

Fusioni tra comuni: il caso Cervicati - San Marco Argentano

a cura di Francesco Aiello, Graziella Bonanno, Francesco Foglia, Michele Mercuri

Questa nota riassume alcune parti della relazione tecnica riguardante l'analisi economico-finanziaria del progetto di fusione tra i comuni di Cervicati e di San Marco Argentano in provincia di Cosenza. Si tratta di una sintesi, inedita e indipendente, che rendiamo pubblica al fine di consentire la massima divulgazione e fruibilità degli elementi che, a nostro parere, è opportuno tenere in debita considerazione nel processo di valutazione della fusione.¹

I comuni: Cervicati e San Marco Argentano

Si tratta di due comuni con una popolazione totale di circa 8200 abitanti (poco più di 800 a Cervicati e poco meno di 7400 a San Marco Argentano) e con un'estensione territoriale di 92,59 Km² (12,09 km² Cervicati e 80,5 km² San Marco Argentano). Oltre al centro storico, San Marco Argentano conta 4 frazioni (Cerreto, Ghiandaro, Iotta e Scalo), la cui dimensione consente di offrire in ciascuna di esse i servizi legati alla scuola per l'infanzia e alla scuola elementare. La distanza tra i centri storici di Cervicati e di San Marco Argentano è di circa 3 chilometri.

La situazione demografica

Dal 1983 al 2018 la popolazione di Cervicati è diminuita del 20%, passando da 1015 a 816 residenti. Lo spopolamento è stato accelerato a partire dal 1998, anno in cui la popolazione era aumentata a 1056 residenti. Considerando gli stessi anni dal 1983 al 2018, i residenti di San Marco Argentano sono diminuiti del 5%, passando da 7769 a 7380 abitanti. Anche in questo caso, l'andamento della popolazione non è lineare: infatti, nei primi anni del periodo 1983-2018 la popolazione di San Marco Argentano è cresciuta, tant'è che nel 1993 i residenti erano 8270. La struttura per età della popolazione mostra come in entrambi i comuni pesino molto gli over 60 (34% della popolazione a Cervicati e 26% a San Marco Argentano). Bassa è la presenza di residenti fino a 20 anni (16% a Cervicati e 18% a San Marco Argentano). La presenza di persone con un'età compresa tra 21 e 40 anni è pari al 21% della popolazione totale di Cervicati e al 25% di quella di San Marco Argentano. Bassa è la presenza di residenti stranieri: 1,9% a Cervicati e 4% a San Marco Argentano.

Analisi delle spese

Nel 2017, la spesa corrente pro-capite (personale, utenze, servizi comunali, ecc..) è pari a 810 euro a Cervicati e 725 euro a San Marco Argentano. La voce che contribuisce in misura maggiore alle spese totali è quella legata al personale, che ammonta a 433 euro per abitante a Cervicati e a 294 euro a San Marco Argentano. A Cervicati, più del 53% delle spese correnti per

¹ Tutti i diritti sono riservati ad OpenCalabria. Ogni utilizzo, anche parziale, del contenuto del seguente rapporto deve essere autorizzato dagli autori in forma scritta, dopo un contatto al seguente indirizzo e-mail: info@opencalabria.com

abitante si riferiscono al personale (a San Marco Argentano il personale pesa per il 40,5% delle spese correnti pro-capite). Un'ulteriore voce di spesa di interesse generale è quella riferita agli organi istituzionali (spese per indennità, sindaci, assessori, gettoni di presenza): nel 2017 questa spesa a San Marco Argentano è stata pari a poco meno di 99 mila euro, mentre a Cervicati è stata di circa 22 mila euro. In termini relativi, i valori di riferimento sono 27 euro pro capite a Cervicati e 13 euro a San Marco Argentano. Nella configurazione del potenziale comune unico, si avrà un risparmio netto di risorse pubbliche associato ai costi ascrivibili in passato al comune di Cervicati. Il nuovo comune, infatti, avrà una popolazione inferiore a 10 mila abitanti e, quindi, la *governance* sarà uguale a quella di San Marco Argentano. Accanto ai costi della "politica", con il nuovo ente non sussisteranno anche le voci di spesa del revisore dei conti (3400 euro nel 2017), del segretario comunale (20 mila euro) e del servizio di tesoreria (15700 euro) del comune di Cervicati. Questi dati confermano come le economie di scala operino nei comuni di piccola dimensione: Cervicati ricade nel gruppo di comuni calabresi con una popolazione compresa tra 500 e 999 abitanti, i quali in media registrano nel triennio 2015-2017 una spesa totale per abitante superiore a 1500 euro (gruppo b, figura A), mentre San Marco Argentano fa parte dei comuni calabresi che in media registrano una spesa totale pro-capite pari a circa 900 euro (gruppo f, figura A). Le economie di scala operano ancora fino alla fascia g (comuni con una popolazione compresa tra 7500 e 9999 abitanti), che è quella che in cui ricadrebbe il nuovo comune. Dall'andamento delle spese totali pro-capite è possibile effettuare due osservazioni. La prima è di carattere generale e riguarda la valutazione su come, a parità di altre condizioni, un incremento della dimensione dei piccoli comuni possa generare effetti positivi sulla spesa da essi sostenuta per offrire servizi pubblici. In tale ambito, la dimensione è intesa come un fattore che consente di recuperare efficienza in termini di spesa. La seconda osservazione è che per mantenere i bilanci in ordine, ad un elevato livello di spesa pro-capite deve corrispondere un elevato livello di entrate pro-capite. L'andamento a "U" delle spese totali pro-capite trascina l'andamento delle entrate totali pro-capite: i comuni di minore dimensione necessitano di maggiori entrate totali per sostenere finanziariamente le maggiori spese. Nel triennio 2015-2017, un analogo andamento a U si è osservato per le entrate tributarie pro-capite dei comuni calabresi, mentre la curva dell'indebitamento pro-capite tende ad essere sempre decrescente (come si nota dalle figure B, C e D, Cervicati e San Marco Argentano appartengono ai gruppi b e f - rispettivamente - mentre il nuovo comune appartiene al gruppo g).

Spese totali pro-capite, comuni della Calabria

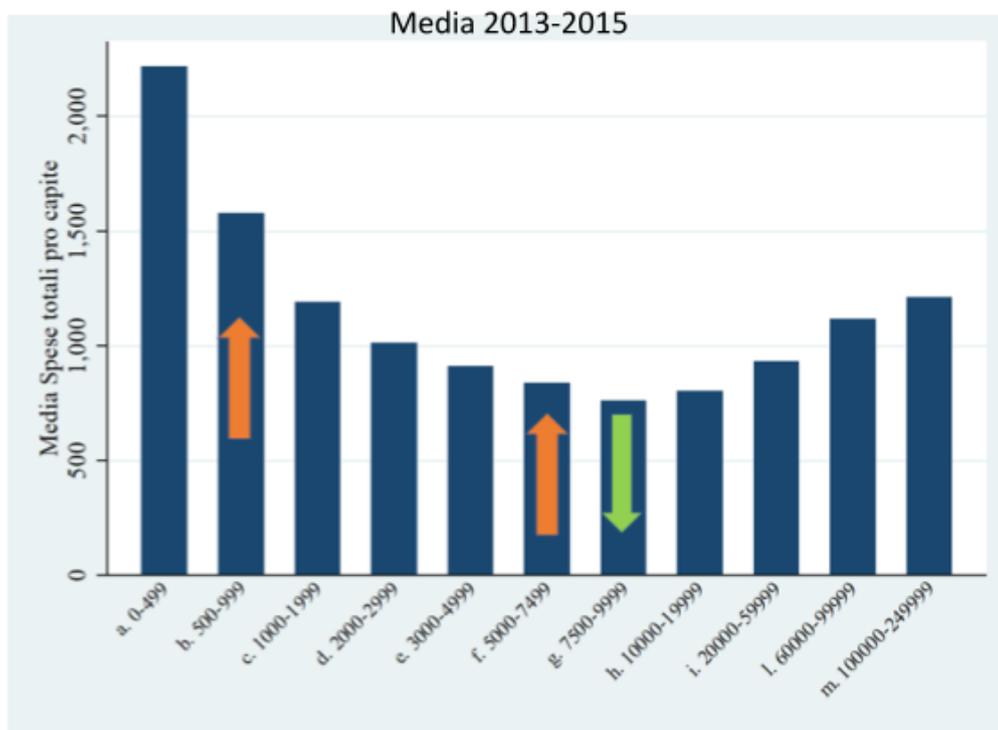


Figura A - Spese totali pro-capite, comuni della Calabria

Entrate totali pro-capite, comuni della Calabria

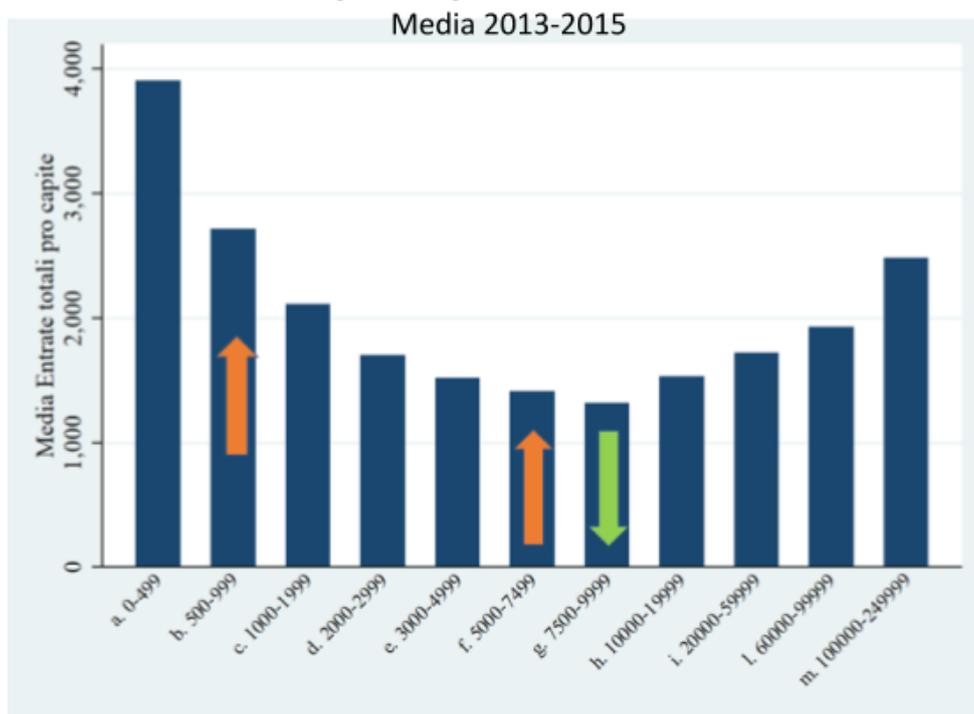


Figura B - Entrate totali pro-capite, comuni della Calabria

Entrate tributarie pro-capite, comuni della Calabria

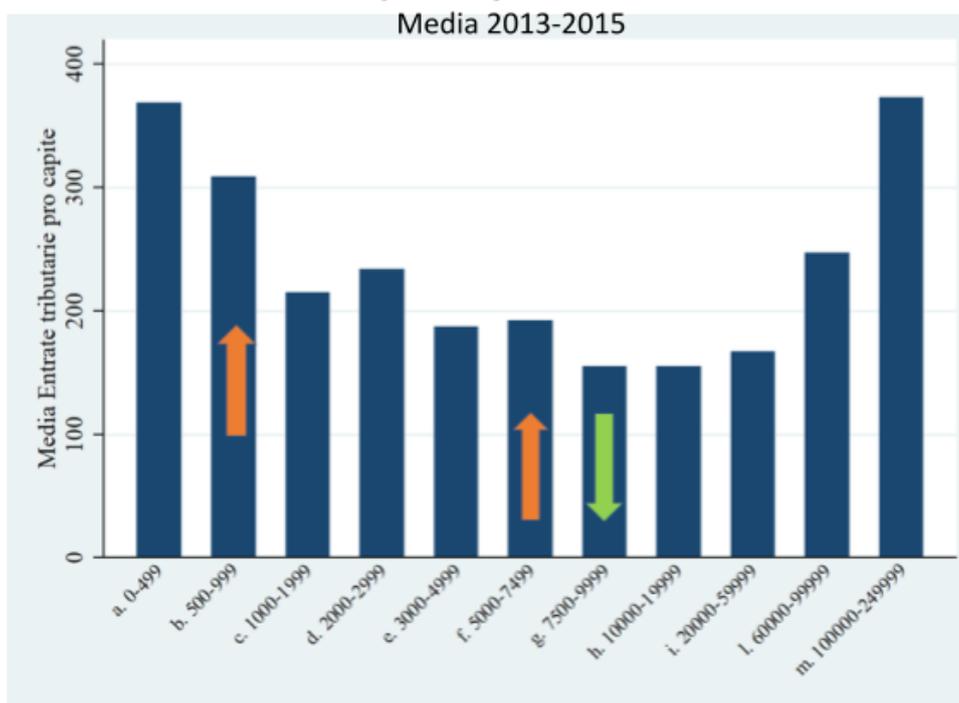


Figura C - Entrate tributarie pro-capite, comuni della Calabria

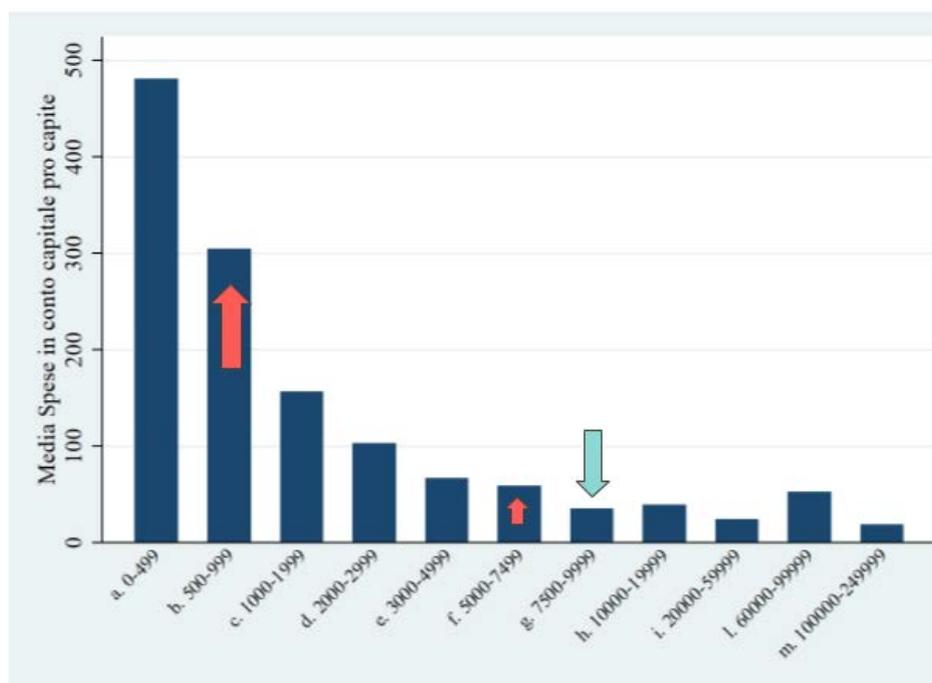


Figura D - Indebitamento pro-capite, comuni della Calabria

Implicazioni della fusione sulle entrate comunali

Ai fini della valutazione su cosa potrebbe accadere alla struttura della finanza locale nello scenario del comune unico, è utile esaminare anche le principali imposte e tariffe dei due enti. La transizione verso un unico sistema impositivo genera, a regime, effetti redistributivi della ricchezza individuale nel caso di significative differenze iniziali, mentre è tanto più neutra quanto maggiore è l'allineamento delle preesistenti imposte e tariffe. Facendo riferimento all'addizionale comunale dell'IRPEF, l'aliquota applicata da Cervicati e da San Marco Argentano è la massima (0,80%) consentita dalla legge. In uno scenario post-fusione, le condizioni dei residenti del nuovo comune rimarranno inalterate se si confermerà l'attuale aliquota, oppure potranno migliorare in caso di una sua riduzione.

Considerando l'IMU e la TASI, si osserva che pur rilevando delle differenze tra le singole aliquote IMU-TASI, la loro congiunta applicazione fa emergere una sostanziale equivalenza: l'aliquota "aggregata" IMU+TASI è pari, in entrambi i comuni, a 1,06% (San Marco Argentano prevede comunque delle agevolazioni a casi particolari che è plausibile immaginare che saranno mantenute nel tempo) (figura E). Anche in questo caso, non si paventa il rischio di alcuna redistribuzione tra gli individui: a regime, qualsiasi variazione delle aliquote sarà assorbita in modo uniforme da tutti i residenti.

Per quanto riguarda la raccolta differenziata, si osserva una sostanziale equivalenza tra gli enti: nel 2017 la percentuale di raccolta differenziata è pari al 77,84% a San Marco Argentano e al 73,84% a Cervicati (ARPACAL 2018). Queste percentuali si utilizzano per determinare la tariffa regionale di conferimento dei rifiuti in discarica applicata ai comuni e, quindi, ai cittadini. Nel caso di Cervicati e di San Marco Argentano questa tariffa è pari a 112 euro per tonnellata, che attualmente è la più bassa tra quelle previste dalla Regione Calabria per i comuni più virtuosi (ossia quelli con una percentuale di raccolta differenziata superiore al 65%).

Confronteremo la tassazione applicata da entrambi i comuni su **una seconda casa** (la prima casa com'è noto è esente da IMU+TASI tranne se non abitazione di "lusso") con rendita catastale pari ad € 200,00.

Cervicati	San Marco Argentano
Aliquota IMU: 0,86%	Aliquota IMU: 0,91%
Aliquota TASI: 0,20%	Aliquota TASI: 0,15%
Totale IMU+TASI: 1,06%	Totale IMU+TASI: 1,06%
Simulazione imposta dovuta con un immobile con rendita catastale di € 200,00	
€ 356,16	€ 356,16

Figura E - Applicazione esemplificativa di imposta IMU-TASI nei due comuni

Entrate comunali, trasferimenti statali e pressione fiscale.

Le entrate totali di Cervicati erano pari nel 2010 a circa 1,7 milioni di euro, mentre ammontano a 7,34 milioni di Euro a San Marco Argentano. Nel 2011 si osserva un forte calo delle entrate di Cervicati, che passano a 0,6 milioni di euro, per aumentare a 2 milioni di euro nel 2012. Negli anni successivi, l'andamento della finanza totale del comune di Cervicati è meno erratico rispetto all'inizio del periodo, ma mostra un trend decrescente (figure F e H). Analizzando in dettaglio delle voci di bilancio di Cervicati, si nota come in questi anni siano stati rilevanti i trasferimenti di risorse legati a finanziamenti di progetti. La dinamica delle entrate di San Marco Argentano è più regolare di quella osservata per Cervicati: le entrate totali fluttuano attorno al valore medio (7,5 milioni di euro) del periodo 2010-2017 (figura G e H).

Dinamica delle entrate totali del comune di Cervicati dal 2010 al 2017.
Dati in Euro

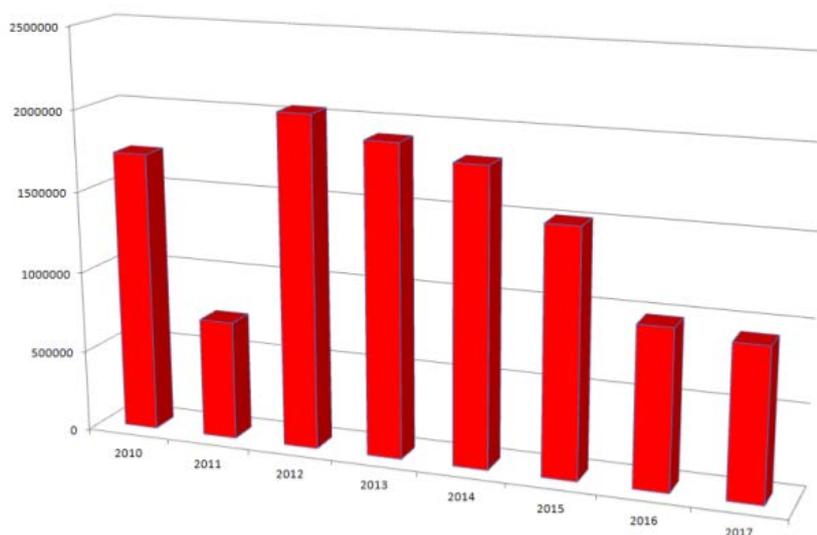


Figura F - Dinamica delle entrate totali comune di Cervicati (2010 - 2017)

Dinamica delle entrate totali del comune di San MARco Argentano dal 2010 al 2017. Dati in Euro

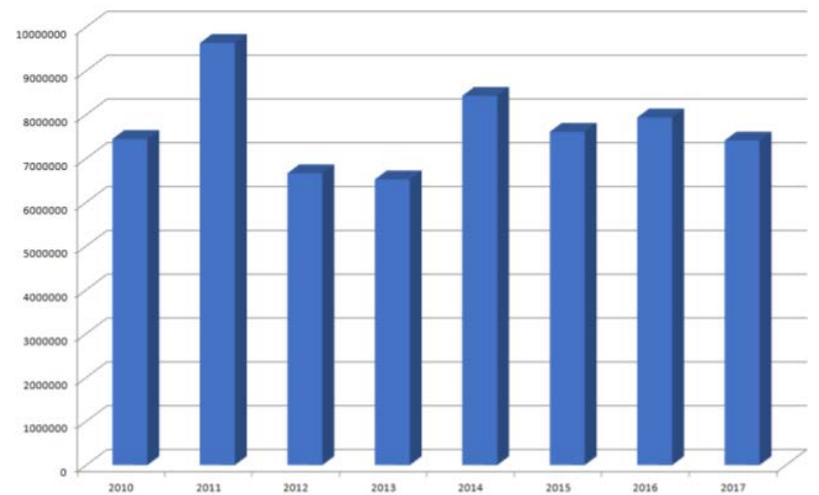


Figura G - Dinamica delle entrate totali del comune di San Marco Argentano (2010-2017)

Entrate totali dei comuni di Cervicati e San Marco Argentano dal 2010 al 2017. Numeri indice (2010=100)



6

Figura H - Dinamica delle entrate dei comuni (anno base=2010)

Analizzando i dati dei trasferimenti statali erogati a favore dei due comuni, si ha che nel 2017 Cervicati ha ottenuto 260 mila euro, mentre a San Marco Argentano sono stati trasferiti 1,51 milioni di euro. Questi valori sono significativamente minori di quelli osservati nel 2010, anno in cui Cervicati ha ricevuto 377 mila euro (ben +31% dei fondi del 2017) e San Marco Argentano ha ottenuto 2,33 milioni di euro (+35% del dato del 2017).

Il rigore imposto alla gestione della finanza pubblica nazionale ha fatto sì che i due comuni in otto anni abbiano osservato una riduzione di contributi statali del 31% per Cervicati e del 35% per San Marco Argentano.

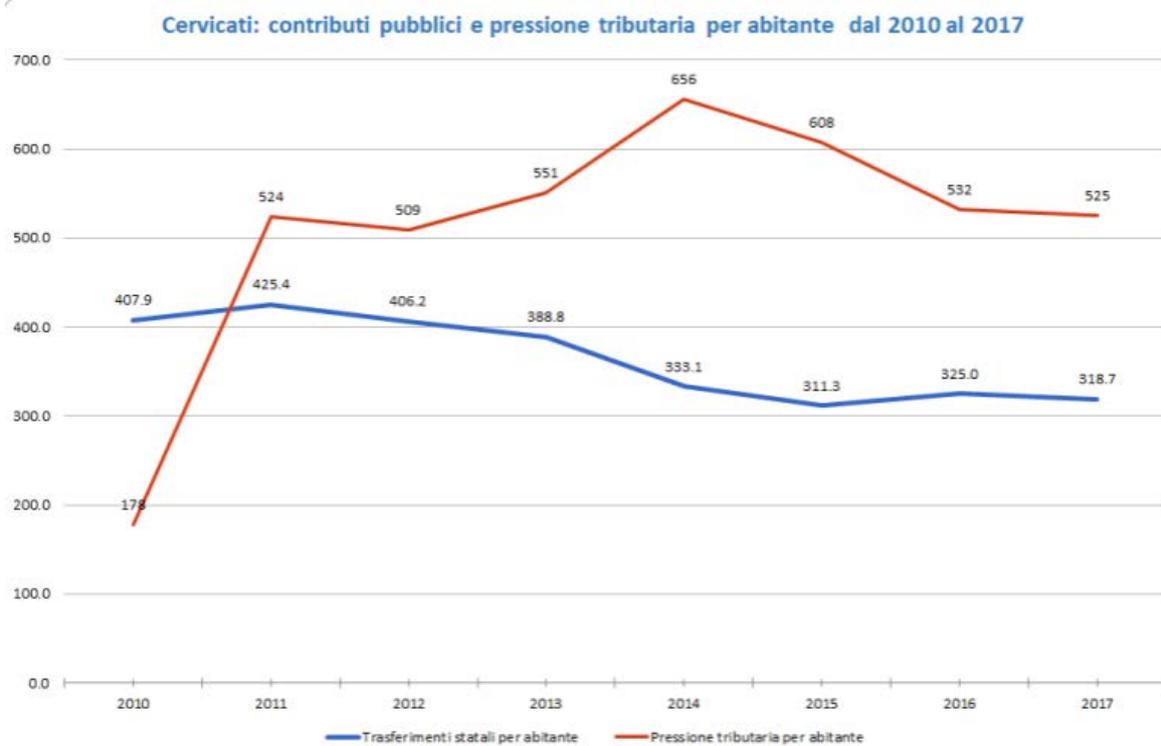
L'analisi dei bilanci mostra come le due amministrazioni comunali abbiano compensato questa riduzione dei trasferimenti statali attraverso un incremento delle entrate tributarie proprie.

A Cervicati le entrate da imposte e tasse del 2017 sono maggiori del 6,1% rispetto al 2010. Il picco di inasprimento della finanza locale si è avuto nel 2014, quando le entrate da imposte e tasse erano il 30% in più del valore del 2010. In modo analogo, a San Marco Argentano si è osservato un incremento delle entrate da imposte e tasse: nel 2017 sono maggiori del 21,2% rispetto a quelle registrate nel 2010.

Si osservi, inoltre, che la compensazione tra i minori trasferimenti statali e le maggiori entrate tributarie è solo parziale (l'incremento del gettito da imposte e tasse è minore della riduzione dei fondi nazionali). La figura L riporta l'andamento della pressione fiscale e dei contributi statali per abitante osservati a Cervicati a San Marco Argentano nel periodo 2010-2017.

La parziale compensazione tra trasferimenti statali e maggiori entrate tributarie ha contribuito alla riduzione dei servizi offerti ai cittadini nel corso del tempo.

Nel 2013 entrambi i comuni sono stati classificati “comuni sotto livello”: ad un livello della loro spesa più basso di quello stimato per comuni simili corrisponde una minore erogazione di servizi. Nel 2015, lo scenario non cambia per Cervicati, che rimane sempre nel gruppo dei comuni “sotto livello”, ma peggiora per San Marco Argentano (nel 2015 spende relativamente di più, ma offre relativamente di meno).



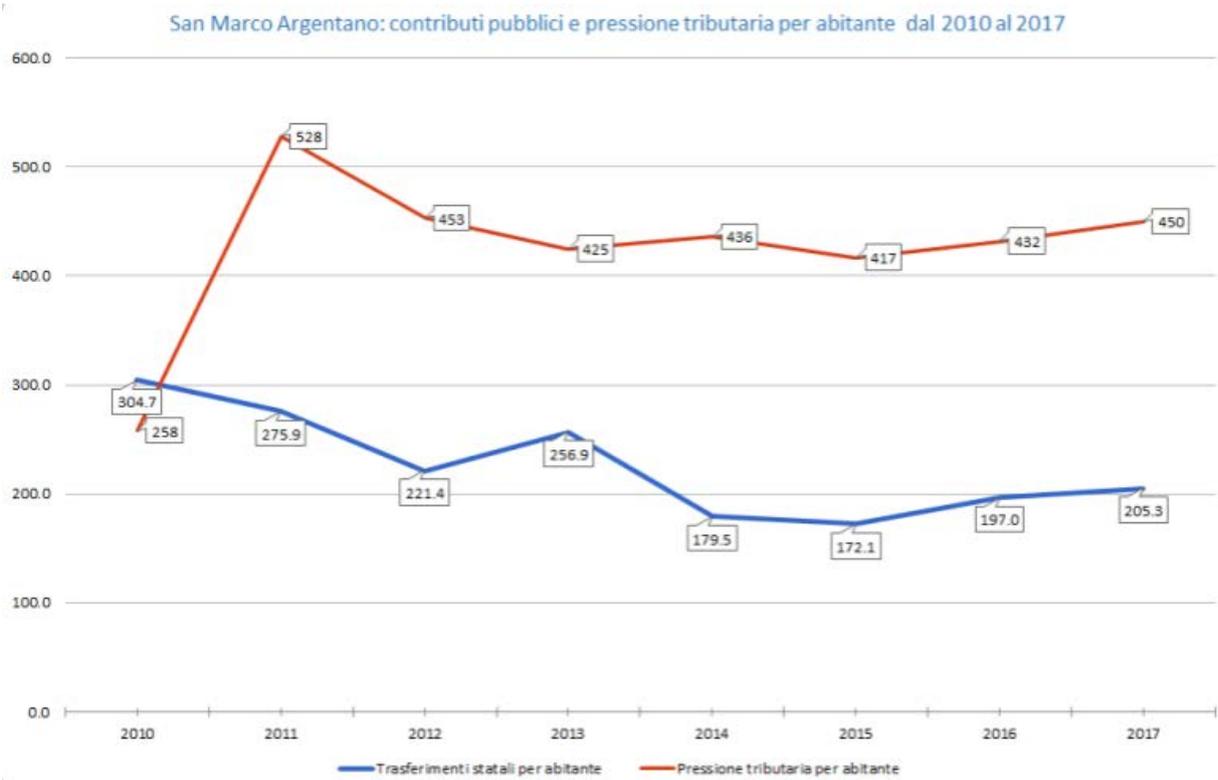


Figura L - Dinamica trasferimento statale e pressione tributaria pro capite a Cervicati e a San Marco Argentano dal 2010 al 2017

Il valore del bonus fusione

Come abbiamo già ricordato, i trasferimenti statali ricevuti nel 2010 dai due comuni ammontano a 2,7 milioni di euro. Questa è la base per calcolare il bonus da assegnare per dieci anni all'eventuale nuovo comune unico: il bonus annuale ammonta a circa 1,62 milioni di euro (il 60% dei trasferimenti del 2010). Poiché l'incentivo è addizionale, nel primo anno della sua istituzione, il nuovo comune riceverà circa 3,4 milioni di euro (immaginando che le risorse ordinarie siano fisse al valore del 2017).

È un valore quasi doppio dei trasferimenti che i due comuni hanno separatamente incassato nel 2017 e superiore della somma (2,7 milioni di euro) acquisita nel 2010, che è l'anno in cui si sono contabilizzati i picchi di trasferimenti statali ai comuni.

Facendo riferimento al contributo dei due comuni alla formazione del bonus si ottiene che Cervicati contribuisce con 226,1 mila euro, mentre San Marco Argentano con 1,395 milioni di euro. In termini relativi, la fusione vale 198 euro per ogni abitante del nuovo comune. Questa media è l'esito del valore del bonus fusione di un abitante di Cervicati, che è pari a 277 euro, e di quello di San Marco Argentano, in cui la fusione vale 189 euro per abitante.

In uno scenario di tendenziale rigore nella gestione della finanza pubblica nazionale, il bonus fusione legato alla fusione tra Cervicati e San Marco Argentano garantirebbe la disponibilità certa di una somma di denaro (16,2 milioni in dieci anni) che è congrua per attuare investimenti e finanziare attività "straordinarie" legate allo sviluppo dei territori di riferimento.

Dall'analisi dei bilanci di Cervicati e San Marco Argentano emerge, inoltre, che in passato si è ricorso a indebitamento, con conseguente pagamento degli interessi legati ai prestiti (solo nel 2017 Cervicati e San Marco Argentano hanno pagato, rispettivamente, circa 128 mila euro e 58 mila euro di interessi su prestiti pregressi, per un totale di ben 186 mila euro).

Su un investimento decennale, per esempio, di 1 milione di euro finanziato a prestito, il nuovo comune pagherebbe poco meno di 300 mila euro di interessi.² Se l'investimento fosse finanziato col bonus, il beneficio per l'ente e per i cittadini sarebbe legato al mancato pagamento degli interessi sul debito, il cui ammontare potrebbe essere utilizzato per altre finalità.

È interessante osservare, infine, che nel caso in cui questa finanza addizionale fosse in parte utilizzata *a mò* di co-finanziamento in progetti finanziati da altri enti (Regione Calabria, ministeri, Unione Europea) i benefici ulteriori potrebbero essere almeno due. Il primo guadagno è legato al semplice accesso al bando: nello scenario attuale, la liquidità libera da impegni nei bilanci dei due comuni non consente di accedere a bandi in cui sono previste quote di co-finanziamento. In secondo guadagno è dovuto all'effetto "leva" di ogni euro del bonus utilizzato per co-finanziare progetti (auspicabilmente) approvati e finanziati. La nuova finanza aumenta, quindi, i gradi di libertà su come finanziare un intervento. Evidente è anche l'effetto moltiplicatore del valore monetario del bonus dovuto al potenziale uso del co-finanziamento.

² I tassi di interesse fissi pari al 2,62% sono quelli vigenti in data 17 Dicembre 2018 (fonte CdP).