

Economia Aziendale Online

Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

Il Fenomeno della Fusione di Comuni in Italia: Profili Evolutivi ed Evidenze Empiriche

Silvia Fissi, Giorgia Scalone

Pavia, September 30, 2020
Volume 11 - N. 3/2020

www.ea2000.it
www.economiaaziendale.it


PaviaUniversityPress

Il Fenomeno della Fusione di Comuni in Italia: Profili Evolutivi ed Evidenze Empiriche

Silvia Fissi

Assistant Professor
University of Florence, Italy

Giorgia Scalone

Research Fellow
University of Florence, Italy

Authors' contribution:

Sebbene l'articolo sia frutto del lavoro congiunto delle autrici, è possibile attribuire i paragrafi 1, 2, 3 e 6 a Silvia Fissi e i paragrafi 4, 5, 5.1 e 5.2 a Giorgia Scalone.

Corresponding Author:

Silvia Fissi
Dipartimento di Scienze per
l'Economia e l'Impresa
University of Florence, Italy.

Cite as:

Fissi, S., & Scalone, G. (2020). Il fenomeno della fusione di comuni in Italia: profili evolutivi ed evidenze empiriche. *Economia Aziendale Online*, 11(3), 285-305.

Section: Refereed Paper

Received: September 2020

Published: 30/09/2020

ABSTRACT

La fusione dei comuni è uno strumento ampiamente utilizzato per la riorganizzazione dei governi locali, solitamente considerati troppo piccoli per poter garantire adeguati livelli di efficacia. La letteratura internazionale dimostra che le fusioni comunali possono migliorare l'efficienza e l'efficacia nella fornitura di servizi, consentono di realizzare economie di scala e garantiscono vantaggi di natura economica e finanziaria. Lo scopo di questo articolo è indagare, attraverso una ricerca esplorativa, se le fusioni comunali abbiano generato questo tipo di benefici anche nel contesto italiano. I risultati dello studio evidenziano che le fusioni comunali raggiungono una diffusa soddisfazione all'interno degli enti locali, ma il processo di fusione è, in generale, molto lungo e complesso, soprattutto con riferimento alla riorganizzazione del personale.

Municipals' merger is a worldwide tool used to reorganize local governments, which are usually considered too small to perform effectively. International research evidences that municipal mergers can improve efficiency and efficacy in providing services, they enable economies of scale to be achieved and provide economic and financial benefits. The aim of this article is to investigate, through an exploratory research, whether municipal mergers have generated this kind of benefits within the Italian contest. Results highlight that municipal mergers spread a diffused satisfaction within the local authorities, but the process of merger is, in generally, very long and complex, especially for the personnel reorganization issues.

Keywords: Municipals' merger, Sistema delle autonomie locali, Istituto della fusione tra comuni, Local authorities, Italy.

1 – Introduzione

Negli ultimi 30 anni, i cambiamenti riscontrati nel tessuto socioeconomico globale, principalmente dovuti alle crisi finanziarie, alle emergenze naturali e alla conseguente instabilità economica, hanno determinato la crescente difficoltà del settore pubblico determinata, in particolare, dalla rilevante contrazione delle risorse finanziarie disponibili, soprattutto a livello locale (Pattaro et al., 2019). Pertanto, già a partire dalla metà degli anni Novanta, i legislatori di alcuni paesi europei, sotto la spinta riformista della Public Governance, identificata come la fase successiva del New Public Management (Osborne, 2010; Pollitt, Bouckaert, 2017), hanno pressato a favore del rinnovamento

delle modalità di governo e di gestione delle amministrazioni pubbliche (Cepiku, Marchese, 2019). In particolare, l'obiettivo primariamente perseguito era l'introduzione di modelli di governo del territorio capaci di garantire livelli di efficienza quanto più possibile elevati, sopponendo in questo modo alla contrazione delle risorse, soprattutto finanziarie ma non solo, a disposizione degli enti locali.

In un contesto siffatto, il recupero di adeguati livelli di efficienza e il riequilibrio non possono certamente essere affidati alla sola politica dei tagli ma necessitano di un nuovo assetto territoriale e di un ripensamento della produzione pubblica locale (Mussari, 2015). In questo senso, alcuni paesi europei – tra i quali Danimarca, Gran Bretagna, Belgio e Spagna – hanno avviato riforme volte a ridurre la numerosità dei piccoli comuni attraverso una fusione coatta, nella convinzione che la loro dimensione determinasse scarsi livelli di efficienza e di efficacia. La fusione consiste nell'accorpamento e nella soppressione di enti preesistenti al fine di costituire un nuovo Comune, superando la frammentazione (Gasparri, 2017) e, al contempo, liberando risorse attraverso un processo di razionalizzazione della spesa (Susio et al., 2016: p. 4). Questi vantaggi poi devono essere complessivamente in grado di bilanciare gli elevati costi politici necessari per l'esecuzione della fusione (Sorensen, 2006).

In Italia, ancora oggi, il sistema delle autonomie locali resta purtroppo connotato dalla polverizzazione dei livelli di governo (Pirani, 2012) e dall'elevata numerosità dei cosiddetti "Comuni-polvere" (Bonomi, 2005). I dati Istat dimostrano infatti che circa il 70% degli enti locali italiani è costituito da piccoli comuni con una popolazione inferiore a 5 mila abitanti, di cui ben il 23% addirittura inferiore a mille (Ifel, 2020). D'altra parte, è opportuno sottolineare come, soprattutto per effetto delle politiche più recenti adottate a livello statale e regionale, questi ultimi si siano in parte ridotti in ragione delle fusioni che, nel corso del tempo ma soprattutto a partire dal biennio 2015-2016 (Marinuzzi, Tortorella, 2018), sono andate via via aumentando, seppur ancora caratterizzandosi per la volontarietà di adesione all'iter. In ogni caso, a partire dal 2014, il numero complessivo dei comuni censiti annualmente dall'Istat si è ridotto mediamente di 28 ogni anno, passando dagli 8.071 del 2014 ai 7.926 del 2019.

Il dibattito sul tema della dimensione ottimale della giurisdizione è storico ed è stato affrontato da numerose discipline – filosofia, scienza politica, economia pubblica, management pubblico, ecc. – che, seppur differiscano negli approcci seguiti, offrono risultati interdipendenti (Mussari, 2015). Gli studiosi si sono interessati a questo fenomeno inizialmente sotto il profilo filosofico e giuridico (Amiranda, Gusmeroli, 2019), per poi tentare di delineare le caratteristiche degli enti fusi e dei nuovi Comuni (Pirani, 2012). Successivamente, la letteratura si è focalizzata sull'analisi delle motivazioni che hanno indotto gli enti a fondersi rilevando che le principali consistono nella possibilità di sfruttare economie di scala nella fornitura dei servizi (Blesse, Baskaran, 2016), di beneficiare di livelli più elevati di efficienza ed efficacia nella fornitura di servizi (Steiner, Kaiser, 2017) e di migliorare la governance. Tuttavia, al meglio della nostra conoscenza, sono poco numerosi gli studi che hanno approfondito le difficoltà incontrate dagli enti durante l'iter di fusione e gli effetti che questa scelta ha determinato a livello aziendale.

Con l'obiettivo di colmare il gap rinvenuto in letteratura, questo contributo si propone una duplice finalità:

- Rilevare le difficoltà che i Comuni hanno incontrato durante il periodo della fusione;
- Analizzare i principali effetti che l'iter ha determinato, non solo sotto il profilo contabile, ma anche organizzativo e relativo ai servizi erogati dai nuovi enti.

La ricerca, di tipo esplorativo, ha dunque adottato il metodo induttivo avvalendosi della somministrazione di un questionario ai Sindaci dei Comuni italiani che rappresentano il risultato di un processo di fusione. In particolare, sono stati coinvolti tutti i Comuni italiani nati per effetto di un processo di fusione nel periodo compreso tra gennaio 1995 e marzo 2019.

Nel prosieguo, l'articolo sarà organizzato come di seguito illustrato. Il secondo paragrafo propone un approfondimento della normativa italiana in tema di fusioni, il terzo è dedicato alla review della letteratura e il quarto illustra il metodo utilizzato per condurre questa ricerca. Il quinto paragrafo propone i risultati dello studio compiuto e, infine, il sesto delinea alcune osservazioni conclusive, i limiti e i possibili sviluppi futuri della ricerca.

2 – Una sintesi della normativa italiana sulla fusione e dei suoi effetti

In Italia, l'istituto della fusione è previsto dalla Costituzione che, al comma 2 dell'art. 133, dispone "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire sul proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni". Pertanto, l'elemento propedeutico alla fusione è il referendum consultivo che rappresenta la manifestazione della volontà popolare di procedere alla costituzione di un nuovo Comune e alla contestuale soppressione di quelli preesistenti (Jorio, 2017). In questo senso, dunque, la disciplina italiana differisce da quella di alcuni paesi europei ed extraeuropei in cui l'ordinamento giuridico prevede la possibilità di un'adozione coatta dell'istituto da parte dei livelli di governo sovraordinati.

La L. 142/1990 poi introduce gli strumenti ancora oggi previsti dal nostro ordinamento per superare la frammentazione comunale: convenzione, unione di Comuni e fusione. In particolare, stabilisce che la fusione sia la naturale conseguenza delle unioni di comuni più longeve, ossia di durata decennale; in caso contrario, infatti, l'unione stessa sarebbe stata sciolta. Tuttavia, la L. 265/1999, poi trasfusa nel Testo Unico degli Enti Locali (Tuel, D.Lgs. 267/2000), ha rimosso il limite massimo decennale di durata dell'unione di Comuni e ha eliminato la forzosa trasformazione di quest'ultima in fusione. L'art. 15 del Tuel attualmente in vigore, rubricato "Modifiche territoriali, fusione ed istituzioni di comuni", richiama il dettato costituzionale e prevede una politica di incentivazione delle fusioni attraverso la combinazione di contributi statali e regionali. L'anno successivo, la riforma del Titolo V della Carta costituzionale (L.Cost. 3/2001) ha introdotto, oltre alla parità degli enti territoriali, anche il principio di sussidiarietà verticale, stabilendo così il coinvolgimento dell'azione di governo al livello più vicino ai cittadini e determinando in questo modo un incremento delle funzioni esercitate dai Comuni (Mussari, 2015). Tuttavia, nonostante il modificarsi del quadro normativo, il ricorso all'istituto della fusione da parte dei Comuni italiani tra il 1991 e il 2011 può essere definito episodico (Marinuzzi, Tortorella, 2014): secondo i dati Istat, infatti, le fusioni registrate durante questi 20 anni sono state soltanto 9, concentrate nell'area del Nord Italia e relative quasi esclusivamente a piccoli Comuni con meno di 5 mila abitanti.

La L. 135/2012 (cosiddetta "Spending Review 2"), oltre a esprimersi nuovamente a favore delle fusioni comunali, ha anche confermato una serie di incentivazioni volte a supportarne l'adozione da parte degli enti locali.

Il legislatore nazionale è poi intervenuto in modo più incisivo con la L. 56/2014 (cosiddetta "legge Delrio") che ha arricchito ulteriormente le misure agevolative di natura organizzativa volte, da un lato, a tutelare l'identità dei Comuni fusi e, dall'altro, a mantenere le eventuali norme di maggiore favore, semplificazione e incentivazione previste per gli enti originari (Casetta, 2015). La stessa legge Delrio prevede inoltre incentivi finanziari a favore di unioni e fusioni, riconoscendo anche alle Regioni la facoltà di concederli nei limiti del rispetto del patto di stabilità verticale. In particolare, prevede che, a partire dal 2018, i Comuni risultanti da una fusione ricevano un contributo decennale pari al 60% dei trasferimenti erariali conferiti per il 2010, nel limite massimo di 2 milioni di euro per ogni beneficiario (Amiranda, Gusmeroli, 2019). La nuova cornice giuridica sembra aver intrapreso la strada giusta per supportare le fusioni e, infatti, dal 2014 in poi si è assistito a una loro maggiore diffusione, anche nelle Regioni del Centro (principalmente, Toscana e Marche).

Le leggi finanziarie 2015 e 2016 e il D.L. 78/2015 hanno infine allentato i vincoli del rispetto del patto di stabilità e il blocco del turnover e aumentato i contributi a favore delle fusioni. Nel biennio 2015-2016 dunque si assiste a 36 fusioni e nel triennio 2017-2019 a ben 64, registrando l'allargamento del fenomeno all'intero territorio nazionale, comprese dunque le Regioni del Sud.

Le fusioni comunali, per effetto della nuova disciplina che si è andata via via aggiornando a partire dagli anni Novanta, sono innegabilmente aumentate in epoca più recente, mentre rimane il dubbio su quanto il fenomeno sia destinato a crescere ulteriormente in futuro raggiungendo numeri in grado di fare davvero la differenza (Iommi, 2017).

3 – Review della letteratura

Una politica di riordino territoriale dei piccoli Comuni è a lungo mancata nell'agenda dei governi italiani (Fedele, Moini, 2006) mentre in Europa sono state applicate già a partire dagli anni Sessanta riforme incisive, ad esempio in Danimarca, Gran Bretagna, Belgio e Germania (Pirani, 2012). Non stupisce quindi che la letteratura nazionale sul tema, a differenza di quella internazionale, sia più recente e concentrata principalmente sull'impatto prodotto dalla fusione sulla spesa corrente degli enti coinvolti (Cogno et al., 2015) che approssima i costi fissi sostenuti per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (Iommi, 2017). La letteratura internazionale invece si è da tempo interrogata sugli obiettivi perseguiti e sulle conseguenze determinate dalle fusioni comunali, cercando di approfondirne le cause ma offrendo risultati talvolta contrastanti. In particolare, la fusione comunale può essere considerata come una politica di Post New Public Management (Mussari, 2015), in quanto si concentra sulla cooperazione e sulla gestione delle relazioni tra amministrazioni pubbliche (Kettl, 2002; Peters, Savoie, 2000; Pierre, 2000).

La letteratura ha dunque iniziato a interessarsi a questo fenomeno, dedicandogli nel tempo un numero crescente di contributi. In base agli studi condotti finora, la possibilità di sfruttare le economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici sembra essere il principale motivo che ha spinto i paesi a percorrere la via della fusione tra enti locali (Blesse, Baskaran, 2016). Tuttavia, le ricerche hanno evidenziato anche la possibilità di beneficiare di livelli più elevati di efficienza ed efficacia nella fornitura di servizi (Steiner, Kaiser, 2017), il miglioramento della governance, la professionalità e l'efficienza della gestione comunale e, non ultima, l'opportunità di accedere a vantaggi di tipo finanziario, sotto forma di incentivi (Dalla Torre, Cestari, 2018: pp. 46-47).

In generale, i costi fissi di funzionamento delle strutture rispetto al totale delle risorse a disposizione dei Comuni sono molto elevati. La ricerca di economie di scala è dunque motivata dalla convinzione che enti locali di dimensioni maggiori possano ripartire i costi fissi su unità più numerose ed evitare la duplicazione di alcuni costi (Steiner, Kaiser, 2017). Le evidenze empiriche sulle economie di scala, tuttavia, non sono univoche: alcuni studi forniscono prove a favore, altri documentano l'esistenza di diseconomie e altri ancora non confermano addirittura la presenza di effetti (Turley et al., 2018). A tal proposito, Blom-Hansen et al. (2016) hanno dimostrato che la crescita dimensionale delle giurisdizioni non ha avuto conseguenze sistematiche di contenimento oppure di aumento della spesa. Gli autori infatti, analizzando gli effetti della riforma locale danese del 2007, hanno rilevato che le fusioni hanno determinato la riduzione delle spese in una oppure in due aree funzionali e l'aumento delle spese in un'altra, mentre nella maggioranza dei settori la spesa non sembra essere stata influenzata. La spiegazione fornita dagli autori relativamente a tale conclusione riguarda, da una parte, la difficoltà di ridurre i costi fissi attraverso le fusioni e, dall'altra, il fatto che la dimensione dei governi locali può essere ottimale solo per alcuni servizi. Altri studi poi sono giunti a risultati certi in una o nell'altra direzione. In particolare, Reingewertz (2012) ha indagato gli effetti prodotti sulla spesa dalla riforma israeliana in tema di fusioni comunali del 2003, utilizzando un ampio campione di dati riferiti agli anni 1999-2007 e dimostrando la riduzione delle spese

comunali per un valore pari al 9% e la creazione di economie di scala. Lo studio di Moisiso e Uusitalo (2013) invece è stato condotto con la finalità di esplorare gli effetti sulla spesa delle fusioni comunali finlandesi realizzate tra il 1970 e il 1981. Dalla comparazione tra spesa pro-capite di coppie di Comuni che si sono fuse ed enti rimasti indipendenti, è emerso che la spesa pro-capite dopo la fusione è aumentata nella maggioranza delle categorie. Se negli anni immediatamente successivi alla fusione gli aumenti di spesa possono essere giustificati da costi di transizione, la motivazione non può essere ammessa per la spesa più elevata registrata dai nuovi Comuni dieci anni dopo la conclusione dell'iter. Il contributo di Tavares (2018) ha valutato in particolare gli effetti delle fusioni in termini di efficienza economica e riduzione dei costi, evidenziando risparmi soprattutto con riferimento alle funzioni di amministrazione generale ma ritenendo poco realistica la presenza di economie di scala. Kortt et al. (2016) hanno indagato gli effetti della riforma del governo locale nella baia di Hawke (Nuova Zelanda) in termini di rapporto tra spese del governo locale e dimensione della popolazione, registrando scarse evidenze a sostegno delle economie di scala in quanto non è stata riscontrata alcuna relazione statistica tra dimensione della popolazione e spese dei governi locali. Probabilmente, a livello italiano, l'elemento in grado di spingere i Comuni ad avviare un processo di fusione è rappresentato dalla possibilità di usufruire delle incentivazioni finanziarie previste a livello statale e regionale (Marinuzzi, Tortorella, 2018) mentre sembra essere considerata una ragione secondaria quella di potersi avvalere di economie di scala e dunque di sposare una differente logica strategica (Marinuzzi, Tortorella, 2014). I nuovi Comuni nati in seguito a una fusione infatti raggiungono raramente una dimensione demografica significativa e, nella maggioranza dei casi, rimangono enti di piccole dimensioni che non superano la soglia dei 5 mila abitanti. Si tratta tuttavia di conclusioni non supportate da evidenze empiriche ma, piuttosto, legate a un ragionamento deduttivo basato sulla semplice osservazione della realtà.

La seconda finalità per cui numerosi paesi europei hanno attuato riforme volte al sostegno delle fusioni comunali è la possibilità di migliorare l'erogazione dei servizi pubblici (Steiner et al., 2016). L'idea di base è che i Comuni più grandi siano in grado di fornire servizi qualitativamente superiori, perché si suppone che dispongano di maggiori risorse finanziarie e di una più elevata capacità amministrativa (Steiner, Kaiser, 2017). Tuttavia, le evidenze empiriche, anche in questo caso, sono controverse. Steiner et al. (2016) hanno fornito una panoramica delle strategie di fusione degli enti locali nei paesi dell'Europa continentale, dimostrando che gli effetti più rilevanti delle fusioni riguardano il miglioramento della qualità dei servizi e, solo in parte, il risparmio sui costi. Steiner e Kaiser (2017) hanno poi esaminato gli effetti prodotti dalle fusioni realizzate tra il 1998 e il 2009 in Svizzera, attraverso il confronto tra enti fusi e un gruppo di controllo formato da realtà non fuse. I risultati hanno supportato solo parzialmente l'ipotesi che una fusione comunale aumenti la qualità dei servizi pubblici e infatti, mentre in alcuni casi si è registrato un miglioramento della fornitura dei servizi dopo la fusione, in altri non si sono osservati cambiamenti significativi rispetto ai Comuni non fusi. A questo proposito, Tavares (2018) ha rinvenuto prove che offrono un relativo sostegno all'idea che i governi locali di maggiori dimensioni siano in grado di fornire servizi di migliore qualità ai propri cittadini. Questa implicazione, combinata con la crescita dei costi, suggerisce che un aumento delle dimensioni delle amministrazioni locali accresca la loro capacità di fornire servizi diversificati e di migliore qualità ai cittadini ma, allo stesso tempo, più costosi da gestire.

Se, da un lato, la letteratura sugli effetti economici, finanziari e gestionali delle fusioni comunali è ricca di contributi, dall'altro, gli studi incentrati sulle conseguenze politiche delle fusioni (Tavares, Rodrigues, 2018) e sul loro impatto sulla democrazia locale (Gendzwill, Swianiewicz, 2016) sono più limitati. Se Dahl e Tufte (1973), seppur riconoscendo l'impossibilità di definire una dimensione ottimale per l'esercizio della democrazia, ritenevano che i cittadini fossero maggiormente convinti di esercitare le proprie prerogative nelle giurisdizioni più piccole, più recentemente sono sorti dubbi sull'esattezza di questa conclusione. Larsen (2002, p.

330) e Anckar (1999) hanno infatti manifestato le prime perplessità su questa conclusione che sono state poi confermate dal più recente studio di Steiner e Kaiser (2017) dove si dimostra che l'interesse dei cittadini verso la politica locale aumenta, anche se solo in leggera misura, dopo le fusioni. Hansen (2015) invece, indagando la relazione tra dimensione del governo locale e valutazione delle fusioni dei Comuni danesi, ha dimostrato che la soddisfazione dei cittadini rispetto alla democrazia locale e alla modalità di gestione dei problemi diminuisce all'aumentare della popolazione e, quindi, esiste una relazione negativa tra dimensione e soddisfazione. Dello stesso avviso anche Tavares (2018), secondo il quale le fusioni tendono a ridurre i tassi di affluenza alle urne, il numero di candidati alle elezioni locali, l'efficacia della politica interna e influiscono negativamente sul legame dei cittadini rispetto alla comunità.

Dal punto di vista tecnico-amministrativo, si presume che enti locali più grandi siano in grado di disporre di personale qualificato e specializzato, mentre quelli più piccoli siano dotati di *factotum* e dunque con minori competenze specifiche (Bolgherini et al., 2017: p. 33). La possibilità che un'amministrazione comunale sia sottoposta a professionalizzazione dopo una fusione trova supporto nelle evidenze empiriche perché i Comuni più grandi possono permettersi di assumere personale più specializzato e acquisire così maggiori competenze amministrative (Dafflon, 1998; Steiner et al., 2016; Steiner, Kaiser, 2017). Con riferimento al personale, oramai da tempo, è stato osservato come la sua gestione non possa che essere il frutto di un disegno razionale e funzionale (Perotti, 2007). In questo modo, il ricorso alla formazione per orientare il cambiamento strategico e organizzativo appare indispensabile per il corretto sviluppo del nuovo ente, ripensandone la struttura e riqualificando le competenze del personale (Romanelli, 2019). Il percorso di fusione inoltre potrebbe rappresentare l'occasione propizia per introdurre all'interno della nuova organizzazione il concetto di sostenibilità. Gazzola e Pellicelli (2019) hanno infatti osservato come quest'ultima sia in grado di contribuire al miglioramento della vita dei cittadini, aspetto che indubbiamente è anche uno degli obiettivi della fusione comunale.

Infine, recentemente, è stato osservato che la maggiore capacità del Comune risultante dalla fusione dipende anche dalle modalità con le quali si svolge la sua costruzione e dalle forme di partecipazione con cui sono coinvolti i cittadini (Mussari, Ruggiero, 2017). Quest'ultimo aspetto infatti è indispensabile affinché le comunità amministrate possano contribuire alla "costruzione del nuovo sé" che caratterizzerà l'ente nato attraverso il processo di fusione (Mussari, 2015). In altre parole, nel contesto italiano, il coinvolgimento della collettività non può limitarsi al periodo immediatamente precedente al referendum ma deve proseguire anche dopo, in modo da cementare il nuovo Comune anche sotto il profilo identitario, oltre che giuridico.

4 – Metodo della ricerca

La ricerca, di natura esplorativa, intende esaminare il fenomeno delle fusioni comunali, adottando il metodo induttivo. Le unità di indagine sono i Comuni italiani nati da fusioni realizzate nel periodo compreso tra gennaio 1995 e marzo 2019. A tal proposito, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha fornito l'elenco dei Comuni che hanno partecipato alle fusioni e degli enti di nuova creazione. In particolare, durante l'arco temporale considerato, le fusioni hanno dato vita a 135 nuovi Comuni, tuttavia, questo studio ne coinvolge solo 134, poiché uno (Mosso, provincia di Biella) non è più esistente.

Una volta stabilite le unità di indagine, la ricerca è proseguita per fasi successive.

In primo luogo, si è resa indispensabile la scelta dello strumento di rilevazione più adatto alla raccolta delle informazioni. Al fine di stabilire il necessario contatto diretto con le amministrazioni comunali, si è deciso di ricorrere al questionario. Quest'ultimo, creato utilizzando "Google Forms", è stato veicolato nel corpo di una e-mail indirizzata ai Sindaci dei Comuni nati in seguito ai suddetti processi di fusione.

Il questionario è composto da 18 domande, di cui 6 a risposta aperta, 9 a risposta chiusa e le restanti basate su una valutazione in scala da 1 a 10 (per approfondimenti, si veda l'Appendice). Le domande sono state formulate considerando la letteratura sul tema e nell'intento di individuare i principali effetti provocati dalle fusioni comunali in merito alle seguenti tematiche: le performance di bilancio, l'eventuale riconoscimento di finanziamenti statali e/o regionali legati alle fusioni, il grado di soddisfazione percepito della popolazione e le modalità con le quali è stato misurato, il grado di miglioramento quali-quantitativo dei servizi pubblici locali e il processo di riorganizzazione del personale realizzato nel nuovo Comune.

La seconda fase della ricerca, in base a quanto emerso dalla letteratura, ha riguardato la scelta delle modalità di analisi delle risposte ricevute utilizzando due classificazioni: per classe demografica e per area geografica.

La prima ha previsto l'esame delle risposte sulla base della popolazione residente nei nuovi Comuni alla data della loro istituzione. Nel dettaglio, la scelta delle classi demografiche è stata compiuta tenendo conto del numero minimo, massimo e medio di abitanti dei nuovi enti. In particolare, il Comune con il minor numero di abitanti è Alto Sermenza (provincia di Vercelli) con 190 abitanti, mentre Corigliano-Rossano (provincia di Cosenza), all'opposto, presenta una popolazione di 74.848 abitanti. Quest'ultimo valore, tuttavia, è risultato anomalo rispetto a quelli registrati dagli altri Comuni (outlier), dato che il numero medio di abitanti è pari a 5.803. Si è reso, dunque, necessario costruire delle fasce intermedie, suddividendo così i Comuni in sei classi di popolazione:

- 1a classe: popolazione minore o uguale a 999 abitanti;
- 2a classe: popolazione compresa tra 1.000 e 4.999 abitanti;
- 3a classe: popolazione compresa tra 5.000 e 9.999 abitanti;
- 4a classe: popolazione compresa tra 10.000 e 14.999 abitanti;
- 5a classe: popolazione compresa tra 15.000 e 19.999 abitanti;
- 6a classe: popolazione maggiore o uguale a 20.000 abitanti.

La seconda classificazione utilizzata per l'analisi dei dati ha raggruppato i nuovi Comuni in base alla Regione di appartenenza. A tal fine, si è fatto ricorso al codice Istat della ripartizione geografica che suddivide il territorio nazionale in cinque aree (Istat, 2019). Tuttavia, in questo studio la suddivisione che l'Istat compie per il Mezzogiorno in "Sud" e "Isole" è apparsa poco significativa, poiché nell'Italia insulare non è stata effettuata alcuna fusione comunale durante il periodo di indagine. Pertanto, le quattro aree geografiche utilizzate per lo studio sono le seguenti:

- Nord-Est: Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna;
- Nord-Ovest: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia;
- Centro: Toscana, Umbria, Marche, Lazio;
- Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

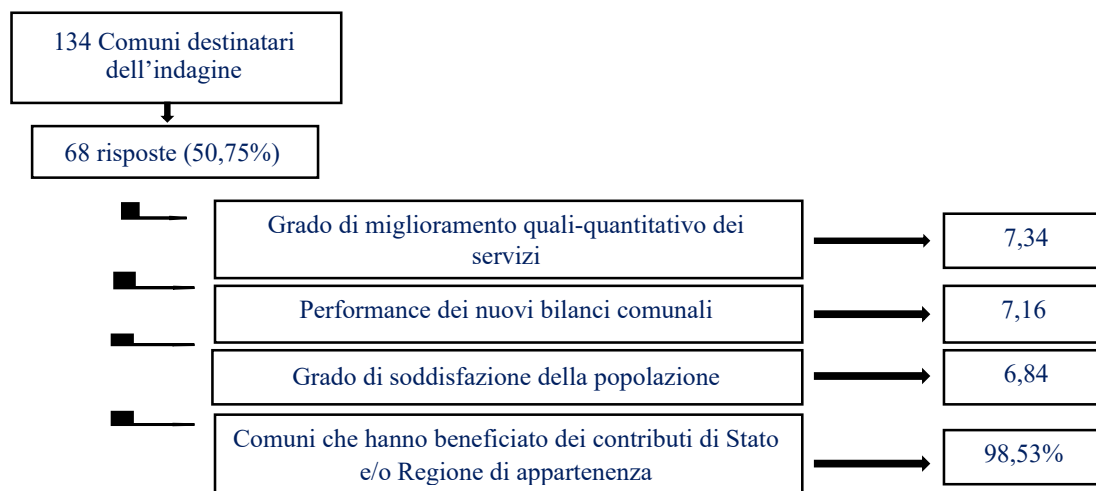
5 – Risultati e discussione

L'indagine condotta ha destato particolare interesse e, infatti, oltre la metà dei Sindaci dei Comuni coinvolti ha compilato il questionario (68 su 134, corrispondente al 50,75%). Una prima analisi generale delle risposte ricevute mostra come i nuovi enti abbiano apprezzato i risultati ottenuti grazie alle fusioni.

In particolare, come si evince dalla Tabella 1, il punteggio medio più elevato concerne la valutazione del grado di miglioramento quali-quantitativo dei servizi. Tale conclusione

conferma i risultati di Steiner et al. (2016) che, in un'indagine comparativa sulle strategie di fusione dei governi locali dei paesi dell'Europa continentale, segnalavano il miglioramento qualitativo dei servizi quale principale conseguenza delle fusioni comunali.

Tabella 1 – Una sintesi dei risultati dell'indagine.



Secondo Dalla Torre e Cestari (2018: p. 122), la condizione necessaria per far sì che i piccoli Comuni possano garantire l'erogazione di servizi pubblici di qualità alla collettività è il raggiungimento di una dimensione demografica maggiore rispetto a quella di partenza. In effetti, sulla base delle valutazioni dei Sindaci raccolte con il questionario, la crescita dimensionale degli enti sembra avere determinato il miglioramento dei servizi offerti dai Comuni. La Tabella 2 permette di comprendere come questo miglioramento si distribuisca tra i servizi degli enti locali sottoposti a indagine. In particolare, secondo la maggioranza dei Sindaci, la fusione ha contribuito al miglioramento del servizio "Lavori pubblici" mentre, sul fronte opposto, ha subito un peggioramento quello relativo al "Personale".

Tabella 2 – Le percentuali dei Comuni che hanno segnalato il miglioramento e il peggioramento dei servizi elencati.

Servizi	Comuni che hanno segnalato il miglioramento dei servizi	Comuni che hanno segnalato il peggioramento dei servizi
Anagrafe	57,35%	4,41%
Avvocatura	1,47%	1,47%
Commercio e sviluppo economico	25,00%	4,41%
Cultura	52,94%	-
Economato	17,65%	-
Farmacie	2,94%	1,47%
Finanza	47,06%	1,47%
Gare	26,47%	2,94%
Lavori pubblici	77,94%	5,88%
Patrimonio	35,29%	2,94%
Personale	32,35%	8,82%
Polizia Municipale	41,18%	7,35%
Scuola	41,18%	1,47%
Segreteria e protocollo	39,71%	5,88%
Sociale	51,47%	-

Territorio	32,35%	7,35%
Tributi	54,41%	2,94%
Turismo	32,35%	1,47%
Urbanistica ed edilizia privata	51,47%	2,94%

Un'altra tematica di interesse riguarda le performance dei bilanci dei nuovi Comuni. Alcuni autori (Reingewertz, 2012; Moisis, Uusitalo, 2013; Blesse, Baskaran, 2016) hanno esaminato gli impatti delle fusioni sui bilanci comunali, con conclusioni non sempre conformi. In proposito, questo studio conferma i risultati di Reingewertz (2012) e Blesse e Baskaran (2016) che avevano rilevato una valutazione positiva dei processi di riorganizzazione territoriale sul bilancio degli enti locali coinvolti.

Il valore medio riferito al grado di soddisfazione della popolazione, valutato dai Sindaci 6,84 su un massimo di 10, attesta un discreto gradimento rispetto alla fusione del Comune di appartenenza. Tuttavia, si rileva che soltanto il 16,4% ha dichiarato di aver condotto sondaggi volti a monitorare il livello di soddisfazione della propria collettività amministrata. Questo significa che l'83,6% dei Sindaci ha fornito una valutazione basandosi sulla percezione del pensiero dei cittadini residenti nel nuovo Comune. D'altra parte, occorre evidenziare che il 46,3% dei rispondenti ha attivato canali di comunicazione dedicati alla popolazione dei nuovi enti (ad esempio, numero verde, pagine sui social media, sportelli per i cittadini, sezioni dei siti web istituzionali, applicazioni per smartphone, ecc.) potenzialmente utili anche per la segnalazione di eventuali criticità. Dunque, è possibile che attraverso questi canali i Sindaci abbiano potuto ottenere indicazioni sugli effetti determinati dalla fusione direttamente dalla collettività.

Un altro aspetto indagato dal questionario sono le criticità rilevate dai nuovi Comuni dopo la fusione (Tabella 3), in particolare le segnalazioni si riferiscono a problematiche in ordine alla riorganizzazione delle responsabilità e competenze tra il personale interno. Sulla base delle risposte fornite dai Sindaci, si evince che l'89,71% degli enti rispondenti ha organizzato incontri con il personale, talvolta, allargandoli a professionisti esterni, proprio allo scopo di agevolare la riorganizzazione. In particolare, è stato coinvolto il personale appartenente alle aree tecniche e amministrative, i soggetti che ricoprono posizioni politico/istituzionali apicali, società private di consulenza e organizzazioni sindacali. Inoltre, l'attuazione del processo di fusione ha visto quali protagonisti principali i Segretari comunali, probabilmente in ragione delle loro elevate competenze giuridiche.

Dunque, sebbene sia stata posta particolare attenzione alla procedura di riorganizzazione del personale, secondo il 41,18% degli intervistati si è trattato di una delle fasi più complesse della fusione.

Tabella 3 – Le criticità organizzative/gestionali provocate dalle fusioni comunali.

Criticità organizzative/gestionali elencate nel questionario	Percentuali di risposta
Difficoltà nella gestione /coordinamento congiunto dei servizi	38,24%
Bassa capacità di programmazione	16,18%
Scarsa numerosità del personale	32,35%
Personale con competenze inadeguate	14,71%
Resistenze alla riorganizzazione interna di responsabilità e competenze	41,18%
Difficoltà nell'informare la collettività circa le nuove procedure e l'organizzazione dei servizi	19,12%
Altro	27,94%

La Tabella 4 mostra poi il tempo impiegato dai nuovi Comuni per portare a termine la procedura di riorganizzazione del personale: il 63,64% dei Sindaci fa riferimento all'intervallo di tempo compreso tra 6 mesi e 2 anni, ancora una volta sottolineando la complessità del processo di riorganizzazione del personale richiesto dal processo di fusione.

Tabella 4 - Il tempo impiegato per la riorganizzazione del personale dei nuovi Comuni.

Tempistiche per la riorganizzazione del personale	Percentuali di risposta
1 mese	7,58%
3 mesi	9,09%
6 mesi	28,79%
Fino a 2 anni	34,85%
Oltre 2 anni	19,70%

5.1 – I risultati per classe demografica

Sulla base dei valori in Tabella 5, si evince come le sei classi demografiche individuate siano caratterizzate da una differente numerosità di Comuni. In particolare, la seconda classe include un numero di enti più elevato rispetto alle altre e, pertanto, non sorprende che il maggior numero rispondenti al questionario provenga proprio da tali Comuni. Merita attenzione, inoltre, la percentuale di Comuni appartenenti alla terza fascia che, con il 71,05%, sono i maggiori partecipanti all'indagine.

Tabella 5 – La composizione delle classi demografiche e le relative percentuali di risposte ricevute.

Numero di abitanti	Classi demografiche	Comuni per classe demografica (val. assoluto; %)	Comuni rispondenti per classe demografica (val. assoluto; %)	Percentuali di risposte per classe demografica sul totale di risposte ricevute
≤ 999	Prima classe	13 (9,70%)	4 (30,77%)	5,88%
1.000 ÷ 4.999	Seconda classe	63 (47,01%)	28 (44,44%)	41,18%
5.000 ÷ 9.999	Terza classe	38 (28,36%)	27 (71,05%)	39,71%
10.000 ÷ 14.999	Quarta classe	15 (11,19%)	7 (46,67%)	10,29%
15.000 ÷ 19.999	Quinta classe	2 (1,49%)	-	-
≥ 20.000	Sesta classe	3 (2,24%)	2 (66,67%)	2,94%

La Tabella 6 mostra i punteggi medi per classe demografica relativamente al grado di miglioramento quali-quantitativo dei servizi, alla performance dei nuovi bilanci e al grado di soddisfazione della popolazione. Come si può notare, non si ravvisano scostamenti significativi tra le fasce di popolazione, tuttavia sono possibili alcune osservazioni. In particolare, i Comuni più grandi sono stati capaci di garantire livelli quali-quantitativi dei servizi più elevati e bilanci più performanti. I punteggi assegnati dai Sindaci dei Comuni più piccoli al grado di soddisfazione della popolazione, invece, attestano un probabile maggiore interesse verso l'aspetto sociale.

Tabella 6 - I punteggi medi relativi ai servizi, ai bilanci e alla popolazione, calcolati sulla base della classificazione per classe demografica.

Classi demografiche	Grado di miglioramento dei servizi	Performance dei nuovi bilanci comunali	Grado di soddisfazione della popolazione
Prima classe	7,25	7,75	8,00
Seconda classe	7,21	6,86	6,59
Terza classe	7,37	7,15	6,81
Quarta classe	7,57	7,86	7,60
Quinta classe	-	-	-
Sesta classe	8,00	8,00	7,00

La suddivisione per classi demografiche mostra un possibile legame tra dimensione dei Comuni e tipologia di criticità post-fusione affrontata (Tabella 7). La principale difficoltà rilevata dagli enti più piccoli sembra essere collegata esclusivamente ad aspetti relativi alla gestione delle risorse umane dei nuovi Comuni. La seconda classe demografica invece ha segnalato difficoltà relative alla gestione e al coordinamento congiunto dei servizi. Questi enti, infatti, erano piccoli e, dopo la fusione, si sono trovati ad affrontare una gestione più complessa dei servizi poiché rivolti a una platea di utenti più ampia. A proposito della quarta classe demografica, invece, si rileva che la percentuale maggiore di risposte si riferisce alla riorganizzazione delle responsabilità e competenze tra il personale del nuovo ente.

Tabella 7 - Le criticità organizzative/gestionali determinate dalle fusioni comunali, distinte per classe demografica.

Criticità organizzative/gestionali elencate nel questionario	Prima classe	Seconda classe	Terza classe	Quarta classe	Quinta classe	Sesta classe
Difficoltà nella gestione /coordinamento congiunto dei servizi	-	46,43%	33,33%	42,86%	-	50%
Bassa capacità di programmazione	-	25%	7,41%	14,29%	-	50%
Scarsa numerosità del personale	25%	21,43%	40,74%	28,57%	-	-
Personale con competenze inadeguate	-	3,57%	25,93%	-	-	50%
Resistenze alla riorganizzazione interna di responsabilità e competenze	25%	39,29%	37,04%	57,14%	-	50%
Difficoltà nell'informare la collettività circa le nuove procedure e l'organizzazione dei servizi	-	21,43%	22,22%	14,29%	-	-
Altro	-	25%	29,63%	42,86%	-	50%

L'analisi dei risultati registrati per i Comuni con una popolazione fino a 999 abitanti suggerisce che questi enti affrontano i processi di fusione con minori difficoltà, almeno su alcuni aspetti. In base ai risultati dell'indagine, sembra possibile affermare che gli aspetti maggiormente interessanti per questa categoria demografica siano la gestione della riorganizzazione del personale e la valutazione dell'impatto della fusione sul bilancio.

I Sindaci sono stati coinvolti in prima persona nella riorganizzazione del personale, che ha richiesto mediamente soltanto 6 mesi. La valutazione sui bilanci è stata realizzata dai responsabili del servizio finanziario e dai revisori dei conti, dunque soggetti interni all'organizzazione, registrando migliori performance con riferimento ai risultati finanziari e ai servizi. In particolare, con riferimento ai primi, la maggioranza dei Sindaci ha segnalato il miglioramento dell'"Anagrafe", probabilmente dovuto anche alla digitalizzazione del servizio.

I dati riferiti alla seconda classe demografica attestano un miglioramento quali-quantitativo dei servizi nel 95,98% di questi enti, in particolare per il settore "Lavori pubblici" (78,57%) e il servizio "Anagrafe" (60,71%).

Inoltre, i Comuni della seconda classe hanno dimostrato buone capacità organizzative/gestionali: la riorganizzazione del personale è avvenuta in un periodo compreso tra 6 mesi e 2 anni nel 66,67% dei casi coinvolgendo solo personale interno (Segretario comunale, Sindaco, capo del servizio personale e assessore di riferimento). Il punteggio medio riferito al grado di soddisfazione della popolazione risulta il più basso tra le classi individuate (6,59). Queste amministrazioni locali hanno scarsamente coinvolto i cittadini, sia negli incontri pubblici (verificatisi solo nel 17,86% dei Comuni), sia attraverso l'attivazione di canali di comunicazione (avvenuta solo nel 28,57%).

Dall'analisi dei dati relativi alla terza classe demografica, si rileva che ad una popolazione più elevata è corrisposta una maggiore complessità strutturale e gestionale. Infatti, la totalità di questi enti ha ritenuto opportuno svolgere incontri al fine di organizzare al meglio il processo di riassetto del personale. Inoltre, a differenza delle classi precedentemente analizzate, nell'attuazione della procedura sono stati coinvolti anche esperti esterni.

Perfino la tempistica è aumentata: il 55,56% di questi Comuni ha impiegato un periodo compreso tra 6 mesi e 2 anni, mentre per il 29,63% non sono stati sufficienti 2 anni. Anche in questo caso, sia i servizi che le performance dei bilanci hanno beneficiato degli effetti delle fusioni.

Nella fattispecie, i settori migliorati sono "Lavori pubblici" (74,07%) e "Urbanistica e edilizia privata" (66,67%). I bilanci, nel 66,67% dei Comuni, sono stati sottoposti a studi di fattibilità, proiezioni di flusso e verifiche analitiche al fine di comprendere gli impatti generati dalla fusione posta in essere. In linea con il quadro generale, solo il 14,81% dei Comuni di questa classe demografica ha testato il grado di soddisfazione della popolazione attraverso lo svolgimento di sondaggi, mentre solo il 55,56% ha offerto ai cittadini l'opportunità di esprimere opinioni e suggerimenti attraverso canali di comunicazione dedicati.

I Comuni della quarta classe demografica hanno tratto notevole beneficio dagli effetti delle fusioni. Con riferimento ai servizi, la totalità dei nuovi enti ha comunicato il miglioramento dei "Lavori pubblici" e ha assegnato buoni punteggi al livello quali-quantitativo raggiunto dai servizi.

La riorganizzazione del personale ha coinvolto esclusivamente soggetti interni, in particolare Segretari comunali, responsabili del settore affari generali e delle aree operative. Tuttavia, al 57,14% dei Comuni della quarta classe demografica sono comunque serviti 2 anni per terminare il processo di riassetto del personale, nonostante i Sindaci abbiano dichiarato di aver organizzato numerose riunioni con il personale e con esperti esterni, proprio al fine di velocizzare le operazioni. Per rilevare la soddisfazione dei cittadini, il 71,43% ha preferito ricorrere all'utilizzo di canali comunicativi appositamente creati, quali pagine social, riunioni del consiglio in diretta streaming e sistemi di segnalazione/suggerimenti sul sito web istituzionale.

Infine, l'ultima classe demografica, quella degli enti con una popolazione maggiore o uguale a 20 mila abitanti, include due Comuni dei tre che compongono questa categoria. Entrambi hanno considerato i servizi "Lavori pubblici", "Scuola", "Sociale" e "Territorio" migliorati sia qualitativamente, sia quantitativamente. La riorganizzazione del personale è risultata più complessa: nonostante siano stati coinvolti anche consulenti esterni, la durata del processo ha comunque superato i 2 anni. Per gestire più efficacemente la procedura di riassetto del personale, entrambi i Comuni hanno organizzato incontri con personale, cittadini, società private specializzate e organizzazioni sindacali.

5.2 – I risultati per area geografica

La Tabella 8 permette di rilevare come l'81,35% delle fusioni abbia avuto luogo nelle Regioni del Nord, pertanto, non sorprende che l'80,88% delle risposte ricevute si riferisca a enti appartenenti a questa area. Si denota, inoltre, una significativa partecipazione all'indagine anche dei Comuni delle Regioni del Centro (17,65%).

Tabella 8 - La composizione delle aree geografiche e le relative percentuali di risposte ricevute.

Regioni	Aree geografiche	Comuni per area geografica (val. assoluto; %)	Comuni rispondenti per area geografica (val. assoluto; %)	Percentuali di risposte per area geografica sul totale di risposte ricevute
Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna	Nord-Est	57 (42,54%)	30 (52,63%)	44,12%
Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia	Nord-Ovest	52 (38,81%)	25 (48,08%)	36,76%
Toscana, Umbria, Marche, Lazio	Centro	21 (15,67%)	12 (57,14%)	17,65%
Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna	Sud	4 (2,99%)	1 (25%)	1,47%

I dati in Tabella 9 indicano i punteggi medi determinati sulla base dei valori assegnati dai Sindaci sul grado di miglioramento quali-quantitativo dei servizi, sulle performance dei bilanci post-fusione e sul grado di soddisfazione della popolazione. La distinzione per aree geografiche evidenzia come gli enti che hanno registrato i risultati migliori siano collocati nel Centro, in particolare per gli effetti delle fusioni sui bilanci e il miglioramento dei servizi.

Tabella 9 - I punteggi medi relativi ai servizi, ai bilanci e alla popolazione, calcolati sulla base della classificazione per area geografica.

Aree geografiche	Grado di miglioramento dei servizi	Performance dei nuovi bilanci comunali	Grado di soddisfazione della popolazione
Nord-Est	7,13	6,97	6,76
Nord-Ovest	7,32	6,83	6,70
Centro	7,92	8,33	7,40
Sud	7,00	7,00	7,00

La Tabella 10 illustra le criticità post-fusione percepite dai Sindaci classificandole in base all'area geografica di appartenenza dei nuovi Comuni. Sebbene i valori per criticità sembrano non variare significativamente da una Regione all'altra, si denotano alcune differenze.

Tabella 10 - Le criticità organizzative/gestionali provocate dalle fusioni comunali, distinte per area geografica di appartenenza dei Comuni.

Criticità organizzative/gestionali elencate nel questionario	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud
Difficoltà nella gestione / coordinamento congiunto dei servizi	50%	32%	33,33%	-
Bassa capacità di programmazione	10%	16%	25%	-
Scarsa numerosità del personale	23,33%	48%	16,67%	-
Personale con competenze inadeguate	20%	4%	16,67%	-
Resistenze alla riorganizzazione interna di responsabilità e competenze	46,67%	28%	50%	-
Difficoltà nell'informare la collettività circa le nuove procedure e l'organizzazione dei servizi	26,67%	16%	8,33%	-
Altro	20%	28%	41,67%	100%

La principale criticità affrontata dai Comuni delle Regioni del Nord-Est riguarda la distribuzione dei servizi ai cittadini da parte del nuovo ente. I Sindaci del Nord-Ovest hanno evidenziato problemi dovuti alla ridotta numerosità del personale, mentre quelli del Centro hanno segnalato difficoltà nella riorganizzazione delle responsabilità e competenze del personale del nuovo ente.

Un'analisi dettagliata delle risultanze relative ai Comuni delle Regioni del Nord-Est rivela che le amministrazioni dei nuovi enti hanno offerto servizi quali-quantitativamente superiori rispetto a quelli erogati prima della fusione, tra i quali "Lavori pubblici" segnalati dal 73,33% dei Sindaci e "Tributi" e "Anagrafe" entrambi con il 60%. A livello organizzativo/gestionale, invece, si denota un quadro più complesso rispetto a quello generale. Infatti, sebbene, al fine di ottimizzare il processo di riorganizzazione del personale, la quasi totalità dei Comuni del Nord-Est (96,67%) abbia organizzato riunioni con il personale e coinvolto anche esperti esterni, il 70% ha impiegato oltre 2 anni per completare la procedura di riassetto.

Per rilevare il grado di soddisfazione della popolazione, il 13,33% dei Comuni ha rivolto ai cittadini sondaggi di gradimento e quasi la metà degli enti del Nord-Est (43,33%) ha creato canali di comunicazione dedicati alla popolazione, soprattutto siti istituzionali e pagine social.

I Comuni delle Regioni del Nord-Ovest poi hanno tratto vantaggio dalle fusioni, soprattutto in termini di servizi offerti dalle amministrazioni. Nello specifico, sono migliorati "Lavori pubblici" secondo il 72% dei Sindaci, "Anagrafe", "Cultura" e "Finanza" per il 56%. Il tempo occorso per la riorganizzazione del personale è risultato più breve rispetto ai Comuni del Nord-Est: il 68,18% degli enti del Nord-Ovest infatti ha impiegato tra i 6 mesi e i 2 anni, affidandosi esclusivamente a personale interno. Infine, con riferimento al coinvolgimento dei cittadini nel processo di fusione, i valori relativi ai Comuni delle Regioni del Nord-Ovest possono essere assimilati a quelli del Nord-Est.

Anche per gli enti delle Regioni dell'Italia centrale la quasi totalità dei servizi offerti dai Comuni è percepita di livello quali-quantitativamente superiore rispetto a quella degli enti preesistenti e, in particolare, il 100% degli intervistati ha rilevato il miglioramento dei "Lavori pubblici". Altresì, questi Comuni sono stati capaci di garantire un miglioramento nei risultati di bilancio, probabilmente anche grazie alle indagini che l'83,33% dei rispondenti delle Regioni centrali ha eseguito, ad esempio attraverso valutazioni dei revisori e dell'ufficio dei servizi finanziari e compiendo delle approfondite analisi dei costi.

Per gestire al meglio il processo di riorganizzazione del personale sono stati svolti incontri con dipendenti, responsabili di settore, amministratori e psicologi. Per portare a termine la

procedura di fusione si è reso necessario un tempo compreso tra 6 mesi e 2 anni nel 66,67% degli enti delle Regioni centrali, mentre non sono stati sufficienti 2 anni per il 25%. Infine, si rileva che solo un Comune ha attivato sondaggi di gradimento, mentre nel 58,33% di questi enti la comunicazione con le amministrazioni è stata favorita con canali ad hoc (pagine social e gruppi WhatsApp).

Rispetto all'area del Sud, la presenza di un solo Comune rispondente al questionario (Presicce-Acquarica, provincia di Lecce) rende scarsamente significativa l'analisi che, pertanto, non è riportata.

6 – Osservazioni conclusive

Negli ultimi anni, il fenomeno delle fusioni ha coinvolto un numero crescente di Comuni italiani. La letteratura si è dunque dedicata sempre più di frequente allo studio di questo istituto, dapprima solo con l'intento di comprendere le caratteristiche, soprattutto dimensionali, degli enti fusi e di quelli risultanti dal processo di fusione e in seguito, soprattutto a livello internazionale, per studiarne gli effetti sulle performance di bilancio e, principalmente, sulla spesa corrente. La contrazione di quest'ultima infatti, approssimando i costi fissi sostenuti per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, è considerata come il segnale del conseguimento di economie di scala.

Questo studio si è proposto invece di rilevare alcune evidenze relative al periodo concomitante e successivo alla fusione, non solo sotto il profilo contabile e di bilancio, ma anche organizzativo e legato alla qualità percepita dei servizi erogati dal nuovo ente. In linea generale, i Sindaci coinvolti nell'indagine hanno mostrato soddisfazione rispetto ai risultati ottenuti grazie alla fusione. D'altra parte, però, ne hanno evidenziato le difficoltà riconducibili principalmente alla riorganizzazione del personale del nuovo ente locale e al lungo periodo di tempo necessario per la conclusione del processo. Quest'ultimo infatti ha avuto per i Comuni coinvolti nello studio una durata media compresa tra 6 mesi e due anni, dunque un periodo di tempo piuttosto lungo nonostante il frequente coinvolgimento di consulenti ed esperti esterni all'organizzazione. Inoltre, tenuto conto delle informazioni tratte dalle risposte ai questionari, si può affermare che buona parte della popolazione interessata dai processi di fusione non sia stata coinvolta in un rapporto di comunicazione diretto con le amministrazioni, ad esempio attraverso sondaggi di gradimento oppure la misurazione della customer satisfaction. Da ciò discende che i giudizi forniti dai Sindaci in merito alla soddisfazione degli effetti prodotti dalla fusione siano frequentemente il risultato di una percezione e non di una reale informazione in possesso del primo cittadino. Si tratta di un aspetto particolarmente sorprendente poiché i Comuni possono oggi contare su una serie di strumenti che, oltre ad essere di fatto gratuiti, permettono di godere di una elevata efficacia comunicativa. Si pensi in questo senso ai social media, come Facebook e Twitter, sempre più utilizzati anche nel comparto pubblico (Fissi et al., 2019).

L'analisi dei dati raccolti attraverso la survey in base alla classe demografica e a quella geografica di appartenenza dei Comuni hanno poi fornito ulteriori spunti e osservazioni.

Come era lecito aspettarsi, i Comuni più piccoli hanno dovuto misurarsi con le difficoltà derivanti da un allargamento del proprio "orizzonte gestionale" interno (dovuto all'aumento del personale e a competenze spesso ritenute insufficienti) ed esterno (legato all'ampiamiento della collettività amministrata). La complessità naturalmente cresce all'aumentare delle dimensioni del nuovo ente seppur, come è stato osservato in letteratura, il risultato della fusione sia raramente un Comune di dimensioni almeno medio-grandi. La prima conseguenza della proporzionalità tra la dimensione dell'ente post-fusione e le criticità rilevate è dimostrata dal coinvolgimento di personale esterno esperto che dovrebbe supportare la riorganizzazione dell'ente locale più frequente nei Comuni di dimensioni maggiori, mentre quelli più piccoli,

nonostante la segnalazione della scarsa numerosità del personale da parte di molti Sindaci, tendono a gestire il processo internamente.

L'analisi basata sull'area geografica di appartenenza, oltre a confermare il fenomeno delle fusioni come prettamente legato al Nord e al Centro del paese, consente di rilevare che la criticità più frequentemente indicata, anche in questo caso, è riconducibile alla riorganizzazione delle responsabilità e delle competenze tra il personale dell'ente risultato della fusione. Tuttavia, i Comuni più in difficoltà sembrano essere quelli dell'area Nord-Est che, nel 70% dei casi, hanno impiegato oltre due anni per riorganizzarsi e che, in generale, presentano dimensioni maggiori rispetto a quelle medie registrate nelle parti del paese. Tuttavia, i Sindaci del Nord e del Centro indicano anche il miglioramento diffuso dei servizi offerti dalle amministrazioni locali.

I risultati di questo studio, oltre a colmare il gap rilevato in letteratura, consentono di individuare alcune aree di particolare criticità – la riorganizzazione del personale e la comunicazione con la collettività amministrata – che dovrebbero essere oggetto di una particolare attenzione da parte degli enti che in futuro si troveranno ad affrontare un simile percorso. Nonostante le risorse limitate sia in termini finanziari che di personale, infatti, è possibile supportare e semplificare questo complesso processo destinando alle aree maggiormente critiche quante più risorse possibile. In questo modo, infatti, potranno essere ridotte le tempistiche di conclusione dell'iter di fusione e, allo stesso, sarà possibile incrementare i livelli di efficacia ed efficienza gestionale del nuovo ente.

Naturalmente, questo studio soffre di alcuni limiti che, tuttavia, possono essere considerati come possibili aree di sviluppo futuro della ricerca.

In primo luogo, considerando che si tratta di uno studio esplorativo, in futuro potrà essere utilmente ripetuto per monitorare i cambiamenti che, nel frattempo, saranno intervenuti sotto il profilo normativo e gestionale delle fusioni di enti locali.

In secondo luogo, attualmente, la ricerca riguarda e illustra soltanto la situazione italiana e, dunque, potrà convenientemente essere ampliato il panorama dei paesi coinvolti, offrendo in questo modo una trattazione maggiormente esaustiva del tema.

Infine, questa ricerca esplorativa ha previsto la somministrazione di un questionario ai Comuni italiani risultati dai processi di fusione realizzati nel periodo 1995-2019. Pertanto, in futuro, potrà essere utilizzato un approccio metodologico differente, ad esempio quello della cross case analysis in grado di individuare e descrivere best practice e/o bad practice, ossia studiare le esperienze di Comuni che hanno realizzato un percorso di fusione particolarmente efficace oppure inefficace, in modo da evidenziare percorsi da privilegiare e da evitare nella realizzazione della fusione dell'ente.

7 – References

- Amiranda, A., Gusmeroli, F. (2019). La fusione dei comuni: analisi normativa ed evidenze empiriche sul riordino degli enti locali, *Ius In Itinere*, (1), 2-23.
- Anckar, D. (1999). Homogeneity and smallness: Dahl and Tufte revisited, *Scandinavian Political Studies*, 22(1), 29-43.
- Blesse, S., Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state, *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation, *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.
- Bolgherini, S., Casula, M. & Marotta, M. (2017). *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino.
- Bonomi, A. (2005). *Comuni polvere, polvere di Comunità*, *Communitas*, 3-4, Vita Edizioni.

- Casetta, E. (2015). *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Cepiku, D., Marchese, B. (2019). *La riforma della governance territoriale in Italia: l'attuazione della legge n. 56/2014, Azienda Pubblica*, (2), 139-163.
- Cogno, R., Piazza, S., Barbero, M., Lobascio, I. (2015). *Quali vantaggi per una grande fusione di comuni*, in: AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Milano, FrancoAngeli, 173-202.
- Dafflon, B. (1998). 5-Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. *Annuaire des collectivités locales*, 18(1), 125-166.
- Dahl, R. A., Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Dalla Torre, R., Cestari, A. (2018). *La fusione fa la forza, le aggregazioni tra comuni per lo sviluppo del territorio*, Milano, FrancoAngeli.
- Fedele, M., Moini, G. (2006). Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1(1), 71-98.
- Fissi, S., Gori, E., Romolini, A., Lunghi, I. (2019). I social media nelle public utility quotate: stakeholder engagement o comunicazione? *Economia Aziendale Online*, 10(3), pp. 509-524.
- Gazzola, P., Pellicelli, M. (2019). Sustainable development and quality of life: the role of public sector, *Economia Aziendale Online*, 10(2), 345-355.
- Gasparri, W. (a cura di) (2017). *L'associazione municipale – esperienze nazionali ed europee a confronto*, Torino, Giappichelli.
- Gendzwill, A., Swianiewicz, P. (2016). Does Local Democracy Perform Better in Smaller Jurisdictions? Survey Evidence from Poland, *Lex Localis*, 14(4), 759.
- Hansen, S. W., (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government, *Political studies*, 63(2), 373-389.
- Ifel (2020). *I comuni italiani 2020. I numeri in tasca*, Roma, Ifel – Fondazione Anci.
- Iommi, S. (2017). *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche incentivo*, Firenze, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana.
- Jorio, F. (2017). *Fusioni dei Comuni. Doveri e cautele ineludibili*, Astrid Online Rassegna, 1-10. http://www.astrid-online.it/static/upload/jori/jorio_astrid-fusione.pdf (data ultimo accesso 7 giugno 2020).
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance. Public administration for twenty-first Century America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kortt, M. A., Dollery, B., Drew J. (2016). Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils, *Local Government Studies*, 42(2), 228-247.
- Larsen, C. A. (2002). Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark, *Scandinavian Political Studies*, 25(4), 317-332.
- Marinuzzi, G., Tortorella, W. (2014). Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia, *Amministrare*, 44(1), 149-160.
- Marinuzzi, G., Tortorella, W. (2018). Le fusioni e le unioni di Comuni, *Amministrare*, 48(3), 477-488.
- Moisio, A., Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland, *Public Finance and Management*, 13(3), 148-166.
- Mussari, R. (2015). *Introduzione*, in: AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Milano, FrancoAngeli, 147-172.
- Mussari, R., Ruggiero, P. (2017). Merging for capacity and a capacity for merging: politicians, citizens, and discourses in public administrations, *Financial Accountability and Management*, 33(1), 27-47.
- Osborne, S. (2010). *The (New) Public Governance: A suitable case for treatment?*, in: Osborne, S. (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance*, London and New York, Routledge.

- Pattaro, A. F., Ranuzzi, M., Bonacini, L. (2019). *Inter-municipal cooperation as a solution for public services delivery? The case of Unioni di Comuni in Emilia-Romagna Region*, Dipartimento di Economia Marco Biagi DEMB, Working Paper Series n. 144, http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/wpdemb/0144.pdf (data ultimo accesso 21 aprile 2020).
- Perotti, L. (2007). Come programmare le risorse. Tecniche di controllo di gestione: il personale, *Economia Aziendale Online*, (2/3), 23-43.
- Peters, B. G., Savoie, D. J. (Eds.) (2000). *Governance in the twenty-first Century. Revitalizing the public service*, Canada, McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J. (Ed.) (2002). *Debating governance*, New York, Oxford University Press.
- Pirani, A. (2012). Le fusioni di Comuni: al livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna, *Istituzioni del Federalismo, Quaderni*, 33(1), 37-58.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, 4th ed., Oxford, Oxford University Press.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251.
- Romanelli, M. (2019). Riscoprire la formazione nelle amministrazioni che camminano, *Economia Aziendale Online*, 10(3), 537-561.
- Sorensen, R. J. (2006). *Local government consolidations: the impact of political transaction costs*, *Public Choice*, 127(1-2), 75-95.
- Steiner, R., Kaiser, C., (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities, *Public Management Review*, 19(2), 232-252.
- Steiner, R., Kaiser, C., Eythórsson, G. T. (2016). *A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries*. In: Kuhlmann S., Bouckaert G. (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis*. Palgrave Macmillan, London, pp. 23-42.
- Susio, B., Barbagallo, E. & Rumpianesi, D. (2016). *Da molti a uno: la fusione di comuni, Approcci e strumenti efficaci per attuare con successo un percorso di fusione di comuni*, Edizioni Strategiche, Collana I Segni.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review, *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5-15.
- Tavares, A. F., Rodrigues, M. (2018). *The Effects of Sub-Municipal Amalgamations on Turnout: Testing the Rational Voter Hypothesis*, paper presented at ECPR General Conference Universitat Hamburg, Hamburg, 22-24 August. <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=41651&EventID=115> (data ultimo accesso 4 aprile 2020).
- Turley, G., McDonagh, J., McNena, S. & Grzedzinski, A. (2018). Optimum Territorial Reforms in Local Government: An Empirical Analysis of Scale Economies in Ireland, *The Economic and Social Review*, 49(4), 463-488.

APPENDICE

Questionario indirizzato ai Sindaci dei Comuni italiani nati da processi di fusione

Rilevazione dei dati al 31 ottobre 2019

1. Indicare il Comune compilatore: _____

2. La fusione ha beneficiato di risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato e/o dalla Regione?

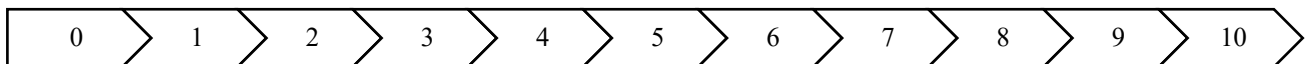
- Sì
 No *Passa alla domanda 4.*

3. Indicare importo, provenienza e destinazione (investimenti strutturali e/o spesa corrente) _____

4. Indicare eventuali criticità organizzative/gestionali riscontrate a seguito della fusione. *Seleziona tutte le voci applicabili.*

- Difficoltà nella gestione/coordinamento congiunto dei servizi
 Bassa capacità di programmazione
 Scarsa numerosità del personale
 Personale con competenze inadeguate
 Resistenze alla riorganizzazione interna di responsabilità e competenze
 Difficoltà nell'informare la collettività circa le nuove procedure e l'organizzazione dei servizi
 Altro: _____

5. I servizi offerti dal nuovo Comune risultano qualitativamente/quantitativamente migliorati? (1 = Per niente, 10 = Totalmente)

6. Quali servizi hanno migliorato le proprie performance in seguito alla fusione? *Seleziona tutte le voci applicabili.*

- Anagrafe
 Avvocatura
 Commercio e sviluppo economico
 Cultura
 Economato
 Farmacie
 Finanza
 Gare
 Lavori pubblici
 Patrimonio
 Personale
 Polizia Municipale
 Scuola
 Segreteria e protocollo
 Sociale
 Territorio

- Tributi
- Turismo
- Urbanistica ed edilizia privata
- Altro: _____

7. Quali servizi hanno peggiorato le proprie performance a seguito della fusione? *Seleziona tutte le voci applicabili.*

- Anagrafe
- Avvocatura
- Commercio e sviluppo economico
- Cultura
- Economato
- Farmacie
- Finanza
- Gare
- Lavori pubblici
- Patrimonio
- Personale
- Polizia Municipale
- Scuola
- Segreteria e protocollo
- Sociale
- Territorio
- Tributi
- Turismo
- Urbanistica ed edilizia privata
- Altro: _____

8. Quanto tempo ha richiesto la riorganizzazione del personale del nuovo ente (o si stima che richiederà)? *Contrassegna solo una risposta.*

- 1 mese
- 3 mesi
- 6 mesi
- Fino a 2 anni
- Oltre 2 anni

9. Indicare il ruolo ricoperto dal soggetto incaricato della riorganizzazione del personale del Comune formatosi a seguito della fusione: _____

10. Sono stati organizzati incontri finalizzati alla riorganizzazione del personale?

- Sì *Passa alla domanda 11.*
- No *Passa alla domanda 12.*

11. Con quali soggetti? _____

12. Sono state svolte indagini sull'impatto in termini di bilancio?

- Sì *Passa alla domanda 13.*

- No *Passa alla domanda 14.*

13. Quale strumento è stato utilizzato? _____

14. Sono state svolte indagini di customer satisfaction circa l'impatto della fusione sulla collettività?

- Sì
 No *Passa alla domanda 16.*

15. Quale strumento è stato utilizzato? _____

16. Quali risultati sono stati ottenuti in merito al bilancio dell'ente? (1 = Ha deluso le aspettative, 10 = Ha superato le aspettative)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

17. Quali risultati sono stati ottenuti con riferimento alla collettività? (1 = Ha deluso le aspettative, 10 = Ha superato le aspettative)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

18. Sono stati attivati canali comunicativi ad hoc per i cittadini per segnalare eventuali problematiche relative alla fusione (e-mail, numero verde, pagina Facebook, Twitter, ecc.)?

- Sì
 No *Interrompi la compilazione del modulo.*

19. Quali? _____