

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

LE POLITICHE DELLA REGIONE TOSCANA A FAVORE DEI COMUNI DISAGIATI: il caso della L.R. 39/04

Sintesi della ricerca

Simona Bindi
Stefania Lorenzini
Filippo Tosi

Firenze, 10 dicembre 2007

La L.R. 39/04 prevede, per i Comuni individuati come maggiormente disagiati, sia un sostegno di tipo finanziario attuato con gli strumenti del contributo annuale e della possibilità di accesso ad un fondo di rotazione, sia un orientamento delle politiche pubbliche in loro favore.

A tre anni dall'approvazione della legge in questione si è considerato opportuno fornire un'analisi critica riguardo sia alla bontà degli strumenti previsti che al reale raggiungimento degli obiettivi che essa si prefigge. Lo scopo principale della ricerca è stato infatti proprio questo: fornire un quadro dell'attuazione della legge e dei risultati da essa raggiunti, per far emergere tanto gli aspetti positivi quanto quelli maggiormente critici, allo scopo di fornire utili spunti per un miglioramento dell'impianto di aiuti attualmente in vigore.

Questa analisi assume ulteriore importanza se si considera il dibattito, a rilevanza nazionale, relativo al sostegno dei Comuni disagiati, che vede sostanzialmente contrapporsi due diverse concezioni. Da una parte c'è principalmente quella implicita al Ddl Realacci, che vede nei piccoli Comuni, identificati quasi a priori come disagiati, uno strumento di sviluppo economico e di tutela territoriale, e che quindi tende a sostenerne la presenza senza però cercare di modificarne sostanzialmente la struttura. Dall'altra parte è invece presente la concezione della L.R. 39/04, che si distingue dal Ddl Realacci principalmente per due aspetti assai rilevanti: le modalità di identificazione degli enti disagiati e gli incentivi creati al fine di costituire forme di associazionismo per lo svolgimento di una o più funzioni. La L.R. 39/04 adotta, infatti, un metodo di individuazione dei Comuni disagiati basato sull'Indicatore Unico di Disagio che, essendo composto da un numero ed eterogeneo insieme di variabili, consente di tenere in considerazione molti degli aspetti nei quali il disagio potrebbe manifestarsi. Relativamente al secondo punto, è presente nella legge regionale in oggetto la concezione secondo la quale una significativa parte delle attuali condizioni di disagio sia da attribuirsi agli ambiti di erogazione dei servizi che, non essendo ottimali sia riguardo alla numerosità degli utenti che al riferimento territoriale, determinano una gestione degli stessi inefficiente ed inefficace. Le azioni intraprese dunque dalla L.R. 39/04 riflettono i due elementi presentati, dato che da un lato si concedono agli enti individuati sostegni di tipo finanziario capaci di risolvere o quantomeno attenuare il disagio presente, mentre dall'altra si condizionano gli aiuti all'attivazione di gestioni associate. In questo contesto, dunque, l'analisi dell'impianto degli aiuti basata sulla L.R. 39/04 risulta estremamente interessante e utile anche per fornire nuovi elementi al dibattito in corso.

La ricerca è stata impostata in maniera da fornire un'analisi sia della capacità di stima del disagio e di individuazione dei territori disagiati da parte dell'Indicatore Unico di Disagio (capitolo 2), sia degli strumenti di intervento predisposti (capitolo 3). Il tutto è stato preceduto da un resoconto dell'attuale applicazione del dettato normativo della L.R. 39/04 (capitolo 1). È utile sottolineare che le conclusioni a cui si giunge hanno natura squisitamente tecnica, e devono pertanto essere considerate come contributo conoscitivo per le valutazioni e le scelte del legislatore. La ricerca è stata impostata in maniera tale da consentire al lettore di cogliere ogni aspetto di interesse, per poi poter formulare le opportune considerazioni e proposte sulla base dei propri giudizi di valore.

Venendo all'illustrazione della ricerca, per quanto riguarda l'aspetto dell'individuazione del disagio territoriale le domande alle quali veniva richiesto di rispondere erano sostanzialmente le seguenti:

La graduatoria del disagio, redatta secondo l'Indicatore Unico di Disagio (IUD), viene significativamente modificata variando gli aspetti a maggior contenuto discrezionale? Inoltre, tale graduatoria trova una corrispondenza nella situazione reale delle amministrazioni comunali?

Premettendo le difficoltà di identificare univocamente il disagio, si è verificato (attraverso un'analisi teorica, il ricorso a varie simulazioni e lo studio dei casi) che la struttura dello IUD, caratterizzata dalla compresenza di indicatori demografici, morfologici e economico - finanziari, è complessivamente idonea a fornire una stima del disagio a livello comunale. Anche introducendo delle ragionate modifiche agli aspetti

caratterizzati da maggior soggettività (pesi delle variabili, numero delle classi demografiche, valore del correttore demografico) si è riscontrato che gli effetti sulla graduatoria delle modifiche ipotizzate sono in generale limitati, confermando la buona capacità dell'indicatore di identificare correttamente le situazioni di disagio. In generale si può comunque affermare che l'Indicatore Unico di Disagio è sensibile al sistema dei pesi impostato e al ruolo svolto dalle classi demografiche, mentre è scarsamente reattivo all'inserimento delle nuove variabili (vedi § 2.2.5).

Una risposta sostanzialmente affermativa può poi essere data anche alla seconda domanda posta. Uno studio più approfondito delle variabili inserite nello IUD, l'analisi dei servizi offerti e di ulteriori indicatori riferiti ad un selezionato numero di Comuni¹ mostrano infatti una sostanziale corrispondenza tra quanto riscontrato nella graduatoria e la situazione reale degli enti locali (vedi § 2.4).

Anche se il giudizio è complessivamente positivo, esistono comunque margini per effettuare dei miglioramenti. Le proposte alle quali si giunge, presentate in seguito, sono da considerarsi come contributi a valutazioni che naturalmente spettano al legislatore. Per un maggior approfondimento del metodo di formulazione delle proposte relative IUD si veda il capitolo 2.

L'analisi relativa agli strumenti di intervento previsti dalla L.R. 39/04 è stata condotta su due fronti: da una parte si è monitorato il loro stato di attuazione, mentre dall'altra si è fatto ricorso ad un apposito questionario rivolto ai Comuni maggiormente disagiati per ottenere le loro impressioni e valutazioni in merito².

Più in particolare, in merito agli strumenti di intervento, la ricerca ha cercato di rispondere sostanzialmente alle seguenti domande:

Quali problemi attuativi sono stati riscontrati? In quale misura i potenziali beneficiari ne hanno usufruito? Come sono state utilizzate le risorse e quali risultati sono stati conseguiti? Quale è stata l'incidenza dei finanziamenti sulle spese e sulle entrate complessive degli enti beneficiari?

L'attuazione della legge in oggetto mostra che i due principali strumenti di intervento previsti (il contributo annuale e l'accesso al Fondo di Rotazione) non hanno ricevuto in questi anni lo stesso gradimento da parte dei Comuni potenzialmente beneficiari. Questo è desumibile sia dai dati relativi alle erogazioni, che dalle risposte fornite al questionario. Riguardo ai contributi annuali, essi non sono stati fonte di alcun problema burocratico, hanno generalmente consentito l'erogazione di servizi in quantità e qualità altrimenti non raggiungibili e hanno favorito la progettazione di opere pubbliche. In particolare la maggioranza dei Comuni beneficiari hanno preferito concentrare queste risorse su un unico intervento (il 67 % degli enti), piuttosto che ripartirli su più politiche. Questo intervento è stato più frequentemente relativo alla realizzazione di opere pubbliche (nel 31 % dei casi) o di iniziative per i residenti (il 28 %), invece che destinato a miglioramenti del funzionamento della pubblica amministrazione (solo il 2 %). Importante è anche osservare la dimensione demografica dei Comuni beneficiari, dato che sono tutti di piccola dimensione. Tra di essi non si annoverano infatti Comuni con più di 5000 abitanti. Inoltre è significativo osservare che l'84 % nel 2004 e l'89 % nel 2005/2006 dei Comuni con meno di 1000 cittadini ha ricevuto il contributo. Per approfondimenti in merito si rimanda ai paragrafi 1.2.1 e 1.2.2.

Anche se il numero dei Comuni inseriti in una posizione idonea in graduatoria ma non partecipanti a gestioni associate (e per questo non beneficiari del contributo) è sempre stato estremamente limitato (10

¹ I Comuni oggetto di analisi sono stati i 10 Comuni che, nelle varie simulazioni effettuate, passano più frequentemente dalla condizione di beneficiario dei contributi a quella di non beneficiario, o viceversa.

² I destinatari del questionario sono stati i 91 Comuni che, sulla base della graduatoria redatta utilizzando lo IUD, potevano accedere nel 2005 ai contributi annuali e al Fondo di Rotazione. Tra di essi sono presenti anche gli 82 Comuni che vi potevano accedere nel 2004 e coloro che nel periodo considerato non hanno potuto beneficiare dei contributi annuali perché non avevano attivato gestioni associate. I questionari compilati dalle amministrazioni comunali individuate e correttamente fatti pervenire all'IRPET in tempo utile sono stati 63, cioè il 69 % del totale.

nel 2004 e 5 nel 2005 e 2006), si può affermare comunque che lo strumento del contributo ha anche fornito un incentivo alla creazione di gestioni associate. Tra le amministrazioni comunali nella situazione ora descritta, sono state ben sette quelle che hanno scelto, nel periodo considerato, di avviare gestioni associate. Dalle risposte al questionario (vedi § 3.4.2) si evince che nella grande maggioranza dei casi la creazione di gestioni associate è avvenuta principalmente per la convinzione che esse siano lo strumento che consente la fornitura di servizi con una quantità e qualità altrimenti non raggiungibile. La possibilità di ottenere i contributi è stato dunque di secondaria importanza, ma in generale senz'altro utile per poter vincere le logiche, ancora presenti, che portano ad una gestione frammentata delle varie competenze.

Dalle risposte ottenute con il questionario si evince, inoltre, che i contributi annuali sono percepiti positivamente dai Comuni beneficiari, pur sottolineandone l'entità limitata che non li rende adeguati per fornire un impulso propulsivo allo sviluppo economico locale.

Discorso diverso va invece effettuato per lo strumento del Fondo di Rotazione, che ha registrato in questi anni un accesso estremamente limitato, nonostante nel tempo sia stato aumentato il numero delle amministrazioni comunali che avrebbe potuto accedervi. Anche se sono state pienamente rispettate tutte le condizioni ed i termini stabiliti, negli anni esaminati solo nove Comuni hanno infatti avuto accesso al Fondo, dei quali solo uno ha completato anche la fase di restituzione e rendicontazione, consentendo di analizzarne i risultati, peraltro modesti sia per quanto riguarda gli interventi effettivamente realizzati che le risorse impegnate. Risulta infatti che sia stato realizzato solo il 22 % degli interventi previsti, per un importo impegnato pari anch'esso al 22 % del finanziamento ricevuto. Per quanto riguarda la destinazione delle somme, che ogni Comune deve specificare al momento della domanda di accesso, è risultato che esse venivano in genere ripartite su una pluralità di progetti (in media tre), riguardanti tendenzialmente opere di costruzione o ristrutturazione di edifici, strade e opere analoghe. Interessante è anche osservare le caratteristiche dei Comuni che hanno avuto accesso al Fondo: si tratta di enti piccoli (tutti con popolazione inferiore ai 4000 abitanti) ma non piccolissimi (nessuno con meno di 1000 abitanti). In ogni caso, dato l'esiguo numero di Comuni che hanno utilizzato questo strumento, sarà utile effettuare nuove ricerche non appena saranno disponibili anche i dati di altri Comuni che vi hanno fatto ricorso.

Per quanto riguarda il motivo principale del mancato accesso allo strumento, esso è ben visibile nei risultati delle risposte fornite al questionario: molti Comuni affermano di non aver sfruttato questa opportunità loro offerta a causa dei tempi e delle modalità di rimborso inadeguate. In questo contesto, anche la possibilità che traspare dalle risposte riguardante il fatto che alcuni Comuni non abbiano correttamente compreso le finalità dello strumento, intendendolo come un semplice finanziamento agevolato offerto dalla Regione svincolato dall'obiettivo di favorire la progettualità, ha probabilmente rappresentato un ulteriore freno al pieno utilizzo delle risorse del Fondo.

Relativamente all'incidenza dei finanziamenti sul bilancio delle amministrazioni comunali, è significativo notare che i contributi annuali incidono sul totale delle entrate comunali, in media, per lo 0,8 %. Tale percentuale cresce al diminuire della dimensione demografica (fino all'1,7 %), testimoniando la maggiore importanza dei contributi per tali enti. Significativo è anche osservare che molti Comuni (quasi i tre quarti di essi), hanno deciso di integrare il contributo con risorse proprie. Ciò è avvenuto anche in maniera rilevante, dato che, in media, ben il 71 % del complesso delle risorse destinate agli interventi previsti è stato di fonte comunale. Più difficile è affrontare il tema dell'incidenza dei finanziamenti sui bilanci comunali riguardo al Fondo di Rotazione a causa dell'esiguità dei dati ancora a disposizione. Analogamente è difficile rispondere anche alla questione relativa all'incidenza che entrambi gli strumenti hanno complessivamente avuto sui bilanci degli enti. Gli unici dati disponibili al riguardo (relativi a San Casciano dei Bagni) mostrano una incidenza significativa sul bilancio, pari al 17 %. Su tali aspetti sarà comunque utile indagare con future ricerche.

Infine la ricerca era chiamata a far luce anche sul complesso di politiche attivate dalla L.R. 39/04. Più precisamente veniva richiesto di rispondere a domande del tipo:

Quante delle politiche previste sono state realmente attivate? Quali sono le peculiarità riscontrate? I settori previsti sono effettivamente quelli maggiormente problematici per i Comuni disagiati?

Complessivamente il giudizio sulle politiche attivate dalla L.R. 39/04 è moderatamente positivo: ben la metà delle tipologie di intervento previste dalla legge è stata completamente attuata, mentre un altro 20 % risulta parzialmente attuato o in fase di attuazione³. In particolare è da notare l'attivazione nei settori sociale, educativo, sanitario e dei rifiuti. La presenza della graduatoria del disagio ha infatti consentito di favorire, secondo modalità differenti a seconda dell'ambito di intervento, i Comuni risultanti come maggiormente disagiati. Altri, tra i settori individuati dalla legge (in particolare le agevolazioni IRAP), sono invece oggetto solo di una parziale attuazione, nel senso che sono previsti aiuti ed incentivi per i Comuni disagiati anche se ancora non è previsto uno specifico riferimento alla graduatoria del disagio della L.R. 39/04. Anche se è possibile fare degli ulteriori passi avanti nella direzione dell'attivazione delle politiche, è da notare che l'effettiva applicazione della graduatoria del disagio come fulcro di molte politiche di intervento regionali previste dalla L.R. 39/04, mostra come la graduatoria redatta secondo lo IUD sia considerata un fedele specchio del disagio sopportato dai vari Comuni toscani (vedi § 1.4).

Per quanto riguarda, infine, l'individuazione dei settori di intervento si può affermare che, sulla base delle risposte pervenute ai questionari, essi sono certamente quelli ritenuti maggiormente problematici dai Comuni disagiati. Ciò è testimoniato dal consistente numero di risposte in tal senso -il 75 % dei Comuni intervistati- mentre è parimenti significativo osservare che il restante 25 % auspica che gli aiuti vengano allargati anche ad altri ambiti, che comunque sono in genere affini a quelli già presenti (vedi § 3.3).

Dato per acquisito questo complessivo giudizio positivo da parte dei Comuni sull'impianto e sugli strumenti previsti dalla L.R. 39/04, l'indagine ha comunque messo in luce alcuni aspetti critici, ai quali è stata spesso suggerita una possibile soluzione, che qui è opportuno riepilogare:

- nonostante la già affermata idoneità dello IUD a stimare correttamente il disagio, manca tra le variabili dell'indicatore una relativa alla presenza della popolazione giovanile. Dato che è prevedibile che anche in futuro i bisogni di questa fascia della popolazione si manterranno elevati, è auspicabile che lo IUD incorpori nella sua struttura questa componente di fabbisogno;
- le materie su cui la L.R. 39/04 si concentra sono effettivamente quelle ritenute effettivamente prioritarie dai Comuni. Analogamente anche gli aiuti che essa attiva sono complessivamente visti in maniera positiva. Una nota di critica riguarda invece come gli aiuti (complessivamente intesi e quindi non solo quelli della legge in oggetto) vengono erogati, a causa della loro notevole frammentarietà. Sarebbe opportuno riuscire ad avere una visione maggiormente unitaria del sostegno, in maniera da poter coordinare gli aiuti e renderli pertanto maggiormente efficaci. In questa ottica va sottolineato come l'utilizzo della graduatoria del disagio quale fulcro di orientamento di vari interventi vada effettivamente nella direzione auspicata. Ulteriori elementi da ricercare nell'erogazione dei contributi riguardano la stabilità, la continuità nel tempo e la generale condivisione degli stessi (intesa come una maggiore partecipazione nella definizione della struttura e delle finalità degli interventi) affinché si possano attuare anche politiche di medio - lungo periodo. Come verrà messo in luce anche tra breve, in particolare la funzione di coordinamento degli aiuti e delle politiche è utile che venga svolta, secondo quanto emerso dalle risposte al questionario, da Province e/o Comunità Montane;

³ La distinzione tra la completa o la parziale attuazione di una delle politiche previste dalla L.R. 39/04 è stata effettuata sulla base dell'utilizzo o meno della graduatoria del disagio quale strumento di ripartizione delle risorse. Questo indipendentemente dalle modalità di ripartizione che sono differenti da settore a settore di intervento.

- i contributi annuali sono percepiti positivamente dai Comuni beneficiari, ma va sottolineato come il loro importo, troppo basso rispetto alle necessità dichiarate, li renda utili come strumento capace di consentire l'erogazione di servizi in quantità e qualità altrimenti non possibile, mentre non risulta funzionale rispetto all'obiettivo di stimolare una dinamica di sviluppo economico locale. Una possibile soluzione al problema potrebbe essere quella di elevare maggiormente l'importo concesso, introducendo però anche dei vincoli al loro utilizzo, affinché risultino effettivamente una fonte di stimolo dello sviluppo locale e non esclusivamente una integrazione delle risorse disponibili per la gestione corrente;
- il Fondo di Rotazione è lo strumento che, nell'impianto di aiuti della L.R. 39/04, è stato finora caratterizzato da maggiori problemi. È comunque da ritenere che la modifica introdotta recentemente dalla L.R. 40/07⁴ sia in grado di risolvere una significativa parte degli elementi che hanno frenato l'accesso al fondo fino a questo momento. Sulla base delle informazioni emerse dall'indagine è comunque possibile individuare ulteriori possibili aggiustamenti, che devono necessariamente andare nella direzione della semplificazione amministrativa e della maggiore comprensione delle reali finalità dello strumento. Riguardo a quest'ultimo aspetto è da precisare che l'amministrazione regionale provvede già ad una sistematica azione informativa riguardante tutti gli strumenti di sostegno ai Comuni disagiati. In questa sede si intende però precisare che sarebbe auspicabile un dialogo tra la Regione ed i Comuni che consenta di specificare meglio il ruolo e le finalità dello strumento in questione, affinché si possano migliorare sia l'utilizzo che i risultati dello stesso;
- riguardo ai possibili strumenti alternativi che la Regione potrebbe predisporre per il sostegno ai Comuni disagiati, viene spesso citata la realizzazione di un ufficio di progettazione associata. In un contesto in cui gli enti in questione si trovano con del personale che, da una parte è limitato quantitativamente e, dall'altra, è necessariamente troppo poco specializzato, la realizzazione degli uffici citati risolverebbe gran parte dei problemi progettuali oggi affrontati dagli enti locali di piccole dimensioni;
- per quanto riguarda, infine, gli enti che dovrebbero un maggior ruolo nella realizzazione di piani, programmi e progetti, si rilevano molte preferenze a favore di Province e Comunità Montane (anche congiuntamente). Più in particolare, tali enti potrebbero ad esempio riuscire a coordinare maggiormente l'insieme degli aiuti erogati ai Comuni disagiati a vario titolo, in maniera da renderli maggiormente funzionali allo sviluppo economico locale, che generalmente necessita di interventi e politiche a scala sovracomunale.

In conclusione, l'impianto di aiuti previsto dalla L.R. 39/04 è da giudicare positivamente, dato che riesce ad individuare in maniera corretta gli enti maggiormente disagiati e ad intervenire con strumenti che riescono, in buona parte, a raggiungere gli obiettivi che si prefiggono. È possibile comunque effettuare delle modifiche affinché si riesca a migliorare soprattutto la predisposizione e l'utilizzo degli strumenti capaci di incrementare il benessere.

Le analisi e le proposte presentate nel testo e qui sintetizzate possono offrire spunti di riflessione per indirizzare il dibattito e le politiche verso soluzioni maggiormente rispondenti al fine che ci si prefigge: garantire un livello di benessere quanto più alto e diffuso possibile, a partire proprio dai luoghi in cui maggiori sono le condizioni di disagio della popolazione.

⁴ Come precisato nel testo, questa legge ha provveduto ad allungare i tempi di rimborso da 18 a 36 mesi, eliminando così una delle maggiori criticità emerse nella struttura dello strumento.