



Ottobre 2015



a cura del Settore *Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al CORECOM, all'Autorità per la partecipazione, al CAL e alla COPAS*

Gli interventi regionali a sostegno dei piccoli comuni in condizione di disagio: l'attuazione della legge regionale 68/2011.

L'ambito di analisi di questa nota riguarda l'attuazione delle iniziative incluse negli articoli 81 e 82 della l.r. 68/2011 in favore dei comuni disagiati, il cui monitoraggio è sancito dalle disposizioni contenute all'articolo 108, comma 3 della stessa legge regionale. L'implementazione di queste azioni è strettamente collegata alle politiche regionali contenute nel Titolo V, capo II "Territori montani e insulari", essendoci una stretta correlazione tra i comuni classificati come maggiormente disagiati e l'asperità del territorio: nella graduatoria attuale sono 73 i comuni classificati come interamente montani presenti nei primi 89 posti.

In sintesi

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- **diminuzione del valore medio dello IUD** (Indicatore Unitario del Disagio) e conferma dello stretto **legame tra l'asperità del territorio comunale e la posizione in graduatoria;**
- **attivazione di tutti gli strumenti** in favore dei comuni disagiati previsti dalla legge regionale;
- **diminuzione dei soggetti beneficiari del contributo annuale** ai sensi dell'articolo 82 per **mancato esercizio associato delle funzioni fondamentali;**
- **scarso utilizzo nel tempo del fondo di anticipazione per spese progettuali** da parte dei potenziali beneficiari;
- **potenziali criticità** in relazione a quanto previsto **in caso di fusione di comuni.**

1. Ambito di intervento

QUADRO NORMATIVO - - La Regione Toscana ha posto da tempo l'attenzione alle problematiche dei piccoli comuni per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni che vivono e operano in territori particolarmente svantaggiati a causa dell'asperità del proprio territorio, dei fenomeni migratori, dell'invecchiamento della popolazio-

ne e del minor gettito tributario. L'attuale Titolo V "Politiche per i territori" della l.r. 68/2011 ricalca le misure¹ che erano già state previste dalla l.r. 39/2004². A tal fine, ai sensi dell'articolo 81 sono previste azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno nell'ambito degli atti di programmazione regionale e degli atti attuativi della legislazione regionale che inter-

vengono in materie di servizi educativi e per l'infanzia, trasporto pubblico locale, attività artigianali, commerciali e turistiche, emergenza sanitaria e viabilità rurale. Sono, inoltre, confluite all'interno dello stesso intervento legislativo anche le iniziative regionali poste a tutela della diffusione dei servizi di prossimità³ (art. 81, comma 3) della l.r. 66/2007, oggi abrogata dalla **l.r. 68/2011 che rappresenta una sorta di testo unico delle norme sul sistema delle autonomie locali.**

SITUAZIONE DEI COMUNI TOSCANI - Dal 2015 le amministrazioni comunali presenti in Toscana sono 279, di cui 126 con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in maggioranza ricadenti nelle province di Grosseto (19), Siena (19) e Lucca (18). Dei 126 comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, 88 (circa il 70%) fanno parte di unioni di comuni e 70 di essi sono obbligati all'esercizio in forma associata delle proprie funzioni fondamentali. In Toscana sono

98⁴ i comuni obbligati all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali ai sensi del d.l. 78/2010⁵ prevalentemente appartenenti alle province di Siena (16), Pisa (16) ed Arezzo (15). Nel periodo 2013-2015 si sono poi realizzate in Toscana alcune fusioni di comuni che hanno comportato **l'estinzione di 16 comuni a seguito dell'istituzione di 8⁶ nuove amministrazioni comunali.** Una citazione a parte merita la classificazione dei comuni in base alla loro asperità morfologica. Dalla classificazione effettuata ai sensi della legislazione statale⁷ i **comuni classificati come montani o parzialmente montani sono 151** (circa il 54% del totale dei comuni toscani); a questa si affianca una classificazione regionale più estensiva per quanto riguarda l'ampiezza del territorio classificato come montano rispetto alla normativa statale; tale classificazione valida ai fini regionali è stata approvata con del. G.r. 493/2005.

2. L'attuazione della legge

Le politiche attive in favore dei comuni disagiati sono **strettamente legate alla definizione della graduatoria del disagio**, in quanto sono previste prioritariamente specifiche misure di sostegno anche di carattere finanziario a favore dei piccoli comuni alle quali possono accedere le amministrazioni che registrano un IUD (Indicatore Unitario del Disagio) superiore a quello ritenuto rilevante dalle misure. Lo scopo dello IUD è definire una graduatoria delle aree territoriali disagiate legate a possibili diseconomie di scala nella gestione dei servizi pubblici e privati, maggiori difficoltà nei collegamenti, maggiori difficoltà nel fornire i servizi essenziali ad una popolazione dispersa su territori vasti e scarsamente popolati. **L'ipotesi è circoscrivere la platea dei potenziali beneficiari delle iniziative** mirando ad individuare le situazioni di maggiore criticità per concentrare gli interventi finanziari.

INDICATORE UNITARIO DEL DISAGIO (IUD) - La l.r. 68/2011 riprende l'impianto definito dalla l.r. 39/2004 (art. 2) fissando i criteri per l'individuazione delle situazioni di disagio attraverso la definizione di un indicatore unitario del disagio⁹ (art. 80) che tiene conto di alcune variabili¹⁰ tra cui: asperità morfologica del

territorio, dimensione demografica, densità demografica, tasso di popolazione anziana, tasso di attività delle imprese, gettito dei tributi locali. Ad oggi due sono state le definizioni dello IUD: del. G.r. 1159/2004 (l.r. 39/2004) e del. G.r. 579/2012 (l.r. 68/2011). Periodicamente con propria deliberazione la Giunta regionale adotta una graduatoria con ordine decrescente in cui sono elencati i comuni con maggiore disagio: **la graduatoria in vigore per il periodo che va dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2016 è fissata con deliberazione G.r. 1056/2013.** Quest'ultima è stata periodicamente aggiornata¹¹ a seguito dei cambiamenti derivati dagli esiti dei processi di fusione dei comuni che, ai sensi dell'art. 65 della l.r. 68/2011, se rientranti tra quelli beneficiari dell'art.82, mantengono il diritto al contributo annuale anche una volta completate le procedure di fusione. Da segnalare tuttavia che **l'art. 65 della l.r. 68/2011 non indica un limite temporale alla durata del contributo né per quanto tempo la posizione in graduatoria del comune estinto è da ritenersi "congelata"**. Di seguito in *Tav. 2* è rappresentata la dinamica dello IUD attraverso la comparazione dei primi 30 comuni della graduatoria di disagio relativa all'ultimo aggiornamento (del. G.r. 218/2015) rispetto a quello cal-

Tav.2 – I primi 30 posti della graduatoria aggiornata al 2015

Comune	2015		2004		Differenza ¹² di posizione
	Pos.	IUD	Pos.	IUD	
ZERI	1	110	17	105	+16
FABBRICHE DI VERGEMOLI ¹³	2	106	n.d	n.d	n.d
SILLANO GIUNCUGNANO ¹⁴	3	105	n.d	n.d	n.d
CASOLA IN LUNIGIANA	4	105	9	109	+5
CAREGGINE	5	104	10	109	+5
COMANO	6	104	13	106	+7
VAGLI SOTTO	7	103	4	111	-3
BADIA TEDALDA	8	103	19	104	+11
FOSCIANDORA	9	103	1	114	-8
SAMBUCA PISTOIESE	10	101	8	110	-2
PALAZZUOLO SUL SENIO	11	100	53	95	+42
MOLAZZANA	12	100	5	111	-7
CASTELL'AZZARA	13	100	18	105	+5
BAGNONE	14	100	20	103	+6
MINUCCIANO	15	99	15	105	0
SAN GODENZO	16	99	32	100	+16
VILLA COLLEMANDINA	17	99	11	107	-6
MONTIERI	18	99	3	112	-15
TALLA	19	99	49	96	+30
CASTIGLIONE DI GARFAGNANA	20	98	14	106	-6
PITEGLIO	21	98	21	103	0
ROCCALBEGNA	22	98	24	102	+2
CAPRESE MICHELANGELO	23	97	23	102	0
FILATTIERA	24	96	39	98	+15
CUTIGLIANO	25	96	50	96	+25
SESTINO	26	96	41	98	+15
SEMPRONIANO	27	95	55	94	+28
MONTECATINI VAL DI CECINA	28	95	40	98	+12
MONTEMIGNAIO	29	94	28	101	-1
MONTEVERDI MARITTIMO	30	94	33	100	+3

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

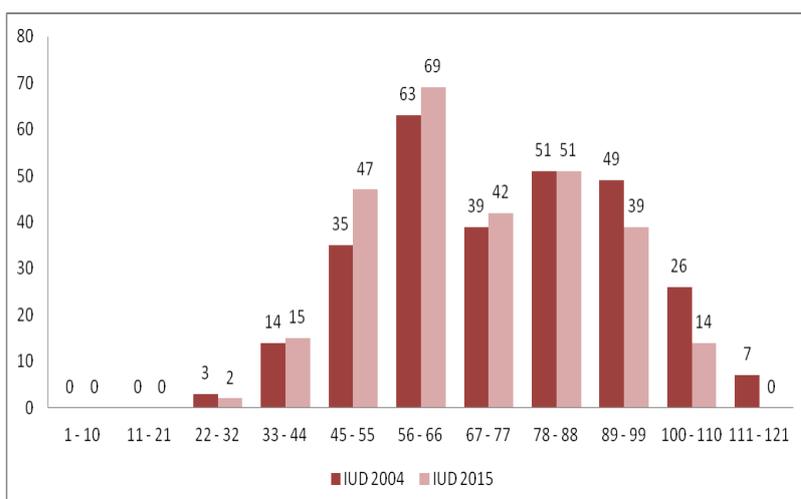
colato per i medesimi comuni per l'anno 2004 (del. G.r. 1159/2004).

Da segnalare che nel calcolo del 2004 i comuni presenti in Toscana erano 287 ed il valore medio regionale dello IUD si attestava a 74,

mentre i comuni sopra la media regionale erano 146 (circa il 51%). Nel 2015 a seguito dei processi di fusione avvenuti prima dell'aggiornamento della graduatoria, il numero dei comuni è sceso a 279 ed il valore medio dello IUD si è attestato a 70, mentre il numero dei comuni sopra la media regionale è sceso a 140 (poco meno del 50%). Ciò premesso dai dati riportati in Tav. 2 emerge che dei primi 30 comuni classificati nel 2015, ben 21 (70%) erano già presenti nei primi 30 posti della graduatoria del 2004. Si segnala, inoltre, che la dinamica della riduzione media dello IUD ha riguardato buona parte dei comuni della Toscana: 223 comuni su 279 (escluso quelli oggetto di fusione in quanto non comparabili nel periodo di riferimento), circa l'80%, hanno avuto una riduzione dell'indicatore di disagio; di questi 26 hanno registrato una variazione superiore o uguale a 10 punti. Diversamente 38 comuni (circa il 14%) hanno aumentato il valore dello IUD, anche se con una variazione contenuta. Di seguito in Tav. 3 sono riportati alcuni dati statistici utili a descrivere la dinamica dello IUD registrata nei comuni della Toscana nel periodo 2004 2015. E' evidente il legame

tra l'asperità del territorio ed il valore dello IUD essendo tutti i primi 30 comuni classificati come montani ed infine, è utile segnalare che tutti i comuni inclusi nei primi 30 posti hanno una popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

Tav.3 – Dinamica dello IUD nel periodo 2004-2015



Indicatori	Valore
Media IUD 2004	74
Media IUD 2015	70
Media IUD differenze	-4
Scarto QM IUD 2004	19,47
Scarto QM IUD 2015	17,95
Massimo IUD 2004	114
Massimo IUD 2015	110
Minimo IUD 2004	29
Minimo IUD 2015	32

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

Da **Tav.3** emerge che, oltre alla diminuzione dello IUD, i valori dei comuni della Toscana presentano minore variabilità nel 2015 (Scarto

QM = 17,95) rispetto al 2004 (Scarto QM = 19,47) e che la media delle differenze è stata pari a -4.

3. Finanziamenti per orientare le politiche regionali

Oltre alle misure dirette inerenti l'erogazione dei contributi che saranno successivamente trattate nella nota, la l.r. 68/2011 mira ad orientare a vantaggio dei comuni disagiati l'insieme delle politiche regionali in particolare nelle materie indicate al comma 2 dell'art. 81 (servizi educativi per l'infanzia, servizi sociali, servizi di emergenza sanitaria, servizi di trasporto pubblico locale, viabilità rurale, attività artigianali, com-

merciali e turistiche) attraverso la previsione di azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno nell'ambito degli atti di programmazione regionale. Vista la **complessità di effettuare un'analisi approfondita sulle singole azioni, data la loro trasversalità che peraltro travalica gli obiettivi di questa nota**, di seguito è **riportato uno schema di sintesi (Tav. 4) degli interventi a favore dei comuni disagiati** dove

Tav. 4 - Interventi in favore dei comuni disagiati nell'ambito della programmazione regionale

Settore	Atto di programmazione	Obiettivi generali
Servizi educativi per l'infanzia	PIGI 2012-2015	Mantenimento della popolazione residente e delle attività con funzione di presidio attivo sul territorio
Servizi sociali	PSSIR 2012-2015	Tra i diversi obiettivi sono previsti il miglioramento della fruibilità dell'accesso ai servizi, servizi di telemedicina
Servizi di emergenza sanitaria	PSSIR 2012-2015	Potenziare i servizi di emergenza-urgenza con particolare riferimento ai comuni maggiormente svantaggiati
Servizi di trasporto pubblico locale	PRIIM	Garantire nei territori con minore domanda di trasporto servizi idonei anche puntando a forme di sperimentazione della mobilità locale
Viabilità rurale	Programma di sviluppo rurale 2014-2020	Permanenza delle attività agricole e forestali a presidio dei territori maggiormente disagiati
Attività artigianali, commerciali e turistiche	PRSE 2012-2015	Permanenza delle attività artigianali, commerciali e turistiche ubicate nei piccoli comuni che risultano in situazioni di maggiore disagio

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

è evidenziato per ogni materia elencata nell'articolo 81, comma 2 l'atto di programmazione di riferimento ed il relativo obiettivo generale. Successivamente alla tavola, è riportato per ogni materia una breve descrizione sullo stato di attuazione e sui principali risultati. Per ulteriori approfondimenti in merito ai contenuti delle singole azioni, si rinvia al paragrafo 2.7 della relazione allegata alla decisione G.r. del 14 luglio 2015, n. 3 e al paragrafo 2.8 della relazione allegata alla decisione G. r. del 22 luglio 2013 n. 13.

SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA - Tale intervento mira al mantenimento della popolazione residente e delle attività con funzione di presidio attivo sul territorio, attraverso il miglioramento dell'efficienza dei sistemi insediativi, il mantenimento dei servizi educativi per l'infanzia ed istruzione inferiore, formazione a distanza per le aree più marginali, ed interventi di edilizia scolastica. Dette azioni sono attuate attraverso il PIGI (Piano di Indirizzo Generale Integrato) adottato con deliberazione del Consiglio regionale n. 32/2012 per gli anni 2012 - 2015. Da segnalare il decr. dir. 1054/2012 con cui è stato approvato un bando¹⁵ per la realizzazione di infrastrutture per i servizi per la prima infanzia e la scuola dell'infanzia (0-6) in attuazione della delibera CIPE per le aree sottoutilizzate. Tra i criteri premianti per l'assegnazione dei finanziamenti è stato tenuto conto della posizione in graduatoria di disagio dei comuni richiedenti¹⁶. L'esito della selezione¹⁷ ha visto l'ammissione a finanziamento di 20 domande di cui 2 di comuni¹⁸ rientranti tra i primi 89 della graduatoria di disagio.

SERVIZI SOCIALI - Dette azioni¹⁹ sono attuate con il PSSIR 2012-2015 (Piano Sanitario Sociale Integrato Regionale) approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 91/2014. Per quanto riguarda le modalità di erogazione dei finanziamenti sono applicati dei pesi diversi a seconda delle caratteristiche morfologiche del territorio: pianura 1; collina litoranea 1,5; collina interna 2; montagna 3; isole 10. Attualmente la ripartizione²⁰ delle risorse derivanti dal fondo regionale di assistenza sociale per il sostegno degli interventi e servizi sociali viene effettuata nei confronti delle zone distretto tenendo conto di specifici indicatori²¹ in grado di dare rilevanza alle aree economicamente e socialmente svantaggiate. Infine, per i comuni individuati

dalla graduatoria di cui alla l.r. 68/2011 con uno IUD superiore alla media regionale è, comunque, garantito una soglia minima non inferiore a 25 mila euro attraverso specifiche integrazioni al riparto del fondo, mentre altre integrazioni sono riservate alle zone con più bassi valori di popolazione (popolazione inferiore ai 40.000 abitanti) ed a quelle dove la spesa sociale procapite risulta inferiore alla media della spesa procapite regionale.

SERVIZI DI EMERGENZA SANITARIA - Coerentemente con gli obiettivi del PSSIR 2012 2015, al fine di assicurare omogenee risposte al bisogno emergenziale, c'è il potenziamento dei servizi di emergenza urgenza, in particolare nei comuni ritenuti maggiormente svantaggiati, da realizzare attraverso la riorganizzazione dei punti di emergenza dislocati nel territorio toscano. Nel riordino della rete delle postazioni, si dovrà tenere conto della popolazione residente, delle caratteristiche territoriali, della distanza chilometrica dai presidi ospedalieri, della viabilità e dei tempi di percorrenza. A tale proposito occorre segnalare che è stato approvato un protocollo²² di intesa tra la Regione Toscana ed i comuni toscani in cui è presente un ospedale classificato come "piccolo", finalizzato ad avviare le azioni necessarie alla ridefinizione degli ospedali.

SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - Dette azioni²³ sono attuate attraverso il PRIIM (Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità) approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 87/2013. I comuni disagiati costituiscono aree con servizi di trasporto pubblico locale a domanda debole²⁴: questa tipologia di servizi è realizzabile direttamente dai comuni nell'ambito dei servizi di propria competenza oppure attraverso l'affidamento a soggetti esercenti servizi non di linea (taxi o autonoleggio), ovvero mediante affidamento con gara per servizi di linea. Per quanto riguarda i finanziamenti²⁵ erogati a comuni disagiati occorre menzionare che, nell'ambito del bando del cofinanziamento regionale per l'acquisto di bus a basso impatto ambientale, sono stati erogati contributi a 5 comuni con servizio TPL a domanda debole: Badia Tedalda, San Godenzo, Firenzuola, Londa, Pieve Santo Stefano. Nel corso degli anni 2013 e 2014 sono state destinate risorse²⁶ finalizzate per la viabilità e risanamenti acustici per alcuni comuni disagiati, in

particolare con riferimento all'ultimo aggiornamento del Programma Pluriennale degli Interventi di Viabilità Regionale²⁷ e del PRIIM. Con del. G.r. 127/2014 sono state destinate risorse alle province per la manutenzione delle strade regionali a seguito di eventi²⁸ franosi. Parallelamente agli interventi sulla viabilità di interesse regionale, nel periodo 2013-2014 sono stati stanziati finanziamenti per risolvere problematiche sulla viabilità locale anche in comuni classificati come disagiati²⁹. Per quanto riguarda la promozione delle linee ferroviarie minori, caratterizzata da una bassa frequentazione al di fuori delle fasce pendolari e ricadenti in parte nei territori ritenuti disagiati, con del. G.r. 494/2014 la Toscana ha avviato un progetto regionale³⁰ di durata triennale la cui prima sperimentazione è partita nel 2014.

VIABILITA' RURALE - Coerentemente con la sottomisura "4.3 - Investimenti nell'infrastruttura necessaria per lo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste" del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020³¹, si pongono in essere azioni finalizzate a mantenere la permanenza delle attività agricole e forestali a presidio del territorio, in particolare nei comuni ritenuti maggiormente disagiati. Nello stesso modo la sottomisura "7.6 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi" individua tra gli interventi finanziabili anche alcuni caratterizzanti i territori più svan-

taggiati, in particolare la tutela degli elementi dell'infrastruttura rurale storica.

ATTIVITA' ARTIGIANALI, COMMERCIALI E TURISTICHE - Il Piano Regionale dello Sviluppo Economico (PRSE) 2012-2015 prevede la possibilità di individuare specifiche premialità per i comuni in maggiore situazione di disagio, a valere sulle politiche a sostegno delle attività artigianali, commerciali e turistiche, allo scopo del loro mantenimento nei piccoli comuni montani. Da segnalare la disposizione di cui all'articolo 18 della l.r. 53/2008 "Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese artigiane", che al fine di favorire il mantenimento delle attività imprenditoriali nei territori disagiati prevede l'esenzione³² dal pagamento dell'IRAP di esercizi commerciali situati in zone montane.

ALTRI FINANZIAMENTI - Nonostante non siano state espressamente previste dalla l.r. 68/2011, vale la pena menzionare anche altre politiche regionali che prevedono agevolazioni a favore dei comuni maggiormente disagiati. Di seguito in **Tav. 5** è riportato uno schema esemplificativo delle principali azioni regionali che prevedono particolari condizioni di vantaggio a favore dei comuni disagiati con l'obiettivo di rendere l'azione più efficace.

Tav. 5 - Altre agevolazioni a favore dei comuni disagiati

Misura	Atto	A favore dei comuni disagiati
Edilizia scolastica	l.r. 70/2005	Concorso finanziario della Regione graduato con criteri di progressione in base al punteggio dello IUD
Integrazione canoni di locazione	L. 431/98	Per i comuni con IUD ≥ 87 è previsto l'incremento automatico del 10% del fabbisogno
Gestione dei rifiuti	l.r. 25/98	Per i comuni con IUD ≥ 85 è prevista una riduzione del tributo speciale per i conferimenti in discarica se i rifiuti sono inferiori a 500kg/ab.
Recupero patrimonio edilizio esistente	l.r. 57/85	Per i comuni con IUD ≥ 94 sono concessi maggiori contributi circa il 20% rispetto a quelli concessi agli altri comuni
Fondo regionale di anticipazione per eventi di rilevanza locale di protezione civile	l.r. 67/2003	Per i comuni con IUD $>$ alla media regionale è prevista la possibilità di essere esentati dall'obbligo di restituzione delle somme erogate per interventi di ripristino e ricostruzione nel limite max. dell'80% delle spese ammissibili

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

4. Finanziamenti specifici

La l.r. 68/2011 prevede l'erogazione di finanziamenti specifici ai comuni maggiormente disagiati ai sensi, in particolare, delle disposizioni contenute all'art. 82 (contributi annuali ai piccoli comuni in situazione di maggiore disagio), art. 92 (iniziative per garantire i servizi di prossimità) e art. 93 (fondo di anticipazione per spese progettuali). Di seguito verranno forniti alcuni elementi di sintesi in merito all'attuazione ed ai risultati delle singole azioni.

CONTRIBUTI ANNUALI - I contributi per i piccoli comuni in situazione di disagio sono disciplinati dall'art. 82 della l.r. 68/2011. Si tratta di un **contributo irrevocabile concesso in misura identica a ciascun comune** fino alla concorrenza delle risorse disponibili per l'anno di riferimento. I beneficiari del contributo annuale sono

sportello; iniziative destinate allo sviluppo sociale e civile del territorio. In **Tav. 6** è riportato uno schema di sintesi relativamente alle dinamiche registrate nel periodo 2012-2014. Da segnalare che il numero dei potenziali beneficiari è stato considerato per gli anni 2013 e 2014 al netto dei comuni con popolazione superiore ai 5.000³³ abitanti. Dai dati riportati in **Tav.6** i contributi annuali concessi nel periodo 2012-2014 sono stati oltre 6 milioni, mentre il **numero dei beneficiari è sceso dai 95 del 2012 ai 70 del 2014**. Da segnalare che solo per il 2012 fu previsto³⁵ che il contributo annuale fosse garantito a tutti i comuni che ne avevano già beneficiato nel 2011, prescindendo dall' avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e senza tenere conto dell'obbligo dell'esercizio delle funzioni in forma associata, essendo il termine

Tav. 6 - Contributi annuali erogati nel periodo 2012-2014

Anno	Importo totale contributi(€)	Numero potenziali beneficiari	Numero effettivi beneficiari	Importo contributo(€)
2012	2.200.000	95	95	23.404
2013	2.050.000	92	82	25.000
2014	1.775.000 ³⁴	88	70	25.000

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che, dalla graduatoria, risultavano in situazione di maggiore disagio e che, se obbligati per legge, avessero attivato l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali. Annualmente vengono definiti i termini, le modalità di erogazione ed il contributo massimo per i singoli comuni e, sempre annualmente, a seguito dell'istruttoria viene elaborato l'elenco dei comuni beneficiari. La somma concessa ai singoli comuni può essere utilizzata per le seguenti finalità: spese generali per l'esercizio in forma associata; spese per la gestione degli uffici di

ultimo per tale obbligo stabilito al 1 gennaio 2013. Nel 2014 tali previsioni sono state in parte modificate con la l.r. 77/2013 che ha previsto alcune eccezioni. Sempre nel **2014 è stata applicata per la prima volta la disposizione dell'articolo 65 dedicata ai comuni che**

si sono fusi, in base alla quale **il contributo viene automaticamente erogato ai nuovi comuni** la cui fusione abbia coinvolto enti potenzialmente beneficiari del contributo annuale al momento dell'approvazione della legge di fusione³⁶. Ciò premesso si evidenzia come sia **aumentato il numero dei comuni esclusi dal contributo annuale**: nel 2014 sono stati 18 (oltre il 20%) rispetto ai 10 comuni (circa l'11%) esclusi nel 2013. In **Tav. 7** sono riportati i motivi dell'esclusione dal contributo annuale. **La principale causa di esclusione dal contributo annuale** sia per il 2013 (9 su 10) che per il 2014 (18 su 18) è stata la **mancata attivazione dell'esercizio associato di funzioni nei tempi previsti dalla normativa**. Da segnalare che la maggioranza dei comuni esclusi ha una popolazione sotto i 2.500 abitanti e che 5 dei 6³⁷ comuni esclusi dal contributo an-

Tav. 7 - Motivi di esclusione dal contributo annuale

Anno	Numero comuni esclusi	Motivazione esclusione	
		Mancata attivazione esercizio associato	Mancata comunicazione documentazione
2012	0	0	0
2013	10	9	1
2014	18	18	0
Totale	28	27	1

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

nuale sia per l'anno 2013 che per il 2014 risultano essere classificabili come piccolissimi, avendo al massimo una popolazione di poco più di 1.700 abitanti.

SERVIZI DI PROSSIMITA' - I contributi per questa azione sono disciplinati dall'art. 90, comma 8 e dall'art. 92 della l.r. 68/2011. E' prevista l'erogazione di **un contributo nella misura massima di 50.000 euro** a favore delle unioni dei comuni i cui statuti prevedono iniziative rivolte ai territori interessati da fenomeni di carenza o rarefazione dei servizi di prossimità³⁸. Beneficiari dell'azione sono i territori caratterizzati da rischi di marginalità economica e sociale, i comuni montani che nella graduatoria presentano uno IUD superiore alla media regionale ed i territori nei quali possono essere costituiti empori polifunzionali per lo svolgimento di più attività o servizi ai sensi della l.r. 28/2005. Le unioni dei comuni beneficiarie del contributo sono tenute a presentare una relazione sulle iniziative intraprese e sui risultati raggiunti comprovando di aver impegnato almeno il 75% delle risorse ricevute l'anno precedente per poi poter accedere a nuovi contributi. **Negli anni 2013 e 2014 sono stati erogati contributi per oltre 1 milione e 200 mila euro** per le finalità di cui all'art. 90, comma 8. Nel 2013 il contributo erogato a ciascuna delle 15 unioni dei comuni, che a seguito dell'istruttoria³⁹ sono risultate beneficiarie, è stato di 39.965 euro; mentre nel 2014 il contributo erogato a ciascuna delle 18 unioni dei comuni beneficiarie⁴⁰ è stato di 34.248 euro. Infine si segnala che dalle relazioni inviate dalle unioni dei comuni ai sensi dall'art.92, comma 7, **emerge che il contributo erogato è stato utilizzato prevalentemente per la realizzazione di servizi di trasporto sociale integrativo, per il trasporto dei disa-**

bili e, in maniera marginale, per la realizzazione di centri multifunzionali. Tali servizi sono stati realizzati per lo più attraverso convenzioni con le associazioni di volontariato.

FONDO SPESE PROGETTUALI - I contributi erogati a valere sul **fondo spese progettuali** sono regolamentati dall'art. 93 della l.r. 68/2011 sulla base di un fondo di anticipazione appositamente istituito. **Lo scopo è favorire la progettualità dei comuni e quella delle unioni dei comuni di cui facciano parte comuni montani che presentano uno IUD superiore alla media regionale.** In particolare, il fondo è destinato alle spese per la **progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche dei comuni, la redazione di piani strutturali e regolamenti urbanistici e studi connessi.** Le somme erogate devono essere restituite entro **36 mesi dalla concessione**, senza oneri a carico dei beneficiari in modo tale da rimpinguare il fondo stesso. Le modalità di erogazione, rimborso e recupero delle somme sono fissate dalla del. G.r. 182/2012; **la consistenza annuale prevista è di 2 milioni di euro.** Di seguito in **Tav. 8** è riportato una sintesi in merito all'attuazione di questa azione da cui emerge che nel **periodo 2012-2015 sono stati erogati poco più di 1 milione e 277 mila euro** di contributi a valere sul fondo di anticipazione per spese progettuali, a fronte di una consistenza del fondo di 2 milioni annui. **La percentuale di utilizzo⁴² annua è andata diminuendo negli anni 2013 e 2014 per poi risalire nel 2015, così come il numero dei richiedenti.** L'unico caso di mancata concessione dei finanziamenti è stato quello del 2012 relativo al comune di Isola del Giglio per carenza di documentazione. Si segnala che 2 comuni dei 6 richiedenti dell'anno 2015 risultano essere soggetti che negli anni precedenti avevano già beneficiato dello

Tav. 8 - Il Fondo di anticipazione per spese progettuali

Anno	Comuni IUD > media	Numero richiedenti	Consistenza Fondo (€)	Erogazione (€)	Numero beneficiari	% annua di utilizzo
2012	148	9	2.000.000	510.275	8 ⁴¹	25,5
2013	148	2	2.000.000	314.331	2	15,7
2014	142	2	2.000.000	147.000	2	7,4
2015	142	6	2.000.000	306.218	6	15,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

beneficiario dello stesso contributo. **Da rilevare infine che nel corso degli anni 2013 e 2014 due bandi sono andati totalmente deserti.** Per quanto riguarda le modalità di restituzione delle somme, segnaliamo che queste

Tav. 9 - Restituzioni nel periodo 2012-15

Anno	Numero comuni	Volontario (€)	Compensazione (€)	Totale (€)
2012	5	501.335	0	501.335
2013	2	256.419	36.335	292.754
2014	4	123.551	1.779	125.330
2015	3	35.000	0	35.000
Totale	14	916.305	38.114	954.419

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

Tav.10 – Tipologia di richieste

Anno	Opere pubbliche	Piani Urbanistici
2012	3	5
2013	0	2
2014	1	1
2015	5	3
Totale	9	11

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

Tav. 11 – Dimensione dei comuni beneficiari 2012-15

Classi demografiche	Numero beneficiari	Numero potenziali beneficiari (IUD ⁴⁴ > 69)	% di beneficiari
<= 5000 abitanti	11	115	9,6
> 5000 abitanti	5	27	18,5
Totale	16	142	11,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

possono essere **restituite alla Regione da parte del comune sia volontariamente che attraverso la compensazione** con altri contributi.

In **Tav. 9** sono riportati i dati di sintesi delle restituzioni avvenute nel periodo 2012-2015 tenendo, però, presente che le somme restituite negli anni 2012, 2013 e 2014 si riferiscono a somme stanziare ai sensi della previgente legge (l.r.39/2004).

In **Tav. 10** è riportato uno schema di sintesi delle richieste distinte per anno e tipologia. **I finanziamenti sono andati a coprire 20 progetti di 16 comuni diversi**, in quanto un comune può richiedere finanziamenti per più di un progetto: 11 progetti su 20 (il 55%) hanno riguardato studi di progettazione o realizzazione dei piani urbanistici e/o regolamenti urbani, mentre 9 su 20 (45%) hanno riguardato studi preliminari o interventi su opere pubbliche. **Il finanziamento medio per progetto nel periodo è stato di circa di 63 mila euro.** Da registrare anche l'alta variabilità degli importi erogati a seguito di istruttoria⁴³: il più cospicuo è stato di oltre 273 mila euro richiesti nel

2013 dal comune di Isola del Giglio per la realizzazione del regolamento urbanistico e degli studi ad esso connessi.

In **Tav. 11** sono riportate alcune informazioni relative alla classe di

dimensionale della popolazione dei comuni beneficiari.

5. Spunti di riflessione

La prima considerazione, ad oltre dieci anni dalla sua introduzione, riguarda il fatto che **valori elevati dello IUD si sono nel tempo confermati come sinonimo di collocazione in aree montane** (i primi 30 posti della graduatoria aggiornata sono occupati da comuni montani) e di piccola, se non piccolissima, dimensione demografica (115 comuni dei 142 che nel 2015 risultano essere sotto la media regionale, hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti).

In termini di evoluzione della graduatoria, si

ricorda come vi sia stata **una diminuzione del valore medio regionale dello IUD** (passato da 74 nel 2004 a 70 nel 2015) ed una **minore variabilità** del valore dello stesso tra i diversi comuni (sqm pari a 17,95 nel 2015 rispetto al 19,47 del 2004).

Più rilevante, a nostro avviso, è il fatto che **un numero non trascurabile di comuni aventi potenzialmente diritto** (10 su 92, pari al 10,9%, nel 2013 e 18 su 88, pari al 20,5%, nel 2014) sia stato **escluso dall'erogazione del contributo** annuale.

Significativo è soprattutto il fatto che la principale **causa di esclusione** (addirittura l'unica per il 2014) sia stata il **mancato esercizio in forma associata di un certo numero di funzioni fondamentali** previsto come obbligatorio dalla normativa nazionale. Se per il 2013 ciò poteva essere attribuibile a qualche difficoltà organizzativa di avvio delle gestioni associate, l'incremento registrato nel 2014 suggerisce un'interpretazione diversa, quella di una scelta consapevole in tal senso, pur in presenza di conseguenze non trascurabili sul piano finanziario: in altri termini, **gli incentivi di natura finanziaria non sembrano sufficienti a rimuovere le resistenze** di alcune amministrazioni **a gestire le proprie funzioni in forma associata**. Peraltro non si intravedono segnali di un'inversione di tendenza: al contrario le ulteriori prescrizioni riguardo al numero di funzioni fondamentali da gestire in forma associata⁴⁵ a partire dal 2015 lasciano ipotizzare, semmai, l'intensificazione del fenomeno.

In terzo luogo si sottolinea come sia confermato uno **scarso interesse** dei comuni nell'accesso **ai finanziamenti del fondo di anticipazione per le spese progettuali** per le quali nel quadriennio 2012-2015 è stato utilizzato in media solo il 16% dei fondi complessivamente a disposizione, con una punta massima del 25,5% nel 2012 ed una punta minima del 7,4% nel 2014⁴⁶.

Un'ultima considerazione riguarda infine un aspetto che non emerge dalla relazione ma che può costituire, anche sulla base degli approfondimenti condotti con gli uffici attuatori, una criticità in futuro. Dall'anno 2014 è stata attivata per la prima volta la disposizione⁴⁷ in base alla quale viene riconosciuto al comune risultante dalla fusione il contributo eventualmente spettante, sulla base della graduatoria dello IUD antecedente la fusione stessa, a ciascuno dei comuni che si sono fusi⁴⁸. La norma non sembra prevedere **un termine all'applicazione di questa clausola di salvaguardia** e ciò determina nell'immediato un'incertezza circa il comportamento da seguire in tema di assegnazione dei contributi. Inoltre, se venisse confermata l'interpretazione dell'assenza del termine per tale clausola di salvaguardia, si potrebbe determinare, specialmente se l'esperienza delle fusioni di comuni proseguisse in maniera massiccia, un progressivo scardinamento del sistema in quanto le future graduatorie dello IUD che conterranno i nuovi comuni costituiti a seguito di fusione e non quelli estinti, non avrebbero efficacia per tutti i comuni toscani: i comuni di nuova costituzione, infatti, non riceverebbero contributi sulla base della loro collocazione in graduatoria bensì su quella "storica" dei comuni che li hanno originati per fusione.

Note

¹ A riguardo si veda la Nota informativa n. 17 del 2010 'Le politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazioni di disagio: cinque anni di attuazione della l.r. 39/2004'.

² Abrogata con l.r. 68/2011.

³ A riguardo si veda la Nota informativa n. 16 del 2010 'Servizi postali di prossimità nei comuni disagiati: conclusione della fase transitoria della l.r. 66/2007 ed avvio di quella a regime'.

⁴ Attualmente i comuni di Fabbriche di Vergemoli e Sillano Giuncugnano sono esentati dall'obbligo in virtù delle rispettive leggi di fusione.

⁵ Convertito in L. 122/2010.

⁶ A far data dal 1 gennaio 2014 sono stati istituiti i comuni di Casciana Terme Lari, Castelfranco Pian di Scò, Crespina Lorenzana, Fabbriche di Vergemoli, Figline e Incisa Valdarno, Pratovecchio Stia, Scarperia San Piero e dal 01 gennaio 2015 Sillano Giuncugnano.

⁷ L. 991/1952.

⁸ Per approfondimenti in merito si rinvia al contenuto dello studio IRPET per il Consiglio n.1 del 2008 "Le politiche della Regione Toscana a favore dei comuni disagiati: il caso della l.r. 39/2004".

⁹ La definizione dell'indicatore viene determinata dalla Giunta regionale sulla base del calcolo effettuato da IRPET.

¹⁰ Con del. G.r. 579/2012 è stato definito l'indicatore unitario del disagio ed il sistema di calcolo.

¹¹ L'ultimo aggiornamento è stato effettuato con del.G.r. 218/2015 per la fusione dei comuni di Sillano e Giuncugnano.

¹² La graduatoria è redatta con ordine decrescente di IUD. Il segno positivo indica una variazione peggiorativa rispetto al valore relativo dello IUD.

¹³ Per la fusione dei comuni di Fabbriche di Vallico e di Vergemoli (pos. 6 e 12 nel 2004).

¹⁴ Per la fusione dei comuni di Sillano e Giuncugnano (pos. 2 e 7 nel 2004).

¹⁵ Bando approvato in attuazione della delibera CIPE 166/2007 di "attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate".

¹⁶ I criteri premianti: punteggio da 0 a 4 punti a seconda della posizione occupata in graduatoria: dal 1° al 50° posto; dal 51° al 100° posto; dal 101° all'ultimo posto.

¹⁷ I soggetti finanziati sono indicati nel decr. dir. 907/2013.

¹⁸ Comuni di Minucciano e Lajatico.

¹⁹ Tra i principali obiettivi dell'iniziativa sono presenti il miglioramento dell'accesso e fruibilità dei servizi, specie per la popolazione più anziana tendenzialmente più presente nelle zone montane, sviluppo della telemedicina e potenziamento dei servizi di emergenza urgenza nelle zone più isolate.

²⁰ Per l'anno 2013 la Regione ha provveduto alla ripartizione del fondo alle zone distretto con del. G.r. 434/2013 e per il 2014 con del. G.r. 960/2014.

²¹ Gli indicatori calcolati in rapporto percentuale sulla popolazione più caratterizzanti sono i seguenti: età superiore ai 65 anni; età inferiore ai 5 anni; popolazione disoccupata; immigrati. A questi sono applicati alcuni indicatori di correzione delle potenziali storture: reddito medio procapite; diffusione della povertà; intensità della povertà; indice di disuguaglianza.

²² Lo schema del protocollo è individuato dalla del. G.r. 817/2013.

²³ Tali azioni sono finalizzate a garantire nei territori con minore domanda di trasporto servizi idonei anche puntando a forme di risposta innovative ad una domanda di mobilità peculiare.

²⁴ Da segnalare che con del. G.r. 129/2013 si è stabilito di ricomprendere la realizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale nell'ambito della gara per il lotto unico regionale e che con del. G.r. 391/2014 è stata effettuata una ricognizione definitiva dell'offerta dei servizi delle aree a domanda debole da affidare da parte degli enti locali separatamente dalla gara del lotto unico regionale.

²⁵ Le modalità di finanziamento sono indicate nella del. G.r. 993/2013.

²⁶ Le risorse sono state destinate ai comuni di Massa Marittima (SR439), Bibbiena e Castel Focognano (SR71), Subbiano e Radicofani (SR71), Abbadia San Salvatore (SR2).

²⁷ Vedi deliberazione del Consiglio regionale n. 87/2013.

²⁸ Tali interventi hanno riguardato anche i comuni montani di: Marradi, Piazza al Serchio, Vernio, Castiglione d'Orcia, Buonconvento.

²⁹ I comuni di: Zeri, Poppi, Talla, Castel San Niccolò, Montemignao, Ortignano Raggiolo, Loro Ciuffenna, Stazema, Chiusi della Verna, Londa e Minucciano, Marradi, Mulazzo.

³⁰ Con la prima sperimentazione 2014 è stato finanziato un bando per sostenere iniziative di promozione e valorizzazione delle linee minori. L'esito del bando ha visto il finanziamento di 5 progetti di cui 3 ricadenti in territori considerati disagiati: un progetto sulla Linea Siena-Grosseto presentato dal comune di Civitella Paganico; due progetti sulla Linea Arezzo-Pratovecchio-Stia presentati dai comuni di Ortignano Raggiolo e dall'Unione dei comuni Montani del Casentino. I soggetti finanziati sono individuati nel decr. dir. 2969/2014.

³¹ Approvato con del. G.r. 331/2015.

³² Le modalità sono definite con il Regolamento n.11/R/2004. I comuni esentati sono individuati dal decr. dir. 4749/2013, decr. dir. 3971/2014 e decr. dir. 4651/2014.

³³ Nel 2012 il contributo è stato concesso ai comuni beneficiari dell'anno 2011 anche se con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

³⁴ Il comune di Fabbriche di Vergemoli ha percepito un contributo pari a 50.000 euro, ai sensi dell'art.65 della l.r. 68/2011.

³⁵ Vedi decr. dir. 5492/2012.

³⁶ Nel 2014 si tratta dei comuni di Castelfranco Piandisco, Crespina Lorenzana, Fabbriche di Vergemoli, Pratovecchio Stia.

³⁷ Risultano essere stati esclusi sia per l'anno 2013 che 2014 i comuni di Campagnatico (popolazione 2.498 ab.), Rio nell'Elba (popolazione 1.170 ab.), San Giovanni d'Asso (popolazione 898 ab.), Santa Luce (popolazione 1.737 ab.), Sassetta (popolazione 533 ab.), Vagli di Sotto (popolazione 991 ab.).

³⁸ Si intendono per servizi di prossimità sia quelli erogati da soggetti privati essenziali per la vita delle comunità locali, compreso il servizio postale universale, sia i servizi erogati da soggetti pubblici e privati utili per la vita delle comunità locali.

³⁹ Gli esiti dell'istruttoria sono indicati nel decr. dir. 4282/2013.

⁴⁰ Gli esiti dell'istruttoria sono indicati nel decr. dir. 531/2014.

⁴¹ Risulta essere stato escluso il comune di Isola del Giglio per carenza di documentazione.

⁴² Per approfondimenti in merito all'utilizzo dell'analogo strumento si rinvia al contenuto della nota informativa 17 del 2010.

⁴³ Viene svolta l'istruttoria ai soli fini della verifica del possesso dei requisiti.

⁴⁴ E' stata considerata la graduatoria aggiornata con del. G.r. 218/2015.

⁴⁵ A partire dall'annualità 2015 le funzioni fondamentali che dovranno essere esercitate in forma associata per l'accesso al contributo annuale passano, ai sensi dell'art.82 della l.r. 68/2011, da 2 a 5.

⁴⁶ Analoghi elementi di difficoltà erano emersi riguardo al fondo di anticipazione previsto dalla precedente l.r. 39/2004, come evidenziato nello studio condotto dall'IRPET per conto del Consiglio regionale (Le politiche della Regione Toscana a favore dei comuni disagiati: il caso della l.r. 39/2004, IRPET, Firenze, 2008) e nella citata Nota informativa n. 17 del 2010 (Le politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazione di disagio: cinque anni di attuazione della l.r. 39/2004) curata da questo ufficio.

⁴⁷ Art. 65 della l.r. 68/2011.

⁴⁸ Nel caso in cui il nuovo comune risultasse dalla fusione di due comuni aventi diritto al contributo, esso riceverebbe un contributo doppio di quello spettante normalmente a ciascun comune. La norma ha evidentemente lo scopo di non disincentivare le fusioni a causa dell'eventuale riduzione del contributo complessivo.

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 al CORECOM e all'Autorità per la partecipazione, al CAL e alla COPAS

La foto in prima pagina è tratta dall'archivio fotografico della Regione Toscana.