle risorse effettivamente spendibili , come indicato nel testo, deve tenere conto del contesto istituzionale e della forte incertezza relativa al quadro delle risorse disponibili in futuro.

Ma una efficace politica di supporto ai progetti di sviluppo locale per l'intero territorio potrebbe far tesoro di queste indicazioni, utilizzando le leve di incentivo proposte nello studio.

## **Conclusioni**

Una gestione frammentata delle politiche locali di investimento (manutenzione strade, reti e altre opere pubbliche, spazi pubblici, stabili, boschi e foreste ecc.), basata su una sessantina di centri decisionali tutti operanti su un territorio oggettivamente integrato, non è ottimale. Allo stato attuale, la capacità finanziaria dei comuni eporediesi è bassa, come bassi sono i tassi di riscossione (incasso/accertamento) per diverse poste di entrata ed i tassi di pagamento per alcune voci di spesa (pagamento/impegno). Tale frammentazione è parallela ad altre, che hanno un discreto impatto su cittadini ed attività economiche locali: quella dei regolamenti comunali (ad esempio edilizio, per l'uso degli spazi pubblici, di individuazione delle aree produttive ecc.), oppure delle attività che hanno un potenziale di promozione locale (come le tante iniziative, fiere e sagre non coordinate).

L'ipotesi di fusione tra tutti i comuni del bacino AMI ipotizzata condurrebbe alla creazione di un ente di dimensioni medio-grandi, sia dal punto di vista demografico che dal punto di vista territoriale e soprattutto avrebbe una potenzialità strategica rilevante nella gestione unificata delle infrastrutture locali. Una ipotesi decisamente diversa rispetto agli analoghi processi aggregativi avviati nell'esperienza italiana degli ultimi anni.

E' possibile verificare se è una scelta opportuna oltre che fattibile?

Dall'analisi condotta emerge una prima evidenza: l'elevata numerosità degli enti coinvolti è penalizzante dal punto di vista degli incentivi riconosciuti dall'ordinamento. Per massimizzare questi ultimi, sarebbe decisamente più premiante ipotizzare di spaccettare la proposta in diversi sotto-progetti di fusione. Ciò dovrebbe condurre sia i proponenti che il legislatore a valutare con attenzione quali siano le scelte organizzative migliori, anche alla luce della dinamica delle spese dei comuni italiani, che indica nella fascia compresa fra 3.000 e 20.000 abitanti la dimensione in grado di minimizzare i costi di gestione. Inoltre, occorre anche considerare le problematiche legate ai costi di transazione (che ovviamente possiamo ipotizzare crescenti al crescere della compagine di enti) ed alla complessità gestionale di ente "diffuso come quello qui preconizzato.

In un contesto come quello analizzato, andrebbe valutato quali sono le soluzioni aggregative più efficaci fra quelle disponibili (convenzioni, unioni di comuni, oltre ovviamente alle fusioni), anche vagliando la possibilità di una strategia a tappe, come ad esempio l'avvio di poche fusioni anziché una sola e la successiva costituzione di un'unione (o la stipula di una o più convenzioni) fra i nuovi comuni, con l'obiettivo, da un lato, di minimizzare i costi e dall'altra di massimizzare gli incentivi. A tal fine, sarebbe necessario però uno studio di fattibilità accurato.

## **Bibliografia**

ACELG - Australian Centre for Local government (2011), Consolidation in local government: a fresh look;  
Barbero Matteo, I piccoli comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica, in La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012.

Dafflon B., Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context, 2012;  
Meloche JP, Vaillancourt F., Public Finance in Montréal: In Search of Equity and Efficiency, IMFG papers, 2013; Dollery B., Jack W., Bigger is not always better<sup>11</sup>, 2013.  
Ministero dell'Interno. Fusioni, Quali vantaggi, 2015.  
OECD (2014), "Regional governance: Policies, institutional arrangements and municipal reforms", in OECD, *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-7-en>

---

<sup>11</sup> BIGGER IS NOT ALWAYS BETTER: AN EVALUATION OF "FUTURE PROSPERITY OF THE HAWKES BAY REGION" AND "POTENTIAL COSTS AND SAVINGS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN HAWKES BAY