



Luglio 2016

a cura del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza generale al Corecom, alla CPO e all'Autorità per la partecipazione



Le politiche regionali per incentivare la fusione fra comuni: quali sono gli elementi di successo e quali invece le criticità riscontrate?

Partendo dall'esposizione, anche in raffronto a quanto avvenuto in altre realtà regionali, dei risultati conseguiti nei primi quattro anni di applicazione delle disposizioni di cui al Capo II (Norme sulla fusione di comuni) del Titolo IV della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali), questo documento contiene le linee essenziali del disegno di ricerca per una prima valutazione delle politiche regionali per incentivare i processi di fusione fra comuni in Toscana.

La ricerca valutativa, che sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito del Programma istituzionale per l'anno 2016, ha l'obiettivo di individuare gli elementi di successo emersi e le cause delle criticità riscontrate.

1. Il riassetto delle autonomie locali: un quadro di riferimento

La “frammentazione” dei comuni è un tema dibattuto¹ da tempo in Italia ed è diventato più evidente negli ultimi anni a seguito delle politiche di austerità imposte agli stati membri dalla Comunità europea e dall'approvazione della L.56/2014 (Delrio). L'obiettivo di ridefinire l'assetto degli enti locali è divenuto cruciale per la tenuta delle istituzioni nazionali e regionali nel loro complesso, ed oggi non è più rinviabile.

I PICCOLI COMUNI IN ITALIA E IN TOSCANA - In Italia i piccoli comuni sono una risorsa “fragile”² che attualmente rappresenta circa il

70% del totale dei comuni italiani: “risorsa” perché in alcuni casi i piccoli comuni hanno avuto nel corso degli anni un incremento demografico ed economico notevole, “fragile” perché alcuni di essi hanno avuto difficoltà a mantenere i servizi per le loro comunità. Le caratteristiche dei piccoli comuni appaiono molto diverse tra loro per dimensione demografica, superficie comunale, struttura sociale, capacità di spesa locale, accessibilità ai servizi. In **Tav. 1** sono riportati i dati di dettaglio dell'incidenza dei piccoli comuni nelle diverse realtà regionali.

Tav.1 - Distribuzione dei piccoli comuni a gennaio 2015

Regione	Numero Comuni	Piccoli Comuni		
		Totale Comuni <=5.000 ab.	Di cui <=1.000 ab.	Incidenza di piccoli Comuni
Valle d'Aosta	74	73	41	98,60%
Molise	136	125	68	91,90%
Trentino A. Adige	326	289	115	88,70%
Piemonte	1.206	1068	609	88,60%
Sardegna	377	314	120	83,30%
Abruzzo	305	249	119	81,60%
Calabria	409	323	79	79,00%
Liguria	235	183	99	77,90%
Basilicata	131	101	26	77,10%
Marche	236	170	49	72,00%
Friuli V.Giulia	216	152	49	70,40%
Lombardia	1.530	1061	325	69,30%
Lazio	378	251	88	66,40%
Umbria	92	60	10	65,20%
Campania	550	335	67	60,90%
Veneto	579	308	41	53,20%
Sicilia	390	205	35	52,60%
Toscana	279	126	17	45,20%
Emilia Romagna	340	149	21	43,80%
Puglia	258	85	7	32,90%
ITALIA	8.047	5.627	1.985	69,90%

Fonte: Atlante dei Piccoli Comuni, 2015, ANCI

La Toscana è tra le regioni che contano il numero più contenuto di comuni sotto i 5mila abitanti (45,2%), di cui 17 (6,1%) inferiori a 1.000 abitanti e 109 (39,1%) con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti; nei piccoli comuni della Toscana vive complessivamente il 10% della popolazione dell'intera regione. La Toscana presenta una prevalenza di piccoli comuni ubicati in zona montana (43,7%) e collinare (55,6%). Tali valori risultano in linea con quelli registrati a livello nazionale per quelli in zona montana (41,3%) e decisamente superiori alla media nazionale (40,7%) per quelli in territorio collinare. Nelle tavole successive sono stati riportati i dati di confronto con alcune regioni italiane scelte in base al numero di fusioni che sono state effettuate nei loro territori e dell'incidenza dei piccoli comuni sul totale del-

le amministrazioni della regione. Rispetto all'accessibilità dei servizi³ si rilevano delle differenze tra i piccoli comuni italiani e quelli della Toscana, quest'ultima caratterizzata per la presenza di enti di piccole dimensioni ubicati principalmente in una zona classificata come "intermedia" per l'accessibilità ai servizi (42,9%), mentre solo il 27% di essi risulta inserito in un contesto di "cintura". Tali valori sono diversi rispetto alla media nazionale dove la prevalenza dei piccoli comuni è ubicata in un territorio classificato come di "cintura" (36,5%), mentre quelli inclusi nella categoria dei "periferici" sono il 33,6% del totale. In **Tav. 2** è evidenziato il numero di piccoli comuni distinti in base al loro livello di accessibilità dei servizi.

Tav.2 - Distribuzione dei piccoli comuni per accessibilità ai servizi

Regione	Numero piccoli Comuni	Polo intercomunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultra periferico
Toscana	126	0	34	54	27	11
Emilia Romagna	149	0	39	54	50	6
Lombardia	1.061	5	593	264	172	27
Piemonte	1.068	1	585	356	115	11
Trentino A. Adige	289	0	43	98	112	36
Veneto	308	2	166	108	30	2
ITALIA	5.627	10	2.055	1.891	1.358	313

Fonte: Atlante dei Piccoli Comuni, 2015, ANCI

Tav.3 - Distribuzione dei piccoli comuni per struttura sociale prevalente

Regione	Numero piccoli Comuni	Profilo "Giovani"	Profilo "Anziani"	Profilo "Grandi vecchi"
Toscana	126	30,6%	62,7%	6,7%
Emilia Romagna	149	34,0%	50,0%	16,0%
Lombardia	1.061	77,9%	20,3%	1,8%
Piemonte	1.068	37,9%	52,8%	9,2%
Trentino A. Adige	289	84,3%	15,7%	0,0%
Veneto	308	80,2%	19,2%	0,6%
ITALIA	5.627	55,3%	39,0%	5,7%

Fonte: Atlante dei Piccoli Comuni, 2012, ANCI

Le differenze tra i piccoli comuni si rilevano anche rispetto alla loro struttura sociale⁴: in Italia la popolazione residente nei piccoli comuni è in maggioranza riconducibile alla categoria dei “giovani”, dove si registra un valore del 55,3% mentre quelli della Toscana sono caratterizzati da una popolazione più anziana rispetto a quella dei piccoli comuni di altre regioni, con un valore del 62,7%, contro la media nazionale che si attesta al 39%.

In **Tav. 3** è evidenziato il numero di piccoli comuni distinti in base alla classificazione della loro struttura sociale prevalente.

Dai dati riportati nelle tavole precedentemente illustrate emerge che la Toscana, per quanto riguarda i piccoli comuni, si caratterizza:

- per il numero limitato (con una incidenza dei comuni con popolazione inferiore ai

5mila abitanti del 45,2% rispetto alla media nazionale del 69,9%)

- per un’ubicazione in zone “intermedie” rispetto all’accessibilità dei servizi (42,9% rispetto alla media nazionale del 33,6% del totale dei piccoli comuni. In Italia la prevalenza dei piccoli comuni è inserita in una zona classificata di “cintura” con il 36,5%)
- per la loro struttura sociale, classificabile come “anziana” (62,7% rispetto alla media nazionale del 39% del totale dei piccoli comuni. In Italia la maggioranza dei piccoli comuni è classificata come “giovane” con un valore pari al 55,3% del totale dei piccoli comuni).

LE POLITICHE STATALI E REGIONALI - Sia lo Stato che la Regione Toscana incentivano le fusioni attraverso l'erogazione di benefici finanziari destinati ai nuovi comuni istituiti da fusione, rispettivamente per dieci e cinque anni successivi alla loro istituzione.

Occorre rilevare che gli incentivi economici hanno ricevuto un rinnovato impulso, soprattutto nell'ultimo triennio, a cominciare dalle novità introdotte dal d.l. n. 95/2012 convertito in L. 135/2012 (cosiddetto "decreto Monti per la *spending review*") che ha previsto un contributo decennale a partire dall'anno successivo a quello della fusione, con ulteriori vantaggi introdotti dalla legislazione successiva in particolare dalla Legge di stabilità 2012, dalla Legge di stabilità 2014, dalla L. 56/2014 (Delrio) e dalla Legge di stabilità 2016.

Di seguito si riporta l'elenco dei vantaggi economici statali erogati in caso di fusione di comuni:

- contributi per i dieci anni successivi alla fusione, commisurati a partire dall'anno 2013 al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 per un massimo di un milione di euro a ciascun beneficiario, che il decreto del Ministero Interno 26 aprile 2016 ha portato, dal 2016, al 40% dei trasferimenti erariali nella misura massima di due milioni di euro per ciascun beneficiario.
- esenzione dell'applicazione del patto di stabilità per i comuni di nuova istituzione dal terzo anno successivo alla fusione.
- destinazione del fondo di solidarietà comunale nella misura non inferiore a 30 milioni per gli anni 2014, 2015 e 2016 ai comuni istituiti a seguito della fusione.

L'attuale disciplina in materia di fusioni di comuni nella Regione Toscana è contenuta nella l.r. 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie

locali).

L'iniziativa legislativa delle proposte di legge è riservata sia ai singoli Consigli comunali che alle popolazioni residenti, oltre che agli organi della regione, ai sensi dell'art. 74 dello Statuto, così come modificato ai sensi della legge statutaria regionale 15 luglio 2015, n.57.

Oltre ai finanziamenti statali è prevista l'erogazione di somme aggiuntive da parte delle regioni e la Toscana, ai sensi degli articoli 64 e 65 della l.r. 68/2011, ha previsto i seguenti contributi:

- 250mila euro per i cinque anni successivi alla fusione erogati ad ogni amministrazione che è stata oggetto di fusione, con il vincolo che la somma annualmente concessa al nuovo comune istituito non possa superare il milione di euro;
- il mantenimento del diritto alla corresponsione del contributo annuale per i comuni disagiati, anche per gli anni successivi alla fusione, nel caso di accorpamento di amministrazioni che rientravano precedentemente nell'elenco annuale dei comuni disagiati.

Da segnalare che altre Regioni, tra cui Emilia Romagna⁵ e Piemonte⁶, hanno previsto diversamente dalla Regione Toscana, di differenziare l'importo e la durata del contributo erogato in favore dei nuovi comuni in base ad alcune caratteristiche degli enti oggetto di fusione e del loro territorio. Tali scelte diverse sono determinate dalla volontà politica di intercettare prioritariamente specifici sottogruppi della popolazione target costituita dai comuni della Regione.

2. Le fusioni in Italia e in Toscana

Il numero di comuni istituiti per fusione in Italia dal 2014 al 2016 è stato di sessanta. Precedentemente il numero di fusioni realizzate nel periodo dal 1995 al 2013 era stato di sole nove. Le Regioni coinvolte in questo processo negli ultimi cinque anni sono state nove: Campania (1), Emilia Romagna (8), Friuli V.G.(2), Lombardia (12), Marche (2), Piemonte(3), Toscana(8), Trentino A.A.(20) e Veneto (4).

ALCUNI ELEMENTI SULLE FUSIONI DAL 2014 AL 2016 - Nell'anno 2014 i nuovi comuni istituiti sono stati ventisei e la dimensione media delle nuove amministrazioni risultava essere sopra gli ottomila abitanti. Il nuovo comune di dimensione più grande istituito nell'anno è stato Valsamoggia in Emilia Romagna (oltre 29mila abitanti), che peraltro è anche quello che ha visto coinvolte contemporaneamente il numero maggiore di comunità locali (cinque), mentre il singolo comune di dimensione maggiore estinto nel 2014 è stato Incisa Valdarno, in Toscana (oltre 16mila abitanti). Nell'anno 2014 sono state coinvolte nei processi di fusione quasi 250mila persone e si sono estinti sessantuno

comuni.

Nell'anno 2015 si è registrato un rallentamento rispetto al numero di comuni istituiti da fusioni, essendo state in quest'anno complessivamente sette, registrando anche una riduzione della dimensione demografica che è scesa a circa 3mila abitanti. La popolazione coinvolta nei processi di fusione è stata di poco più di 21mila abitanti e sono stati soppressi diciotto comuni.

La tendenza alla riduzione del numero di fusioni si è invertita nel 2016, in quanto il numero di nuovi comuni è stato di ventisette, mentre è stato confermato anche in quest'anno il dato relativo alla dimensione demografica media delle nuove realtà locali, che è risultato essere di circa 3mila abitanti. In questo anno sono state coinvolte in un processo di fusione oltre 80mila persone e sono stati soppressi 70 comuni. La Regione che ha completato il maggior numero di fusioni è stato il Trentino Alto Adige, con 17 nuovi comuni sui 27 istituiti nell'anno (il 63%): tali comuni sono tutti di dimensioni molto ridotta ed ubicati nella provincia autonoma di Trento.

Tav. 4 - Fusioni in Italia dal 2014 al 2016 (Data di istituzione del comune)

Regione	2014 (Comuni)			2015 (Comuni)			2016 (Comuni)		
	Fusioni	Pop.	Soppressi	Fusioni	Pop.	Soppressi	Fusioni	Pop.	Soppressi
Campania	1	19.456	2	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	4	51.897	12	-	-	-	4	21.330	10
Friuli V. Giulia	1	6.403	2	1	3.967	2	-	-	-
Lombardia	9	68.312	22	2	6.579	4	1	2.490	2
Marche	2	22.391	5						
Piemonte	-	-	-	-	-	-	3	3.698	7
Toscana	7	69.132	14	1	1.150	2	-	-	-
Trentino A. Adige	-	-	-	3	9.349	10	17	44.085	49
Veneto	2	8.893	4	-	-	-	2	10.639	2
Totale	26	246.484	61	7	21.045	18	27	82.242	70

Fonte: <http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/>

I CONTRIBUTI STATALI E REGIONALI IN TOSCANA NELL'ANNO 2016 - Di seguito è riportata una tabella (**Tav. 5**) dove sono stati evidenziati i contributi regionali e quelli statali concessi ai comuni istituiti per fusione nell'anno 2016 in Toscana. I dati relativi ai finanziamenti statali si riferiscono alla ripartizione del fondo nazionale di solidarietà di 30 milioni di euro per l'annualità 2016.

Nell'anno 2016 sono stati erogati complessivamente oltre 11milioni di euro ai comuni della Toscana istituiti da fusione, di cui 4milioni a valere su fondi regionali (25%) ed oltre 7milioni dallo Stato (75%). I contributi erogati dallo Stato, a differenza di quelli regionali che sono erogati in maniera fissa (250mila euro per ogni comune), tengono conto di parametri di differenziazione: questo fa sì che l'incidenza dei contributi erogati dalla regione sul totale delle entrate sia più alta nei comuni di piccole dimensioni rispetto a quelli più grandi, mentre appare meno variabile rispetto alla classe demografica del comune l'incidenza dei contributi statali.

Inoltre nella stessa tavola emerge che sono state completate solo tre fusioni che hanno dato vita ad una nuova comunità con popolazione superiore a 10.000 abitanti, mentre in due casi la

popolazione residente nel comune istituito è stata attorno ai 1.000 abitanti, soglia che risulta essere molto al di sotto di quella ritenuta ottimale per generare delle economie di scala nel medio periodo.

I PROCESSI DI FUSIONE IN TOSCANA - In tutta la Toscana dal 2012 sono stati venti i referendum consultivi che si sono svolti tra i comuni che avevano avviato il processo di fusione, ad oggi sono state dieci le leggi di fusione adottate dal Consiglio regionale ed i comuni istituiti sono stati otto.

I comuni chiamati ad esprimersi su almeno una proposta di legge di fusione⁸ sono stati complessivamente 58 ed in 30 casi (52%) essi si sono espressi in senso positivo nel referendum consultivo, mentre nei restanti 28 casi (48%) la popolazione residente ha rifiutato l'ipotesi di fusione.

Di seguito in **Tav. 6** si riportano i dati relativi alle fusioni tentate in Toscana fino ad oggi.

Tav. 5 - Contributi statali (riparto fondo nazionale) e regionali 2016 ai comuni toscani

Nuovo Comune	Popolazione 2014	Comuni interessati	Contributi 2016		% incidenza contributi 2016 (sul totale delle entrate 2010)		
			Regionali (Euro)	Statali (Euro)	Regionale	Statale	Totale
Figline e Incisa Valdarno	23.344	2	500.000	2.000.000	2%	8%	10%
Casciana Terme Lari	12.386	2	500.000	1.295.282	3%	8%	11%
Scarperia e San Piero	12.028	2	500.000	1.264.956	4%	11%	15%
Pratovecchio Stia	5.962	2	500.000	820.779	7%	12%	19%
Crespina Lorenzana	5.388	2	500.000	676.042	7%	10%	17%
Sillano Giuncugano	1.141	2	500.000	384.630	13%	10%	23%
Fabbriche di Vergemoli	831	2	500.000	313.776	6%	4%	10%
Castelfranco Pian di Scò	9.513	2	500.000	928.338	6%	11%	17%
Totali			4.000.000	7.683.803			

Fonte: IRPET, S. Iommi, Quella difesa dei campanili che ai cittadini non conviene, Firenze, 2016

Tav. 6 - Ipotesi di fusione su iniziativa dei comuni: gli esiti dei referendum consultivi

Nuovo Ente	Comune 1		Comune 2		Comune 3		% Complessiva (SI)	Esito
	Abitanti	% SI	Abitanti	% SI	Abitanti	% SI		
Casciana Terme Lari	Lari		Casciana Terme					Positivo
	8.755	76,7%	3.625	80,2%			78,0%	
Castelfranco Pian di Scò	Pian di Scò		Castelfranco di Sopra					
	8.755	76,9%	3.048	61,0%			56,6%	
Crespina Lorenzana	Crespina		Lorenzana					
	4.118	92,5%	1.196	74,5%			86,7%	
Fabbriche di Vergemoli	Fabbriche di Vallico		Vergemoli					
	493	89,0%	327	69,7%			80,8%	
Incisa Figline V.no	Figline V.no		Incisa V.no					
	16.824	70,1%	6.328	71,6%			70,5%	
Sillano Giuncugnano	Sillano		Giuncugnano					
	680	64,4%	467	63,9%			64,8%	
San Piero Scarperia	Scarperia		San Piero a Sieve					
	7.754	55,9%	1.448	74,0%			62,7%	
Pratovecchio Stia	Pratovecchio		Stia					
	3.101	77,2%	2.900	81,2%			79,2%	
San Marcello Piteglio	San Marcello P.se		Piteglio					
	6.818	86,4%	1.819	70,4%			82,0%	
Abetone Cutigliano	Cutigliano		Abetone					Risoluzione n. 39/2016
	1.569	91,2%	678	36,0%			74,7%	
Aulla Podenzana	Aulla		Podenzana					Negativo
	11.279	71,3%	2.150	40,7%			60,8%	
Villafranca Bagnone	Villafranca in L.		Bagnone					
	4.735	88,6%	1.914	27,5%			62,3%	
Borgo a Mozzano Pescaglia	Borgo a Mozzano		Pescaglia					
	7.232	58,3%	3.631	24,6%			42,0%	
Campiglia Marittima Suvereto	Campiglia M.		Suvereto					
	13.227	76,7%	3.137	17,9%			54,6%	
Palaia Capannoli Peccioli	Capannoli		Peccioli		Palaia			
	6.200	49,3%	4.932	46,7%	4.569	65,7%	53,4%	
Castellina Marittima Riparbella	Castellina M.		Riparbella					
	2.041	26,6%	1.630	39,4%			32,9%	
Capolona Castiglion Fibocchi	Capolona		Castiglion Fibocchi					
	59,4%		36,3%				50,6%	
Castel San Niccolò Montemignaio	Castel San Niccolò		Montemignaio					
	2.767	93,6%	622	39,2%			79,1%	

Fonte: Nostra elaborazione su dati Giunta regionale

Dalla tavola emerge che solo in due casi su otto nei quali la fusione non ha avuto esito positivo, la popolazione consultata si sia espressa complessivamente per il “no”, mentre negli altri casi di fusioni fallite per il voto negativo di una delle comunità si rileva la prevalenza dei voti favorevoli nelle realtà di dimensione più grande rispetto al voto negativo prevalente espresso nelle amministrazioni più piccole.

Oltre ai casi riportati in **Tav. 6** sono state presentate due proposte di iniziativa popolare. Tali casi riguardano il Comune unico del Casentino ed il Comune unico dell’Elba, entrambe fallite per il voto negativo espresso dalle popolazioni residenti nel referendum consultivo, nonostante la raccolta di oltre 5mila firme. Nel primo caso sono stati coinvolti gli otto comuni dell’Elba ed è stato registrato il voto positivo del solo Comune di Portoferraio, mentre nel caso dell’ipotesi del Comune unico del Casentino sono stati coinvolti contemporaneamente tredici enti. Su quest’ultima ipotesi vale la pena ricordare che successivamente al fallimento del Comune unico del Casentino si sono fusi separatamente i comuni di Pratovecchio e Stia e che sono stati

tentati, senza successo, ulteriori ipotesi di fusione fra due amministrazioni: Capolona-Castiglion Fibocchi e Castel San Niccolò-Montemignao.

Con l’approvazione della l.r. 1/2016 e l’adozione della risoluzione n.39 del 31/03/2016, il Consiglio regionale ha inteso avviare una nuova fase in materia di fusione di comuni. Con la risoluzione si è deciso di considerare la somma dei voti positivi e negativi di tutte le popolazioni coinvolte nel medesimo processo di fusione, estendendo il concetto di maggioranza all’intera popolazione consultata: con tale orientamento è stata adottata la legge di costituzione del Comune di Abetone Cutigliano.

Nella stessa risoluzione è prevista l’intenzione di favorire i percorsi partecipativi da effettuarsi opportunamente in via propedeutica alla presentazione delle relative proposte di fusione: su questo punto emerge che finora nessun comune aspirante alla fusione si sia rivolto preventivamente all’Autorità regionale della partecipazione per avviare un percorso partecipativo.

3. Altre forme di cooperazione fra comuni

La normativa statale e regionale prevede la possibilità, ed in alcuni casi l’obbligo, di attivare forme di cooperazione fra i comuni pur senza giungere alla fusione: la costituzione di unioni di comuni e la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali⁹. Questi due istituti, diversamente dalla fusione di comuni, rappresentano forme di cooperazione potenzialmente reversibili e gli incentivi concessi per tali ipotesi risultano essere nettamente inferiori rispetto a quelli previsti in caso di fusione.

In considerazione dello stretto collegamento di questi strumenti con le politiche pubbliche in favore della fusione a conclusione di questa parte si forniscono alcuni dati sull’utilizzo dei due strumenti in Toscana.

UNIONI DI COMUNI¹⁰ - Le politiche pubbliche

sulle unioni di comuni in Toscana sono disciplinate dall’art. 24 della l.r. 68/2011: esse possono essere costituite di norma da comuni compresi nello stesso ambito, devono avere un minimo di tre comuni e devono raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.

La Toscana negli ultimi anni ha consolidato le unioni di comuni: nel 2010 era stata costituita una sola Unione di comuni mentre, ad oggi, sono diventate venticinque e comprendono complessivamente 146 comuni. Delle venticinque unioni di comuni, ben diciassette risultano essere state costituite per trasformazione delle preesistenti comunità montane, a seguito della soppressione di queste ultime. La popolazione residente complessivamente nei comuni inclusi in una unione è di quasi 900mila unità.

GESTIONI ASSOCIATE^{II} - Le forme di cooperazioni intercomunali previste dalle legge prevedono anche l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata. La l.r. 68/2011 ha individuato nell'Allegato "A" trentatré ambiti entro i quali i comuni obbligati possono esercitare, anche insieme ad enti che non hanno tale obbligo di legge, l'esercizio associato di alcune funzioni.

I comuni della Toscana che, a partire dal 31/12/2016, saranno obbligati all'esercizio associato delle 10 funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'art. 14, comma 27 del D.L. 78/2010 sono novantotto e rappresentano circa il 35% dei comuni della regione.

Si registrano notevoli differenze tra le funzioni che i comuni gestiscono in forma associata. Di

queste 98 amministrazioni, infatti, ben ventitré (oltre il 23%) non gestiscono in forma associata nessuna delle funzioni fondamentali e solo tre (Montaione, Gambassi Terme e Montescudaio) riescono a gestirle tutte. Complessivamente dei 98 comuni obbligati alla gestione delle funzioni in forma associata, sessanta (quasi il 70%) ne gestisce al massimo la metà. La prevalenza di questi servizi è erogata in forma associata tramite l'unione di comuni a norma del rispettivo statuto, a tutte le amministrazioni appartenenti alla medesima struttura; inoltre sono attive ventitré convenzioni tra amministrazioni diverse, le quali hanno deciso di cooperare per alcuni servizi a prescindere dall'appartenenza o meno ad una unione di comuni.

4. Il disegno di ricerca

OBIETTIVI DELLA RICERCA - Dai dati illustrati nella prima sezione di questo documento, emergono alcune criticità, ed in particolare:

- un numero piuttosto limitato di processi di fusione avviati;
- una percentuale di insuccesso a seguito dell'esito negativo del referendum molto elevata;
- una maggiore propensione al voto contro la fusione nelle popolazioni del comune più piccolo coinvolto nell'ipotesi di fusione.

Sulla base di quanto precedentemente evidenziato, sarà realizzata una ricerca valutativa finalizzata a:

- definire, attraverso una rassegna della letteratura sull'argomento, il quadro dei diversi modelli di *governance* in materia di dimensione ottimale degli enti locali e di analisi dei fattori che influenzano i risultati dei processi di aggregazione;
- valutare, attraverso l'applicazione di diverse metodologie di analisi, i primi risul-

tati conseguiti in Toscana con gli strumenti normativi previsti dal Capo II (Norme sulla fusione di comuni) del Titolo IV della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

Inoltre appaiono oramai maturi i tempi per una prima valutazione di quanto accaduto nei comuni istituiti con le fusioni, sia riguardo alla destinazione dei contributi ricevuti, sia riguardo all'avvio dei processi di riorganizzazione della struttura.

I QUESITI VALUTATIVI – Le considerazioni sin qui svolte portano ad individuare i seguenti quesiti valutativi ai quali la ricerca elaborerà delle risposte utilizzando le metodologie di volta in volta più appropriate. In particolare si procederà ad elaborare i dati già disponibili (*analisi desk*) e all'acquisizione di informazioni presso i soggetti istituzionali e sociali coinvolti (*focus group*), come specificato per ciascun gruppo di quesiti. Nel prospetto di **Tav. 7** sono riportati i quesiti valutativi individuati e la relativa metodologia di analisi.

Tav. 7 - Elenco dei quesiti valutativi contenuti nella ricerca e ipotesi metodologica di analisi

1. Perché è stato avviato un numero limitato di processi di fusione?

- Quali sono gli ostacoli che hanno impedito l'avvio dei processi di fusione?
- Cosa auspicherebbero i sindaci dei piccoli comuni per orientarsi ad avviare un processo di fusione?
- Quali aspetti dell'attuale normativa ritengono insufficienti o, addirittura, controproducenti?

METODOLOGIA: FOCUS GROUP (SINDACI DI PICCOLI COMUNI CHE NON HANNO AVVIATO PROCESSI DI FUSIONE)

2. Perché una parte significativa dei processi avviati non è andata in porto?

- Ci sono differenze di carattere strutturale (dimensione, caratteristiche socio-economiche) e territoriali (conformazione orografica, difficoltà nei collegamenti) tra i comuni la cui popolazione si è espressa positivamente e quelli in cui si è espressa negativamente?
- Ci sono differenze di carattere strutturale (efficienza nell'erogazione dei servizi) e di carattere finanziario (situazione finanziaria e patrimoniale, composizione delle entrate) tra le amministrazioni la cui popolazione si è espressa positivamente e quelli in cui si è espressa negativamente?
- Ci sono differenze nel modo in cui è stata attuata la partecipazione dei cittadini e delle forze sociali?

METODOLOGIA: ANALISI DESK PER I PRIMI DUE PUNTI; FOCUS GROUP PER IL TERZO (SINDACI DEI COMUNI COSTITUITI A SEGUITO DI FUSIONE)

3. Come hanno operato i nuovi enti costituiti a seguito delle fusioni?

- Come sono state utilizzate le risorse finanziarie aggiuntive ricevute a seguito della fusione?
- È stata avviata la definizione di un nuovo modello organizzativo per la gestione della struttura amministrativa e dei servizi?
- Quale giudizio danno i nuovi amministratori e le forze sociali riguardo all'esperienza avviata?

METODOLOGIA: FOCUS GROUP (SINDACI E RAPPRESENTANTI DELLE FORZE SOCIALI DEI COMUNI COSTITUITI A SEGUITO DI FUSIONE)

4. Anche altre regioni, specialmente quelle dove il numero di piccoli comuni risulta più elevato, si sono mosse per favorire i processi di fusione dei comuni: i risultati conseguiti sono simili al caso toscano?

- Quali sono le differenze più significative in termini di strumenti attivati?
- Quali sono stati i risultati conseguiti?

METODOLOGIA: ANALISI DESK

5. La realizzazione della ricerca e la diffusione dei risultati

La ricerca sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito delle attività istituzionali a favore del Consiglio regionale di cui al Programma delle attività dello stesso istituto per l'anno 2016. La presentazione del documento conclusivo è prevista per il 31 dicembre 2016.

Nel corso dello svolgimento dell'attività di ricerca saranno organizzati periodici incontri di verifica con la struttura tecnica di supporto al Consiglio regionale e con i referenti istituzionali.

I risultati della ricerca saranno pubblicati nella collana "Studi per il Consiglio" edita da IRPET e Regione Toscana-Consiglio regionale ed illustrati ai referenti istituzionali del Consiglio regionale. Sulla base delle determinazioni che assumerà al riguardo l'Ufficio di presidenza, gli stessi potranno essere oggetto di illustrazione e discussione con *stakeholders* ed esperti in un apposito seminario.

Note

¹ Iommi S. (2014), I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia, IRPET, Firenze.

² Atlante dei Piccoli Comuni 2012, a cura di ANCI, 2012.

³ Atlante dei Piccoli Comuni, a cura di ANCI, 2015. Nel documento viene utilizzata la classificazione elaborata dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica che ha classificato i comuni italiani in funzione dell'accessibilità ai servizi da cui derivano sei distinte categorie di comuni.

⁴ Atlante dei Piccoli Comuni 2012, a cura di ANCI, 2012. Nel documento è stata operata un'analisi *cluster* sull'universo dei 5.683 piccoli comuni, in base alle caratteristiche anagrafiche dei loro cittadini al 1° gennaio 2011, è stato infatti possibile individuare tre gruppi (*cluster*) di comuni, il cui profilo è omogeneo all'interno di ciascun *cluster* ed eterogeneo tra *cluster*. L'individuazione dei suddetti tre profili è stata possibile attraverso l'analisi di variabili a livello comunale inerenti la composizione per età dei cittadini di tutte le amministrazioni comunali che non superano i 5.000 residenti. Nello specifico sono stati considerati a) l'incidenza percentuale dei giovani fino a 14 anni sul totale della popolazione residente, b) l'indice di invecchiamento, ossia la quota percentuale di cittadini che ha già compiuto i 65 anni di età sul totale degli abitanti del comune e c) l'indice di dipendenza, un indicatore demografico che permette di rapportare, in termini percentuali, il numero di residenti in età non lavorativa (fino ai 14 anni e con almeno 65 anni) al numero di residenti in età lavorativa, con età compresa, cioè tra i 15 e i 64 anni.

⁵ L'Emilia Romagna con la l.r. 24/1996 incentiva prioritariamente le fusioni dei comuni che raggiungono la soglia minima di popolazione di 5mila abitanti e quelle che, pur al di sotto di tale soglia, includono almeno tre comuni di cui almeno uno sotto i mille abitanti.

⁶ Il Piemonte con la l.r. 28/2012 ha previsto l'erogazione di un contributo commisurato al numero dei comuni soppressi ed alla dimensione demografica del nuovo comune. E' altresì previsto una rendicontazione annuale da parte del Comune istituito dalla fusione sull'utilizzo dei contributi regionali.

⁷ Il documento è disponibile al seguente link:

http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=616.

⁸ La relativa documentazione è disponibile al seguente link: <http://www.regione.toscana.it/entilocaliassociati/fusioni-di-comuni/proposte-di-fusione>.

⁹ Le funzioni fondamentali sono le dieci individuate nel comma 27 dell'art. 14 del D.L. 78/2010.

¹⁰ I dati sono stati ricavati dalle informazioni disponibili sul sito: www.regione.toscana.it/entilocaliassociati/unioni-di-comuni/ambiti-territoriali.

¹¹ I dati sono aggiornati al primo luglio 2016 e si riferiscono a quanto previsto dagli statuti delle unioni e alla documentazione comunicata dai singoli comuni agli uffici regionali preposti. Il dato è quindi soggetto a margini di errore in quanto potrebbero esservi convenzioni non comunicate agli uffici regionali o, al contrario, casi di gestioni associate previste dagli statuti ma non concretamente gestite. A quest'ultimo riguardo si segnala che è in corso una verifica "sul campo" dell'effettiva gestione associata delle funzioni fondamentali, che riguarda per adesso i comuni beneficiari dei contributi di cui al Titolo V, Capo I della l.r. 68/2011 (Territori disagiati).

La nota è stata curata dalla dott.ssa A. Brazzini e dal dott. A. Zuti, funzionari del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza generale al Corecom, alla CPO e all'Autorità per la partecipazione

L'immagine in prima pagina è tratta dal sito: <http://www.comuniverso.it/>