



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**Scuola di  
Scienze Politiche  
"Cesare Alfieri"**

**Corso di Laurea Specialistica in**

***SCIENZE POLITICHE E ANALISI DEI PROCESSI DECISIONALI***

*I Comuni più piccoli sono maggiormente propensi alla fusione?*

*Le politiche di fusione, referendum e redistribuzione del potere*

**Relatore:** *Prof. Andrea Lippi* **Candidato:** *Alessandro Zuti*

**Anno Accademico 2015/2016**



<b>Introduzione.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

<b>Capitolo 1 – Gli strumenti di policy. Le strategie Nazionali .....</b>	<b>13</b>
---	-----------

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>13</b>
1.1. <i>Gli strumenti di policy coercitivi (compulsory) e strumenti volontari (voluntary).....</i>	<i>14</i>
1.2. <i>Le fusioni di Comuni: referendum e redistribuzione del potere locale .....</i>	<i>16</i>
<b>2. Le riforme del sistema delle autonomie locali nei paesi Europei .....</b>	<b>17</b>
2.1. <i>La riforma del sistema delle autonomie locali francesi del 2014 .....</i>	<i>19</i>
2.2. <i>La riforma del sistema delle autonomie locali spagnole del 2013.....</i>	<i>23</i>
<b>3. La legislazione italiana: scelta, vantaggi e criticità delle fusioni tra i Comuni.....</b>	<b>25</b>
3.1. <i>L'uniformità: origine del problema della frammentazione dei Comuni in Italia .....</i>	<i>29</i>
3.2. <i>Dall'Unione dei Comuni alla fusione. Reversibilità ed irreversibilità del processo.....</i>	<i>32</i>
<b>4. Le fusioni di Comuni in Italia dal 1991 al 2015 .....</b>	<b>37</b>
<b>5. Conclusioni. Uniformità: problema e soluzione della frammentazione .....</b>	<b>44</b>

<b>Capitolo 2 – I Comuni in Italia: dimensione, saldo demografico, struttura sociale, economia locale ed offerta turistica.....</b>	<b>49</b>
---	-----------

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>49</b>
1.1. <i>Focus sui piccoli Comuni e sulla Toscana. Il perché di queste scelte.....</i>	<i>49</i>
<b>2. I piccoli Comuni in Italia: una risorsa “fragile” .....</b>	<b>50</b>
2.1. <i>La dimensione demografica e vicinanza ai centri urbani. Caratteristiche dei piccoli Comuni in Italia .....</i>	<i>52</i>
2.2. <i>La struttura sociale nei piccoli Comuni .....</i>	<i>59</i>
2.3. <i>La struttura economica prevalente nei piccoli Comuni italiani.....</i>	<i>62</i>
2.4. <i>La vocazione turistica nelle piccole comunità. ....</i>	<i>65</i>
2.5. <i>Uniformità tra i piccoli Comuni italiani? Realtà molto diverse.....</i>	<i>69</i>

<b>3. Le caratteristiche dei piccoli Comuni in Toscana .....</b>	<b>70</b>
3.1. <i>La struttura sociale ed il sistema produttivo locale. Le caratteristiche dei piccoli Comuni in Toscana .....</i>	72
3.2. <i>L'offerta turistica e la vocazione turistica dei territori. Le caratteristiche dei piccoli Comuni in Toscana .....</i>	73
3.2.1. <i>Le presenze turistiche nei Comuni della Toscana: mesi di Gennaio, Maggio e Agosto .</i>	73
<b>4. Conclusioni. L'alta vocazione turistica dei piccoli borghi italiani ed il loro sviluppo economico locale .....</b>	<b>78</b>

### **Capitolo 3 – Le fusioni di Comuni in Toscana .....**

<b>1. Introduzione.....</b>	<b>83</b>
<b>2. L'associazionismo comunale in Toscana .....</b>	<b>83</b>
<b>3. La legge regionale 27 dicembre 2011, n.68.....</b>	<b>87</b>
3.1. <i>Le gestioni associate di funzioni e Unioni di Comuni .....</i>	87
3.2. <i>Le fusioni tra Comuni in Toscana.....</i>	93
<b>4. Conclusioni. La difficoltosa attuazione delle politiche di fusione di Comuni.....</b>	<b>104</b>

### **Capitolo 4 – Il disegno di ricerca della Tesi: la parte destruens e la parte costruens.....**

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>107</b>
1.1. <i>Quesiti cognitivi prima parte. Nesso di causalità tra i costi amministrativi ed il voto favorevole nei referendum.....</i>	107
1.2. <i>Quesiti cognitivi seconda parte. Le altre variabili dipendenti dal voto espresso nei referendum consultivi: non solo costi amministrativi procapite.....</i>	109
<b>2. L'analisi multicriteriale: trasformare le “differenze” strutturali dei Comuni in “opportunità” per l'attuazione .....</b>	<b>111</b>
2.1. <i>La scelta delle popolazioni locali nei referendum consultivi sulla fusione .....</i>	113
2.2. <i>Il caso studio: i quarantotto referendum consultivi sulle fusioni finora svolti in Toscana.</i>	115

2.3. <i>La multidimensionalità: l'ipotesi alla base dei modelli multicriteriali sperimentati</i> .....	118
2.3.1 <i>Modello "causale": sette variabili di input scelte osservando i dati dei Comuni che hanno tentato di fondersi</i> .....	119
2.3.2 <i>Modello delle "componenti principali": cinque componenti rappresentative di diciassette variabili estratte dalla matrice dati</i> .....	119
2.4. <i>Suddividere i Comuni in base alle loro caratteristiche. La cluster analysis</i> .....	120
<b>3. Costruzione della matrice dati: le "diverse" caratteristiche dei Comuni</b> .....	<b>121</b>
3.1. <i>La situazione finanziaria complessiva del Comune: non solo i costi amministrativi e totali procapite ma anche la quantità e le tipologie di entrate</i> .....	122
3.2. <i>Il contesto demografico e sociale del territorio: indice di dipendenza anziani, dinamiche demografiche, pendolarismo e popolazione attiva</i> .....	124
3.3. <i>Il contesto geografico del Comune: asperità morfologica</i> .....	124
<b>4. Le fasi dell'analisi proposta. Passo per passo, cause ed effetti</b> .....	<b>125</b>

## **Capitolo 5 – La dimensione ridotta del Comune ed i suoi costi procapite sono correlati?..... 129**

<b>1. Introduzione</b> .....	<b>129</b>
<b>2. Sono le comunità piccole quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite</b> .....	<b>131</b>
2.1. <i>Le comunità più piccole sostengono costi amministrativi procapite più alti?</i> .....	131
2.2. <i>Le comunità più piccole sostengono anche i costi totali procapite più alti?</i> .....	134
2.3. <i>I comuni di dimensione più piccola erogano le stesse tipologie di servizi rispetto a quelli più grandi?</i> .....	137
2.4. <i>Un riepilogo delle risposte ai quesiti cognitivi finora analizzati.</i> .....	141
<b>3. Una criticità mai affrontata in nessun studio scientifico in materia di fusioni di Comuni: esistono outlier nella popolazione di analisi?</b> .....	<b>142</b>
3.1 <i>Chi sono gli outlier dei costi amministrativi? I piccoli Comuni turistici e Comuni dotati di risorse naturali straordinarie.</i> .....	143
3.2 <i>Chi sono gli outlier dei costi totali procapite? Sempre i piccoli Comuni turistici e i Comuni</i>	

<i>dotati di risorse naturali straordinarie.....</i>	<i>145</i>
<b>4. Suddivisione in classi demografiche della popolazione. Media dei costi amministrativi e presenza di outlier nelle classi dimensionali.....</b>	<b>146</b>
<i>4.1 Perché è stata scelta la suddivisione della popolazione in base ai decili.....</i>	<i>148</i>
<i>4.2. Gli outlier nelle classi per i costi amministrativi. I piccoli Comuni turistici e i Comuni dotati di risorse naturali straordinarie.....</i>	<i>149</i>
<i>4.3. Gli outlier presenti nelle classi per i costi totali. Piccoli Comuni dotati di risorse .....</i>	<i>151</i>
<i>4.4. Dati descrittivi dei costi amministrativi e totali all'interno delle classi.....</i>	<i>152</i>
<b>5. I Comuni delle classi demografiche più piccole sostengono mediamente i maggiori costi amministrativi?.....</b>	<b>153</b>
<i>5.1. I Comuni delle classi demografiche più piccole spendono mediamente di più per i costi amministrativi? ” .....</i>	<i>154</i>
<i>5.2. I Comuni delle classi demografiche più piccole spendono di più rispetto ai Comuni più grandi per erogare i servizi comunali? ” .....</i>	<i>156</i>
<i>5.3. I Comuni delle classi dimensionali più piccole sostengono le stesse tipologie di spesa dei Comuni più grandi? ”.....</i>	<i>158</i>
<b>6. Conclusioni. Le comunità piccole sostengono più costi amministrativi e beneficiano di minori servizi. Sono le più propense a fondersi? .....</b>	<b>160</b>
 <b>Capitolo 6 - Quali sono le comunità più propense a fondersi? .....</b>	<b>163</b>
 <b>1. Introduzione .....</b>	<b>163</b>
 <b>2. I Comuni più piccoli, che sostengono anche i maggiori costi, sono i più propensi a fondersi?.....</b>	<b>164</b>
<i>2.1. Il gruppo di controllo. Il sottogruppo delle amministrazioni che hanno già svolto il referendum per la fusione .....</i>	<i>165</i>
<i>2.2. Il nesso di causalità non è in grado di spiegare quello che è successo in Toscana. Voto nei referendum indipendente dai costi amministrativi procapite.....</i>	<i>168</i>
<i>2.3. Il 'NO' nei referendum sulla fusione delle comunità piccole. Dati descrittivi.....</i>	<i>170</i>
<i>2.4. Dipendenza del voto dalla dimensione demografica. A quale decili appartengono le comunità che hanno votato negativamente nei referendum? .....</i>	<i>172</i>

<b>3. Come votano i Comuni nei referendum consultivi? Propensione al voto delle amministrazioni di dimensione più “grande” e più “piccola”.....</b>	<b>174</b>
<b>4. La dipendenza della dimensione demografica dal voto nei referendum: la maggiore probabilità di votare favorevolmente dei Comuni di dimensione più “grande”.....</b>	<b>177</b>
4.1. <i>Le comunità degli ultimi cinque decili hanno quattro volte di più la probabilità di votare “SI” al referendum consultivo.....</i>	<i>178</i>
4.2. <i>La comunità più “grande” della proposta di legge ha ventotto volte più probabilità di votare “SI” al referendum.....</i>	<i>180</i>
<b>5. Conclusioni. Le comunità più grandi hanno maggiore probabilità di votare favorevolmente ai referendum.....</b>	<b>183</b>

**Capitolo 7 - Quali sono le variabili dipendenti dal voto che sono in grado di spiegare quello che è finora successo? ..... 187**

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>187</b>
<b>2. Spiegare la propensione alla fusione dei territori utilizzando modelli multicriteriali... ..</b>	<b>188</b>
2.1 <i>Il modello causale multicriteriale e la sua efficacia .....</i>	<i>190</i>
2.2 <i>Il modello delle “componenti principali” e la sua efficacia .....</i>	<i>220</i>
<b>3. Confronto dei risultati dei modelli: la spiegazione dei casi comuni di fallimento ..</b>	<b>239</b>
<b>4. Le comunità dei cluster meno numerosi rifiutano sempre la fusione. ....</b>	<b>241</b>
<b>5. Attrattività turistica ed incidenza di entrate extratributarie. Variabili dipendenti dal voto negativo delle comunità locali .....</b>	<b>247</b>
<b>6. Conclusioni. Policy differenziate in base alle caratteristiche delle comunità locali.....</b>	<b>249</b>

**Capitolo 8 – Conclusioni. Le comunità piccole sono quelle meno propense a votare favorevolmente nei referendum consultivi..... 253**

## **ALLEGATI**

<b>Appendice statistica .....</b>	<b>265</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>303</b>
<b>Fonti giuridiche .....</b>	<b>309</b>

## Introduzione

L'oggetto di questa Tesi riguarda la diversa propensione dei Comuni e delle loro comunità di abitanti ad esprimersi in merito alla fusione quando sono chiamate al voto nei referendum consultivi obbligatori.

Il titolo della Tesi è il seguente: *“I Comuni più piccoli sono maggiormente propensi a fondersi?”*

Con la domanda riportata nel titolo si vuole porre particolare attenzione alla capacità delle politiche pubbliche adottate in materia di fusioni di stimolare l'interesse dei piccoli Comuni italiani. Le fusioni di Comuni hanno attirato di recente una rinnovata attenzione da parte del legislatore italiano, soprattutto al seguito del perdurare della crisi economica e della necessità di adottare urgentemente delle politiche di austerità per il contenimento della spesa pubblica.

La necessità di realizzare un numero consistente di fusioni di Comuni in Italia, con l'adozione del disegno di riordino istituzionale complessivo contenuto nella L. 56/2014 (Delrio) e l'avvio delle politiche di austerità che hanno coinvolto anche gli enti locali, è divenuta un aspetto determinante per raggiungere l'obiettivo della riforma organizzativa anche a causa del venir meno delle Province.

Il sottotitolo della Tesi è il seguente: *“Politiche di fusione, referendum e redistribuzione del potere”*

Con la frase contenuta nel sottotitolo della Tesi si vuole evidenziare in particolare la natura redistributiva delle politiche di fusione, nelle quali viene ridefinita una leadership locale di tipo economico e politico ed in cui il livello di conflitto potenziale tra le parti può essere molto alto.

Nelle fusioni di Comuni, anche se l'iniziativa può essere avviata a livello politico locale, la scelta finale spetta sempre ai cittadini delle singole comunità che si esprimono sulla fusione nei referendum consultivi obbligatori. Nella scelta decisionale effettuata dai residenti i vantaggi finanziari ed i contributi economici finiscono per sommarsi algebricamente con i rischi “reali” o “percepiti” della fusione, determinando l'esito referendario.

Finora tutte le ipotesi contenute negli studi scientifici in materia di fusione sostengono che sono le piccole comunità quelle che avrebbero dovuto fondersi, in quanto inefficienti da un punto di vista dimensionale ed amministrativo, dunque per questo non più in grado di erogare i servizi alle loro rispettive popolazioni. Tra gli studi più importanti menzioniamo il rapporto

Sose e l'approccio contenuto nei lavori di Irpet in tema di fusioni di Comuni, i quali pongono entrambi al centro del loro ragionamento un ipotetico nesso di causalità tra la dimensione ridotta del Comune e la sua inefficienza amministrativa, che in questi lavori si è ritenuto possibile stimare attraverso il parametro dei costi amministrativi procapite sostenuti dalle popolazioni residenti.

Studiare ex post le peculiarità dei territori che hanno dimostrato una diversa propensione alla fusione nei referendum consultivi finora svolti non è ancora mai stato fatto in alcun documento scientifico, e questa Tesi rappresenta il primo caso in cui sono state ricercate le variabili maggiormente dipendenti dal voto espresso dalle popolazioni, che siano in grado di spiegare quello che è finora successo.

La conoscenza delle variabili maggiormente dipendenti dal voto delle popolazioni sulla fusione consente di evidenziare le "peculiarità" di quei territori che si sono dimostrati insensibili agli incentivi finanziari e le principali caratteristiche delle popolazioni che invece hanno accolto con interesse questo tipo di strategia politica. Inoltre riconoscere le "differenti" caratteristiche di partenza da cui dipende anche la diversa propensione al voto delle comunità locali potrebbe consentire al legislatore di sperimentare per questi Comuni delle politiche pubbliche in materia di fusione, che siano "differenziate", dunque studiate in base alle diverse caratteristiche dei territori italiani segmentando la popolazione come avviene ad esempio nel marketing ogni volta che occorre lanciare sul mercato un nuovo prodotto commerciale.

Questa Tesi si compone di due parti.

La prima parte è composta dai primi tre capitoli ed è utile per fornire alcune informazioni sulle tipologie di strumenti di policy che sono stati utilizzati in Italia ed in altri Stati europei, sull'origine della frammentazione dei Comuni in Italia, sull'attuale consistenza dei piccoli Comuni nelle regioni italiane e sui dati quantitativi e qualitativi delle fusioni finora svolte in Italia.

La seconda parte della Tesi è composta dai restanti quattro capitoli, che riguardano la parte di analisi statistica utilizzata prima per confermare l'esistenza di una correlazione negativa tra la classe dimensionale comunale ed i suoi maggiori costi amministrativi, poi per verificare il nesso di causalità che presuppone una maggiore propensione alla fusione delle comunità più piccole, in quanto residenti in realtà amministrative ritenute inefficienti. Infine è stata operata la ricerca delle variabili maggiormente dipendenti dal voto espresso nei Comuni dalle

popolazioni residenti nel corso dei referendum consultivi finora svolti in Toscana.

Nel **capitolo uno** sono stati evidenziati i principali strumenti di policy utilizzati in Italia e nelle altre nazioni europee per affrontare il problema del riordino degli enti locali, con particolare riferimento alle caratteristiche degli strumenti volontari (voluntary) e alle politiche coercitive (compulsory).

Nel **capitolo due** sono stati forniti i dati quantitativi e qualitativi sulla situazione dei Comuni Italiani. Per lo scopo sono state utilizzate alcune informazioni contenute negli “Atlante dei Piccoli Comuni Italiani” degli anni 2010, 2011 e 2012 redatti annualmente da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani). L’ultima parte del capitolo è stata dedicata all’analisi delle caratteristiche principali dei piccoli Comuni nelle regioni italiane ed è stata giustificata la scelta metodologica di operare l’analisi sulla propensione dei territori alla fusione osservando i dati relativi alle fusioni tentate in Toscana nel periodo 2013-2015.

Nel **capitolo tre** sono stati evidenziati i principali passaggi legislativi degli ultimi venti anni in materia di fusione di Comuni con particolare riferimento al caso della Toscana ed all’attuale testo della l.r. 68/2011. Sempre in questo capitolo sono stati forniti alcuni elementi qualitativi e quantitativi sulle fusioni realizzate in Italia e in Toscana fino alla fine dell’anno 2015.

Il **capitolo quattro** contiene i principali aspetti metodologici utilizzati nel corso della Tesi, in particolare le modalità di costruzione della matrice dati, i motivi per i quali è stato deciso di utilizzare un approccio metodologico di tipo multicriteriale per spiegare la diversa propensione dei territori e la tecnica utilizzata per la suddivisione in cluster della popolazione di analisi.

Nel **capitolo cinque** sono state affrontate le prime tre domande cognitive, le quali cercano di rilevare la correlazione negativa tra la dimensione demografica comunale ed i suoi costi amministrativi (domanda uno: *“i Comuni più piccoli sostengono maggiori costi amministrativi?”*) e le diverse caratteristiche della spesa procapite dei Comuni rurali rispetto a quelli urbani, sia sotto l’aspetto quantitativo che qualitativo (Domanda due: *“le amministrazioni più piccole sostengono maggiori costi totali?”*; domanda tre *“sia i Comuni piccoli che quelli grandi erogano le stesse tipologie di servizi?”*).

Nel **capitolo sei** è stata valutata la sostenibilità del nesso di causalità tra la dimensione ridotta del Comune e la sua inefficienza amministrativa attraverso l’analisi della maggiore propensione alla fusione dimostrata con il voto nei referendum consultivi finora svolti in

Toscana dalle popolazioni residenti nei Comuni più piccoli (domanda quattro: *“Sono le comunità dei Comuni più piccoli quelle maggiormente propense a votare favorevolmente nei referendum consultivi?”*)

Nel **capitolo sette** sono state ricercate le variabili dipendenti dal voto espresso dalle comunità locali nei referendum consultivi sulla fusione, al fine di rilevare quelle in grado di spiegare buona parte dell’esito delle fusioni finora tentate in Toscana. Per questo scopo sono stati sperimentati due modelli multicriteriali, che sono stati utilizzati per segmentare i Comuni in base alle loro diverse caratteristiche e per rispondere alla domanda cognitiva numero cinque *“quali sono le variabili dipendenti dal voto espresso dalle popolazioni residenti nei referendum consultivi?”*

Infine il **capitolo otto** è stato dedicato alle conclusioni. Esso contiene una prima parte in cui sono stati riepilogati i risultati osservati nel corso dell’analisi svolta, dove è emerso il fatto che i Comuni più piccoli, nonostante le loro comunità siano quelle che sostengono a livello procapite i maggiori costi amministrativi, sono state quelli che hanno finora prevalentemente votato in maniera negativa nei referendum consultivi svolti sulle fusioni in Toscana. Questo evidenzia dunque che il nesso di causalità tra la dimensione ridotta e l’inefficienza amministrativa, calcolato tramite il parametro standard dei costi procapite, non è stato in grado di spiegare quello che è realmente successo finora. Diversamente l’utilizzo di modelli multicriteriali e la clusterizzazione dell’universo dei Comuni in cinque gruppi sono riusciti a spiegare oltre l’85% dei risultati finora emersi nei referendum consultivi, evidenziando anche le variabili maggiormente dipendenti dal voto espresso nelle comunità.

La seconda parte di questo capitolo è dedicata alle considerazioni personali ed agli spunti di riflessione maturati nell’esperienza fatta in questa Tesi. Soprattutto in considerazione del fatto che finora l’assunto della “dimensione ottimale” non si è rilevato una strategia in grado di favorire le fusioni. Il concetto di dimensione “ottimale” delle amministrazioni locali è a mio avviso forviante della reale situazione in quanto dall’analisi è emerso che non esiste uniformità tra i Comuni per capacità di spesa, dove i piccoli Comuni in alcuni casi possono essere anche più efficienti di quelli grandi e dove la “percezione” dei bisogni di servizi locali potrebbe essere diversa nelle realtà rurali rispetto a quelle urbane o metropolitane.

Per questi motivi si ritiene che l’analisi multicriteriale, con l’utilizzo di variabili in grado di evidenziare le diverse caratteristiche dei Comuni, e la suddivisione in cluster dell’universo delle amministrazioni, come avviene nelle tecniche di marketing, sia la scelta metodologica migliore per progettare policy in materia di fusione che coinvolgano maggiormente i territori.

# Capitolo 1 – Gli strumenti di policy. Le strategie Nazionali

## 1. Introduzione

Soprattutto negli ultimi dieci anni, il legislatore italiano ha puntato sull'istituto delle fusioni di Comuni individuandolo, nel disegno politico di riassetto complessivo del sistema delle autonomie locali, come un obiettivo da utilizzare in risposta alle politiche di austerità imposte a livello europeo.

La legislazione italiana è caratterizzata dalla scelta di implementare la riforma mediante un progetto a base volontaria dove nell'ottica del decisore, i Comuni, soprattutto i più piccoli, avrebbero dovuto fondersi grazie ai cospicui incentivi economici erogati in favore delle nuove amministrazioni istituite dalle fusioni.

Nei paesi Europei, Italia compresa, la necessità di semplificare l'assetto dello Stato è stata una esigenza avvertita già negli anni '70, quando le risposte urgenti su temi quali lo sviluppo economico, la competizione tra Stati, nuove richieste di servizi e di welfare da parte della cittadinanza necessitavano già allora, per essere efficaci, della definizione di un progetto politico di ridisegno complessivo di tutti i livelli di governo.

Ogni governo nazionale nel rispetto delle relative Costituzioni, ha cercato di progettare le strategie di policy più idonee a risolvere, o almeno provare a farlo, questo tipo di problematica. Alcuni, come ad esempio la Gran Bretagna, la Danimarca, la Svezia ed il Belgio, hanno attuato le prime riforme già prima degli anni '70 in una fase di sviluppo economico, altri, come l'Italia, la Spagna e la Francia lo hanno affrontato solo negli ultimi anni ed a fronte del perdurare della crisi economica che ha investito l'Europa.

Nel caso italiano le politiche di austerità adottate in risposta alla crisi economica mondiale non vanno considerate come la causa scatenante del problema del numero di Comuni, ma solo l'ultimo evento esterno che ha contribuito a rendere l'intervento ancora più urgente per la tenuta del sistema nel suo complesso. La "frammentazione" dei Comuni italiani affonda le sue radici storiche addirittura all'epoca dell'Unità d'Italia del 1861, quando fu preferito di non decidere, assegnando funzioni uniformi alle amministrazioni locali a prescindere dalla loro dimensione demografica, invece che prevedere già allora ad operare una differenziazione di tipo funzionale tra Comuni grandi e Comuni piccoli.

La tempistica con la quale gli Stati hanno reagito alla questione sopra esposta negli ultimi cinquanta anni non è l'unico elemento che distingue il nostro paese dalla maggioranza degli altri Stati europei. Infatti molti degli Stati "pionieri" hanno progettato politiche di tipo coercitivo (compulsory), imponendo le decisioni dall'alto ai loro territori locali, mentre, altre nazioni, come il nostro paese, hanno preferito (o dovuto) progettare policy a base volontaria (voluntary) incentivando l'iniziativa locale con contributi economici.

### **1.1. Gli strumenti di policy coercitivi (compulsory) e strumenti volontari (voluntary)**

Qualsiasi progetto di riforma è basato su un modello logico che lo caratterizza, sia riguardo alle azioni propedeutiche da implementare, che nelle reazioni delle popolazioni target alle iniziative messe in campo dal decisore. La strategia del progetto politico dell'intervento dipende da diversi vincoli di contesto nazionale ed europeo, da vincoli giuridici, culturali, storici e politici, i quali contribuiscono tutti insieme a condizionare l'implementazione della soluzione di policy del decisore politico.

I principali strumenti a disposizione dei legislatori nazionali si possono distinguere in due tipologie: 1) strumenti coercitivi (compulsory); 2) strumenti a carattere volontario (voluntary).

Lo strumento coercitivo si basa sulla definizione di decisioni e regole dall'alto, per poi farne discendere l'attuazione al livello inferiore. Spetta al livello gerarchicamente più elevato individuare la migliore strategia per affrontare il problema complessivo (condiviso da tutti i livelli), la cui attuazione dipende anche dal grado di fiducia e di legittimazione che ha il centro decisionale rispetto alla periferia. Questo approccio si struttura e sistematizza attraverso una riflessione razionale e prevede uniformità di attuazione e regole e comportamenti attuativi certi. Ogni passaggio è definito in modo logico dando alla strategia complessiva un carattere sostanziale e formale.

Per il successo di questo tipo di strategia devono essere presenti alcuni aspetti nel contesto in cui si attua la policy:

- 1) obiettivi chiari definiti dal decisore che siano coerenti anche con le altre scelte iniziali effettuate;
- 2) sostanziale omogeneità dei soggetti coinvolti nel processo attuativo;

- 3) forte legittimazione dell'autorità gerarchica da parte dei soggetti attuatori;
- 4) risorse e capacità da parte del centro decisore di controllare l'attuazione ed erogare sanzioni.

Lo strumento volontario invece è caratterizzato da regole generali definite dal livello gerarchicamente più alto e dall'iniziativa delegata al livello più basso, al quale è anche riservato l'onere dell'attuazione. Una differenza sostanziale con la strategia precedentemente descritta consiste nel fatto che in questo caso l'iniziativa è nell'autonomia del livello gerarchicamente inferiore. Per questo, nelle strategie volontarie, sono previsti dei meccanismi incentivanti per favorire l'attuazione della politica dal livello inferiore.

Le strategie volontarie hanno il vantaggio di essere attuabili anche in contesti meno omogenei o dove il decisore politico non goda di una forte legittimazione popolare, mentre lo svantaggio per livello superiore è perdere la gestione diretta dell'attuazione, potendo esso definire soltanto le regole generali e definire strumenti incentivanti attraverso i quali indirizzare l'iniziativa e l'attuazione della politica pubblica. Per il successo di questo tipo di strategia devono essere presenti alcuni aspetti:

- 1) obiettivi generali ed incentivi chiari e conosciuti;
- 2) Omogeneità di attuazione dei soggetti coinvolti nel processo d'implementazione;
- 3) forte legittimazione locale dei soggetti attuatori;
- 4) risorse finanziarie da distribuire, monitoraggio dell'attuazione e meccanismi sanzionatori.

Gli Stati Europei come la Gran Bretagna, la Svezia, il Belgio, la Finlandia, hanno già approntato negli anni '70, in una fase di forte decentramento amministrativo e di sviluppo economico alcune riforme di tipo coercitivo sul sistema complessivo degli enti locali, riducendo nel tempo il numero delle istituzioni comunali. Altri, come l'Italia, la Spagna e la

Francia hanno effettuato queste riforme solo negli ultimi anni ed in una fase politica di accentramento di poteri ed in un contesto di austerità economica.

La motivazione di questo ritardo attuativo e della diversa strategia di policy adottata da parte di questi ultimi Stati è stata in parte determinata dal retaggio storico culturale nazionale e dalla scarsa capacità del governo, negli ultimi anni sempre più in crisi di legittimazione popolare anche a causa delle politiche di austerità imposte a livello europeo, di potere agire con strumenti più incisivi nei confronti dei territori comunali.

L'orientamento politico di individuare la popolazione target della policy nei Comuni più piccoli, è stata determinata sia dalla loro numerosità che da fatto che le comunità locali più piccole sono quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi e totali a livello procapite. Ciò si ipotizza sia direttamente riconducibile alla loro inefficienza amministrativa, dovuta principalmente alla loro dimensione inferiore rispetto a quella definita come "ottimale".

## **1.2. Le fusioni di Comuni: referendum e redistribuzione del potere locale**

L'aspetto precedentemente accennato secondo il quale la scelta della tipologia di strumento di policy di tipo volontario, invece che di tipo coercitivo fatta da alcuni Stati tra cui l'Italia, è stata in parte condizionata dall'impossibilità politica del governo, sempre più in crisi di legittimazione popolare anche a causa del perdurare delle politiche di austerità imposte a livello europeo, di attuare qualsiasi soluzione imposta dall'alto ai singoli territori, merita una riflessione sull'utilizzo dello strumento della fusione rispetto ad altre soluzioni di tipo associativo. Essa potrebbe rischiare nel tempo di rivelarsi la soluzione con maggiori aspetti di criticità attuative per raggiungere l'obiettivo auspicato dal decisore politico in quanto, a differenza degli altri strumenti associativi a disposizione dei Comuni, la fusione è una politica caratterizzata dall'irreversibilità del processo e da un meccanismo di redistribuzione del potere politico ed economico locale dei Comuni estinti.

Essendo la fusione al tempo stesso una policy costitutiva e redistributiva, il conflitto è sempre presente in essa ed occorre gestirlo con continue mediazioni politiche da parte dei soggetti proponenti. Questo lato della fusione, intesa come meccanismo di redistribuzione del potere locale, pone in rilievo come la volontà politica dei proponenti di favorirla rispetto ad altri strumenti a carattere associativo si scontri con le resistenze di "nicchie" di potere locale.

E' proprio quest'ultimo aspetto che ne rende particolarmente complessa e potenzialmente difforme l'attuazione in ogni realtà, perché le risorse da "redistribuire" in ogni territorio

possono essere molto diverse. Questi aspetti vanno esplorati preventivamente e presidiati costantemente da parte dei soggetti proponenti, in ogni sua singola fase, con analisi di fattibilità che tengano conto non soltanto di fattori economici, ma che evidenzino anche le diverse condizioni dei Comuni aspiranti in termini di risorse economiche locali, risorse sociali e politiche da redistribuire.

Vista la posta in gioco che c'è nei casi fusione, in termini di redistribuzione del potere politico, economico e sociale locale, e data la sua irreversibilità, è opportuno analizzare la fattibilità delle ipotesi di fusione di Comuni attraverso modelli di tipo multicriteriale, in quanto gli unici in grado di considerare anche aspetti di natura diversa, che altrimenti rischierebbero di rimanere esclusi dalla valutazione monocriteriale basata sui costi e benefici economici.

## **2. Le riforme del sistema delle autonomie locali nei paesi Europei**

Il problema della riduzione dei costi amministrativi e delle funzioni da assegnare agli enti locali dei rispettivi ordinamenti per la necessità di contenimento delle spesa pubblica è stato, ed è ancora oggi, un tema molto percepito e attuale, in cima all'agenda politica delle priorità dei governi nazionali europei ed extra europei.

La scelta della strategia politica per definire il nuovo assetto del sistema di governo, come è stato accennato nel paragrafo precedente, è stata diversa tra gli Stati Europei ed ha in parte contribuito a generare effetti distinti. L'approccio scelto dagli Stati è dipeso da diversi aspetti, tra cui, l'ordinamento Costituzionale, la tradizione e la cultura, i rapporti di forza tra centro e periferia e la loro legittimazione popolare, nonché la fase politica ed economica europea.

Ad esempio grazie ad un approccio di tipo coercitivo<sup>1</sup> in Gran Bretagna già nel secolo scorso, tra il 1960 e il 1975, il numero di Municipalità era sceso da 1.349 a 521 (-61%), oppure in Danimarca dove prima<sup>2</sup> con la riforma del 1970 si era prodotta una drastica riduzione dei Comuni che sono passati in pochi anni da 1.389 a 275 (-80%). L'assetto istituzionale della

---

<sup>1</sup> A. SANCTON, *Menger mania: the assault on local government*, McGill-Queen's University Press, Montreal, Québec, 2000, p.46

<sup>2</sup> Essa viene descritta come "*the first, the most prolonged and in many ways the most complicated and radical reform of the entire complex of local government reform*" da K. HASSEN, *Towards a new Municipality?* in Aalborg University Press, n., 1996, p.6

Danimarca fu investito da una ondata di accorpamenti forzati nel giugno 2004 dove il governo danese stabilì la soppressione forzata dei Comuni sotto i 30.000 abitanti con l'obbligo per quelli più piccoli di selezionare il partner con cui unirsi per raggiungere questa soglia minima. Non solo, nel 2007 il governo della Danimarca decise di proseguire e completare il percorso di revisione complessiva del sistema degli enti locali che, dal 1970 si erano già ridotti del 80% arrivando a riconoscere alla conclusione di questa terza riforma<sup>3</sup> soltanto 98 sui 1.389 Comuni presenti nel 1970 (-93%). Il percorso a fasi successive che ha coinvolto i Comuni danesi è simile al processo che si è sviluppato in Germania dove i Länder tedeschi hanno proseguito lungo il sentiero delle fusioni, con modalità simili a quelle danesi, concedendo in una prima fase la libertà ai territori di scegliere il partner, con l'unico vincolo del raggiungimento della dimensione minima, poi agendo con strumenti coercitivi: ad agosto 2015 il numero dei Comuni della Germania era di 11.092.

Anche altri Stati Europei che hanno utilizzato strumenti volontari come la Finlandia, l'Olanda, il Belgio e la Svezia hanno ottenuto una riduzione dei Comuni consistente, così anche altri Stati non membri della Comunità Europea, come Islanda<sup>4</sup> e Svizzera<sup>5</sup>: l'Islanda è passata dai 229 enti del 1950 agli attuali 74 (-67%), mentre in Svizzera tutti i quattro cantoni sono riusciti complessivamente a diminuire il numero dei Comuni, portandoli dai 3.021 del 2014 agli attuali 2.352 (-22%).

Le fusioni di Comuni in Italia dal 1991 al 2016 sono state 69 di cui 60 negli ultimi tre anni (il 87% del totale). Ciò è dovuto in parte al fatto che l'Italia ha avviato questo tipo di processo più tardi rispetto ad altri Stati ed in parte al fatto che nel nostro paese è mancata fino a pochi anni fa una riforma organica che approcciasse la materia in modo complessivo. Al ritardo ha contribuito in parte anche la bassa legittimazione popolare del governo, aggravata dal perdurare della crisi economica e dalle politiche di austerità imposte a livello europeo agli Stati membri, che hanno contribuito ad aumentare l'incapacità politica del centro di poter sostenere soluzioni coercitive sui territori locali anche se di piccola dimensione.

La prima legge di riforma organica sul tema è stata approvata soltanto nel 2014, con la legge Delrio (L. 56/2014), come precedentemente detto emanata in una situazione di emergenza

---

<sup>3</sup> J.BLOM-HANSEN, *Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 33, n. 1, 2010, p. 51 ss

<sup>4</sup> V. KARLSSON, *Amalgamation of Icelandic Municipalities, Average Cost, and Economic Crisis: Panel Data Analysis*, in *International Journal of Regional Development*, vol. 2, n. 1, 2015, p. 20

<sup>5</sup> C. KAISER, *Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State: The Swiss Case*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 37, n. 10, 2014, p. 626

nazionale per il perdurare della crisi economica ed inserita in un contesto complessivo di politiche pubbliche, tutte governate dal principio dell'austerità.

E' più ragionevole effettuare un confronto con i risultati ottenuti in tema di fusioni dal nostro paese con quelli registrati in Francia ed in Spagna, per il fatto che l'agire è in queste nazioni, come per l'Italia, apparso in via di urgenza, in un contesto di austerità e di forte riaccostamento di poteri amministrativi. Inoltre con questi Stati l'Italia condivide tra l'altro anche la scelta dell'approccio, essendo in tutti questi casi stato preferito un metodo basato sul sistema volontario incentivato da contributi economici in favore dei soggetti attuatori.

In Spagna con la riforma del 2013 si è previsto, diversamente da quanto originariamente pensato dal legislatore, di potenziare il ruolo delle provincie come ente di coordinamento delle funzioni delegate ai Comuni, sempre in Spagna si è registrato un solo caso di fusione<sup>6</sup> e la resistenza degli attuali 8.122 Comuni.

In Francia, che vanta una maggiore tradizione in tema di riassetto dei livelli di governo rispetto all'Italia, con la riforma del 2014, che si inserisce nel solco delle politiche già avviate a partire dal 1992, si è assistito già dal 2015 alla realizzazione di 300 fusioni<sup>7</sup> che hanno coinvolto 1.013 unità locali. In questo periodo la Francia è riuscita per la prima volta nella sua storia a scendere sotto la soglia dei 36.000 Comuni.

## **2.1. La riforma del sistema delle autonomie locali francesi del 2014**

In Francia la legge "Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles", è stata approvata a gennaio 2014. Il testo definitivo del progetto di legge è stato depositato in Parlamento su iniziativa del governo, presentato il 10 aprile 2013 dal Ministro della riforma di Stato, approvato in prima lettura, con modifiche, dal senato il 7 ottobre 2013, ed in seguito dall'Assemble nazionale con modifiche il 12 dicembre 2013, ed è stato

---

<sup>6</sup> M.A. A. RIAS MARTÍNEZ, *La fusión de municipios*, in M.ALMEIDA RREDA,C.TUBERTINI,P.CRUIZ SILVA (a cura di), *La Racionalización de la Organización Administrativa Local*, cit., pp. 135-136, uno dei motivi del fallimento risiede nelle modalità di approvazione del convenio de fusión, che avviene a maggioranza semplice degli elettori dei Comuni interessati: gli organi di governo, a fronte della facilità con cui un accordo potrebbe essere raggiunto, non si arrischiano a proporlo ai propri cittadini.

<sup>7</sup> Ad oggi in Francia si contano 35.945 Comuni, stando ai calcoli della Direction Générale des Collectivités Locales(DGCL), riportati su [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com). Nel Novecento era stata la c.d. loi Marcellin, del 16 luglio 1971, a promuovere gli accorpamenti, per un totale di 928 fino al 1999 (benché, nel contempo, si siano verificate anche 180 "défusions", ossia disgregazioni di Comuni precedentemente fusi): si veda il *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales* a cura del Senato francese, Rapport n. 169, 2009-2010, su <http://www.senat.fr/rap/109169/109-16921.htm>

definitivamente approvato dall'Assemblea nazionale e dal senato il 19 dicembre 2013, in un testo messo a punto in Commissione mista paritaria. La legge è stata poi promulgata il 27 gennaio 2014 e pubblicata nel Journal officiel de la République il 28 gennaio. In seguito ad un ricorso del 26 dicembre 2013, la legge è stata sottoposta al vaglio del Conseil constitutionnel che ha reso la propria decisione il 23 gennaio 2014, dichiarando la conformità della legge alla costituzione, formulando solo una riserva d'interpretazione sul cumulo delle funzioni tra il Comune e il Presidente della metropoli di Lione. Nella riforma francese degli enti locali viene esplicitata l'intenzione di avviare una ambiziosa riforma dell'amministrazione pubblica statale articolata in più fasi.

La prima di esse è la creazione di una nuova entità territoriale, la Métropole, che si va ad affiancare ai tradizionali Comuni e Dipartimenti, antiche istituzioni caratterizzanti il sistema delle autonomie territoriali francesi. Già nei primi anni '90 vi erano stati degli esperimenti istituzionali di integrazione organica tra Comuni realizzati mediante l'utilizzo di formule aggregative e di integrazione funzionale tra enti comunali, fondate sull'esercizio congiunto di competenze locali come i Consorzi intercomunali a competenza unica, Consorzi intercomunali a competenze multiple. Inoltre vi erano i Distretti urbani sovra-comunali, ed ancora le Comunità urbane e, più di recente, le Comunità di Comuni e le Comunità di città. Queste ultime sono riferite ad agglomerati di Comuni con una popolazione complessiva non inferiore a 200.000 abitanti, soglia demografica minima per distinguere la "vocazione urbana" delle Comunità di città, rispetto alla "vocazione rurale" delle Comunità di Comuni.

Le competenze delle Comunità di Comuni in Francia riguardavano già allora alcuni settori individuati dalla legge come la gestione delle risorse ambientali e l'assetto del territorio, nonché per gli interventi finalizzati allo sviluppo economico locale. A queste competenze definite obbligatorie dalla legge i Comuni avevano la facoltà di aggiungerne altre.

Nel caso francese, già con una legge del 1992, si era prevista l'istituzione della Commissione dipartimentale di cooperazione intercomunale, organismo presieduto dal Prefetto, e di cui facevano parte i rappresentanti dei Consigli municipali compresi nel Dipartimento.

Un'altro intervento normativo sugli enti locali francesi si è poi avuto nel luglio 1999 dove, volendo perseguire lo scopo di rafforzare e semplificare il quadro istituzionale delle forme associative delle collettività locali, in Francia, fu prevista la creazione di tre strutture intercomunali, destinate a prendere progressivamente il posto degli EPCI (établissements publics de coopération intercomunale) esistenti, esse sono:

- 1) le Comunità urbane che si estendono su una porzione di territorio con oltre 500.000 abitanti;
- 2) le Comunità di agglomerazione, comprendenti un'area urbana con più di 50.000 abitanti e un Comune-centro che conta più di 15.000 residenti;
- 3) le nuove Comunità di Comuni per le aree urbane abitate da meno di 15.000 persone.

La revisione operata in Francia sui Dipartimenti ne ha previsto la riduzione. Il Dipartimento, in quanto struttura più antica (la sua istituzione risale alla Rivoluzione Francese) è tutt'oggi l'ente locale più sentito dai cittadini francesi. Esso si occupa di buona parte dei servizi locali: servizi sociali e sanitari (assistenza agli anziani, assistenza all'infanzia, assistenza ai disabili, agenzie di collocamento), istruzione, cultura e gestione del patrimonio artistico (gestione delle scuole medie e delle biblioteche), ambiente e trasporti (trasporti extra-urbani, porti, aeroporti, gestione di spazi naturali e laghi).

L'attuale progetto di riforma prevede per i Dipartimenti e le Regioni francesi di proseguire nel solco del piano di riforma e del decentramento avviato dal Presidente François Mitterrand nel 1982, ma non trasferendo semplicemente competenze specifiche agli enti locali come era avvenuto nel 2004<sup>8</sup> e nel 2010<sup>9</sup>, bensì mirando al più alto obiettivo politico di rinforzare l'efficacia dell'azione pubblica, sia nazionale che locale, e di migliorare la qualità dei servizi pubblici, appoggiandosi alle collettività territoriali e chiarendo le modalità di esercizio delle loro competenze. Viene ripristinata nell'attuale riforma la clausola della competenza generale dei Dipartimenti e delle Regioni, e lo Stato potrà delegare alle collettività territoriali che facciano richiesta di competenze specifiche, che queste ultime eserciteranno a suo nome.

Relativamente all'assetto delle competenze la legge attribuisce una preferenza di competenza regionale per quanto attiene:

- 1) la gestione e lo sviluppo sostenibile del territorio;
- 2) la protezione delle biodiversità, il clima, la qualità dell'aria e l'energia;

---

<sup>8</sup> Legge 2004-809 del 13 agosto 2004

<sup>9</sup> Legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010

- 3) sviluppo economico, il sostegno all'innovazione, l'internazionalizzazione delle imprese e i trasporti;
- 4) sostegno all'istruzione superiore e alla ricerca.

Invece ai Dipartimenti è riservato ruolo preminente in materia di:

- 1) azione sociale;
- 2) sviluppo socio-economico e soluzione del problema delle risorse energetiche;
- 3) autonomia individuale e solidarietà dei territori.

Per quanto attiene infine i Comuni e i loro raggruppamenti (tra cui le nuove métropoles), sono assegnate della riforma francese competenze rafforzate in materia di:

- 1) mobilità sostenibile;
- 2) organizzazione dei pubblici servizi più prossimi al cittadino;
- 3) gestione del territorio;
- 4) sviluppo locale.

Ciascuna Regione in Francia dopo l'attuazione della riforma sarà dotata di un nuovo organo istituzionale, la conferenza territoriale dell'azione pubblica (CTAP), presieduta dal Presidente del consiglio regionale, con il compito di favorire l'esercizio concertato delle competenze delle collettività territoriali e dei loro raggruppamenti.

Nella Terza fase, non ancora implementata, si è prevista l'affermazione delle Città Metropolitane (métropoles), nei dipartimenti dell'Essonne, di Seine-et-Marne, della Val-d'Oise et dei Yvelines, per costituire delle EPCI (établissements publics de coopération intercomunale).

E' previsto nell'intervento legislativo in Francia che i Comuni interessati dovranno raggrupparsi formando collettività territoriali di almeno 200.000 abitanti e un progetto di

schema regionale di cooperazione intercomunale che dovrà essere predisposto dal prefetto entro il primo anno dalla nascita. Per ciascun territorio che ricomprende almeno 300.000 abitanti (all'interno del quale i Comuni mantengono la propria identità territoriale) è stato creato un consiglio composto da delegati dei Comuni inclusi nella porzione del territorio stesso.

Alle metropoli sono assegnate le competenze delle comunità urbane, in particolar modo l'approvazione del piano locale urbanistico e della relativa regolamentazione. In particolare dovranno predisporre un programma locale per il miglioramento della qualità della vita all'interno del territorio, che riguardi lo sviluppo urbanistico ed economico, gli alloggi sociali e gli alloggi per le persone in difficoltà, la prevenzione della delinquenza, il sostegno alla cultura, la tutela dell'ambiente e la lotta all'inquinamento dell'aria e all'inquinamento acustico, oltre ad un piano climatico-energetico specifico per il territorio metropolitano.

## **2.2. La riforma del sistema delle autonomie locali spagnole del 2013**

Anche in Spagna la riforma degli enti locali è arrivata dopo un lungo dibattito, a seguito della crisi economica che ha investito l'Europa ed insieme alle politiche di austerità imposte agli Stati nazionali dal livello europeo.

In Spagna l'assetto della precedente alla riforma del 2013 prevedeva alcuni particolari enti intermedi (province, unioni e comarche) tra Stato e Regioni. La Comarca in Spagna è una suddivisione storica delle province. Essa è equivalente al Distretto o alla Pieve nell'Italia del passato. In alcune comunità, come per esempio in Catalogna, le comarche sono enti locali istituiti per legge. In altre, come per esempio in Estremadura, la loro situazione non è così formale, tanto che corrispondono più o meno a regioni fisiche.

A partire dal 2010 una serie di proposte di legge di riordino territoriale furono avviate, ma, dopo una serie di criticità, un primo momento di rottura si è avuto con la vittoria elettorale del Partito popolare (Pp) nel 2011. Il Pp ha alimentato il dibattito pubblico sulla riforma del governo locale partendo dalla propria posizione assunta in campagna elettorale, ovvero dall'abolizione totale delle Unioni dei Comuni (mancomunidades).

Dopo una lenta riflessione sull'assetto degli enti locali in Spagna, nel corso del 2013 ha avuto avvio l'iter legislativo della riforma, ma con presupposti ben diversi da quelli iniziali: da l'ipotesi di totale abolizione delle forme intercomunali, il governo proponeva una loro abolizione selettiva, eliminando quelle non operative e lasciando in vita quelle che

rispondevano a determinati criteri di efficienza e di rigida disciplina di bilancio. Allo stesso tempo continuava a manifestarsi, diversamente da quanto inizialmente progettato dal legislatore, l'idea di rafforzare le province nel loro ruolo sussidiario di coordinatore nei confronti degli altri enti locali.

L'approvazione finale della riforma del governo locale in Spagna è avvenuta a dicembre 2013 con l'emanazione della L.27/2013. I punti essenziali della politica, resa urgente anche essa dal protrarsi delle policy di austerità imposte a livello europeo, che modifica dopo quasi trent'anni di attuazione la L. 7/1985<sup>10</sup>, ovvero la disposizione costitutiva della disciplina del governo locale in Spagna, hanno riguardato l'obiettivo di una nuova sistematizzazione delle attribuzioni di competenze tra gli enti locali e la riduzione delle competenze proprie comunali, in particolare delle province, il cui nuovo ruolo in Spagna, diversamente dalla strategia politica adottata in Italia, viene potenziato dalla recente riforma.

Le province hanno l'obiettivo di coordinare l'esercizio dei servizi obbligatori dei Comuni senza assumerne direttamente le competenze. La L. 27/2013 prevede che le province coordinino l'erogazione dei servizi obbligatori (rifiuti, fornitura e depurazione dell'acqua, illuminazione pubblica, manutenzione delle strade e collegamento viario tra i nuclei urbani) per i comuni sotto i 20.000 abitanti. Prevede inoltre che esse svolgano attività di supervisione e controllo dei costi comunali per l'erogazione dei servizi.

Quando il costo effettivo di questi servizi sia ritenuto eccessivo, la provincia propone al Ministero, di concerto coi Comuni, di coordinarli lei stessa o di affidarli a un'Unione di comuni. I Comuni possono anche continuare a gestire il servizio da soli se in grado di dimostrare costi effettivi inferiori a quelli proposti dalla provincia. Si ha dunque in Spagna una valutazione concertata del costo effettivo dei servizi e l'eventuale assunzione del coordinamento da parte delle province o delle unioni di tali servizi se si dimostra che ciò comporti risparmio per la popolazione dei Comuni.

L'esercizio delle forme associate tramite le Unioni di Comuni, invece, è stato lasciato dalla riforma praticamente inalterato. L'unico vincolo imposto alle Unioni è stato quello di adeguare i propri Statuti in modo preciso al nuovo testo normativo. Questo ha implicato per le Unioni precedentemente esistenti l'obbligo di avere competenze esclusivamente funzionali a realizzare opere o prestazioni necessarie affinché i Comuni riescano ad assolvere alle loro

---

<sup>10</sup> La legge sull'ordinamento locale preesistente era la L. 7/1985, che disegnava l'ossatura centrale della disciplina del governo locale in Spagna.

competenze e possano prestare alla cittadinanza i servizi a loro assegnati dalla legge. L'effetto ha determinato una rottura del disegno politico precedente a causa dalle esigenze di austerità. La fase politica della recedente riforma era di decentramento amministrativo e di espansione economica, in cui molte mancomunidades (Unioni) erano state create non per coordinare, ma avevano ruoli gestionali in materia di sviluppo economico, la promozione del turismo e del territorio o per gestire i servizi sociali<sup>11</sup>.

### **3. La legislazione italiana: scelta, vantaggi e criticità delle fusioni tra i Comuni**

Il policy design italiano ha scelto di utilizzare strumenti a carattere volontario in risposta alle esigenze di austerità imposte agli Stati nazionali dal livello europeo, demandando l'iniziativa in materia di fusioni di Comuni alla volontà dei singoli territori, incentivandoli nella scelta attraverso l'erogazione di ingenti finanziamenti statali e regionali a favore dei nuovi Comuni a partire dall'anno successivo alla fusione.

Il target del legislatore italiano sono i piccoli Comuni del territorio, che sono circa il 70% dei Comuni in Italia. Benché la legge non parli espressamente di piccoli Comuni, essi sono ritenuti essere quelli maggiormente inefficienti dal punto di vista amministrativo e non più in grado, per la loro dimensione "ridotta"<sup>12</sup>, di erogare i servizi alle loro comunità se non alzando la tassazione locale. La correlazione negativa tra i costi amministrativi procapite sostenuti dalla cittadinanza e la dimensione demografica ridotta è la soluzione decisionale che ha indirizzato principalmente la scelta del legislatore in favore della loro fusione.

L'istituto delle fusioni tra i Comuni è previsto nell'ordinamento italiano all'articolo 133 della Costituzione, in cui si legge: "*La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*". Tra le fonti gerarchiche dell'ordinamento è possibile trovare dei riferimenti espressi alla fusione dei Comuni all'interno degli articoli 15 e 16 del TUEL (Dlgs. 267/2000) ove si stabilisce, tra le altre cose, in coerenza con la Costituzione, che siano le Regioni con

---

<sup>11</sup> BOLGHERINI S., *Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia*, in Bolgherini S. e Messina P., a cura di, *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova, pp. 171-188.

<sup>12</sup> SOSE "*Rapporto verso l'Unione e la fusione di Comuni*", maggio 2014.

una loro apposita legge di fusione ad istituire i nuovi Comuni, prevedendo forme di partecipazione e ricorrendo al decentramento dei servizi dove possibile. Riguardo quest'ultimo aspetto è prevista dalla legge statale la possibilità di istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine, o all'interno di alcune di esse al fine di tutelare tutte le comunità originarie.

A differenza di altre politiche di riordino, come l'Unione di Comuni, la fusione ha la peculiarità di rappresentare un processo irreversibile, con cui si costituisce un nuovo soggetto comunale mediante l'accorpamento e la contestuale soppressione dei Comuni preesistenti alla fusione. L'irreversibilità che caratterizza questa tipologia la rende, oltre che maggiormente coerente con le politiche di austerità, anche un meccanismo di redistribuzione di potere politico, economico e sociale, i cui esiti sono influenzati dalle diverse condizioni di partenza e di prospettiva delle singole amministrazioni coinvolte nel processo di fusione.

I vantaggi<sup>13</sup> generati dalla fusione possano essere sia di tipo economico che di tipo organizzativo, distributivo e strategico:

- 1) I vantaggi di tipo economico sarebbero generati sia dalla riduzione dei costi diretti della politica per effetto del venire meno di almeno un organismo politico, che dai risparmi connessi alle presunte economie di scala, che dovrebbero realizzarsi nel medio periodo e nel caso di un nuovo ente di dimensione ottimale<sup>14</sup>, attestabile in circa 15mila – 25mila abitanti.
- 2) I vantaggi di tipo distributivo ed organizzativo sarebbero riconducibili all'aumento della capacità gestionale ed alla possibilità di migliore utilizzo della forza lavoro, che si ipotizza possa contribuire sia a colmare le differenze in termini di efficienza organizzativa delle realtà meno strutturate che in termini di maggiore specializzazione della forza lavoro.
- 3) I vantaggi di tipo strategico contribuiscono a rendere il nuovo ente più visibile a livello regionale, con conseguente maggiore potere contrattuale del nuovo Comune verso i livelli istituzionali di rango superiore. Oltre a questi vantaggi di tipo strutturale le fusioni comportano per il nuovo territorio l'arrivo di risorse economiche erogate sia

---

<sup>13</sup> IOMMI S. "Dimensione comunale ed efficacia: un aspetto meno noto della frammentazione istituzionale", in "Il governo locale in Toscana, identikit 2013", IRPET Regione Toscana, 2014, p. 43 – 48.

<sup>14</sup> SOSE "Rapporto verso l'Unione e la fusione di Comuni", maggio 2014.

dallo Stato che dalla Regione come incentivo per la realizzazione del disegno di riassetto istituzionale complessivo. Sono previsti incentivi economici Statali per dieci anni successivi alla fusione, oltre che lo sblocco dei fondi del patto di stabilità interno e la concessione di contributi regionali per cinque anni successivi all'istituzione del nuovo Comune.

Oltre a questi benefici esistono anche alcuni svantaggi “percepiti”<sup>15</sup> dalla comunità. Un ruolo cruciale è riservato alla possibile perdita di autonomia e di identità locale e alla “percezione” del rischio di perdere il controllo politico diretto sugli organismi di rappresentanza (*accountability*)<sup>16</sup> per effetto della maggiore crescita della dimensione comunale. Con il termine *accountability* si intende in campo politico un aspetto inscindibile del processo di delega. Esso prevede la possibilità di una valutazione da parte dell'elettorato, ed eventualmente una sanzione da parte delle cittadinanze ai rappresentanti politici, in merito all'operato dei politici.

Dunque anche la “percezione” dei rischi connessi al processo di fusione sconta la certezza della sua irreversibilità, rispetto ad altre politiche quali l'Unione dei Comuni, e l'incertezza dell'impatto della scelta sulla futura esistenza della comunità locale.

I vantaggi possono essere misurabili da parte dei soggetti proponenti la fusione, mentre lo stesso non si può dire rispetto ai rischi percepiti dalle singole comunità, perché non quantificabili dal punto di vista monetario e basati su giudizi di valore<sup>17</sup>. I vantaggi economici e gli svantaggi percepiti dalle comunità si sommano algebricamente tra loro e determinano gli esiti dell'intero processo nei referendum consultivi sulla fusione.

Dalle considerazioni precedentemente esposte emerge come l'aspetto politico sia rilevantissimo per il successo dei percorsi di fusione tra Comuni, in quanto esso è il principale elemento in grado di influenzare contenere il conflitto locale e agire sulla “percezione” della popolazione locale sui rischi e sui vantaggi della fusione tra Comuni. E' cruciale presidiare l'arena decisionale in ogni sua fase da parte dei proponenti politici per non rischiare che il dibattito locale diventi di dominio delle fazioni che si schierano contro l'ipotesi di fusione (imprenditori del NO).

---

<sup>15</sup> <http://www.fusionedeicomuni.it/vantaggi-e-svantaggi/>

<sup>16</sup> M. RICHARD, “*Accountability: An Ever-Expanding Concept?*”. in *Public Administration*, 2000

<sup>17</sup> H. A. SIMON, “*Causalità, razionalità, organizzazione*”, Il mulino, 1985

Tra i principali attori che possono giocare un ruolo determinante all'interno dell'arena decisionale e nel dibattito pubblico, soprattutto in contesti ricchi di risorse da redistribuire, ci sono gli stakeholders locali, i quali detengono parte del potere economico e politico a livello locale. Questi soggetti, per opportunità personale, potrebbero alimentare il senso d'identità (più o meno latente) presente in ogni territorio al fine di creare le condizioni favorevoli per generare un conflitto di tipo ideologico per raggiungere i loro scopi utilitaristici.

In sintesi, per quanto detto precedentemente, è l'aspetto politico che gioca un ruolo chiave sulla percezione della comunità locale e che deve governare ogni fase della fusione:

- 1) all'inizio, perché la fusione può essere avviata dai Consigli Comunali, dai comitati di cittadini o dagli organi legislativi regionali;
- 2) durante, perché la posta in gioco dell'intero processo necessita di confronti e negoziati politici locali continui;
- 3) alla fine, perché in ogni caso è previsto lo svolgimento di un referendum consultivo tra le popolazioni
- 4) dopo, perché i promotori possono essere considerati degli "imprenditori di policy" ed il destino è legato all'esito finale della fusione e alla capacità di mantenere le aspettative sui vantaggi delle comunità locali.

Tale complessità porta a rifiutare a priori l'idea di riuscire a semplificarlo attraverso formule ed ipotesi vincenti che possano essere valide per tutte le diverse realtà comunali: gli stessi incentivi potrebbero non essere di stimolo per favorire la fusione con altre realtà in alcuni contesti territoriali caratterizzati da particolari ricchezze da redistribuire (economiche, culturali, turistiche, identitarie).

Anche se le procedure possono essere disciplinate puntualmente nelle leggi, la fusione di Comuni è un processo dalle dinamiche potenzialmente critiche, le quali si giocano principalmente a livello locale e dove si scontrano interessi opposti. Il livello del conflitto tra le parti nelle politiche di fusione contribuisce a rendere ancora più incerta e disinformata la "percezione" dei vantaggi e dei rischi connessi alla fusione da parte della cittadinanza locale, la quale alla fine del processo di fusione è chiamata ad esprimersi sul punto nel referendum consultivo.

La fusione di Comuni è sia uno strumento politico di riordino degli enti locali che un meccanismo di redistribuzione del sistema di potere locale, dove la negoziazione politica continua tra le parti in gioco rappresenta per i proponenti il principale strumento da utilizzare per governare i conflitti ed indirizzare l'esito positivo del referendum.

La teoria della fusione come panacea di tutti i mali economici che affliggono il governo locale alla resa dei conti si è dimostrata irrealistica, e per certi versi potrebbe risultare anche pericolosa, perché crea aspettative per le comunità che si sono fuse ed induce a porre l'accento soltanto su aspetti economici tralasciandone molti altri. Le ragioni di carattere economico hanno un peso elevato nella scelta iniziale dei Comuni, forse decisivo, ma non sono solo questi interessi monetari che spingono alcune comunità locali a fondersi ed altre a rifiutare tale ipotesi: dopo tutto solo l'8% del debito pubblico italiano è scritto nei bilanci delle amministrazioni locali<sup>18</sup> mentre oltre l'80% è in carico allo Stato.

### **3.1. L'uniformità: origine del problema della frammentazione dei Comuni in Italia**

Il tema del riordino dei livelli di governo è di grande rilievo e si connette alla necessità di avere, in ogni settore di iniziativa pubblica e per l'erogazione di servizi ai cittadini, strumenti di intervento efficaci e allocati a livello dimensionale adeguato in grado di rispondere alle esigenze dei cittadini.

L'attuale articolo 118 della Costituzione italiana, riscritto con la riforma del Titolo V del 2001 adottata in una fase di decentramento amministrativo e di espansione economica, che non è stato modificato nell'attuale progetto di revisione Costituzionale, prevede l'assegnazione in prima istanza delle funzioni amministrative ai Comuni e fonda il riparto delle stesse tra gli enti territoriali sull'esigenza di un trattamento calibrato alla necessità di ciascun soggetto, riprendendo le parole<sup>19</sup> della legge Bassanini I – *“la differenziazione indica la premessa di un trattamento calibrato alla peculiarità di ciascun soggetto, l'adeguatezza intende l'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente le funzioni a garantire, anche l'esercizio in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni fondamentali, la sussidiarietà sotto intende l'assetto flessibile delle competenze ed acquista significato attraverso l'applicazione dei due criteri.”*

---

<sup>18</sup> G. TROVATI, *Regioni e Comuni: investimenti a rischio blocco*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2015, p.3.

<sup>19</sup> E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *AA.VV., Annuario 2002 – Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003, p.445.

Con l'Unità di Italia del 1861 si riconobbero per legge una miriade di Comuni, tanti quanti erano gli agglomerati abitativi spontaneamente formati entro i confini degli Stati preunitari. Riprendendo le parole di M.S. Giannini<sup>20</sup> : *“I Comuni, naturalmente, esistevano già secoli addietro, ma il giurista deve oggi dire in modo fermo e chiaro che non vi è un ponte tra il problema dei Comuni nello Stato moderno e la realtà dei Comuni dell'Evo medio”*. La scelta del 1861 è da ritenersi alla base della “frammentazione”<sup>21</sup> che connota il territorio italiano dove già nel 1861 si contavano 7.720 Comuni. Tra essi a dieci anni dall'unificazione, 800 registravano poco meno di 500 residenti e all'opposto qualche città già presentava una popolazione superiore ai 100.000 abitanti, prima fra tutte Napoli con 448.335 abitanti<sup>22</sup>.

Riprendendo un concetto espresso da E. Rotelli<sup>23</sup> sulla frammentazione in Italia :” *Il termine “frammentazione” viene qui utilizzato per la sua capacità descrittiva, benché non si ignori che esso fornisce una definizione forviante del fenomeno italiano, se non altro perché la suddivisione in frammenti presuppone una integrità precedente, che non c'è mai stata”*.

Nonostante le enormi differenze in termini di popolazione tra i Comuni e la generalità delle funzioni<sup>24</sup> assegnate ai Comuni in questa prima fase di storia d'Italia si scelse di imporre nell'ordinamento locale italiano il principio di derivazione franco-piemontese dell'uniformità e dell'omogeneizzazione delle strutture organizzative e delle competenze di tutti gli enti locali di pari livello, classificati alla stessa maniera a prescindere dalla popolazione residente, dall'estensione territoriale e dal contesto socio economico locale. La scelta originaria dell'uniformità amministrativa prevalse al tempo sia perché essa era considerata un baluardo dell'unità appena conquistata con fatica, sia perché con l'accentramento si potevano respingere i focolai di spinte centrifughe esercitate dalle aree più forti, sia perché l'uniformità si poneva quale diretta e univoca conseguenza del principio di uguaglianza dei sudditi di fronte al Re.

---

<sup>20</sup> M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p.12

<sup>21</sup> B. DENTE, *“Governare la frammentazione – Stato, Regioni ed Enti Locali in Italia (Governing Fragmentation – State, Regions and Local Authorities in Italy)”*, Bologna, il Mulino, 1985

<sup>22</sup> I dati statistici sono tratti dalla pubblicazione curata dalla FONDAZIONE IFEL, 1861-2011. *L'Italia dei Comuni, 150 anni di Unità*. Ograno, Roma 2011.

<sup>23</sup> E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n.1, 2009, p.147.

<sup>24</sup> ROMANO S., *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, volume II, parte I, 1908, ora ID., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giunfrè, Milano, 2003, p.427.

Nonostante i numerosi interventi sul tema del riordino istituzionale in Italia il rigido canone dell'uniformità amministrativa attraversò indenne la prima metà del novecento e non venne scalfito neanche dalla Costituzione repubblicana del 1948 che, pur inquadrando l'autonomia degli enti territoriali e il decentramento amministrativo tra i principi fondamentali (articolo 5 Costituzione italiana), stabiliva che questa autonomia dovesse essere esercitata nei limiti fissati dalla legge generale della Repubblica (articolo 128, oggi abrogato con la L.Cost. 1/2001).

Questo principio iniziò a dare i primi segni di inadeguatezza, in una fase di espansione economica, attorno agli anni '70 dove a seguito del progresso economico e dell'aumento delle necessità dei cittadini, la conseguente crescita del divario tra i Comuni di piccole dimensione quelli più grandi divenne più marcata.

Mentre in Italia iniziò il dibattito alcuni Stati come la Gran Bretagna, la Danimarca, la Svezia, il Belgio, iniziavano ad avviare le prime riforme organiche del sistema degli enti locali. Già nel 1971 Massimo Severo Giannini evidenziò l'errore dell'inerzia del legislatore che, rispetto a quanto era e stava emergendo in Italia, insisteva nel perseguire un regime omogeneo basato sull'uniformità amministrativa e proseguendo nell'errore di considerare i Comuni come se fossero una unica categoria da trattare in modo uniforme. Giannini individuò già al tempo l'irrazionalità di mantenere o considerare uguali ai Comuni più grandi i così detti "*Comuni polvere*", qualificati da lui senza circonlocuzioni in " *cose artificiali*" e, addirittura come "*ridicolaggi giuridico-sociali*"<sup>25</sup>. Nel corso degli anni '70 il dibattito sul riassetto istituzionale basato sul necessario superamento del principio di uniformità e sulla soppressione dei Comuni più piccoli fu molto acceso, anche il celebre gruppo di Pavia, coordinato da Umberto Pototsching, il quale affermò che considerava "*l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila Comuni italiani, il limite maggiore dell'ordinamento*"<sup>26</sup>. Ciò che colpisce nel dibattito degli anni '70 è l'attualità del ragionamento di Giannini e Pototschnig i quali sentivano già, quasi cinquanta anni fa, la necessità di rivedere gli assetti dei Comuni per renderli efficienti rispetto ai bisogni e alle istanze provenienti dai cittadini, che già al loro tempo stavano mutando.

Occorsero quarantadue anni prima che il Parlamento approvasse una politica<sup>27</sup> organica di

---

<sup>25</sup> M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p.455

<sup>26</sup> U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 1985, p. 681

<sup>27</sup> La legge 8 giugno 1990, n 142 era intitolata «Ordinamento delle autonomie locali»

riordino dell'ordinamento. Fino all'approvazione della Legge 8 giugno 1990, n. 142, l'unica legge di sistema vigente era la cosiddetta «Legge comunale e provinciale» approvata nella forma del Testo unico con il Regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 in epoca fascista. Per quanto tale disciplina permettesse a Comuni e Province di adottare regolamenti in alcuni settori particolarmente significativi quali *«uso dei beni comunali, igiene, edilizia e polizia locale nonché quelli concernenti le istituzioni che appartengono al comune»* (art. 53, co. 6/A), essa, promulgata in pieno regime fascista, non poteva essere considerata come attuativa dei principi costituzionali del 1948.

Il gruppo di Pavia, coordinato da U. Pototsching, contribuì<sup>28</sup> a gettare le basi culturali e scientifiche per la riforma realizzata nel 1990, che ha il merito di operare una prima scalfittura del principio di uniformità avviando una fase di decentramento delle funzioni in favore degli enti locali, costituendo una prima tappa verso un percorso di riordino complessivo e progressivo che si basava sui principi di policy complementari all'uniformità e all'adeguatezza, come quello di differenziazione<sup>29</sup> e del decentramento amministrativo, confermati tra i cardini della successiva legge 59/1997 e assunti a rango costituzionale con la riforma Costituzionale del Titolo V del 2001. Riprendendo le parole di R. BIN: *“la differenziazione è uno degli strumenti dell'adeguatezza, che peraltro non è che il moto ascendente della sussidiarietà”*.

Questa fase di decentramento amministrativo delle funzioni ai territori elaborata a partire dagli anni '90 ed assunta a rango Costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001, si è arrestata a causa del perdurare della crisi economica europea che ha imposto l'adozione negli stati membri di politiche di austerità, le quali, diversamente da quanto precedentemente definito, hanno previsto una fase di forte riaccostamento di poteri verso centro, con conseguente ritorno di interesse a favore del principio della dimensione adeguata degli enti locali.

### **3.2. Dall'Unione dei Comuni alla fusione. Reversibilità ed irreversibilità del processo.**

Il passaggio dall'Unione dei Comuni alla fusione era esattamente l'idea di policy originaria del legislatore statale che adottò le disposizioni contenute nella L.142/1990, con cui

---

<sup>28</sup> V. ONIDA, *La Costituzione*, in *Amministrare*, n.3, 2001, p.347, si riferisce alla ricerca del gruppo di Pavia come ad una premessa, per certi versi anche nei contenuti, del nuovo ordinamento delle autonomie locali.

<sup>29</sup> R. BIN, *La funzione amministrativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, p.370

assegnava, in una fase politica di forte decentramento amministrativo e non governata dalle esigenze di austerità, all'Unione dei Comuni proprio la funzione di fase preliminare della successiva e obbligatoria fase di fusione delle amministrazioni partecipanti, da realizzarsi entro dieci anni dalla nascita dell'Unione stessa pena il suo venire meno. Questo passaggio obbligatorio era contenuto nell'articolo 3 della L.142/1990 che assegnava all'Unione dei Comuni un carattere provvisorio decennale. Non solo, ad ulteriore rinforzo del raggiungimento dello scopo di riassetto istituzionale operato mediante la fusione dei Comuni era previsto che in caso di erogazioni di contributi aggiuntivi da parte della Regione all'Unione, allo scadere dei dieci anni, essa venisse sostituita da un nuovo Comune comprendente tutti gli altri, costituito con legge regionale, qualora non si fosse già provveduto in tal senso con apposita Delibera dell'Unione.

Gli incentivi economici in favore della fusione erano costituiti dall'erogazione di contributi statali per i dieci anni successivi alla fusione, aggiuntivi agli eventuali contributi regionali. I costi di transazione connessi alla fusione di Comuni erano stati presi in considerazione nell'impianto di policy all'articolo 11, comma 5, della L.142/1990, che disponeva una norma di salvaguardia a favore dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti prevedendo espressamente che, nel caso di fusione di due o più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i contributi venissero calcolati singolarmente per ciascun Comune e, nel caso di fusione di un'amministrazione con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con un Comune più grande, si disponesse l'obbligo di destinare non meno del 70% dei contributi per sostenere le spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale delle realtà soppresse con popolazione inferiore.

Le funzioni da assegnare all'Unione dei Comuni erano state disciplinate all'articolo 26 della stessa legge con cui veniva assegnata al nuovo soggetto la titolarità amministrativa di una serie di servizi per la collettività, tra cui la riscossione delle tasse, tariffe e contributi sui servizi gestiti.

Dal punto di vista istitutivo era previsto che l'Unione dei Comuni si dotasse di un Consiglio, una Giunta e di un Presidente, eletti secondo le norme previste per l'elezione relative ai Comuni di dimensione uguale a quello dell'Unione. Tramite l'adozione di un regolamento di organizzazione dell'Unione erano individuati anche gli organi di funzionamento ed i servizi da unificare, nonché le norme finanziarie ed i rapporti finanziari con i singoli Comuni appartenenti all'Unione.

La L.142/1990 disciplinava, all'articolo 11 "Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni", le politiche di fusioni individuandole come eccezione al divieto di istituire nel territorio della Repubblica italiana nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti sancito nella Costituzione italiana. In ottemperanza ai principi della Carta, alla legge regionale<sup>30</sup> di disciplina della materia, era riservato l'obbligo di prevedere, ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione, forme di partecipazione delle comunità locali ai processi di fusione ed il mantenimento del principio del decentramento dei servizi alle comunità di origine. Inoltre nella stessa legge si poneva a carico delle Regioni il compito di predisporre un programma, aggiornato quinquennialmente di modifica delle circoscrizioni comunali esistenti e delle fusioni dei piccoli Comuni, tenendo conto dell'Unione di Comuni già istituite e della data limite dei dieci anni dalla loro nascita.

La L. 142/1990 è stata oggetto di modifiche che ne hanno cambiato il modello logico complessivo, come ad esempio la L. 265/1999 che all'articolo 6<sup>31</sup>, fra l'altro, ha modificato l'istituto dell'Unione dei Comuni, connotandolo come modello alternativo a convenzioni e consorzi per la gestione associata di funzioni e non più considerandolo come momento prodromico<sup>32</sup> alla fusione. Nell'articolo 26 della L. 142/1990, modificato dalla L. 265/1999, l'Unione dei Comuni venne ad essere definita come un "ente locale" costituito da uno o più Comuni "di norma" contermini, venendo meno anche all'assoluta necessità che i Comuni interessati fossero tutti confinanti, scollegandola così dal percorso propedeutico alla fusione dove invece i Comuni devono essere "contermini".

I mutamenti operati dalle leggi di modifica alla L. 142/1990, tutte poi riprese e confermate dal TUEL<sup>33</sup> (Testo Unico Enti Locali), hanno snaturato l'originario impianto della politica alla base dell'istituto dell'Unione dei Comuni eliminando il suo necessario esito nella fusione di

---

<sup>30</sup> Si veda la sentenza della Corte Costituzionale, 21 marzo 1969, n. 38 e la sentenza della Corte Costituzionale, 29 dicembre 1981, n. 204

<sup>31</sup> Nella nuova formulazione dell'articolo 26 sparisce la necessità della fusione successiva e all'articolo 26 bis, anche esso introdotto con L. 265/1999 si pone a carico della legislazione regionale l'onere di favorire il processo di riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, promuovendo le Unioni di Comuni senza prevedere l'obbligo della successiva fusione.

<sup>32</sup> V. TONDI DELLA MURA, "La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione istituzionale", in *Alle frontiere del diritto Costituzionale. Scritte in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, 2012, p. 1911 ss, commenta così: "l'Unione di Comuni, nell'impianto della L. 142/1990, si configurava in modo strumentale, quale nuovo e temporaneo ente locale istituito in vista della necessario 'fusione' fra i Comuni coinvolti, da realizzarsi nei successivi dieci anni; per il resto rimaneva secondaria la finalità contingente indicata dalla legge, riguardante l'esercizio dei una pluralità di servizi indicati all'articolo 26, comma 1.

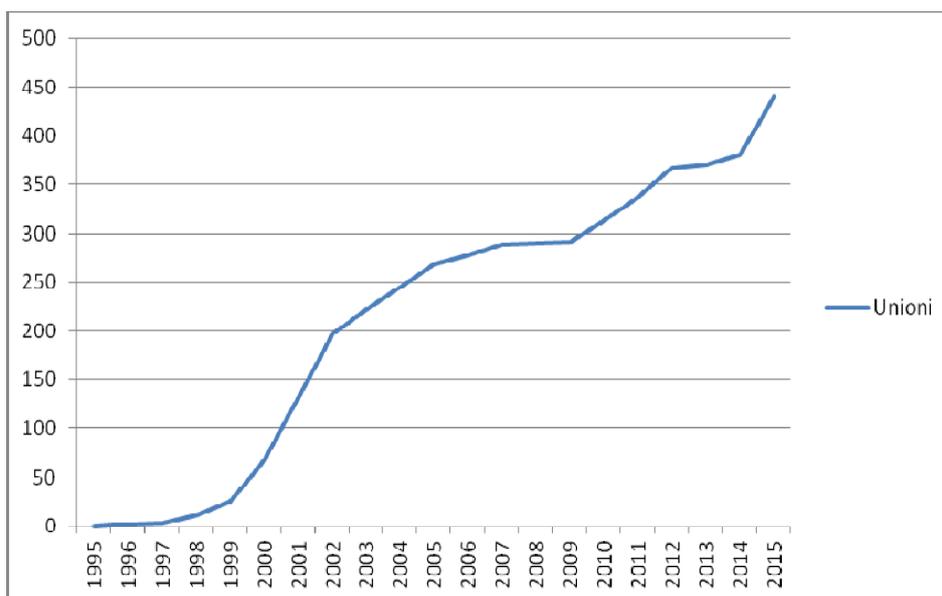
<sup>33</sup> Testo Unico sugli enti locali Dlgs. 267/2000

comuni e rendendo l'Unione, di fatto, uno strumento innanzitutto destinato a promuovere la libera associazione tra Comuni<sup>34</sup>. La rottura del disegno di policy del 1990, che vedeva l'Unione dei Comuni (e gli incentivi all'Unione) come fase preliminare per la fusione, ha determinato che i due istituti iniziassero a proseguire lungo la strada delle riforme in parallelo e non più in modo consequenziale. Questa soluzione decisionale è stata influenzata anche dai risultati delle Unioni dei Comuni, dove fino al 1999 erano state in Italia soltanto venticinque.

L'effetto del superamento del meccanismo della fusione obbligatoria nei dieci anni successivi ha fatto venire meno l'irreversibilità del processo, aprendo la strada alle Unioni come strumenti associativi illimitati nel tempo e reversibili. Basti pensare che le Unioni di Comuni dal 2000 al 2003 sono salite a duecentoventidue dalle venticinque del 1999 (oltre 800% in più) e che nel 2015 quelle presenti in Italia erano quattrocentoquarantuno.

Di seguito è stato riportato nel **grafico 1.1.** il trend delle Unioni di Comuni registrato in Italia nel periodo 1995-2015:

**Grafico 1.1. – Unioni dei Comuni in Italia nei ultimi 25 anni**



Fonte: Ministero Interno e Anci

Il testo di legge vigente che disciplina le fusioni dei Comuni è contenuto nell'articolo 32 del TUEL e nell'articolo 15 del TUEL "*Modifiche territoriali, fusioni ed istituzioni di Comuni*",

<sup>34</sup> V. TONDI DELLA MURA, "La riforma delle Unioni di Comuni", cit., p. 1197, commenta così: "l'Unione di Comuni si è configurata non solo quale ente a vocazione plurifunzionale [...] ma anche quale proiezione dell'autonomia comunale". Tonti della Mura sottolinea come "la percorribilità del processo di fusione sia realizzabile in via non già necessaria e coattiva, bensì eventuale e all'esito di un'esperienza associativa capace di trasformare nell'Unione medesima i caratteri propri della natura esponenziale e autonoma dei Comuni partecipanti.

che evidenzia, in linea con i dettati costituzionali, la necessità di ascoltare la popolazione prima di qualsiasi variazione ed affermando la competenza regionale per l'istituzione dei nuovi Comuni creati attraverso la fusione, ponendo in carico alle stesse Regioni l'onere di prevedere forme di partecipazione per il dibattito pubblico, forme di decentramento territoriale dei servizi e strumenti incentivanti sotto forma di contributo economico aggiuntivo rispetto a quello statale.

Più di recente, in concomitanza con l'esigenza di adottare politiche pubbliche in regime di austerità in molti ambiti, la legge 135/2012<sup>35</sup> (così detta Spending Review), il decisore politico ha nuovamente incentivato il ricorso alla fusione dei Comuni come principale strumento di riordino istituzionale. All'articolo 20 della L. 135/2012 sono stati previsti ulteriori incentivi finanziari alle fusioni di Comuni create dal 2012 in poi, con lo scopo di favorire lo sviluppo di questo strumento ritenuto cruciale anche per il contenimento della spesa pubblica a livello nazionale: *“A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al Dlgs. 267/2000 (TUEL), è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti previsti”*.

Lo stretto legame tra le politiche di riordino e l'esigenze di austerità a livello nazionale è stato confermato anche dall'indirizzo politico scelto dal legislatore nazionale e contenuto nella L. 56/2014, *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, con cui si ridisegnano confini e le competenze dell'amministrazioni locali in Italia. Con questa legge viene fornita una nuova disciplina volta a razionalizzare il complesso delle autonomie locali, anche puntando sulla soppressione delle Province come evento di stimolo in grado di favorire le fusioni dei territori. Inoltre al comma 130 della L.56/2014 si introduce il principio di fusione per incorporazione, che si qualifica come strumento potenzialmente rilevante per la riorganizzazione del territorio comunale in quanto strumento non più di carattere meramente di tipo volontario. La principale differenza tra la fusione ordinaria sancita dall'articolo 15 del TUEL e la fusione per incorporazione sancita dal comma 130 della L.56/2014, consiste nel fatto che nel primo caso alla nascita del nuovo ente coincide la contestuale soppressione dei Comuni fusi, mentre, nel caso della fusione per incorporazione si ha la prosecuzione del Comune incorporante mentre è soppresso solo il Comune incorporato.

---

<sup>35</sup> Conversione in legge, con modifiche, del d.l. 6 luglio 2012, n.95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

L'impatto della decisione di introdurre nell'ordinamento la fusione di incorporazione questa decisione ha determinato la presa decisa presa di posizione di alcune Regioni, stimulate dallo scontento dei territori comunali più piccoli, che si è manifestata attraverso il ricorso<sup>36</sup> promosso presso la Corte Costituzionale nel giugno 2014 presentato da quattro Regioni: Veneto, Campania, Puglia, Lombardia. Le censure delle Regioni ricorrenti, concentrate soprattutto sul riparto delle competenze (articolo 117, comma secondo, lett. p della Costituzione) sono state respinte dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 50/2015. La sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015 ha affrontato la questione relative alle doglianze delle Regioni ricorrenti suddividendole in quattro punti: disciplina delle Città metropolitane; ridefinizione dei confini territoriali e competenze delle Province; procedimento di riallocazione delle funzioni non fondamentali; disposizioni su Unione dei Comuni e fusione dei Comuni.

Sul punto relativo alle fusioni per incorporazioni, ed in particolare sul procedimento indicato al comma 130 della L. 56/2014, nella sentenza della Corte Costituzionale è emersa l'interdipendenza del riordino funzionale ed organizzativo delle municipalità con gli equilibri istituzionali che coinvolgono tutti i livelli di governo interessati al medesimo processo in termini di buon andamento (articolo 98 della Costituzione) ed adeguatezza funzionale (articolo 118 della Costituzione). Ciò conferma la centralità per la Corte Costituzionale delle politiche di riordino degli enti locali rispetto alle esigenze austerità imposte agli Stati membri da parte della Comunità Europea.

#### **4. Le fusioni di Comuni in Italia dal 1991 al 2015**

Il ricorso alle fusioni volontarie in Italia, nonostante i contributi economici statali e regionali, è stato incerto e minore rispetto a quello dell'Unione dei Comuni precedentemente illustrato in **grafico 1.1**.

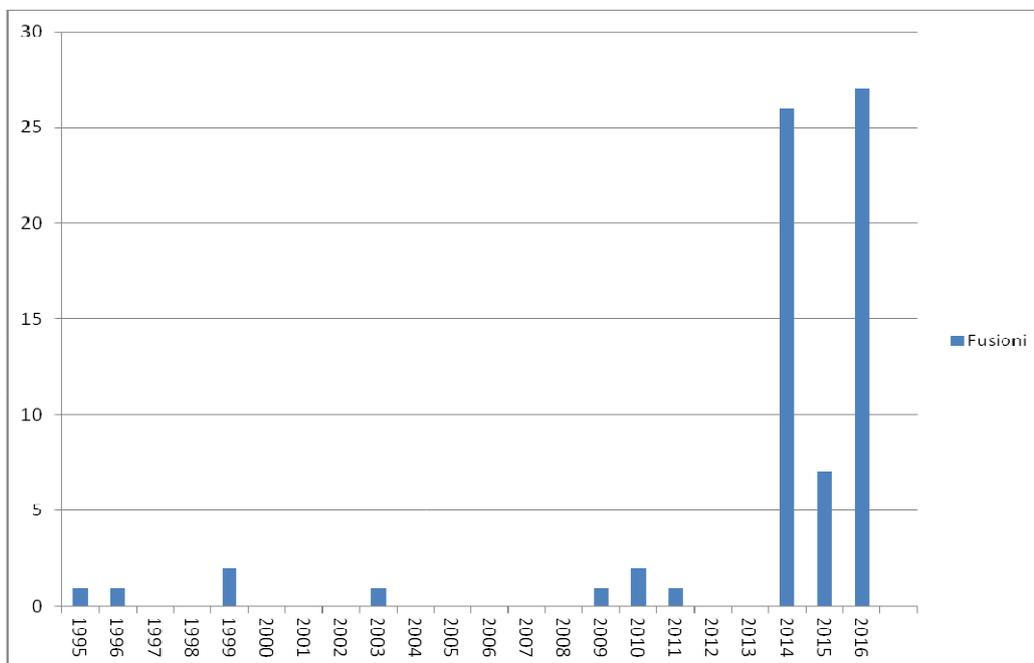
L'ampiezza demografica dei Comuni che si sono fusi è stata contenuta e molto sotto la dimensione dei 20.000 abitanti, ritenuta ottimale nel rapporto SOSE, per generare le economie di scala che dovrebbero in parte motivare la fusione.

---

<sup>36</sup> Ricorso Regione Puglia n. 44, depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014; Ricorso Regione Campania n.43, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014; ricorso Regione Veneto n. 42, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014; ricorso Regione Lombardia n. 39, depositato in cancelleria il 6 giugno 2014.

Dai dati del Ministero dell'Interno e di Anci relativi alle fusioni avvenute nel periodo 1991-2011, riportati in dettaglio nell'allegato statistico della tesi, si rilevano soltanto nove fusioni, di cui la prima avvenuta nel 1995 e l'ultima nel 2011. Dal 2014 al 2015 si assiste ad un aumento del numero di fusioni che sono state rispettivamente sedici nel 2014, sette nel 2015 e ventisette nei primi mesi del 2016, per un totale complessivo di sessantanove nuovi Comuni. Il maggiore utilizzo delle politiche delle fusioni registrato negli ultimi tre anni è stato condizionato dalle politiche di austerità imposte agli Stati nazionali dal livello Europeo, che hanno ridotto i trasferimenti agli enti periferici da parte dello Stato. I dati relativi alle fusioni di Comuni avvenute in Italia dal 1991 al 2016 sono state riportate nel **grafico 1.2.**

**Grafico 1.2. – Fusioni dei Comuni in Italia nei ultimi 25 anni**



Fonte: Ministero Interno e Anci

Dai dati riportati nel **grafico 1.2.** emergono tre diverse tendenze rispetto alle politiche in materia di fusione. Il primo è compreso nel periodo 1991-2011 dove si sono registrate solo nove fusioni, il secondo il periodo 2012-2013 dove non si registra nessuna fusione, ed il terzo dal 2014 al 2016 dove i processi di fusione sono stati numericamente superiori rispetto al periodo precedente (cinquanta dei sessantanove totali).

Nonostante i numeri esigui è possibile evidenziare alcune caratteristiche ricorrenti nei processi di fusione avvenuti in questi tre periodi. Riguardo alle fusioni avvenute tra il 1991 e il 2011 si possono indicare nei seguenti punti:

- 1) si tratta di Comuni settentrionali. In Veneto vi è Porto Viro e Due Carrare. In Piemonte il Comune di Montiglio Monferrato, Scandeluzza e Colcavagno ed il Comune di Mosso. In Lombardia il nuovo Comune di San Siro ed il Comune di Gravedona ed Uniti dalla fusione di Rumo. In Friuli Venezia Giulia si conta una sola fusione di Compolongo Topogliano. Infine altre due fusioni si sono concluse in provincia di Trento, si tratta di Comano Terme e di Ledro;
- 2) totale mancanza dei processi di fusione nel centro e nel sud d'Italia;
- 3) piccolissima dimensione dei Comuni dove nella maggioranza dei casi, ad eccezione dei Comuni di Donada, Contariana (Rovigo) e Carrare San Giorgio (Padova) che al momento della fusione contavano rispettivamente 5.912 abitanti, 8.250 abitanti e 5.044 abitanti, con la conseguenza inevitabile che i nuovi Comuni istituiti non hanno raggiunto la dimensione ritenuta ottimale per generare nel medio periodo le economie di scala auspiccate;
- 4) le fusioni sono state tutte a due a due, con l'unica eccezione del Comune di Ledro (Trento), composto da sei Comuni (Concei, Bezzecca, Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto).

Soprattutto il terzo aspetto (classe dimensionale ridotta dei nuovi Comuni) può offrire un indizio sulle reali motivazioni che hanno spinto questi i Comuni a fondersi in quanto, il loro riassetto non sembra essere stato guidato da logiche strategiche o dal raggiungimento di economie di scala, quanto piuttosto di risposte ad identità comuni delle popolazioni locali oltre che dai contributi finanziari, che però sono limitati nel tempo.

Anche l'estensione territoriale<sup>37</sup> di questi Comuni è ridotta, se consideriamo che la densità media dei Comuni Italiani per densità abitativa è pari a circa 200 residenti per chilometro quadrato. Emerge che i Comuni istituiti nel periodo 1991-2011 registrano una dimensione

---

<sup>37</sup> Elaborazione Centro Studi Aci-Ifel ed Uncem, 2014. I dati relativi alla popolazione residente, alla superficie e alla densità abitativa si riferiscono al 1 gennaio 2013 e il carattere di montanità del Comune è definito dalla legge 25 luglio 1952, n. 991.

demografica per chilometro quadrato molto piccola e mediamente inferiore a 100 residenti per chilometro quadrato. Tra i Comuni di piccola estensione territoriale si menzionano Campolongo Tapogliano, che si estende su un territorio di 11 Km<sup>2</sup>, Mosso e San Siro che hanno un'estensione inferiore ai 20 Km<sup>2</sup>, mentre Due Carrare e Montiglio Monferrato registrano un valore inferiore a 30 Km<sup>2</sup>. Le uniche eccezioni sopra i 100 Km<sup>2</sup> sono il Comune di Porto Viro in Veneto con una estensione di 133 Km<sup>2</sup> e Ledro di 155 Km<sup>2</sup>. Tra le amministrazioni che registrano un valore contenuto di densità della popolazione si menzionano Ledro che contava circa 35 abitanti per Km<sup>2</sup> (ab./km<sup>2</sup>), Comano Terme 43 ab./Km<sup>2</sup>, Montiglio Monferrato 62 ab./Km<sup>2</sup>, al contrario il Comune più densamente abitato che è oggetto di fusione è Due Carrare con 339 ab./Km<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda l'aspetto morfologico dei territori comunali che si sono fusi emerge una sostanziale parità tra i Comuni definiti come montani e non montani, secondo i parametri della legge 25 luglio 1952, n. 991: cinque sono montani e quattro non montani con la caratteristica che i due Comuni di dimensione più grande (Porto Viro e Due Carrare, entrambi in Veneto) sono Comuni classificati come non montani.

Dopo il 2011 e fino all'inizio del 2013 non si è costituito nessun nuovo Comune attraverso la fusione. In questo periodo la crisi economica ha raggiunto il picco massimo.

Dall'anno 2014 in poi sembra avviarsi una fase favorevole per le fusioni in Italia. Il primo, a gennaio 2014, in Campania, è quello di Montoro, per la soppressione di Montoro Inferiore e Montoro Superiore che contavano rispettivamente il primo oltre 10.000 abitanti ed il secondo quasi 9.000, che rappresenta una novità assoluta a distanza di oltre venti anni dalla previsione dell'istituto della fusione, perché è il primo a realizzarsi nel Sud d'Italia ed il primo perché di dimensione superiore ai 20.000 abitanti. Oltre a questo caso nel 2014 si registrano altre ventisei fusioni che hanno visto coinvolte cinquantasei amministrazioni diverse.

L'anno 2014 rappresenta una svolta nella pratica delle fusioni, dove oltre l'elemento quantitativo si registrano anche differenze qualitative rispetto alle amministrazioni che si sono fuse precedentemente.

Dalla comparazione con il periodo 1991-2011 emerge quanto segue:

- 1) spostamento dal Nord al Centro Italia delle fusioni;

- 2) un lieve rialzo della taglia demografica dei Comuni che decidono di fondersi (dodici amministrazioni su cinquantasei registrano una dimensione di oltre 5.000 abitanti).

Il più popolato dei Comuni costituiti tra quelli che si sono fusi nell'anno 2014 in Italia è il nuovo Comune di Valsamoggia in Emilia Romagna, che conta quasi 30.000 abitanti, per la fusione di cinque Comuni precedentemente appartenenti alla medesima Unione di Comuni denominata Valle del Samoggia (Comuni di Bazzano, Crepellano, Savigno, Castello di Serravalle e Monteveglio).

Nello stesso hanno la fusione che ha visto coinvolto il Comune di dimensione più piccola è quella con cui si è istituito il Cornale e Bastida in provincia di Pavia per la fusione dei Comuni di Bastida de' Dossi (172 abitanti.) e Cornale (723 abitanti), mentre la fusione che ha visto coinvolta l'amministrazione di dimensione più grande è quella relativa all'istituzione del Comune di Figline e Incisa Valdarno in provincia di Firenze, dove il Comune soppresso di Incisa Valdarno contava al momento della fusione 16.800 abitanti.

E' interessante anche il numero dei Comuni coinvolti nel medesimo processo di fusione dove si osserva che delle ventisei fusioni realizzate nel 2014, venti sono state effettuate da soli due Comuni (quasi il 77%).

Ai fini statistici sono da considerarsi di competenza dell'anno 2014 anche le fusioni dei Comuni di Montoro Inferiore (10.579 abitanti) e Montoro Superiore (8.877 abitanti) che hanno dato vita al Comune di Montoro in Campania, e, il nuovo comune di Quero Vas in Veneto, per la fusione dei Comuni di Quero (2.511 abitanti) e Vas (827 abitanti), perché queste amministrazioni hanno avuto le prime elezioni amministrative successive alla fusione nell'anno 2014.

La regione italiana dove nel 2014 si sono svolte più fusioni è la Toscana, con sette fusioni su ventisei (circa il 27%) completate in Italia e dove si registrano anche livelli dimensioni superiori alla media delle amministrazioni soppresse nel resto d'Italia: Castelfranco Pian di scò per la fusione di Castel franco di sopra (3.066 abitanti) e Pian di Scò (6.452 abitanti), Pratovecchio Stia per la fusione di Pratovecchio (3.017 abitanti) e Stia (2.904 abitanti), Figline e Incisa Valdarno per la fusione di Figline Valdarno (16.800 abitanti) e Incisa Valdarno (6.324 abitanti), Scarperia e San Piero per la fusione di Scarperia (7.728 abitanti.) e San Piero a Sieve (4.240 abitanti), Fabbriche di Vergemoli per la fusione di Fabbriche di Vallico (492 abitanti) e Vergemoli (328 abitanti), Casciana Terme Lari per la fusione di

Casciana Terme (3.628 abitanti) e Lari (8.738 abitanti), Crespina Lorenzana per la fusione di Crespina (4.124 abitanti) e Lorenzana (1.201 abitanti).

L'anno 2015 registra un rallentamento dei processi di fusione che sono stati soltanto sette e tutti riguardanti di nuovo le regioni del nord Italia, si registra inoltre un nuovo arretramento della classe dimensionale media delle amministrazioni coinvolte. Il Comune di dimensioni più grande che si è costituito nell'anno 2015 è Predaia (6.522 abitanti) in Trentino Alto Adige per la soppressione di cinque amministrazioni di dimensioni piuttosto contenute: Coredò (1.625 abitanti), Smarano (509 abitanti), Taio (2.958 abitanti), Tres (718 abitanti) e Vervò (712 abitanti).

Delle sette fusioni di Comuni approvate da leggi regionali nel 2015, una è per incorporazione e rappresenta una novità assoluta. Il referendum regionale consultivo per la fusione per incorporazione del comune di Menarola si è svolto il 30 e 31 maggio a Gordona e nella sola giornata del 31 maggio a Menarola. A Gordona ha risposto "SI" il 95,76% dei votanti con un'affluenza alle urne del 52,19% degli aventi diritto. Ha prevalso il "SI" anche a Menarola con il 61,76% e affluenza del 54,84%.

Il totale comuni dei soppressi è stato nell'anno di diciotto, di cui una sola amministrazione di classe dimensionale superiore ai 5.000 abitanti. Il numero dei comuni italiani è così passato da 8.056 a 8.045 del 2015. Le regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2015 sono state: Friuli Venezia Giulia (una fusione), Lombardia (due fusioni), Toscana (una fusione) e Trentino Alto Adige (tre fusioni).

L'amministrazione più piccola coinvolta in una fusione è il Comune di Giuncugnano (469 abitanti) in provincia di Lucca in Toscana, che ha dato vita insieme al Comune di Sillano (681 abitanti) al nuovo Comune di Sillano Giuncugnano (1.150 abitanti), mentre l'amministrazione più grande coinvolta è stata quella di Rovagnate (2.911 abitanti) in Lombardia per la fusione con il Comune di Perego che ha dato vita al nuovo Comune di La Valletta Brianza. Inoltre anche in questo hanno emerso che la maggioranza delle fusioni (cinque su sette, il 71%) è avvenuta tra sole due amministrazioni.

Già nei primi mesi dell'anno 2016 buona parte dei processi iniziati nell'anno precedente si sono conclusi e sono state realizzati ben ventisette nuovi Comuni italiani istituiti mediante la fusione amministrativa di settantatre comuni, di cui nessuna amministrazione soppressa è stata di dimensione superiore a 5.000 abitanti. Solo due nuovi Comuni sono risultati di dimensioni superiori a 5.000 abitanti: Comune di Alto Reno Terme (6.967 abitanti) in

provincia di Bologna per la soppressione di Granaglione (2.232 abitanti) e Porretta Terme (4.735 abitanti) e Primiero San Martino di Castrozza (Fiera di Primiero, Siror, Tonadico, Transacqua) di 5.406 abitanti.

Il numero dei Comuni italiani è così passato da 8.045 del 2015 a 8.000 nel 2016 e le Regioni finora interessate ai processi di fusione di Comuni nel 2016 sono Emilia-Romagna (quattro), Lombardia (una), Piemonte (tre), Trentino Alto-Adige (diciassette) e Veneto (due).

Buona parte delle fusioni del 2016 fino adesso sono state fatte in Trentino Alto Adige (diciassette su ventisei, quasi il 66%), dove si sono fuse quarantanove amministrazioni diverse di dimensione prevalentemente sotto i 1.500 abitanti.

Sono quattro i processi di fusione<sup>38</sup> che hanno visto coinvolte quattro amministrazioni nel medesimo percorso, tutte in Trentino AltoAdige ed uno in Emilia Romagna. L'amministrazione più grande coinvolta in una fusione nell'anno 2016 è stata Porretta Terme (4.735 abitanti) per la costituzione del Comune di Alto Reno Terme in provincia di Bologna insieme al Comune soppresso di Granaglione (2.232 abitanti), mentre l'amministrazione più piccola contava appena 140 abitanti (Brione in Trentino Alto Adige).

Il nuovo Comune di dimensioni più grandi costituito nell'anno 2016 è quello di Comune di Alto Reno Terme (6.967 abitanti) in provincia di Bologna mentre il più piccolo è Borgomezzavalle (335 abitanti) in Piemonte per la fusione dei Comuni di Seppiana (161 abitanti) e Viganella (174 abitanti).

I dati relativi alle fusioni fallite nel periodo 1991-2016 e tentate che costituiscono parte integrante della matrice dati costruito per effettuare le analisi statistiche, si riferiscono ai soli i casi di fusione in Toscana, che saranno analizzati separatamente nel capitolo tre, mentre le tabelle relative a tutti gli altri dati riportati nel paragrafo per gli anni 2014, 2015 e 2016, sono disponibili nell'allegato della tesi.

La scelta della Toscana per stimare la diversa propensione alla fusione dei Comuni piccoli rispetto a quelli più grandi che sarà effettuata nei capitoli successivi, è dovuta alle caratteristiche di questa Regione che, diversamente da altre come Piemonte, Veneto, Puglia, Trentino Alto Adige e Lombardia, registra un numero contenuto di Enti, con caratteristiche diverse, sia urbane, montane, a vocazione turistiche ed agricole, che possono essere

---

<sup>38</sup> Nuovo Comune di Altavalle (Faver, Grauno, Grumes, Valda) di 1.640 abitanti; Altopiano di Vigolana (Borsettinò, Centa San Niccolò, Vattaro, Virgolo Vattaro) di 4.802 abitanti; Primiero San Martino di Castrozza (Fiera di Primiero, Siror, Tonadico, Transacqua) di 5.406 abitanti; Sella Giudicarie (Bondo, Breguzzo, Lardano, Roncone) di 2.918 abitanti.

rappresentative della categoria delle amministrazioni grandi o piccole, di quelle metropolitane, urbane o rurali.

## **5. Conclusioni. Uniformità: problema e soluzione della frammentazione**

In Italia ed in Spagna le riforme in tema di riassetto del sistema degli enti sono partite con decisione solo negli ultimi anni, in via d'urgenza ed in concomitanza con una fase di politiche di austerità imposte agli Stati membri dalla Comunità Europea. Questo rispetto agli altri paesi Europei che hanno sviluppato progetti in favore dell'accorpamento dei Comuni già negli anni '70 ed in momenti di espansione economica e di decentramento di funzioni amministrative.

Gli incentivi economici utilizzati in Italia per favorire le fusioni non sembrano essere riuscite a orientare la scelta dei Comuni piccoli, che rappresentano la popolazione target per l'attuazione della policy, anche se le loro comunità locali sono state messe duramente alla prova dalla riduzione dei trasferimenti statali e sono quelle che sostengono anche i maggiori costi amministrativi e totali procapite.

Le fusioni in Italia sono state sessantanove, realizzate nel periodo che va dal 1991 al 2016, di cui sessanta negli ultimi tre anni. Dai dati riportati nel **grafico 1.2.** emergono tre diverse tendenze rispetto alle politiche in materia di fusione. Il primo è compreso nel periodo 1991-2011 dove si sono registrate solo nove fusioni, il secondo il periodo 2012-2013 dove non si registra nessuna fusione, ed il terzo dal 2014 al 2016 dove i processi di fusione sono stati numericamente superiori rispetto al periodo precedente (sessanta dei sessantanove totali).

Sarebbe però troppo superficiale osservare soltanto i dati quantitativi delle fusioni realizzate in Italia senza considerare alcuni tratti storici particolari che la rendono "diversa" rispetto a molti altri Stati, e che giustificano la presenza sul territorio di una miriade di "Comuni polvere" e la resistenza delle comunità locali a mettere in discussione anche parte della propria autonomia.

Se da un lato è necessario tenere presente i retaggi storico culturali andando indietro nel tempo fino all'Unità d'Italia del 1861, dall'altro non è possibile giustificare i ritardi con cui il legislatore nazionale ha inteso disciplinare la materia in maniera complessiva, riducendosi a farlo in via d'urgenza per reazione alla crisi economica europea solo nel 2014.

Già negli anni '70 l'assetto del sistema delle autonomie locale stava già dando segni di grande arretratezza ed le differenze tra le città più grandi e quelle più piccole stavano divenendo più ampie: basti pensare che una delle prime definizioni dei "Comuni polvere" fu fatta da Massimo Severino Giannini nel 1971.

Una prima politica pubblica fu tentata nel 1990 con la L.142/1990, in una fase politica di forte decentramento di poteri verso le autonomie locali culminata poi con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Con la L. 142/1990 venivano disciplinate le politiche di fusione tra Comuni, considerandole in combinato con quelle dell'Unione dei Comuni, intendendole fusioni come la naturale conclusione dell'Unione provvisoria da realizzarsi entro dieci anni. Anche allora l'intenzione del legislatore era spingere i Comuni con popolazione più piccola di 5.000 abitanti, considerati più svantaggiati e non in grado di erogare i servizi in un ottica federalistica, a fondersi per attuare le politiche di decentramento. Anche allora per lo scopo furono pensati dal decisore contributi economici statali e regionali. L'attuazione fu incerta e neanche l'istituto delle Unioni fin tanto fu legato in modo stretto alla fusione decollò, perché facente parte anche esso del percorso irreversibile della fusione di Comuni.

Nel 1999, con la L.265/1999, questo legame tra Unione e fusione è stato interrotto ed i due strumenti sono diventati autonomi l'uno rispetto all'altro, anzi, per certi versi sembrano essere entrati da allora in concorrenza. Il bilancio complessivo è ancora nettamente a favore dell'Unione rispetto alla fusione di Comuni (oltre quattrocento rispetto alle sessantanove fusioni al 2015).

La svolta in materia di fusioni è stata raggiunta con la politica pubblica contenuta nella L.56/2014 che, oltre ad essere una legge con una visione organica collegata alla soppressione delle province, ha cercato anche di coniugare aspetti di tipo volontaristico ad altri di tipo più incisivo, come è al comma 130 riguardo alle fusioni per incorporazione a cui la Corte Costituzionale ha potenzialmente spianato la strada con la Sentenza n. 50 del 2015.

Il processo di fusione non può essere considerato solo con parametri economici ma dovrebbe essere considerato nel suo complesso, dove gli aspetti economici (forse prevalenti), si scontrano con le resistenze locali, i retaggi culturali dei territori, l'opportunismo degli stakeholders. Quest'ultimi aspetti eleganti sono difficilmente quantificabili ed imprevedibili ma contribuiscono insieme ai vantaggi monetari a determinare gli esiti della consultazione referendaria incerta. Il lato delle politiche di fusione come meccanismo di redistribuzione di potere locale non è stato molto dibattuto, anzi nelle fusioni si privilegia porre l'attenzione soprattutto sui vantaggi economici che verranno in futuro in caso di fusione, mentre spesso si

sottovaluta l'importanza e l'influenzabilità che ha la "percezione" dei rischi connessi alla fusione da parte della comunità locale.

La fusione di Comuni è una politica costitutiva, redistributiva di potere politico ed economico locale ed è irreversibile, dunque il conflitto locale esiste e può essere "forte" in presenza di ingenti risorse da ridistribuire. Tutto ciò concorre ad aumentare il livello di incertezza delle popolazioni sugli esiti futuri della loro scelta. E' opportuno considerarla ed affrontarla in ognuno di queste facce.

La fusione vista nel modo appena rappresentato, come politica di tipo redistributivo<sup>39</sup> di potere locale, contribuisce a fare emergere la centralità di una analisi di fattibilità per prevenire, contenere e governare i conflitti presenti nelle comunità locali. Non considerare la fusione in tutti questi aspetti significa offrire ampi margini di azione agli stakeholders locali, che hanno interesse a far fallire il processo per opportunismo con il rischio che l'ipotesi di fusione si trasformi in una sorta di un gioco a somma zero<sup>40</sup> tra le diverse fazioni in campo, dove sono quasi sempre i promotori a soccombere.

Determinanti per gli esiti referendari determinanti sono le diverse condizioni di partenza e di prospettiva delle amministrazioni, che devono essere conosciute al meglio da parte dei proponenti. Considerare le amministrazioni come tutte uguali a prescindere da altri aspetti, se non la dimensione demografica ed i costi amministrativi come parametro per stimare l'inefficienza dei piccoli Comuni, concorre ad operare una estrema semplificazione delle differenze, economiche, sociali, culturali, identitarie, turistiche, presenti nei tanti Comuni italiani.

La scelta della Toscana, come regione rappresentativa per analizzare l'attuazione e la risposta dei territori alle politiche di fusione in Italia è stata principalmente orientata dal fatto che questa regione non eccede in numero di Comuni, come il Piemonte, il Veneto, la Puglia, il Trentino Alto Adige e la Lombardia, e perché è rappresentativa sia di realtà grandi, medie e piccole, urbane e rurali. Inoltre la scelta è dovuta anche alla sua particolare tradizione in

---

<sup>39</sup> LOWI, T., *American business, public policy, case studies and political theory*, in "World politics", 1964, XIV, 3, pp. 677-715. LOWI T. (1972) *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in «*Public Administration Review*», 32, 4, pp. 298-310.

<sup>40</sup> D.LUCE, H. RAIFFA "Games and Decisions: Introduction and Critical Survey", 1957. J.F. NASH. "Equilibrium points in n-person games", in Proceedings of the National Academy of the USA, 1950, pp. 48-49

materia di associazionismo di Comuni ed allo sviluppo che hanno avuto le fusioni in Toscana. Essa è stata la regione che nel 2014 ha costituito sette nuovi Comuni, oltre al fatto che in questa regione le comunità coinvolte nel periodo dal 2013 al 2015 in un referendum consultivo sulla fusione sono state quarantotto.

Questo è stato l'aspetto centrale di questa tesi, nel quale sono state ricercate alcune variabili che possano spiegare (tutte insieme) la minore o la maggiore propensione di alcuni territori della Toscana a fondersi, attraverso la costruzione di modelli multicriteriali.

L'analisi è stata effettuata osservando ex post gli esiti dei referendum consultivi svolti in Toscana nel periodo 2013-2015 dalle quarantotto amministrazioni che hanno tentato di fondersi. Queste realtà costituiscono il gruppo di controllo degli output che sono stati elaborati nei modelli multicriteriali sviluppati nella tesi.



## **Capitolo 2 – I Comuni in Italia: dimensione, saldo demografico, struttura sociale, economia locale ed offerta turistica.**

### **1. Introduzione**

Nel capitolo precedente è emerso che i Comuni italiani si caratterizzano per la loro “frammentazione”, per il loro numero elevato e per le loro differenze demografiche.

In questo capitolo sono stati forniti elementi utili per analizzare il loro grado di disomogeneità, sia sotto l’aspetto demografico, che dell’asperità morfologica, sociale ed economica. In questo capitolo sono state analizzate in particolare le principali differenze all’interno della categoria dei piccoli Comuni italiani, tale disomogeneità è stata osservata sia su base regionale che con dati disaggregati a livello comunale all’interno del singolo territorio regionale.

Lo scopo è fornire il quadro delle principali differenze dei Comuni italiani che sia il più completo possibile ed in grado di offrire elementi per la definizione di strategie di policy in modo da orientare il comportamento della popolazione target dei piccoli Comuni in modo coerente al disegno complessivo di riordino recentemente adottato con L.56/2014.

#### **1.1. Focus sui piccoli Comuni e sulla Toscana. Il perché di queste scelte.**

La scelta di approfondire gli aspetti dei piccoli Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è dovuta al fatto che essi rappresentano attualmente il 70% dei Comuni italiani e che, per scelta politica, questa categoria rappresenta il sottogruppo che avrebbe dovuto avere maggiore interesse a perseguire la strada della fusione.

I piccoli Comuni sono considerati quelli maggiormente inefficienti dal punto di vista amministrativo nel rapporto SOSE, i quali, in considerazione delle diseconomie di scala fanno sostenere alle loro comunità maggiori costi amministrativi procapite. Le piccole comunità poi sono state anche quelle messe maggiormente in difficoltà dai continui tagli sui finanziamenti statali. Tutto questo ha contribuito a mettere in difficoltà la loro tenuta e la loro capacità di erogare servizi ai cittadini residenti.

Come regione presa a riferimento per effettuare l’analisi e per osservare il comportamento dei piccoli Comuni è stata scelta la Toscana in quanto è costituita da un numero contenuto di

Comuni rappresentativi sia di contesti urbani, metropolitani o agricoli, differenti anche dal punto di vista economico, turistico e dell'asperità morfologica.

Nella parte finale sono state descritte le principali caratteristiche osservabili nei Comuni della Toscana che sono emerse dalla comparazione con i piccoli Comuni presenti nelle altre regioni italiane. Inoltre sono stati forniti ulteriori elementi informativi sul sistema degli enti locali in Toscana, soprattutto riguardo alla diversa attrattività turistica di alcuni territori di piccole dimensioni.

Le fonti dati utilizzate per la parte relativa alla comparazione dei dati a livello nazionale sono state l'Atlante dei piccoli Comuni italiani a cura di ANCI ed il rapporto SOSE di maggio 2014, che descrivono la situazione nazionale, mentre per l'elaborazione della parte dedicata alla situazione della Toscana, i relativi dati alle presenze turistiche sono stati consultati dal Sistema Statistico regionale della Regione Toscana.

## **2. I piccoli Comuni in Italia: una risorsa “fragile”**

Per prima cosa occorre notare che non esiste una definizione univoca di “piccolo comune”, anche per le differenze dimensionali dei Comuni d'Italia dove in certe regioni sono presenti comunità anche inferiori ai 100 abitanti mentre in altre, come la Toscana, la situazione appare decisamente diversa. Dai dati contenuti nell'*Atlante dei piccoli Comuni 2012*, redatto annualmente a cura di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), emerge che la regione con il maggior numero di piccoli Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti è il Piemonte con 598 enti, pari al 30,7% del totale dei piccoli Comuni della regione. La Toscana si posiziona tra gli ultimi posti con una incidenza dell'1% sul totale dei piccoli Comuni, al pari dell'Emilia Romagna ed un gradino superiore a Puglia e Umbria.

In Toscana prima delle fusioni del 2013 il numero di Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti erano diciannove, mentre centosedici erano i piccoli Comuni con popolazione compresa da 1.001 a 5.000, ed i restanti centotrentaquattro Comuni avevano una dimensione demografica superiore a 5.000 abitanti. Per convenzione in coerenza con il contenuto dell'Atlante dei piccoli Comuni italiani redatto annualmente da ANCI è stata utilizzata la soglia dei 5.000 abitanti per distinguere i Comuni piccoli.

Come è emerso nel capitolo precedente i piccoli Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti sono una realtà italiana esistente sin dall'Unità di Italia del 1861. Il confronto con le serie storiche sul numero dei piccoli Comuni italiani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti evidenzia, in particolare, una loro forte riduzione tra il 1921 (quando erano l'80,1% del totale dei Comuni italiani), e il 1931 (73,2% del totale dei Comuni italiani). Tale riduzione è in parte riconducibile alla riforma degli enti locali operata nel 1928 dal regime fascista<sup>41</sup>, in virtù della quale i Comuni minori per popolazione circostanti ai Comuni capoluogo furono accorpati in questi ultimi per legittimare ulteriormente la nuova struttura verticistica e accentrata del ventennio fascista, con strumenti di policy di tipo coercitivo.

Alla fase di riduzione del periodo fascista è poi seguita una parziale ripresa del numero dei Comuni, almeno fino al 1971 quando iniziò un nuovo periodo di contrazione del numero dei Comuni di piccole dimensioni che è proseguito con alti e bassi sino ad oggi, determinato non solo da variazioni amministrative e territoriali, ma anche da variazioni demografiche che hanno contribuito a ridurre il numero complessivo. Soprattutto i piccoli Comuni che sono cresciuti intorno alle città più importanti sono riusciti nel tempo ad aumentare la loro popolazione residente portandola sopra la soglia dei 5.000 abitanti.

Complessivamente il numero dei Comuni italiani rispetto a quelli originariamente istituiti a seguito dell'Unità d'Italia è cresciuto numericamente, passando dai 7.720 del 1861, agli 8.094 del 2009 e agli 8.000 censiti<sup>42</sup> nel 2015. Il che sta a significare che almeno fino agli ultimi anni le politiche pubbliche in materia di fusione non hanno suscitato le risposte da parte dei Comuni auspicate dal decisore politico, il quale, come è stato illustrato nel capitolo precedente, è intervenuto al fine di favorire l'utilizzo delle fusioni da parte della popolazione target costituita principalmente dai piccoli Comuni Italiani in concomitanza all'urgenza indotta dall'avvio della politiche di austerità, con la L.56/2014.

I dati a disposizione, benché riferiti ad annualità<sup>43</sup> diverse, permettono di illustrare le caratteristiche qualitative e quantitative dei piccoli Comuni italiani per descrivere le loro caratteristiche.

---

<sup>41</sup> R.D. n. 1 del 2 gennaio 1927 su riordino delle circoscrizioni provinciali e comunali

<sup>42</sup> Censimento Istat

<sup>43</sup> Atlante dei piccoli Comuni italiani, a cura di ANCI degli anni 2010, 2011 e 2012

## 2.1. La dimensione demografica e vicinanza ai centri urbani. Caratteristiche dei piccoli Comuni in Italia

Rispetto alla dimensione demografica e della superficie, dalla loro evoluzione, ereditiamo una configurazione che, alla fine del 2009, si componeva complessivamente di 8.094 Comuni, entro i quali vi erano ampi margini di eterogeneità sia per quanto riguarda la popolazione, passando dal Comune di Roma, con i suoi 2.724.347 abitanti, al Comune di Pedesina (in Provincia di Sondrio) con soli 33 abitanti, sia per quanto riguarda la superficie, passando sempre dal Comune di Roma, con 1.285,30 kmq, al Comune di Fiera di Primiero (in Provincia di Trento), con 0,15 kmq.

Nel 2009 erano 5.623 i piccoli Comuni italiani (pari al 70% del totale) e raccoglievano complessivamente circa un sesto dell'intera popolazione nazionale.

In **tabella 2.1.** è riportato un quadro d'insieme della situazione dei Comuni in Italia su base regionale, evidenziando anche l'incidenza che hanno i piccoli Comuni sul totale dei Comuni e l'incidenza della popolazione residente nei piccoli Comuni sul totale regionale.

**Tabella 2.1. – Situazione dei Comuni in Italia nel 2009**

Regione	Comuni	di cui Piccoli Comuni		Popolazione residente al 31/12/09	di cui nei Piccoli Comuni	
		V.A.	%		V.A.	%
Piemonte	1.206	1.072	88,9	4.446.230	1.322.778	29,8
Valle d'Aosta	74	73	98,6	127.866	92.788	72,6
Lombardia	1.546	1.091	70,6	9.826.141	2.153.835	21,9
Trentino - Alto Adige	333	300	90,1	1.028.260	465.774	45,3
Veneto	581	313	53,9	4.912.438	802.591	16,3
Friuli-Venezia Giulia	218	155	71,1	1.234.079	288.375	23,4
Liguria	235	183	77,9	1.615.986	249.540	15,4
Emilia Romagna	348	157	45,1	4.395.569	419.183	9,5
Toscana	287	135	47,0	3.730.130	330.514	8,9
Umbria	92	60	65,2	900.790	131.273	14,6
Marche	239	172	72,0	1.559.542	343.116	22,0
Lazio	378	252	66,7	5.681.868	459.947	8,1
Abruzzo	305	250	82,0	1.338.898	363.546	27,2
Molise	136	125	91,9	320.229	157.555	49,2
Campania	551	333	60,4	5.824.662	695.516	11,9
Puglia	258	85	32,9	4.084.035	223.854	5,5
Basilicata	131	99	75,6	588.879	196.006	33,3
Calabria	409	327	80,0	2.009.330	672.556	33,5
Sicilia	390	198	50,8	5.042.992	480.987	9,5
Sardegna	377	313	83,0	1.672.404	528.753	31,6
<b>Totale</b>	<b>8.094</b>	<b>5.693</b>	<b>70,3</b>	<b>60.340.328</b>	<b>10.378.487</b>	<b>17,2</b>

Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2010. ([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_10.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_10.pdf))

Dai dati riportati in **tabella 2.1** emerge che il numero di piccoli Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in Italia siano oltre il 70% del totale dei Comuni italiani e che in questi piccoli Comuni siano residenti complessivamente poco più di 10 milioni di persone, che corrispondono appena al 17% dell'intera popolazione italiana.

Tra le regioni che spiccano per l'alta incidenza di piccoli Comuni ci sono il Piemonte, la Val d'Aosta, la Lombardia il Trentino Alto Adige, la Liguria, l'Abruzzo e la Sardegna. Mentre tra le regioni che hanno un'incidenza minore di piccoli Comuni troviamo la Toscana, la Sicilia, il Veneto e l'Emilia Romagna.

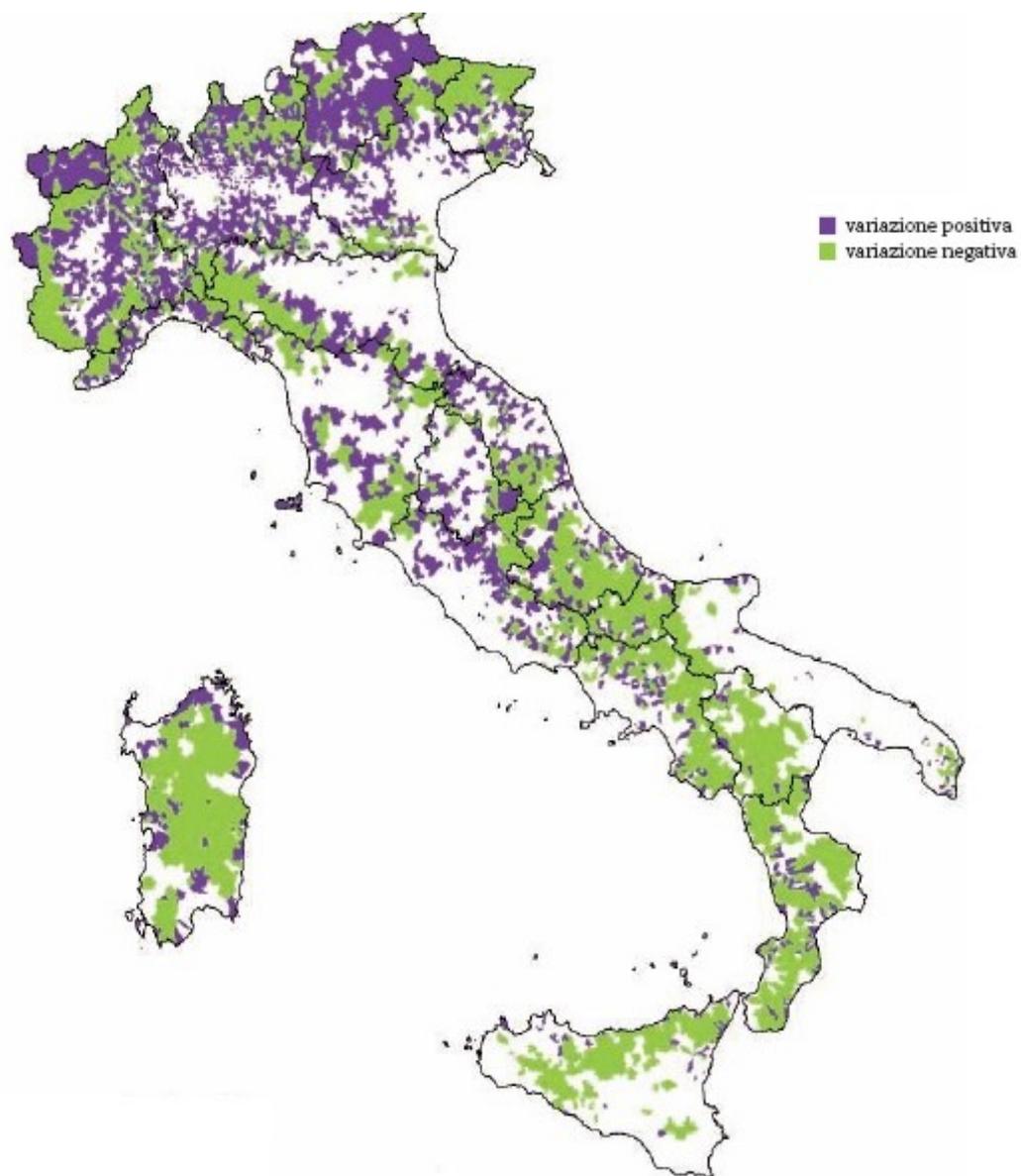
A partire dal 1971 si è assistito ad una diminuzione del peso percentuale dei piccoli Comuni sul totale delle amministrazioni comunali del paese: se nel 1971, tre Comuni su quattro contavano meno di 5.000 abitanti, nel 2009 erano sette su dieci i Comuni di piccole dimensioni. E tutto questo a fronte di un incremento variabile del numero dei Comuni italiani, passati da 8.056 del 1971, agli 8.094 del 2009 ed agli 8.000 di fine 2015. Analogamente, la popolazione residente nei piccoli Comuni è diminuita di 4 punti percentuali nel periodo di analisi. Questo dato, se in parte conferma il pensiero secondo cui i piccoli Comuni sono realtà in continuo declino demografico, dall'altra però sottende una certa vitalità di queste realtà territoriali.

Se si considera infatti l'universo dei piccoli Comuni risultante al 1971 emerge come dei 6.090 Comuni di allora, ben 511 (più dell'8%) abbiano registrato un incremento della propria popolazione, uscendo così dal novero dei piccoli Comuni italiani. Tra questi ci sono casi significativi di Comuni che in circa quattro decenni hanno più che raddoppiato la propria popolazione. Questi dati, seppure in un quadro frammentato ed eterogeneo, sembrano rafforzare l'ipotesi di un crescente dinamismo di alcune realtà comunali di minori dimensioni demografiche soprattutto se vicine ad aree metropolitane ed ubicate in un territorio non disagiato dal punto di vista morfologico. Risultati analoghi emergono dalla dinamica demografica dei soli 5.693 Comuni che, al 31 dicembre 2009, presentavano una popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti.

Prendendo in considerazione un orizzonte temporale più ampio (1951 – 2009), emerge come a fronte di una contrazione della popolazione residente in alcuni piccoli comuni, soprattutto in area montana, si contrappone un elevato numero di piccole realtà che hanno raggiunto proprio in quest'ultimo decennio, la punta massima nel numero di abitanti residenti, questo evidenzia una sostanziale diversità di attrattività di questi territori. Un quadro d'insieme è stato riportato in **figura 2.1**.

**Figura 2.1. – Variazioni demografiche dei piccoli Comuni (1951-2009)**

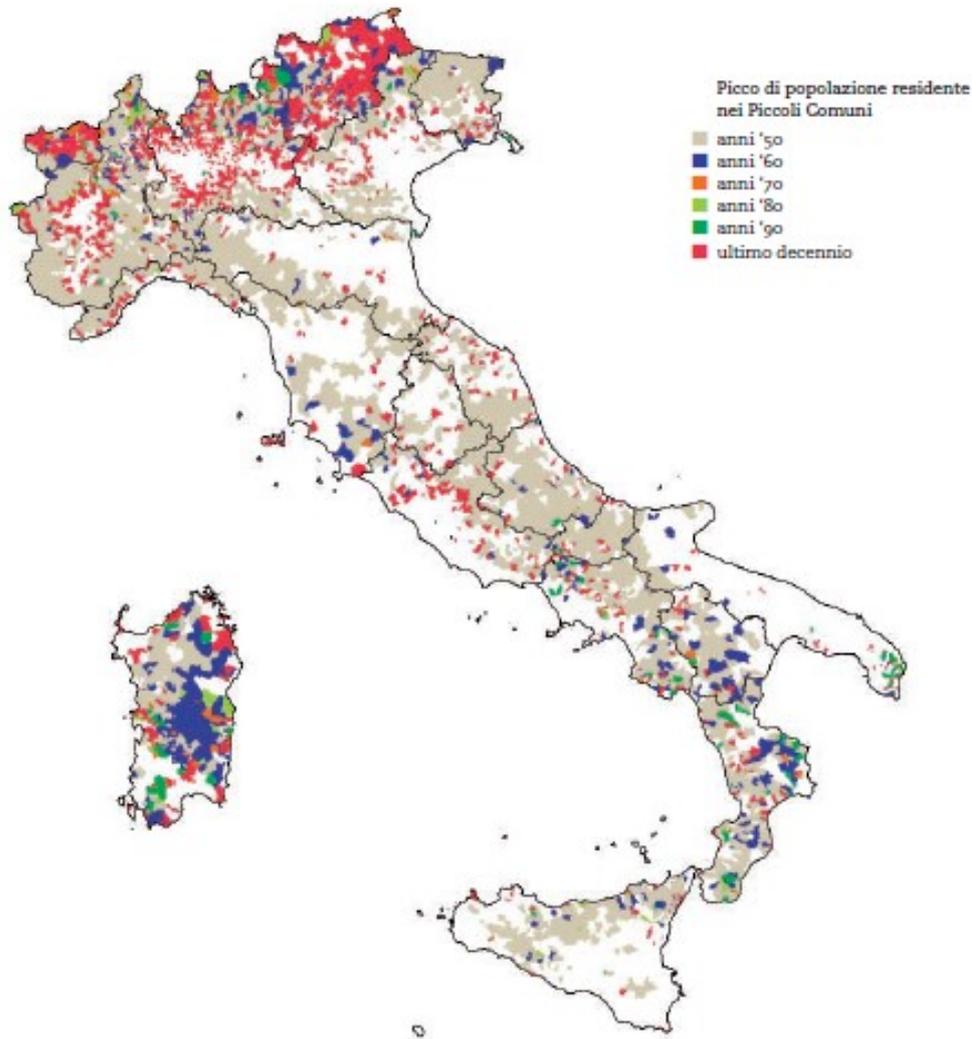
*Saldo demografico di lungo periodo*



---

## Saldo demografico decennale

---



---

Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2010

([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_10.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_10.pdf))

La **figura 2.1.** evidenzia da un lato una forte perdita di popolazione negli anni '50 e '60 nei piccoli Comuni e, dall'altro, una nuova vitalità demografica dell'ultimo decennio, particolarmente evidente in area padana ed alpina. Interessante è il dinamismo dei piccoli comuni valdostani, trentini e altoatesini, a conferma che le politiche di sviluppo rurale, turistiche, artigianali, attuate negli ultimi anni abbiano non solo frenato l'esodo da questi territori, ma siano riuscite a rivitalizzare da un punto di vista demografico ed economico queste aree montane.

Osservando i dati regionali spiccano i valori di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna, che presentano tutti percentuali di piccoli Comuni superiori alla media nazionale.

Sempre osservando i dati, emerge anche che nelle Regioni quali Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna almeno un terzo della popolazione complessiva vive ancora in un piccolo Comune. Mentre valori modesti si registrano in Emilia Romagna, Toscana e Puglia, per quanto riguarda il numero di piccoli Comuni, e nelle stesse Regioni con l'aggiunta del Lazio per quanto riguarda la popolazione residente nei piccoli Comuni del territorio regionale.

I dati evidenziano che la presenza di piccole comunità sia assolutamente generalizzata e diffusa in modo più o meno preponderante in tutta la penisola e non limitata alle sole zone montane o pedemontane, tanto da poter affermare che la vera eccezione, ancora oggi, nel nostro paese sono i Comuni di dimensioni medie o grandi: solamente quarantacinque Comuni hanno in Italia un numero più alto di 100.000 abitanti e centoquarantanove (meno del 2% del totale) più di 50.000 abitanti.

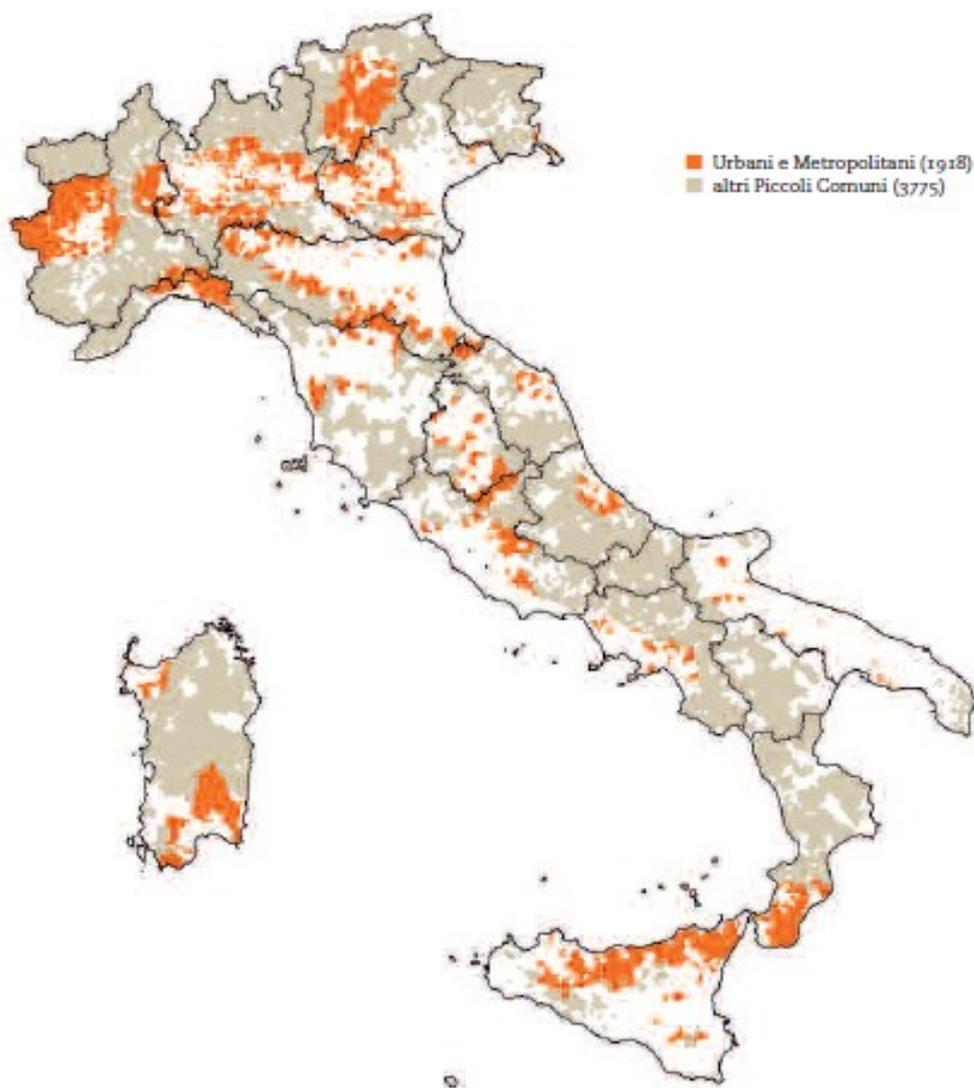
La **figura 2.2.** riportata di seguito distingue i piccoli Comuni in base alla vicinanza territoriale alle principali zone urbane e metropolitane dei territori regionali. Essere un piccolo Comune inserito in un contesto limitrofo sviluppato, soprattutto in momenti di crisi, ha significato nel tempo avere migliori prospettive di crescita economica. Diversamente, i Comuni maggiormente distanti dai centri più sviluppati, con meno prospettive di crescita degli altri, soprattutto in situazione di politiche di austerità, sono obbligati a controllare ed utilizzare al meglio le risorse economiche presenti nei loro territori.

Differenze non solo dimensionali tra Comuni, ma anche geografiche come la vicinanza ad un'area urbana, sono presenti in Italia. Un conto è essere un Comune, anche di piccolissime dimensioni, collocato geograficamente nell'ambito di un'area urbana o metropolitana, altro è essere un Comune anche di poco al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti ma rappresentare magari il principale centro abitato di un'intera valle alpina.

L'Atlante dei piccoli Comuni elaborato annualmente dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani li distingue tra le seguenti categorie:

- 1) piccoli Comuni metropolitani, quelli rientranti nei confini provinciali dei grandi Comuni metropolitani che potranno essere governati dalle Città metropolitane al momento della loro istituzione;
- 2) piccoli Comuni urbani che presentano legami funzionali forti con le città medie, ovvero con più di 50.000 abitanti, soprattutto per quanto attiene il mercato del lavoro;
- 3) i piccoli Comuni non urbani che non presentano alcun tipo di legame particolare e non sono ricompresi in alcuna logica di tipo gerarchico.

**Figura 2.2. – Distinzione dei piccoli Comuni per vicinanza ai centri urbani maggiori**



Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2010

([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_10.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_10.pdf))

I dati di **figura 2.2.** mostrano come, dei tre gruppi di enti distinti in base alla loro vicinanza geografica ad una aree urbana, quello dei piccoli Comuni non urbani con 3.775 enti rappresenta senza dubbio il più consistente, poi troviamo quelli urbani ed i Comuni metropolitani con 1.918 enti. Questi ultimi sono particolarmente presenti in Sicilia e in Piemonte; i secondi sono particolarmente numerosi in Lombardia e in Piemonte e sono totalmente assenti in Valle d’Aosta. I primi, quelli non collegati con realtà metropolitane ed urbane, sono invece i più numerosi in tutte le Regioni italiane, ad eccezione della Sicilia, e rappresentano in particolare oltre l’80% dei Comuni della regione in Trentino Alto Adige, in Toscana, nelle Marche, in Umbria, in Abruzzo, in Basilicata ed in Sardegna.

Il saldo demografico registrato nei “piccoli Comuni urbani e metropolitani” e “Altri piccoli Comuni” nel periodo che va 1991-2009 è stato riportato di seguito in **tabella 2.2.**

**Tabella 2.2. – Dinamica demografica dei Comuni in base alla vicinanza ai centri urbani**

	Popolazione residente		
	Anno 1991	Anno 2009	Variazione % 1991/2009
Piccoli Comuni Urbani e Metropolitani	3.598.210	4.052.773	12,6
Altri Piccoli Comuni	6.342.595	6.325.714	-0,3
Totale	9.940.805	10.378.487	4,4

Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2010

([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_10.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_10.pdf))

Dai dati di **tabella 2.2.** emerge che nel 1991 oltre 6 milioni di abitanti sul totale di quasi 10 milioni di residenti nei piccoli Comuni italiani (circa il 64%) abitava in un piccolo Comune distante dai centri urbani, mentre, poco più di 4 milioni (circa il 36%) erano residenti in un piccolo territorio vicino ad aree urbanizzate. I dati riferiti all’anno 2009 mostrano che la popolazione complessivamente residente in un piccolo Comune italiano con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è salita rispetto al 1991 del 4,4% (quasi 500mila persone in più).

Il dettaglio per categoria di Comuni evidenzia che è cresciuta la popolazione residente nei piccoli Comuni maggiormente vicini alle aree urbane e metropolitane, dove si registra una variazione positiva nel periodo di analisi del 12,6%, mentre sostanzialmente stabile risulta

essere la popolazione residente nei piccoli Comuni italiani maggiormente distanti dalle aree urbane.

## 2.2. La struttura sociale nei piccoli Comuni

I piccoli Comuni italiani hanno una struttura della popolazione distinta per classi di età molto difforme. Nell'Atlante dei piccoli Comuni, elaborato da ANCI del 2012, è contenuta una suddivisione della popolazione residente nei 5.683 piccoli Comuni che erano presenti in Italia nel 2011.

Nella suddivisione sono stati individuati tre profili inerenti la composizione per classi di età dei cittadini residenti. A tal fine sono state utilizzate le variabili demografiche ed è stata considerata la quota dei cittadini con età superiore a 65 anni, il numero di residenti in età lavorativa (da 14 a 64 anni) e dei giovani fino a 13 anni, ed il rapporto con il totale delle popolazione residente. In **tabella 2.3.** sono stati riportati i Comuni all'interno delle singole regioni distinti nelle tre tipologie individuate di "giovani", "anziani", "grandi vecchi".

**Tabella 2.3. – Struttura per classi di età dei piccoli Comuni italiani**

Regione	N. Piccoli Comuni			Totale Piccoli Comuni
	Profilo "Giovani"	Profilo "Anziani"	Profilo "Grandi vecchi"	
Piemonte	406	566	99	1.071
Valle d'Aosta	57	16	0	73
Lombardia	846	720	20	1.086
Trentino - Alto Adige	252	47	0	299
Veneto	251	60	2	313
Friuli - Venezia Giulia	84	66	5	155
Liguria	35	109	39	183
Emilia - Romagna	53	78	25	156
Toscana	41	84	9	134
Umbria	16	42	1	59
Marche	60	104	8	172
Lazio	157	87	9	253
Abruzzo	93	120	37	250
Molise	37	67	21	125
Campania	201	117	13	331
Puglia	49	31	4	84
Basilicata	42	52	5	99
Calabria	204	113	10	327
Sicilia	79	119	2	200
Sardegna	179	118	16	313
<b>Totale</b>	<b>3.142</b>	<b>2.216</b>	<b>325</b>	<b>5.683</b>

---

### Caratteristiche dei gruppi

---

Profilo dei Piccoli Comuni	Incidenza % giovani fino a 14 anni	Indice di invecchiamento	Indice di dipendenza
Profilo "Giovani"	14,2%	19,1%	50,0%
Profilo "Anziani"	11,7%	26,3%	61,3%
Profilo "Grandi vecchi"	8,5%	37,3%	84,6%
Media Piccoli Comuni	13,3%	21,7%	53,9%
Media comuni con più di 5.000 abitanti	14,2%	20,0%	52,0%

---

Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2012

([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_12.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_12.pdf))

Dai dati di **tabella 2.3.** emerge che oltre la metà dei piccoli Comuni, ossia 3.142, (il 55,3% del totale dei piccoli Comuni in Italia) ha caratteristiche riconducibili ad un profilo riconducibile alla categoria "Giovani". Questa categoria registra l'incidenza percentuale di residenti fino a 14 anni più elevata ed allo stesso tempo gli indici di invecchiamento e di dipendenza degli anziani più contenuti. Nel gruppo, in media, il 14,2% dei residenti deve ancora compiere i 15 anni di età, un dato identico alla media dei Comuni con più di 5.000 abitanti, ma superiore di circa sei punti percentuali rispetto al gruppo dei "Grandi vecchi" (che sono l'8,5% del totale dei piccoli Comuni italiani). Viceversa nel profilo "Giovani", sia l'indice di invecchiamento medio (19,1%) che l'indice di dipendenza anziani (50,0%), si discostano significativamente dai tassi medi rilevati nei restanti due gruppi, risultando anche più contenuti rispetto al dato medio dei piccoli Comuni e degli enti più popolosi di 5.000 abitanti.

Il profilo "Anziani" racchiude al proprio interno 2.216 piccoli Comuni (il 39,0% del totale dei piccoli Comuni in Italia), che in media hanno fatto registrare un'incidenza di under quindicenni pari all'11,7% della popolazione complessiva, ossia un dato inferiore rispetto alla media dei piccoli Comuni (13,3%). Al contempo le amministrazioni del profilo "Anziani" sono realtà in cui mediamente oltre un cittadino su quattro (26,3%) ha già compiuto i 65 anni ed in cui l'indice di dipendenza di anziani supera la quota del 61,0%. La classificazione operata nell'Atlante dei piccoli Comuni del 2012 in base alla struttura per età dei cittadini residenti ha permesso l'individuazione di un gruppo molto ridotto di enti locali. Sono 325 (il 5,7%) quelli caratterizzati da una popolazione di "Grandi vecchi".

I dati del gruppo “Grandi vecchi” evidenziano la percentuale di residenti fino a 14 anni più ridotta (8,5%) e soprattutto collegata ad elevati indici di invecchiamento e di dipendenza demografica, pari rispettivamente al 37,3% e 84,6%, lontanissimi dai dati registrati per il complesso dei piccoli Comuni inclusi negli altri due gruppi sopradescritti.

Gli elementi emersi nell’Atlante dei piccoli Comuni elaborato da ANCI nel 2012 evidenziano le differenze sostanziali esistenti anche dal punto di vista della struttura sociale dei piccoli Comuni Italiani. Questo implica l’impossibilità di considerarli uniformi sotto questo aspetto, il quale concorre in modo determinante a definire le esigenze, in termine di servizi, richieste ai Comuni dalle popolazioni residenti.

Queste differenze sono in grado di influire sulla “percezione” dei vantaggi e dei rischi connessi all’ipotesi di fusione, che potrebbe essere diversa nei piccoli Comuni proprio in considerazione della diversa struttura demografica e delle diverse classi di età della popolazione. Nelle realtà composte da un elevato numero di persone anziane ubicate in aree montane lontane dai maggiori centri abitati, l’amministrazione svolge anche un ruolo di carattere sociale in quanto unico punto di riferimento della comunità locale.

I dati di **tabella 2.3** rispondono anche a logiche territoriali ben definite. Dei piccoli Comuni della Valle d’Aosta e della Lombardia, circa il 78% rientra nel gruppo “Giovani” e tale percentuale supera l’80% nel caso dei piccoli Comuni del Trentino Alto Adige (84,3%) e del Veneto (80,2%). Da questi dati è evidente come il profilo “Giovani” sia un fenomeno più diffuso nelle piccole realtà del nord rispetto a quelle del centro-sud, fatta eccezione dei territori liguri ed emiliano-romagnoli, nonché della regione piemontese, in cui poco meno del 38,0% dei piccoli Comuni appartiene a questo gruppo. Al sud soltanto tra i piccole realtà campani e calabresi si supera la soglia del 60,0% di comuni “Giovani”.

Tra i piccoli Comuni “anziani” prevalgono per lo più quelli piemontesi, liguri, emiliano-romagnoli, toscani, umbri, marchigiani, abruzzesi, molisani, lucani e siciliani. Inoltre si registrano punte superiori al 15% di piccoli Comuni appartenenti al profilo “Grandi vecchi” nelle realtà locali di Abruzzo, Molise, fino a toccare un massimo del 21,3% di piccole comunità inseriti in questo gruppo in Liguria.

### 2.3. La struttura economica prevalente nei piccoli Comuni italiani

Nello stesso Atlante dei piccoli Comuni del 2012 è stata operata una classificazione delle amministrazioni in base al loro sistema economico prevalente. Le categorizzazioni si sono basate su variabili quali l'indice di imprenditorialità extra agricola, che misura il numero di imprese attive nel settore secondario e nel terziario ogni 100 residenti, il livello medio di reddito imponibile per dichiarante riferito agli anni d'imposta dal 2004 al 2010, il numero medio di abitanti per Comune ed infine il tasso di incremento delle imprese registrato in media dal 2006 al 2011. I territori comunali sono stati suddivisi nei gruppi di "Prevalentemente agricoli", "Tra l'agricoltura e l'industria" e "Tra l'industria e i servizi".

La sequenza dei gruppi "Prevalentemente agricoli", "Tra l'agricoltura e l'industria" e "Tra l'industria e i servizi" ricorda un processo di terziarizzazione, ossia un passaggio dalla prevalenza del settore economico primario a quello dei servizi, dunque i due estremi rappresentano le comunità che non hanno ancora avviato questo processo e quelle che invece sembrano averlo completato. I dati appena descritti sono stati riportati in **tabella 2.4**.

**Tabella 2.4. - Sistema economico nei piccoli Comuni**

Regione	N. Piccoli Comuni			Totale Piccoli Comuni
	Profilo "Prevalentemente agricoli"	Profilo "Tra l'agricoltura e l'industria"	Profilo "Tra l'industria e i servizi"	
Piemonte	155	678	238	1.071
Vale d'Aosta	5	40	28	73
Lombardia	109	612	365	1.086
Trentino - Alto Adige	21	191	87	299
Veneto	68	224	21	313
Friuli - Venezia Giulia	20	120	15	155
Liguria	58	103	22	183
Emilia - Romagna	23	115	18	156
Toscana	33	95	6	134
Umbria	20	38	1	59
Marche	91	78	3	172
Lazio	73	173	7	253
Abruzzo	184	62	4	250
Molise	102	21	2	125
Campania	220	110	1	331
Puglia	76	8	0	84
Basilicata	86	12	1	99
Calabria	280	46	1	327
Sicilia	164	36	0	200
Sardegna	279	34	0	313
Totale	2.067	2.796	820	5.683

### *Caratteristiche dei gruppi*

Profilo dei Piccoli Comuni	N. comuni	Indice	Reddito imponibile, euro per dichiarante (media anno d'imposta 2004-2010)	N. medio di abitanti per comune	Tasso di incremento delle imprese (media 2006-2011)	Tasso di incremento naturale
Profilo "Prevalentemente agricoli"	2.067	5,7	15.923	1.553	-1,08%	-5,44
Profilo "Tra l'agricoltura e l'industria"	2.796	6,5	19.093	1.878	-0,54%	-2,63
Profilo "Tra l'industria e i servizi"	820	6,8	23.029	2.314	-0,01%	-0,81
Media Piccoli Comuni	5.683	6,3	19.121	1.823	-0,64%	-2,36
Media comuni con più di 5.000 abitanti	2.409	7,5	22.547	20.867	0,24%	-0,02

Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2012

([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_12.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_12.pdf))

I risultati riportati in **tabella 2.4.** mostrano che fanno parte gruppo “Prevalentemente agricoli” 2.067 piccoli Comuni (il 36,4% del totale dei piccoli Comuni italiani) con una forte prevalenza del settore dell’agricoltura e della piscicoltura: tale carattere si deduce dall’indice di imprenditorialità extra agricola più ridotto rispetto agli altri gruppi (è l’unico profilo in cui si contano in media meno di sei imprese attive nell’industria e nei servizi ogni cento abitanti). Inoltre il gruppo è composto per l’86,6% dei casi da piccoli Comuni specializzati nel settore primario.

Nello studio effettuato nell’Atlante dei piccoli Comuni del 2012, per determinare la specializzazione economica di ciascun comune si è proceduto al calcolo dei “quozienti di localizzazione” dei tre settori economici (primario, secondario e terziario), attribuendo ai singoli comuni la specializzazione economica corrispondente al massimo valore di “quoziente di localizzazione” osservato. Le caratteristiche che accomunano gli enti locali facenti parte di del gruppo “Prevalentemente agricoli” sono una scarsa popolosità (il numero medio di abitanti per Comune supera di poco le 1.500 unità nel 2011), un reddito imponibile che in media, dal 2004 al 2010, inferiore ai 16.000 euro per dichiarante, ed una forte crisi del sistema produttivo locale. Dal 2006 al 2011 infatti si registra in media il tasso d’incremento delle imprese più contenuto (-1,08%) rispetto agli altri due gruppi.

Il gruppo più numeroso è quello dei piccoli Comuni “Tra l’agricoltura e l’industria”, 2.796 amministrazioni ne fanno parte, ossia il 49,2% del totale complessivo italiano. Tale profilo presenta caratteristiche economiche e produttive in linea con la media dei piccoli Comuni. L’indice d’imprenditorialità extra agricola è pari al 6,5 per 100 cittadini (contro la media piccoli Comuni di 6,3 per 100 abitanti), il reddito imponibile medio per il periodo 2004-2010 supera di poco i 19.000 euro per dichiarante, dal tasso medio d’incremento delle imprese (dal 2006 al 2011) emerge che ne fanno parte soprattutto aziende specializzate nel settore primario. Infine nei piccoli Comuni ascrivibili al gruppo “Tra l’agricoltura e l’industria” vivono in media poco più di 1.800 residenti, un dato prossimo alla media dei piccoli Comuni a livello italiano, che si attestava a quota 1.823 cittadini per Comune al 1° gennaio 2011.

Il gruppo più esiguo in termini numerici è quello denominato “Tra l’industria e i servizi”, soltanto 820 gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti. La composizione di questo gruppo, in un’ottica di specializzazione economica, è più sbilanciata verso il settore secondario e terziario. Il 54,9% delle imprese delle amministrazioni comunali che lo compongono sono specializzate nell’industria, così come circa il 10% dei piccoli Comuni ad ascrivibili al gruppo “Tra l’industria e i servizi”, è specializzato nel terziario (un’incidenza percentuale più che tripla rispetto al profilo dei “Prevalentemente agricoli”).

Tale caratteristica del gruppo “Tra l’industria e i servizi”, è inoltre confermata da un indice d’imprenditorialità extra agricola elevato, pari al 6,8 per 100 abitanti, ossia superiore di 1,1 punto ogni 100 residenti rispetto al dato medio del cluster dei piccoli Comuni “Prevalentemente agricoli”. Gli 820 enti locali del gruppo, se confrontati con gli altri, hanno fatto registrare in media i più alti livelli di reddito imponibile dichiarati (23.029 euro per contribuente), la maggiore taglia demografica (2.314 abitanti in media per comune), nonché un tasso di incremento delle imprese prossimo quasi allo zero (-0,01%) ed inferiore soltanto al dato medio dei Comuni che oltrepassano i 5.000 residenti (0,24%).

Dall’analisi contenuta nell’Atlante dei piccoli Comuni del 2012 elaborata da ANCI emerge, anche riguardo al contesto economico prevalente nei territori, una sostanziale difformità. La sequenza dei gruppi “Prevalentemente agricoli”, “Tra l’agricoltura e l’industria” e “Tra l’industria e i servizi” ricorda un processo di terziarizzazione, ossia un passaggio dalla prevalenza del settore economico primario a quello dei servizi, dunque i due estremi rappresentano le comunità che non hanno ancora avviato questo processo e quelle che invece sembrano averlo completato.

Dalla localizzazione dei tre gruppi distinti al contesto economico prevalente, sul territorio nazionale, emerge un'Italia di piccoli Comuni divisa in due parti che corrono a diverse velocità.

Da un lato, al centro sud, dall'Abruzzo (in particolare dalla Provincia di Chieti) fino alla Calabria, comprendendo le isole maggiori, l'incidenza di piccoli Comuni "Prevalentemente agricoli" è massiccia. Essa varia da un minimo del 66,5% in Campania fino ad oltre l'80% in Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, viceversa tale gruppo è quasi del tutto assente in Valle d'Aosta (6,8%) e Trentino-Alto Adige (7%).

Dall'altro, il gruppo "Tra l'industria e i servizi" si diffonde sul territorio in modo nettamente polarizzato. Esso è del tutto assente tra i piccoli Comuni pugliesi, siciliani e sardi, inferiore al 2% tra i piccoli enti locali di Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata e Calabria, fortemente diffuso nel nord con valori superiori al 20% in Piemonte e Trentino Alto Adige e con punte che oltrepassano il 30% tra i piccoli Comuni valdostani e lombardi.

Tra questi due estremi si trovano i piccoli Comuni appartenenti al profilo "Tra l'agricoltura e l'industria", le cui concentrazioni massime (superiori al 70% delle amministrazioni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) si rilevano soprattutto nei territori del Veneto, del Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna al nord e Toscana.

#### **2.4. La vocazione turistica nelle piccole comunità.**

E' interessante evidenziare la suddivisione contenuta nell'Atlante dei piccoli Comuni del 2012, effettuata in base alla diversa vocazione turistica. La particolare attrattività turistica di alcuni territori di modeste dimensioni, in un momento di contrazione economica nazionale, potrebbe essere un elemento da considerare centrale per progettare politiche di fusione, in quanto l'elemento della vocazione turistica ha contribuito sia allo sviluppo economico del contesto locale e, per certi versi, anche al mantenimento di forti identità territoriali e tradizioni locali.

L'analisi delle strutture ricettive fornisce un quadro d'insieme sulla dimensione turistica dei piccoli Comuni italiani. Non sono infatti solo le città d'arte, già mete di turismo culturale, ma anche i piccoli centri meno urbanizzati ad avere una alta vocazione turistica, sia per vacanze relax che come punto di alloggio per visite giornaliere nelle maggiori città. Anche a seguito di una crescente domanda, legata alla storia e alla tradizione locale sono proprio i piccoli Comuni i principali protagonisti di una strategia turistica che punta a valorizzare la tradizione

locale e l'immensa ricchezza storico e artistica presente in ogni angolo del territorio nazionale.

In **tabella 2.5.** sono riportati i dati contenuti nell'Atlante dei piccoli Comuni dell'anno 2012 relativamente all'offerta alberghiera e agli agriturismi presenti nei piccoli Comuni italiani.

Interessante è osservare che oltre la metà dell'offerta agrituristica italiana si concentra nei piccoli Comuni, in misura maggiore nei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 2.500 abitanti. Questo conferma la dipendenza dell'economia locale di molte aree piccole rispetto al turismo, in particolare il turismo verde.

**Tabella 2.5. – Offerta turistica dei piccoli Comuni in Italia**

*Agriturismi*

	Piccoli Comuni				Comuni con più di 5.000 abitanti	Italia
	Fino a 1.000 abitanti	Tra 1.001 e 2.500 abitanti	Tra 2.501 e 5.000 abitanti	Totale		
N. comuni con esercizi agrituristici	641	939	761	2.341	1.331	3.672
% comuni con esercizi agrituristici	32,9%	44,1%	47,4%	41,2%	55,3%	45,4%
N. esercizi agrituristici	1.317	3.011	3.799	8.127	8.512	16.639
Posti letto negli esercizi agrituristici per 1.000 ab.	14,58	10,28	8,12	9,53	2,33	3,56

*Alberghi*

	Piccoli Comuni				Comuni con più di 5.000 abitanti	Italia
	Fino a 1.000 abitanti	Tra 1.001 e 2.500 abitanti	Tra 2.501 e 5.000 abitanti	Totale		
N. comuni con esercizi alberghieri	639	932	942	2.513	1.905	4.418
% comuni con esercizi alberghieri	32,8%	43,7%	58,7%	44,2%	79,1%	54,6%
N. esercizi alberghieri	1.730	4.485	5.697	11.912	22.087	33.999
Posti letto negli esercizi alberghieri per 1.000 ab.	69,08	61,34	52,57	57,29	33,02	37,17

*Agriturismi ed esercizi agrituristici distinti per regione*

Regione	Piccoli Comuni con esercizi agrituristici		Esercizi agrituristici nei Piccoli Comuni		Posti letto negli esercizi agrituristici per 1.000 ab.	
	v.a.	% su totale	v.a.	% su totale	Piccoli Comuni	Tot. comuni italiani
Piemonte	344	14,7%	610	7,5%	5,37	2,04
Valle d'Aosta	34	1,5%	45	0,6%	5,09	3,84
Lombardia	192	8,2%	319	3,9%	2,32	0,82
Trentino - Alto Adige	192	8,2%	1.942	23,9%	36,80	24,36
Veneto	122	5,2%	234	2,9%	3,46	2,20
Friuli - Venezia Giulia	85	3,6%	160	2,0%	7,23	2,92
Liguria	104	4,4%	248	3,1%	10,89	2,69
Emilia - Romagna	98	4,2%	217	2,7%	6,68	1,80
Toscana	128	5,5%	1.586	19,5%	63,06	14,61
Umbria	56	2,4%	426	5,2%	51,06	24,69
Marche	143	6,1%	493	6,1%	21,51	9,52
Lazio	95	4,1%	205	2,5%	6,26	1,13
Abruzzo	109	4,7%	261	3,2%	7,53	3,86
Molise	33	1,4%	49	0,6%	3,82	3,05
Campania	149	6,4%	349	4,3%	5,09	1,07
Puglia	22	0,9%	33	0,4%	3,54	1,79
Basilicata	42	1,8%	85	1,0%	8,01	5,32
Calabria	155	6,6%	307	3,8%	6,29	3,33
Sicilia	85	3,6%	200	2,5%	7,78	2,06
Sardegna	153	6,5%	358	4,4%	8,05	4,48
<b>Totale</b>	<b>2.341</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.127</b>	<b>100,0%</b>	<b>9,53</b>	<b>3,56</b>

Fonte: Atlante dei piccoli Comuni, ANCI, 2012

([http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante\\_piccoli\\_comuni\\_12.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante_piccoli_comuni_12.pdf))

Dai dati di **tabella 2.5.** emerge che sono 2.513 su 5.843 i Piccoli Comuni che hanno sul proprio territorio esercizi alberghieri. Oltre il 60% di questi sono localizzati in Italia settentrionale, di cui ben la metà in Lombardia (16,5%) ed in Piemonte (14,8%). Complessivamente negli oltre 2.500 piccoli Comuni sono distribuiti 11.912 esercizi alberghieri.

I piccoli Comuni del Trentino Alto Adige ospitano il maggior numero di esercizi alberghieri (4.331), il 36,4% del totale nazionale, seguiti dai piccoli centri della Lombardia con 1.284 esercizi alberghieri, il 10,8% degli esercizi presenti nelle realtà con meno di 5.000 abitanti.

L'offerta turistica alberghiera dei piccoli Comuni, valutata, invece come numero di posti letto ogni 1.000 residenti, registra un numero medio di posti letto pari a 57,29 per ogni 1.000 abitanti, dato superiore sia al dato medio dei Comuni con più di 5.000 abitanti (33,02 per ogni 1.000 abitanti), che a quello nazionale (37,17 per ogni 1.000 abitanti). La forte vocazione turistica del Trentino Alto Adige, così come della Valle d'Aosta, è confermata dal fatto che proprio nei piccoli Comuni di queste regioni si registra il maggior numero di posti letto (rispettivamente 395,34 e 233 per 1.000 abitanti).

Se si analizza l'offerta turistica alberghiera nei piccoli Comuni in base alla taglia demografica di appartenenza, emerge che al crescere della classe di ampiezza dimensionale aumenta anche il numero dei Comuni con esercizi alberghieri (639 per i Comuni fino a 1.000 abitanti, 932 per i centri di fascia intermedia, 942 per i comuni di maggiori dimensioni fino a 4.999 abitanti), così come cresce il numero delle strutture ricettive presenti sul territorio.

Diversamente, se si considera il numero di posti letto ogni 1.000 abitanti, si osserva che essi crescono al diminuire della dimensione demografica dei piccoli Comuni e passano da 69,08 posti letto ogni 1.000 abitanti dei Comuni con meno di 1.000 abitanti a 52,57 delle piccole realtà amministrative con un numero di abitanti compreso tra 2.501 e 5.000. Un'ampia offerta alberghiera (oltre 57,29 posti letto per 1.000 abitanti) si ha nei piccoli Comuni della fascia alpina, in particolare altoatesini, dell'Appennino romagnolo, del territorio toscano e abruzzese, ma anche della costa sarda e calabrese. I piccoli Comuni campani, pugliesi, laziali, lucani e siciliani, eccetto qualche piccolo centro, così come quelli localizzati nella pianura padana, sembrano non offrire strutture ricettive alberghiere in questa taglia dimensionale.

Per quanto riguarda la presenza degli agriturismi, tra le varie tipologie di strutture ricettive accanto agli esercizi alberghieri, si osserva che questa tipologia negli ultimi anni ha sempre accolto maggiori consensi da parte di quanti scelgono di trascorrere una vacanza a contatto con la natura, in luoghi dove tradizioni locali e prodotti tipici rappresentano gli elementi caratterizzanti del brand tipico dei borghi più piccoli ed isolati dalle grandi città.

È nei piccoli Comuni che si concentra l'offerta agrituristica italiana: in 2.341 piccoli Comuni si trovano 8.127 esercizi agrituristici, poco meno della metà dell'offerta agrituristica nazionale (nei Comuni con più di 5.000 abitanti sono presenti 8.512 strutture). Tale dato sembra

confermare come questa tipologia di offerta ricettiva sia tipica dei centri minori, dove è più forte la propensione a riscoprire le tradizioni locali, il “mangiar sano” e il vivere immersi nella natura, tutti elementi che contribuiscono al radicamento identitario dei territori.

Il 50% dei piccoli Comuni in cui è presente almeno un agriturismo è localizzato nelle regioni settentrionali, dove a registrare il dato più elevato sono i 344 piccoli Comuni piemontesi (il 14,7% del totale), seguiti dai 192 lombardi e altoatesini, entrambi l’8,2% del totale. Al sud, invece, in Puglia si trovano solo ventidue piccole realtà (lo 0,9%) con almeno un agriturismo.

Se si guarda al totale degli esercizi agrituristici quasi l’80% dell’offerta agrituristica si ha nei piccoli territori comunali delle regioni centro settentrionali. In particolare i piccoli comuni altoatesini sembrano prediligere questa tipologia ricettiva con una concentrazione di 1.942 esercizi (il 23,9% del totale degli esercizi localizzati nei comuni con meno di 5.000 abitanti), seguiti da quelli toscani, dove si contano ben 1.586 strutture (il 19,5% del totale degli agriturismi) in sole 128 piccole realtà amministrative, che però rappresentano quasi la totalità dei 135 Comuni classificati come piccoli in Toscana. Il minor numero di esercizi agrituristici si rileva nei piccoli Comuni della Puglia (trentatre strutture). Sempre al sud sono da segnalare, invece, i valori dei piccoli centri di Sardegna, Calabria e Campania con oltre 300 esercizi agrituristici.

I piccoli Comuni con un numero di posti letto superiore al valore medio si concentrano in Italia settentrionale, in parte della Valle d’Aosta e del Piemonte, in quasi tutto il Trentino Alto Adige, in Liguria e nel sud dell’Emilia Romagna. Nel centro del Paese le piccole realtà amministrative con offerta di posti letto negli esercizi agrituristici molto superiore alla media, sono localizzati in Toscana, Umbria e Marche, dove quasi tutte le realtà presentano valori superiori. Al sud il numero di posti letto in agriturismo è maggiore del dato medio in parte dei piccoli Comuni della bassa Campania, della Basilicata, della Calabria, della costa nord orientale della Sicilia e dell’area centro nord della Sardegna.

## **2.5. Uniformità tra i piccoli Comuni italiani? Realtà molto diverse**

Dalle tabelle precedenti, contenenti dati distinti per regione italiana sia di tipo dimensionale che relativi alla struttura demografica, alla vicinanza dei piccoli Comuni ai centri urbani e relative la loro vocazione turistica, emergono delle differenze tra i Comuni italiani, sia a livello aggregato regionale che all’interno delle singole regioni italiane. Queste differenze non

possono essere misurabili utilizzando il solo parametro della dimensione demografica che certamente non è in grado di cogliere le differenze dei territori.

Gli aspetti della struttura della popolazione, del sistema locale, della vicinanza ai centri maggiormente urbanizzati, nonché differenze in ordine all'attrattività turistica dei piccoli Comuni italiani, sono tutti elementi indispensabili per progettare politiche pubbliche in favore dei processi di fusione dei piccoli Comuni che siano in grado di incentivare la loro propensione alla fusione.

Questi elementi confermano l'ipotesi anticipata alla fine del capitolo uno secondo la quale le differenze dei piccoli Comuni non possono essere percepite dal decisore politico con la semplice suddivisione operata in base alla popolazione residente, considerando come popolazione target tutti i piccoli Comuni italiani senza considerarne le differenze.

La soluzione che utilizzeremo in questa tesi è basata su modelli multicriteriali che tengano conto di tutte queste "sfaccettature" attraverso l'utilizzo di un numero adeguato di informazioni utili a descrivere la diversa propensione dei territori toscani alla fusione.

Al fine di costruire una matrice dati composta da variabili in grado di tenere conto di molti aspetti per spiegare la diversa propensione dei territori, è stato scelto di utilizzare la Toscana come regione rappresentativa per l'analisi multicriteriale, in quanto, come emerge dai dati riportati nei paragrafi precedenti, in questa regione sono presenti un numero limitato di Comuni rispetto ad altre regioni, ma che sono comunque rappresentativi di realtà urbane, metropolitane e rurali.

### **3. Le caratteristiche dei piccoli Comuni in Toscana**

La Toscana è stata utilizzata, come anticipato nel paragrafo introduttivo di questo capitolo, come regione per l'analisi multicriteriale. Lo scopo dell'approfondimento è di evidenziare le principali caratteristiche dei Comuni che possano essere in grado di spiegare la maggiore o minore propensione delle loro comunità a votare favorevolmente alla fusione nel referendum.

La Toscana è una regione che ha complessivamente un numero di abitanti di circa 4 milioni ed un numero di Comuni e piccoli Comuni molto contenuto, se paragonati a quelli presenti in altre regioni, come il Piemonte, il Trentino Alto Adige, la Lombardia, la Puglia ed il Veneto.

I Comuni della Toscana sono attualmente 279 mentre nel 2014, anno che delle prime fusioni in Toscana, erano 287. Il più esteso dei Comuni toscani è Grosseto con una superficie di 473,55 kmq, capoluogo dell'omonima provincia e decimo comune d'Italia per superficie. Il più popoloso è invece il capoluogo regionale Firenze che conta una popolazione residente di oltre 379mila abitanti, risultando l'ottavo Comune più abitato d'Italia. I Comuni minori si trovano in provincia di Livorno, dove si situano i due con popolazione ed estensione più piccola della regione: Capraia Isola con solo 418 abitanti, corrispondente all'omonima isola, e Marciana Marina, con una densità di popolazione residente pari a solo 5,86 abitanti per kmq, sull'Isola d'Elba.

Molti Comuni della Toscana erano già esistenti alla data dell'Unità d'Italia. Nel tempo la popolazione ha modificato le sue priorità insediative. Le aree rurali e montane hanno perso progressivamente popolazione di pari passo con il declinare delle attività agricole ed il contestuale affermarsi delle produzioni manifatturiere. Gli anni del decollo industriale coincidono con il massimo popolamento delle principali città (Firenze, Livorno, Pisa, Lucca, Pistoia, Siena, Arezzo), che attrassero in quel tempo nuovi residenti dalle campagne e dalle regioni meno sviluppate. A partire dagli anni '80 si manifesta, infine, la nuova tendenza al decentramento delle residenze verso i centri urbani minori.

Il territorio toscano è caratterizzato da un alto indice di asperità morfologica. A riguardo si riportano alcuni dati circa la consistenza dei Comuni toscani classificati come interamente montani. Dai dati ricavati dalla pubblicazione dell'ANCI "*Comuni montani 2012*"<sup>44</sup>, le aree montane in Toscana ricadono su centocinquantasette di duecentoottantasette Comuni classificati interamente o parzialmente montani. Il territorio montano rappresenta il 47,3% dell'intera superficie regionale. I Comuni classificati come interamente montani sono centoquattordici e corrispondono al 39,7% dei Comuni della regione, mentre i residenti al 2011 in questi Comuni erano 448.222 (poco meno del 12% della popolazione regionale).

La densità di abitanti per kmq era nel 2011 pari a cinquanta abitanti, contro i circa duecentotrentasei abitanti per kmq dei Comuni il cui territorio non è classificato come montano. Quello della bassa densità della popolazione è, insieme a quello dell'asperità morfologica, uno dei tratti salienti del territorio montano.

La situazione delle aree montane della Toscana è tutt'altro che uniforme. Per quanto riguarda il trend relativo alla dinamica demografica occorre segnalare, che a livello regionale nell'arco

---

<sup>44</sup> Rapporto IFEL, Pubblicazione ANCI, "*Comuni montani 2012*", 2012

temporale che va dal 2001 al 2011, si è verificato<sup>45</sup> un aumento del 4% dei residenti nei comuni montani. Questo saldo positivo va considerato insieme al flusso che si è verificato nei Comuni classificati come non montani dove, nello stesso periodo, le persone residenti sono aumentate a livello regionale del 7,8%.

Dai dati riportati in **tabella 2.1** emerge che il numero dei Comuni della Toscana con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e quindi annoverati tra i piccoli Comuni d'Italia, sono centotrentacinque (circa il 47% del totale dei Comuni della regione) distribuiti, ad eccezione della provincia di Prato, in misura molto simile tra tutte le altre province della Toscana.

In questi centotrentacinque Comuni vive meno del 10% dell'intera popolazione della regione. Sempre sotto l'aspetto dimensionale si rileva che il numero di piccoli Comuni con una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti in Toscana sia molto contenuto, se comparato ad altre regioni: diciannove Comuni su centotrentacinque, poco più del 14% dei piccoli Comuni e poco più dell'1% del totale delle amministrazioni toscane.

### **3.1. La struttura sociale ed il sistema produttivo locale. Le caratteristiche dei piccoli Comuni in Toscana**

Per quanto riguarda le caratteristiche demografiche sociali emerge da **tabella 2.3** che nella maggioranza dei casi la popolazione residente nei piccoli Comuni della Toscana è riconducibile al gruppo degli "Anziani": ottantaquattro Comuni su centotrentacinque (oltre il 62% del totale dei piccoli Comuni italiani). Questo dato è in controtendenza con la media registrata nei piccoli Comuni a livello italiano dove la maggioranza della popolazione che vive in questa tipologia di amministrazioni è riconducibile alla categoria dei giovani (oltre il 55% del totale dei piccoli Comuni in Italia).

Riguardo al sistema produttivo dei piccoli Comuni, dai dati di **tabella 2.4.**, risulta che il contesto toscano sia prevalentemente caratterizzato, come mediamente a livello nazionale, da centri urbani con attività produttive ricadenti nel gruppo di "tra agricoltura e industria": in Toscana sono novantacinque dei centotrentacinque piccoli Comuni (oltre il 70% dei Comuni toscani, contro una media italiana di poco più del 44%). La sequenza dei gruppi utilizzata per la suddivisione in "Prevalentemente agricoli", "Tra l'agricoltura e l'industria" e "Tra l'industria e i servizi" da IFEL ricorda un processo di terzizzazione, ossia un passaggio

---

<sup>45</sup> Nota informativa del Consiglio regionale n. 29, "L'attuazione della l.r. 68/2011: le politiche regionali per le aree montane", a cura di, "Settore analisi della normazione valutazione delle politiche", Ottobre 2013

dalla prevalenza del settore economico primario a quello dei servizi. In Toscana ancora la maggioranza delle realtà sembra non avere completato il processo avviato negli anni scorsi ed i Comuni inclusi nel gruppo “industria e servizi” sono solo sei su centotrentacinque, quasi il 5%. Anche questo dato risulta inferiore alla media nazionale che si attesta attorno al 14%.

### **3.2. L’offerta turistica e la vocazione turistica dei territori. Le caratteristiche dei piccoli Comuni in Toscana**

Una delle principali caratteristiche dei Comuni toscani è l’alta vocazione turistica, anche dei piccoli territori, se consideriamo la popolazione residente. Questa caratteristica accomuna la Toscana con il contesto rilevato in altre regioni come esempio il Trentino Alto Adige. Dai dati riportati in **tabella 2.5.** emerge che in Toscana centoventotto Comuni su centotrentacinque piccoli Comuni (quasi il 95%) abbia sul territorio un’attività riconducibile ad un esercizio agrituristico. La Toscana si proietta ai vertici d’Italia se vengono presi in considerazione il numero dei posti letto, dove risulta un valore di 63,06 posti letto ogni 1.000 abitanti, oltre alla presenza di un’offerta complessiva di quasi 1.600 esercizi concentrata in soli centoventotto piccoli Comuni.

L’ampio ventaglio di offerta turistica che varia dal turismo bianco, al balneare, al termale ed a quello storico culturale, ha contribuito a proiettare la Toscana tra le regioni più ambite dai turisti del mondo.

#### *3.2.1. Le presenze turistiche nei Comuni della Toscana: mesi di Gennaio, Maggio e Agosto*

Il tema dell’attrattività turistica dei territori della Toscana è stato approfondito integrando l’analisi con i dati relativi alle presenze annuali turistiche dei singoli Comuni. Dati sono stati estrapolati dal Sistema informativo turistico di Regione Toscana.

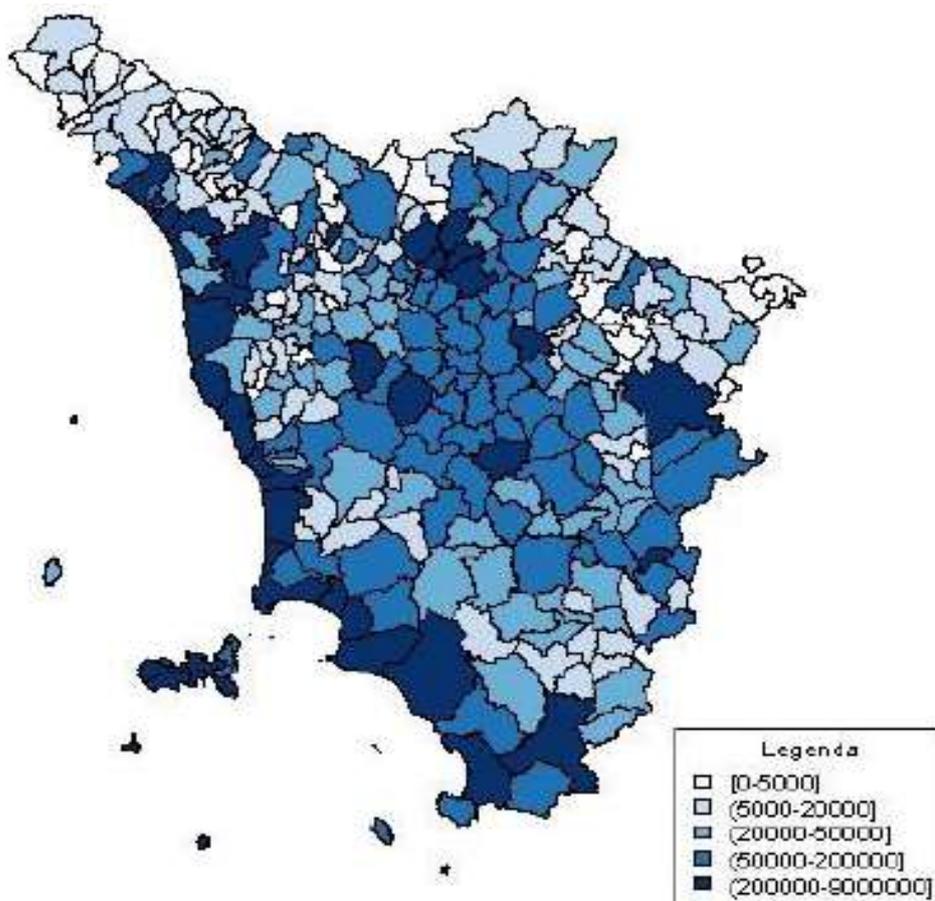
Di seguito in **figura 2.3.** sono stati riportati i dati relativi alle presenze annuali turistiche ricavati dal Sistema Statistico regionale al fine evidenziare il legame tra la dimensione demografica della località e la sua attrattività turistica (presenze annuali/popolazione residente).

Dai dati risulta evidente l’impatto che hanno le presenze turistiche annuali rispetto alla dimensione demografica ridotta della popolazione residente in alcuni territori, tale salto di scala, anche se per pochi mesi all’anno, è in grado di aumentare la necessità di questi Comuni

di dotarsi di infrastrutture superiori a quelle essenziali per sostenere i bisogni della sola popolazione residente. Di conseguenza per la tipologia dei piccoli Comuni ad alta vocazione turistica, l'utilizzo di un parametro demografico che non tenga in considerazione queste variazioni mensili per il calcolo dei costi amministrativi procapite, potrebbe risultare forviante. Questo aspetto è stato analizzato nel capitolo cinque attraverso la presenza degli outlier nella popolazione rispetto alla variabile dei costi amministrativi e totali procapite.

Di seguito in **figura 2.3.** sono stati riportati i dati relativi alle presenze annuali turistiche ricavati dal Sistema Statistico regionale.

**Figura 2.3. – Presenze turistiche annuali in Toscana nel 2013**



Fonte: SETT – “Sistema delle eccellenze turistiche toscane”

Come emerge nella **figura 2.3** il livello di presenze turistiche annue non risulta collegato alla dimensione del territorio del Comune, essendo proiettate ai vertici sia aree di grande dimensione, come Firenze, che Comuni di piccola dimensione, come Abetone, Capoliveri, Bibbona o Montecatini, che risultano essere state incluse nella fascia massima di presenze turistiche annue. Questo è molto evidente lungo la costa e nelle isole, ma anche nei principali luoghi di montagna e nella campagna interna della Toscana.

La Toscana, così come le altre regioni italiane, ha investito risorse e progettato politiche pubbliche per lo sviluppo economico e la conoscibilità nel mondo di questi territori. Si ipotizza che la vocazione turistica, soprattutto nei piccoli Comuni, possa essere un elemento chiave per stimare la minore vocazione di alcuni territori alla fusione con altre realtà.

L'ipotesi della crucialità della vocazione turistica dei piccoli territori per stimarne la minore propensione a votare favorevolmente nei referendum consultivi, basa la sua solidità sul fatto che il brand turistico di questi piccoli borghi sia principalmente fondato su valori identitari, storici e sulla tradizione della comunità locale. Tutti questi elementi caratterizzanti del brand turistico tipico delle piccole realtà si contrappongono proprio ai valori presenti nelle aree maggiormente urbanizzate, dunque perché queste comunità dovrebbero volersi fondere con altre?

Una riflessione merita la sostenibilità del parametro dei costi amministrativi procapite come metro di giudizio per individuare i Comuni maggiormente inefficienti dal punto di vista amministrativo. I piccoli territori ad alta vocazione turistica vedono crescere la popolazione stanziale sul territorio per alcuni mesi all'anno in maniera esponenziale rispetto alla sola popolazione residente. Questo comporta per essi la necessità di dotarsi di infrastrutture superiori a quelle essenziali per la popolazione residente. Per questo è ipotizzabile che le comunità delle piccole realtà altamente turistiche sino quelle che sostengono maggiori costi per essere competitivi nel mercato turistico. L'utilizzo della popolazione residente senza tenere conto di della particolarità di questi territori come divisore dei costi sostenuti di Comuni per la stima dei valori procapite da utilizzare finisce per produrre un effetto distorsivo sulla reale situazione finanziaria di questi piccole e ricche comunità locali. Valuteremo la solidità di questa ipotesi nel capitolo cinque dove è stata analizzata la presenza di outlier proprio nei costi amministrativi. Nello stesso capitolo è stata approfondita correlazione tra le maggiori spese e la vocazione turistica dei territori. In **figura 2.4.**, a conferma dalla concentrazione in alcuni piccoli territori delle presenze turistiche in particolari mesi dell'anno

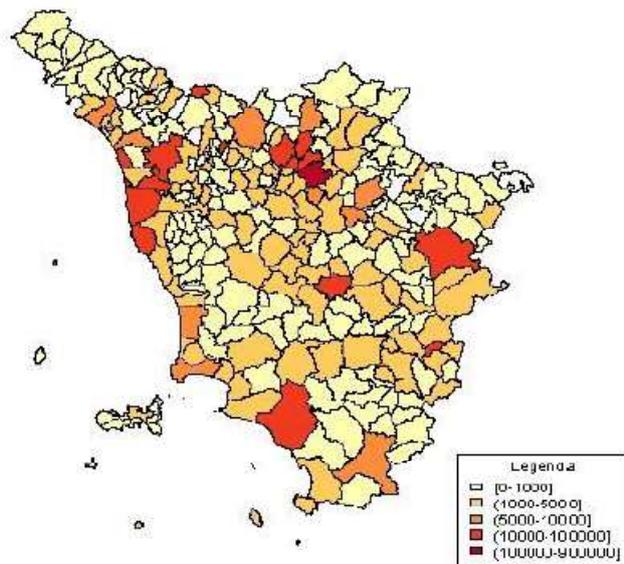
in grado di aumentare in maniere esponenziale la popolazione residente, sono riportati i dati relativi alle presenze turistiche dei mesi di Gennaio, Maggio e Agosto.

**Figura 2.4. – Presenze in Toscana in Gennaio, Maggio e Agosto (2013)**

---

*Gennaio*

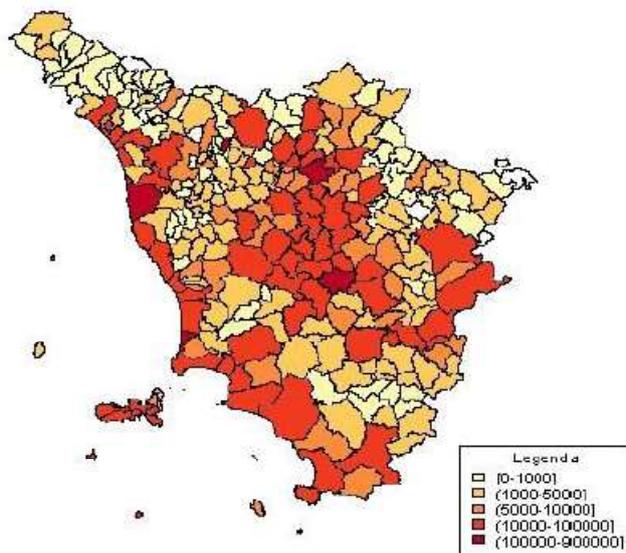
---

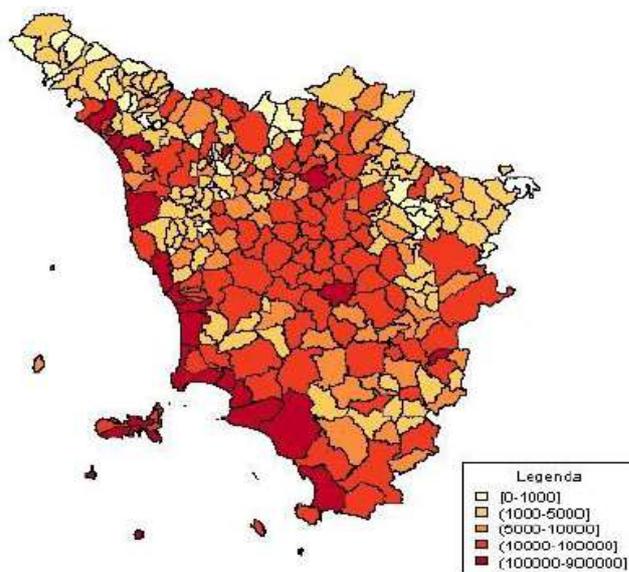


---

*Maggio*

---





---

Fonte: SETT – “Sistema delle eccellenze turistiche toscane”

Dalla rappresentazione grafica proposta in **figura 2.4.** emerge l’alta vocazione turistica dei Comuni toscani e la ricca offerta che i territori della regione sono in grado di offrire ai turisti nei mesi invernali ed estivi. Nelle aree montane nei mesi invernali, soprattutto per Abetone, e nei mesi estivi lungo tutta la costa toscana e nelle isole, i valori delle presenze annue sono sopra il milione di presenze.

Il turismo è una risorsa cruciale per l’intera economia della Toscana, divenuto ancora più determinante per effetto del perdurare della crisi economica del sistema produttivo classico. Nell’analisi redatta da IRPET “*Rapporto sul turismo in Toscana, la congiuntura 2014*” nel 2015 si stima che, con circa il 6% sul Pil regionale e circa il 10% del complesso del fattore lavoro attivato, il turismo abbia assunto negli ultimi due decenni un ruolo centrale nell’economia della Toscana.

In particolare il turismo si è rivelato un importante ammortizzatore della crisi occupazionale in una situazione di rallentamento economico generale. Dai dati contenuti nel Rapporto sul turismo in Toscana, elaborato da IRPET nel 2015, emerge che i settori ad alta intensità turistica tra il 2009 ed il 2014 hanno creato 6.557 posizioni lavorative in più, a fronte di un calo complessivo del saldo regionale di oltre 56.000 posizioni lavorative.

In una situazione di crisi economica mondiale ed in concomitanza del susseguirsi di politiche di austerità imposte a livello europeo, l'ipotesi secondo il quale è ipotizzabile che l'attrattività turistica dei territori possa essere una variabile chiave per stimare la propensione dei territori alla fusione, è essere confermata dai dati riportati in questo capitolo, in quanto emerge l'importante impatto che ha la vocazione turistica dei territori piccoli territori per nell'economia del sistema locale, regionale e nazionale.

#### **4. Conclusioni. L'alta vocazione turistica dei piccoli borghi italiani ed il loro sviluppo economico locale**

I piccoli Comuni in Italia sono sempre esistiti e la "frammentazione"<sup>46</sup> è sempre stata considerata per il decisore politico un elemento da superare. Solo da pochi anni, in via d'urgenza ed in concomitanza con la necessità dello Stato italiano di attuare politiche di austerità a livello nazionale, è stata adottata una legge di riforma complessiva, la L. 56/2014, e contestualmente si è avuto un aumento del numero di fusioni effettuate.

Precedentemente alla fase dominata dalle policy di austerità che ha spinto il decisore politico ad avviare una strategia di forte riaccentramento delle funzioni amministrative, vi è stata una fase dove la soluzione decisionale era orientata in favore di un forte decentramento amministrativo delle funzioni ai livelli inferiori, culminata con l'adozione della L.142/1990 e la riforma Costituzionale del Titolo V operata con L.Cost. n.1/2001.

In entrambe queste fasi per il legislatore l'obiettivo del riordino doveva passare attraverso l'accorpamento dei piccoli Comuni d'Italia, i quali, avrebbero dovuto fondersi grazie agli incentivi economici concessi ed alla prospettiva di ottenere economie di scala nel medio periodo. Questa decisione sotto intende che tutti i piccoli Comuni si trovino nella stessa condizione di inefficienza amministrativa, e condizioni finanziarie di partenza e di prospettiva simili.

La situazione dei piccoli Comuni in Italia è molto differenziata, come illustrato in questo capitolo. Dai dati riportati in **figura 2.1** emerge che il numero di piccoli Comuni con

---

<sup>46</sup> B. DENTE, "Governare la frammentazione – Stato, Regioni ed Enti Locali in Italia (Governing Fragmentation – State, Regions and Local Authorities in Italy)", Bologna, il Mulino, 1985

popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in Italia sono oltre il 70% del totale dei Comuni italiani e che in questi piccoli Comuni sono residenti complessivamente poco più di 10 milioni di persone, che corrispondono appena al 17% dell'intera popolazione italiana.

Tra le regioni che spiccano per l'alta incidenza di piccoli Comuni menzioniamo il Piemonte, la Val d'Aosta, la Lombardia il Trentino Alto Adige, la Liguria, l'Abruzzo e la Sardegna. Mentre tra quelle che hanno un'incidenza minore troviamo la Toscana, la Sicilia, il Veneto e l'Emilia Romagna.

Dalle scelte politiche operate nella fase di decentramento delle funzioni culminate con la riforma costituzionale del 2001, è possibile cogliere, alla luce di queste differenze tra Comuni, come il passaggio da un'amministrazione centralizzata ad una fortemente decentrata ed autonoma abbia rappresentato un grande problema in alcuni piccoli Comuni, in virtù delle scarse dimensioni demografiche, delle risorse organizzative e delle risorse strumentali indispensabili per porre in essere un'efficace attività amministrativa.

Il dibattito sull'efficienza amministrativa dei Comuni è oggi ancora più cogente dopo l'avvio delle politiche di austerità definite a livello europeo. Le modifiche operate dal decisore politico in questa fase di contrazione finanziaria sull'assetto generale delle autonomie locali con, da un lato, l'abolizione delle Province e la contestuale necessità di creazione di nuovi livelli comunali laddove siano presenti dei piccoli Comuni, e dall'altro l'ipotesi di fusioni coattive dei piccoli Comuni qualora gli strumenti volontari non raggiungano gli obiettivi desiderati, ha alimentato il dibattito pubblico in materia di fusioni in Italia.

Ciò nonostante è confermata anche al giorno d'oggi, sia a livello italiano che toscano la capillare presenza e la sostanziale differenza dei piccoli Comuni, dove emerge, peraltro, che la Toscana ha un'incidenza (47%) delle amministrazioni di piccole dimensioni tra le più basse d'Italia.

L'aspetto dimensionale ridotto non sempre può essere considerato come una connotazione negativa di disagio di un territorio, anzi, per alcuni piccoli Comuni italiani è stato vero l'esatto contrario, tant'è che nel paragrafo due di questo capitolo è stata introdotta nel titolo la frase di "risorsa fragile". I piccoli Comuni in Italia ed in Toscana possono essere considerati una "risorsa fragile" e difforme, sotto l'aspetto qualitativo che da un lato li caratterizza dalle dimensioni ridotte e dall'altro dall'aver storiche tradizioni locali in grado di compensare anche la perdita di competitività rispetto ai centri urbanizzati.

In un momento di crisi economica mondiale alcuni piccoli Comuni sono riusciti a contenere la crisi a vantaggio di tutto il contesto locale. Sono stati soprattutto i piccoli Comuni a vocazione turistica che hanno basato la loro strategia di crescita economica su valori opposti rispetto a quelli tipici della vita e dei valori delle città urbanizzate, come ad esempio è il caso del così detto “turismo verde” o delle “vacanze relax”, il cui brand che lo proietta nel modo si contrappone proprio ai valori tipici delle città.

I dati relativi alla presenza dei Agriturismi in Toscana sono significativi sotto questo aspetto perché evidenziano come il 95% dei piccoli Comuni abbia sul proprio territorio questo tipo di offerta turistica e dove, in sole centoventotto amministrazioni comunali siano presenti quasi 1.600 attività agrituristiche, con un offerta di posti letto ai vertici d'Italia con oltre 60 posti ogni 1.000 abitanti.

La Toscana non è solo Agriturismo e rappresenta una regione in grado di offrire proposte turistiche che spaziano dal balneare, al termale, alla montagna ed alla campagna. I dati relativi alle presenze turistiche in Toscana dimostrano che in molti Comuni, anche di piccole dimensioni, come Bibbona, Abetone, Capoliveri o gli altri Comuni dell'Isola d'Elba ad eccezione di Porto Ferraio e Porto Azzurro, le presenze annuali turistiche siano abbondantemente sopra il milione. Per queste realtà il turismo ha rappresentato in un momento di crisi la principale fonte di ricchezza e questo aspetto non è da sottovalutare quando si progettano politiche di fusione per questa tipologia di Comuni.

I piccoli Comuni maggiormente attrattivi dal punto di vista turistico devono offrire livelli ottimali di servizi ai turisti per essere competitivi nel mercato. Analizzando le dinamiche demografiche dei piccoli Comuni maggiormente attrattivi in Toscana, prendendo in considerazione le presenze turistiche annue, emerge che per qualche mese all'anno la popolazione aumenti in modo esponenziale, determinando dei veri e propri salti di scala. Se si considera la popolazione residente a Bibbona in provincia di Livorno, ad esempio, si osserva la presenza annua di oltre un milione di turisti concentrata nei mesi da Giugno ad Agosto a fronte di una popolazione residente di poco più di 3mila abitanti.

Questi “salti di scala” devono essere gestiti da questi Comuni attraverso l'erogazione di maggiori servizi, tipo pulizia e manutenzione stradale piuttosto che ordine pubblico, costi per la polizia municipale e predisposizione di adeguate infrastrutture, con costi certamente maggiori rispetto a quelli necessari per il solo sostentamento della popolazione residente sul territorio. Utilizzare per questa tipologia di Comuni il parametro dei costi amministrativi per determinare l'efficienza o l'inefficienza amministrativa è forviante. Il punto è stato

approfondito nel capitolo cinque con la presenza degli outlier rispetto alle variabili dei costi procapite.

Tutti questi elementi certificano la difformità e la ricchezza di alcuni piccoli Comuni. Tutti questi aspetti sono stati presi in esame nei modelli multicriteriali proposti nel capitolo sette al fine di evidenziare le caratteristiche e la diversa propensione di alcuni territori rispetto alla fusione. Per lo scopo sono stati utilizzati i dati relativi alle fusioni tentate in Toscana nel periodo 2013-2015. La scelta della Toscana per stimare la propensione delle comunità a votare favorevolmente alla fusione è dettata dal fatto che questa regione ha un numero contenuto di Comuni, che però sono di diverse qualitative caratteristiche ed inoltre al fatto che la Toscana nel 2014 è stata la regione dove si è registrato il più alto numero di fusioni in Italia.



## **Capitolo 3 – Le fusioni di Comuni in Toscana**

### **1. Introduzione**

In questo capitolo conclusivo della prima parte della tesi sono stati forniti alcuni elementi informativi sui referendum di fusioni tentate in Toscana nel periodo 2013-2015, da ritenersi integrative rispetto a quanto illustrato nel capitolo precedente.

Nella prima parte di questo capitolo è stato presentato il quadro della legislazione Toscana, con particolare riferimento alla tradizione regionale in materia di associazionismo di funzioni tra Comuni fino ad arrivare all'approvazione della l.r. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali", che disciplina attualmente in modo organico le materie di Unioni di Comuni, fusioni ed altre forme associative di funzioni comunali.

Nella parte finale del capitolo sono stati illustrati i principali risultati ottenuti dalla Toscana sull'Unioni di Comuni e sulle fusioni di Comuni. Per quanto riguarda le politiche di fusione verranno presentati anche alcuni aspetti di dettaglio sulla tipologia di iniziativa legislativa delle singole proposte di legge, alcuni aspetti qualitativi dei Comuni che si sono fusi e l'entità dei finanziamenti ricevuti negli anni 2014 e 2015 dallo Stato e dalla Regione Toscana.

In conclusione del capitolo è stato fatto il punto sulle fusioni riuscite, fallite ed avviate in Toscana nel periodo 2013-2015. Sarà evidenziato il nuovo orientamento politico in materia di interpretazione dei referendum consultivi da parte della X Legislatura Consiliare, manifestato con l'approvazione della mozione n. 39 del 2016 e con l'approvazione della l.r. 1/2016 relativa all'Istituzione del Comune di Abetone e Cutigliano, con cui il legislatore ha inteso completare l'iter legislativo senza tenere conto del voto negativo della comunità di Abetone.

### **2. L'associazionismo comunale in Toscana**

Il primo tentativo di avviare esperienze associative in Toscana è avvenuto con le politiche pubbliche in materia di associazioni intercomunali contenute nella l.r. 37/1979. Con essa la Regione aveva individuato trentadue aree<sup>47</sup> nel territorio regionale all'interno, delle quali promuoveva l'esercizio associato delle funzioni proprie dei

---

<sup>47</sup> Per il dettaglio delle aree si rinvia all'Allegato A delle l.r. 37/1979. L'Allegato è contenuto nella sezione della documentazione legislativa.

Comuni che ne facevano parte e di quelle ad essi delegate dalla Regione. La disciplina dell'associazione era posta in uno Statuto che definiva i modi e le forme di collaborazione tra l'associazione e i Comuni associati, le modalità per il coordinamento delle funzioni delegate ai Comuni, la composizione, i compiti e il funzionamento degli organi dell'associazione, nonché le forme ed i modi di finanziamento. La Regione inoltre attribuiva alle associazioni che ne facevano richiesta, un contributo per le prime spese di avviamento, al fine di favorire l'emergere di queste forme di associazionismo tra Comuni.

Nel 1991 le associazioni intercomunali furono definitivamente soppresse per far posto a il nuovo modello organizzativo in materia di forme associative previsto dalla L. 142/1990 di cui è stato accennato nel capitolo uno. Come fu allora rilevato sul tema da Bindi<sup>48</sup>, *“l'esperienza delle associazioni intercomunali può dirsi definitivamente conclusa. Tuttavia, la riorganizzazione territoriale attuata in Toscana a partire dal 2001 riprende in buona parte le trentadue aree corrispondenti alle vecchie associazioni intercomunali”*.

Successivamente, con la l. r. 40/2001, recante “Disposizioni in materia di riordino territoriale e d'incentivazione alle forme associative”, la Regione Toscana ha provveduto ad attuare in la promozione dell'associazionismo comunale prendendo spunto dall'esperienza e dai risultati della l.r. 37/1979. Nel modello logico di questa iniziativa, la Regione ha assunto un ruolo di primo piano nella definizione degli Ambiti territoriali ottimali e dei livelli di servizi ottimali, come recitava il primo articolo della legge: *“ La Regione disciplina le procedure per l'adozione del programma di riordino territoriale, contenente l'individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali per l'esercizio associato sovracomunale di funzioni e servizi, ed i criteri per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni”*. Di rilievo è anche la distinzione contenuta nel comma successivo dell'articolo uno in base al quale *“per esercizio associato di funzioni e servizi si intende sia il conferimento di funzioni comunali alla struttura associativa, sia l'affidamento alla forma associativa di compiti di gestione inerenti un servizio comunale”*.

Con la politica pubblica contenuta nella l.r. 40/2001 il legislatore intese ribadire da un lato la volontarietà degli strumenti associativi e dall'altro sostenerne l'attuazione con la previsione di strumenti incentivanti di tipo economico. Per quanto riguarda il primo punto, la Regione, coerentemente a quanto atteso dalla legislazione nazionale nella L. 142/1990, aveva previsto

---

<sup>48</sup> S. BINDI, “La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana, (L.R. 40/2001)”, Firenze, 2005.

una prima ricognizione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali promossi su iniziativa volontaria comunale, per giungere alla predisposizione di un programma di riordino territoriale complessivo con cadenza triennale, nel quale dovevano essere individuati, oltre agli ambiti ed i livelli suddetti, le condizioni e i requisiti necessari per accedere ai contributi per lo svolgimento delle funzioni in forma associata.

Va precisato che la. l.r. 40/2001 aveva individuato due diversi livelli sovracomunali di esercizio associato:

- 1) gli “ambiti territoriali”, specificatamente indirizzati allo svolgimento di compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio e alla tipologia di funzioni e di servizi da esercitare. Gli ambiti territoriali sono, di norma, coincidenti con gli ambiti territoriali delle comunità montane, delle zone socio sanitarie, dei circondari;
- 2) i “livelli ottimali”, che comprendono più Comuni associati con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti. La soglia minima può essere tuttavia derogata in due casi: a) quando si dimostri che le funzioni e i servizi sono effettivamente esercitati in forma associata e che il costo medio complessivo pro capite sostenuto da tutti i Comuni non sia superiore a quello sostenuto, per l’esercizio delle medesime funzioni, da un Comune con più di 10.000 abitanti; b) quando i comuni associati costituiscono una Comunità montana.

Gli obiettivi che il programma si proponeva di perseguire erano finalizzati ad incrementare i servizi gestiti da ogni livello ottimale per arrivare ad una media di quindici gestioni associate per livello comunale.

Nello specifico, furono individuati quarantanove livelli ottimali per la gestione associata che coinvolgevano duecentocinquantotto comuni (tutti i duecentocinque Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, più cinquantatre di dimensioni maggiori). I ventinove che, per loro scelta, risultarono fuori dai livelli ottimali erano tutti di dimensione superiore ai 10.000 abitanti, e dunque furono esclusi dalle forme di incentivazione regionale.

I contributi per incentivare l’attuazione della politica pubblica si distinguevano in un contributo forfetario iniziale (attribuibile una sola volta) da erogarsi al momento della

costituzione della forma associativa e in contributi annuali (attribuibili per un massimo di cinque anni). I criteri prescelti erano quelli relativi al numero di comuni partecipanti ed al numero di funzioni esercitate in forma associata. Si decise di premiare, in tal modo, quegli enti che avevano dimostrato maggiori capacità di coordinamento e di coinvolgimento degli enti associati, che avevano pertanto dato forma a un più ampio progetto comune di collaborazione.

Nel modello dell'intervento fu prestata particolare attenzione all'aspetto relativo al grado di integrazione delle funzioni e dei servizi stabilendo un meccanismo di premialità per la scelta di quelle specifiche forme associative che per loro natura giuridica comportavano un certo grado di integrazione (vale a dire le fusioni, Unioni di Comuni, Comunità montane).

La l.r. 40/2001 è stata successivamente abrogata dalla l.r. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali", che rappresenta attualmente il testo unico delle disposizioni in materia di riordino territoriale della Regione Toscana, dentro la quale si sono consolidati molti degli aspetti emersi nelle precedenti esperienze della Toscana in materia di riassetto dei livelli di governo.

La l.r. 40/2001 e la l.r. 68/2011 condividono il principio delle fusioni volontarie dei Comuni incentivato mediante l'erogazione di contributi economici straordinari e lo stesso target costituito dai piccoli Comuni. Oltre a queste similitudini occorre rilevare una differenza sostanziale riguardo al contesto economico e politico in cui i due interventi sono stati progettati.

Sia le politiche contenute nella l.r. 40/2001, ed ancor prima la l.r. 37/1979, furono progettate in un contesto economico di potenziale sviluppo, dove emergeva la volontà politica del Legislatore nazionale di decentrare le funzioni dal centro ai territori in attuazione dei principi federalisti culminati con l'adozione della riforma Costituzionale del Titolo V del 2001.

Diversamente la l.r. 68/2011 è stata approvata in un contesto opposto rispetto a quello sopra descritto, caratterizzato dal perdurare della crisi economica mondiale e l'avvio di politiche di austerità imposte a livello europeo agli Stati membri, con una forte volontà politica del Legislatore nazionale di riaccentrare molte delle funzioni devolute negli anni precedenti ai livelli inferiori.

### **3. La legge regionale 27 dicembre 2011, n.68**

La politica pubblica della Toscana contenuta in questa legge è quella attualmente in vigore e cerca di governare in modo organico il processo di riordino nella Regione. La legge contiene ben centodiciassette articoli e con la sua adozione il legislatore ha contestualmente operato l'abrogazione di numerose leggi settoriali tra cui la l.r. 40/2001 in materia di riordino istituzionale e forme di associazionismo tra Comuni, la l.r. 37/2002 e l.r. 38/2008 in materia di Comunità montane, e la l.r. 71/2008 in materia di Unioni dei Comuni. L'ampiezza degli strumenti previsti in questo intervento ne fanno una sorta di testo unico sul riordino delle autonomie locali.

Le disposizioni in materia di fusioni di Comuni sono contenute al Capo I del Titolo V, le disposizioni sulle Unioni al Capo III del Titolo III, e le altre forme di associazionismo al Capo II e III del Titolo III. Gli articoli della legge regionale che disciplinano attualmente le politiche di fusioni tra Comuni sono contenute dall'articolo 62 al 65.

L'intervento ha inteso regolamentare anche alcuni aspetti particolari come gli effetti sull'Unione esistente derivati dalla fusione di Comuni appartenenti alla stessa Unione di Comuni, oppure il caso specifico relativo alla fusione di Comuni che percepivano, ai sensi della legge 39/2004 (abrogata con l.r. 68/2011), il contributo regionale concesso in favore dei Comuni maggiormente disagiati della Regione Toscana.

Questo paragrafo è distinto in due sottoparagrafi. In uno sono stati illustrati alcuni aspetti relativi all'Unioni di Comuni, mentre nel secondo sono state analizzate le fusioni tra Comuni. La suddivisione in paragrafi è sia funzionale a fornire un quadro completo che a porre in evidenza come queste due politiche, prima facenti parte dello stesso processo negli anni '90, siano divenute autonome e per certi versi in competizione tra loro dopo le modifiche operate sulla L. 142/1990 nel 2005.

#### **3.1. Le gestioni associate di funzioni e Unioni di Comuni**

In un primo momento, con l'adozione della L. 142/1990, in un contesto economico non dominato dalle politiche di austerità e con una forte volontà politica in favore del decentramento delle funzioni ai livelli inferiori, l'Unione dei Comuni e la fusione facevano parte, come è stato descritto nel capitolo uno, dello stesso processo negli anni '90.

Successivamente questo percorso comune si è interrotto per la volontà del legislatore nazionale che ha modificato l'originario assetto della L. 142/1990 ed i due strumenti hanno avuto un percorso separato.

L'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, ha individuato le funzioni fondamentali dei Comuni ed ha stabilito che i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (ovvero inferiore a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane) fossero tenuti all'esercizio associato in forma obbligatoria delle funzioni fondamentali.

Il comma 27 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010 individua le funzioni fondamentali nelle seguenti:

- 1) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- 2) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- 3) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- 4) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- 5) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- 6) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- 7) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- 8) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- 9) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- 10) i servizi in materia statistica.

Sono stati esclusi dall'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole. Ne deriva che i Comuni di Capraia Isola e di Isola del Giglio in Toscana, in ragione della specificità insulare del loro territorio, non sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Con la legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68, la Regione Toscana ha individuato, nell'allegato A alla legge medesima, gli ambiti all'interno dei quali i Comuni possono associare tra loro le funzioni fondamentali con altri Comuni, siano questi obbligati o meno.

Nel territorio della Regione sono stati individuati trentatre<sup>49</sup> ambiti di dimensione territoriale adeguata comprendenti tutti i Comuni della Regione (con l'unica eccezione del Comune di Firenze), coincidenti con le zone distretto, salvo le eccezioni rappresentate dagli ambiti in cui erano già costituite Unioni di Comuni della dimensione uguale all'ambito stesso.

Tuttavia le disposizioni dell'articolo 111, comma 7 quater, della l.r. 68/2011, stabiliscono che il Comune obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali possa continuare a esercitarle fino al 31 dicembre 2016 mediante la convenzione già stipulata alla data di entrata in vigore del comma medesimo, anche in aggregazione con Comuni non ricompresi nell'ambito di appartenenza del Comune, purché l'aggregazione raggiunga le dimensioni di almeno 5.001 abitanti.

Nei territori dell'allegato A alla l.r. 68/2011 i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se fanno parte di comunità montane) devono dare avvio all'esercizio associato delle funzioni fondamentali mediante convenzione o Unione di comuni, osservando i seguenti limiti dimensionali:

- 1) il limite demografico minimo è di 5.001 abitanti e deve essere raggiunto da aggregazioni a cui partecipano Comuni obbligati e non obbligati. Se i Comuni obbligati non raggiungono complessivamente il limite di 5.001 abitanti, il confine si considera rispettato se le funzioni fondamentali sono esercitate in una Unione di Comuni avente almeno 5.001 abitanti.
- 2) Il limite dimensionale suddetto può essere diverso se nell'ambito è presente un solo Comune obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali e se esso è svolto in convenzione. In tal caso il limite dimensionale corrisponde alla somma della

---

<sup>49</sup> Gli ambiti e i Comuni inseriti nei singoli ambiti sono stati riportati nell'allegato.

popolazione del Comune obbligato e del Comune contermine associato. Il limite dimensionale può essere inferiore a 5.001 abitanti, se almeno tre Comuni costituiscono una Unione di Comuni e svolgono, mediante la medesima Unione, tutte le funzioni fondamentali per le quali è previsto l'esercizio associato obbligatorio e, in tal caso, il limite dimensionale corrisponde alla popolazione complessiva dei Comuni costituenti l'Unione.

Dei duecentosettantanove Comuni della Toscana presenti a fine 2015, novantotto (circa il 35% del totale dei Comuni) sono quelli tenuti all'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali.

In questo contesto deve essere anche annoverato il fatto che dal 2014 si è assistito in Toscana a un importante processo di fusione di comuni: quindici sono state le proposte di legge, di cui sette andate a buon fine per il voto positivo nel referendum di entrambe le comunità coinvolte. Alcune di queste fusioni hanno comportato che alcuni dei Comuni hanno superato il limite demografico dell'obbligo, gli altri, invece, sono stati esonerati da detto obbligo per un mandato legislativo esplicito, escludendoli dall'obbligo delle funzioni in forma associata, della lettera a), del comma 27, dell'articolo 14, del d.l. 78/2010 (Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo).

Sempre nella l.r. 68/2011, al fine di adempiere alla normativa statale che richiedeva un contenimento dei costi di gestione delle preesistenti Comunità montane, sei<sup>50</sup> delle venti esistenti sono state trasformate in Unione di Comuni.

Le politiche pubbliche sull'Unioni di Comuni in Toscana sono disciplinate all'articolo 24, della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68, esse possono essere costituite esclusivamente da Comuni dello stesso ambito, devono avere un numero minimo di tre Comuni e devono raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.

Dal punto di vista procedurale l'Unione di Comuni è costituita mediante sottoscrizione da parte dei sindaci dei Comuni associati dell'atto costitutivo e lo Statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua pubblicazione all'albo pretorio del Comune associato che per ultimo ha provveduto alla pubblicazione. Successivamente all'entrata in vigore dello Statuto, l'Unione di comuni provvede alla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana.

---

<sup>50</sup> Pratomagno, Valdarno-Valdisieve, Versilia, Valdichiana senese e Val di Merse;

La Toscana negli ultimi anni ha consolidato le Unioni di Comuni in Toscana: nel 2010 era presente sul territorio regionale una sola Unione di Comuni, oggi queste sono diventate venticinque. Di seguito in **tabella 3.1** è riportata la situazione delle Unioni di Comuni in Toscana aggiornata al 2015:

**Tabella 3.1. – Unioni di Comuni in Toscana a fine 2015**

<b>Unione di comuni</b>	<b>Provincia</b>	<b>Comuni</b>
Unione dei Comuni Montani del Casentino	AR	Castel Focognano - Castel San Niccolò - Chitignano - Chiusi della Verna - Montemignaio - Ortignano Raggiolo - Poppi - Talla
Unione dei Comuni del Pratomagno	AR	Castelfranco Piandiscò - Castiglion Fibocchi - Loro Ciuffenna
Unione dei Comuni dei Tre Colli	AR	Laterina - Pergine Valdarno
Unione Montana dei Comuni della Valtiberina Toscana	AR	Anghiari - Badia Tedalda - Caprese Michelangelo - Monterchi - Sansepolcro - Sestino
Unione dei Comuni Circondario Empolese Valdelsa	FI	Capraia e Limite - Castelfiorentino - Cerreto Guidi - Certaldo - Empoli - Fucecchio - Gambassi Terme - Montaione - Montelupo Fiorentino - Montespertoli - Vinci
Unione Comunale del Chianti Fiorentino	FI	Barberino Val d'Elsa - Tavarnelle Val di Pesa - San Casciano Val di Pesa
Unione Montana dei Comuni del Mugello	FI	Barberino di Mugello - Borgo San Lorenzo - Dicomano - Firenzuola - Marradi - Palazzuolo sul Senio - Scarperia e San Piero - Vicchio
Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve	FI	Londa - Pelago - Pontassieve - Reggello - Rufina - San Godenzo - Rignano sull'Arno
Unione dei Comuni Montani Amiata Grossetana	GR	Arcidosso - Castell'Azzara - Castel del Piano - Roccalbegna - Santa Fiora - Seggiano - Semproniano

<b>Unione di comuni</b>	<b>Provincia</b>	<b>Comuni</b>
Unione di Comuni Montani Colline del Fiora	GR	Manciano- Pitigliano - Sorano
Unione di Comuni Montana Colline Metallifere	GR	Massa Marittima - Monterotondo Marittimo - Montieri
Unione Comuni Garfagnana	LU	Camporgiano - Careggine - Castiglione di Garfagnana - Fosciandora - Galliciano - Sillano Giuncugnano - Minucciano - Molazzana - Piazza al Serchio - Pieve Fosciana - San Romano in Garfagnana - Villa Collemandina - Castelnuovo di Garfagnana - Fabbriche di Vergemoli
Unione dei Comuni Media Valle del Serchio	LU	Barga - Borgo a Mozzano - Coreglia Antelminelli - Bagni di Lucca - Pescaglia
Unione dei Comuni della Versilia	LU	Camaione - Seravezza - Stazzema - Massarosa - Forte dei Marmi - Pietrasanta
Unione di Comuni Montana Lunigiana	MS	Aulla - Bagnone - Casola in Lunigiana - Comano - Filattiera - Fivizzano - Fosdinovo - Licciana Nardi - Mulazzo - Podenzana - Tresana - Villafranca in Lunigiana - Zeri
Unione Montana Alta Val di Cecina	PI	Montecatini Val di Cecina - Monteverdi Marittimo - Pomarance
Unione Colli Marittimi Pisani	PI	Casale Marittimo - Castellina Marittima - Guardistallo - Montescudaio - Riparbella
Unione Valdera	PI	Buti - Bientina - Calcinaia - Capannoli - Casciana Terme Lari - Chianni - Lajatico - Palaia - Peccioli - Ponsacco - Pontedera - Terricciola
Unione dei Comuni della Val di Bisenzio	PO	Cantagallo - Vaiano - Vernio
Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese	PT	Abetone - Cutigliano - Piteglio - Sambuca Pistoiese - San Marcello Pistoiese
Unione dei Comuni Amiata Val d'Orcia	SI	Abbadia San Salvatore - Castiglione d'Orcia - Piancastagnaio - Radicofani - San Quirico d'Orcia

<b>Unione di comuni</b>	<b>Provincia</b>	<b>Comuni</b>
Unione dei Comuni Valdichiana Senese	SI	Cetona - Chianciano Terme - Chiusi - Montepulciano - Pienza - San Casciano dei Bagni - Sarteano - Sinalunga - Torrita di Siena - Trequanda
Unione dei Comuni della Val di Merse	SI	Chiusdino - Monticiano - Murlo - Sovicille

Fonte: <http://www.regione.toscana.it/entilocaliassociati/unioni-di-comuni/ambiti-territoriali>

### **3.2. Le fusioni tra Comuni in Toscana**

Le politiche pubbliche regionali in materia di fusioni di Comuni sottostanno ai contenuti degli articoli 132 e 133 della Costituzione e dell'articolo 15 del d.lgs. 267/2000, per quanto riguarda i principi generali del procedimento, e dell'articolo 16 del d.lgs. 267/2000 e del comma 116, dell'articolo uno della Legge Delrio, per quanto riguarda i contenuti sostanziali del processo di fusione.

Alle Regioni è riservata la facoltà di progettare interventi nei seguenti elementi:

- 1) la disciplina del procedimento di formazione delle singole leggi istitutive dei Comuni;
- 2) disciplina delle modalità di svolgimento dello speciale referendum consultivo territoriale;
- 3) leggi regionali provvedimentali che concretamente dispongano e regolano la singola fusione, come la data di istituzione o la sede del nuovo Comune;
- 4) contributi regionali aggiuntivi a quelli statali per favorire lo sviluppo della strumento della fusione.

La Regione Toscana ha disciplinato le fusioni con la l.r. 68/2011, mentre le modalità di svolgimento del referendum sono indicate nella legge regionale 23 novembre 2007, n.62, e all'articolo 74 "Iniziativa popolare" dello Statuto.

Lo Statuto della Regione Toscana è stato recentemente modificato e la nuova disposizione disciplina la modalità semplificata per la presentazione di proposte di fusione di iniziativa popolare, così come previsto dalla legge Statutaria n. 12 del 2014: *“Nel caso di proposte di legge riguardanti l’istituzione di nuovi comuni, di fusione di Comuni, di modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, l’iniziativa popolare può essere esercitata da un numero di elettori pari almeno al 10 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15 per cento complessivo degli elettori iscritti nelle liste elettorali di tutti i Comuni interessati nonché dal consiglio o dai consigli comunali interessati.”*.

Sono tre i soggetti a cui è riservata l’iniziativa per la presentazione di proposte di fusione:

- 1) i singoli Consigli comunali delle amministrazioni aspiranti la fusione, i quali devono deliberare nei rispettivi organi la stessa ipotesi di fusione da presentare in Regione;
- 2) gli elettori, i quali possono presentare una proposta di legge di iniziativa popolare raccogliendo un numero di firme sufficienti;
- 3) agli organi legislativi della Regione Toscana di Giunta e Consiglio.

Precedentemente alla modifica dell’articolo 74 dello Statuto anche le proposte di iniziativa popolare in materia di fusioni rientravano nella disciplina generale e necessitavano di almeno 5.000 firme, che peraltro potevano essere raccolte su tutto il territorio della Toscana.

La modifica ha cambiato questo impianto al fine di favorire l’esercizio dell’iniziativa popolare, riducendo il numero necessario per l’invio della proposta e favorendo la raccolta di firme all’interno del territorio comunale.

Una volta ricevuta la proposta di fusione da parte del Consiglio regionale, la Commissione Consiliare competente in materia istituzionale acquisisce l’orientamento politico dei Sindaci dei Comuni che aspirano a fondersi, definisce il quesito referendario da sottoporre ai cittadini e contestualmente da mandato al Presidente della Giunta regionale per l’indizione del referendum consultivo tra le popolazioni.

Dopo lo svolgimento del referendum consultivo la Commissione Consiliare competente in materia istituzionale acquisisce gli esiti e delibera in merito alla proposta di istituzione del nuovo Comune, inviando un parere all’Aula sulla proposta di legge per la sua discussione

finale.

Dall'orientamento dell'Assemblea legislativa della Toscana nella IX legislatura emergeva la volontà politica del Consiglio regionale, anche a fronte di risultati delle consultazioni referendarie complessivamente positivi considerando il numero dei voti favorevoli in tutti i Comuni coinvolti nel processo di fusione, di rispettare la singola volontà popolare e di non procedere all'approvazione della legge di fusione.

La fase iniziale della X legislatura Consiliare è stata caratterizzata dall'approvazione della mozione n. 39 del 2016, con cui è stato invertito il precedente orientamento politico in materia di fusioni nell'ottica di favorire il concretizzarsi dei processi avviati, basando la scelta finale sulla valutazione complessiva degli esiti referendari e non più sulla volontà delle singole comunità coinvolte.

Di seguito in **figura 3.2.** è stato riportato lo schema delle principali fasi del processo di fusione (che ricorrono in tutte le leggi regionali): iniziativa, giudizio preliminare da parte della Commissione, svolgimento del referendum, acquisizione degli esiti e decisione finale, e istituzione del Comune.

**Figura 3.2. – Principali fasi del processo di fusione di Comuni  
(in tutte le leggi regionali in materia di fusione)**



Fonte: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/approfondimenti/il-procedimento-legislativo-di-fusione-in-concreto-nelle-leggi-regionali-filippini-maglieri>

E' stato scelto di circoscrivere l'analisi ai primi tentativi di fusione senza considerare i successivi, come è ad esempio nel caso di Pratovecchio e Stia che si sono fusi dopo aver già tentato una prima volta. La scelta è funzionale all'analisi successiva perché consente di individuare una stessa data per le osservazioni sulle variabili (nel caso specifico il 2009), che sia precedente al primo tentativo di fusione in Toscana e che ponga tutte le amministrazioni sullo stesso piano.

Non tenendo conto dei tentativi successivi al primo, negli anni 2013, 2014 e 2015 sono state presentate in Toscana quindici leggi di fusione di Comuni per le quali si è poi provveduto ad indire altrettanti referendum consultivi.

Nei quindici casi di passaggio popolare, in sette è stato registrato un voto favorevole alla fusione da parte della popolazione di tutti i Comuni coinvolti, mentre in otto casi almeno una comunità coinvolta si è espressa in modo sfavorevole.

Per quanto riguarda l'iniziativa di progetti di fusione emerge che soltanto due, delle quindici proposte di legge di fusione, sia di iniziativa popolare ai sensi dell'art. 74 dello Statuto. Si tratta dalla pdl popolare n. 4 *'Istituzione del Comune del Casentino mediante la fusione dei Comuni già facenti parte della Comunità Montana del Casentino'* e pdl popolare n. 10 *'Istituzione del Comune dell'Isola d'Elba'*. Le due proposte sono state presentate rispettivamente nel 2011 e nel 2012, entrambe sono state soggette a referendum nel 2013 ed i proponenti avevano provveduto a raccogliere oltre 5.000 firme per istruirla. Queste due pdl, insieme al tentativo di fusione di Peccioli, Palaia e Capannoli, sono stati gli unici casi in cui è stata proposta una fusione che ha visto coinvolte più di due comunità.

Tutte e due le proposte popolari sopra riportate sono state respinte da parte di almeno una comunità coinvolta nell'ipotesi di fusione. In tutti i restanti casi l'iniziativa è partita dai singoli Consigli Comunali e non si è mai registrata una iniziativa autonoma della Giunta o del Consiglio regionale ed il numero di comunità coinvolte nello stesso processo è stato di due.

Per quanto riguarda l'iniziativa popolare occorre registrare che essa è stata azzerata nel 2014 e nel 2015, dove non si registra nessun caso di fusioni benché il numero di firme necessarie fosse stato volutamente ridotto dal legislatore con una apposita revisione statutaria sull'articolo 74 avvenuta alla fine della IX legislatura.

Per quanto riguarda i vantaggi economici della fusione occorre sottolineare che essi hanno ricevuto un rinnovato impulso soprattutto nell'ultimo biennio, a cominciare dalle novità introdotte dalla Spending Review del Governo Monti (d.l. n. 95/2012 convertito con L.

135/2012) la quale ha provveduto a determinare il contributo statale decennale spettante al nuovo Comune sorto dopo la fusione. Ulteriori vantaggi sono stati introdotti dalla legislazione successiva e, in particolare, dalla Legge di Stabilità 2012, dalla Legge di Stabilità 2014 e dalla Legge Delrio.

Di seguito è stato riportato un quadro dei principali vantaggi economici che la politica statale offre alle fusioni:

- 1) Contributi statali per i dieci anni successivi alla fusione, accanto ai contributi regionali, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono (art. 15, comma 3, d.lgs. n. 267/2000). A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti (art. 20, d.l. n. 95/2012). La quantificazione del contributo, che deriva dai fondi erariali stanziati e dal numero degli enti che ogni anno ne hanno diritto, è assicurata nel limite massimo dei richiamati fondi. Qualora il fondo risultasse insufficiente alla copertura delle richieste pervenute, il contributo è assegnato mediante il riparto del fondo stesso, secondo il criterio proporzionale. Il contributo è erogato a decorrere dall'anno successivo alla decorrenza della fusione prevista dal decreto regionale che istituisce il nuovo Comune (art. 12, comma 1, d.l. n. 16/2014). Le modalità e i termini per il riparto dei contributi spettanti ai nuovi Comuni istituiti a seguito di fusione sono disciplinate dal Decreto del Ministro dell'Interno 11 giugno 2014. Le Regioni che istituiscono un nuovo Comune devono inviare copia della legge regionale istitutiva della fusione al Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della finanza locale entro e non oltre il mese successivo al provvedimento regionale.
- 2) Esenzione dall'applicazione del patto di stabilità. La Legge di Stabilità 2012 dispone che la disciplina del patto di stabilità interno per gli enti di nuova istituzione trovi applicazione dal terzo anno successivo a quello della loro costituzione (art. 31, comma 23, L. 183/2011; cfr. Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 febbraio 2013, n. 5).
- 3) Destinazione di una quota del fondo di solidarietà comunale ai Comuni istituiti mediante fusione. Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del fondo di solidarietà comunale non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro è destinata a Comuni

istituiti a seguito di fusione (art. 1, co. 730, L. 147/2013).

Oltre ai finanziamenti Statali è prevista anche l'erogazione di somme aggiuntive da parte della Regione Toscana, ai sensi dell'articoli 64 e 65 della l.r. 68/2011, che qui riepiloghiamo:

- 1) Contributo di 250.000 euro per cinque anni ad ogni amministrazione che è stata oggetto di fusione, con il vincolo che la somma annualmente concessa al nuovo Comune istituito non possa essere superiore al un milione di euro. Sono previste ulteriori agevolazioni nel caso in cui nella medesima fusione faccia parte un Comune con popolazione superiore a 10.000 abitanti ed almeno una amministrazione che sia obbligata per legge all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.
- 2) E' previsto, ai sensi dell'articolo 65 della l.r. 68/2011, la corresponsione all'amministrazione estinta del contributo annuale per i Comuni disagiati, anche per gli anni successivi alla fusione, se precedentemente all'estinzione essa rientrava nell'elenco annuale dei Comuni in situazioni di disagio (articolo 82 della l.r. 68/2011).

Di seguito in **tabella 3.3.** è stato riportato uno schema di riepilogo degli importi percepiti negli anni 2014 e 2015 dalle amministrazioni Toscane che si sono fuse, distinto per anno e per tipologia di contributo.

**Tabella 3.3. – Contributi in favore dei Comuni che si sono fusi (valori in Euro)**

Comune	2014			2015		
	Stato	Regione	Tot.	Stato	Regione	Tot.
Castelfranco Pian di Scò	340.725	500.000	840.725	340.725	500.000	840.725
Figline e Incisa Valdarno	1.038.680	500.000	1.538.680	1.038.680	500.000	1.538.680
Fabbriche di Vergemoli	104.883	500.000	604.883	104.883	500.000	604.883
Crespina Lorenzana	248.519	500.000	748.519	248.519	500.000	748.519
Pratovecchio Stia	316.164	500.000	816.164	316.164	500.000	816.164

Comune	2014			2015		
	Stato	Regione	Tot.	Stato	Regione	Tot.
Scarperia e San Piero	488.339	500.000	988.339	488.339	500.000	988.339
Cascina Terme Lari	500.557	500.000	1.000.557	500.557	500.000	1.000.557
Sillano Giungugnano	-	-	-	137.759	500.000	637.759
<b>Totale</b>	<b>3.037.867</b>	<b>3.500.000</b>	<b>6.537.867</b>	<b>3.175.626</b>	<b>4.000.000</b>	<b>7.175.626</b>

Fonte: <http://www.regione.toscana.it/entilocaliassociati/fusioni-di-comuni/finanziamenti>

Come emerge dai dati riportati in **tabella 3.3.** la somma dei contributi statali e regionali erogati in due anni (2014 e 2015) ammonta complessivamente a oltre 7 milioni e 175 mila euro, di cui 4 milioni erogati dalla Regione Toscana (oltre il 55%) e 3 milioni e 175 mila a valere su fondi statali. Sempre dai dati emerge che i contributi regionali siano fissi nella misura di 250 mila euro per ogni amministrazione estinta, mentre, i contributi statali siano variabili in quanto calcolati sui trasferimenti erariali effettivamente percepiti dagli enti estinti. Le amministrazioni che percepiscono annualmente oltre un milione di euro di contributi sono Incisa e Figline Valdarno e il Comune di Cascina Terme Lari, mentre l'amministrazione che percepisce minori contributi è quella di Sillano Giungugnano con poco più di 637 mila euro annui, di cui 500 mila euro da parte della sola Regione Toscana.

La Toscana è stata la regione che nel 2014 ha visto nascere più Comuni da fusioni di enti preesistenti in Italia: con sette nuovi Comuni dei sedici totali in tutta Italia.

La prima fusione in Toscana è avvenuta nel 2014 con l'approvazione della l.r. 31/2013 che, a decorrere dal 1 gennaio 2014, ha previsto l'istituzione del nuovo Comune di Figline<sup>51</sup> e Incisa Valdarno in provincia di Firenze. La fusione dei comuni del Valdarno, per la soppressione dei Comuni di Incisa Valdarno e del Comune di Figline Valdarno entrambi in provincia di

<sup>51</sup> NOCENTINI R., GALLELLI F., "Fare il sindaco. Politica e management per l'amministrazione e la fusione dei Comuni", Franco Angeli editore, 2016.

Firenze e aventi rispettivamente una popolazione residente di 6.373 abitanti per il primo e di 16.971 per il secondo, è dovuta in parte anche al fallimento del tentativo di istituire nel 2007 l'Unione di Comuni tra le due amministrazioni ed il Comune di Rignano sull'Arno. Questa fusione è stata la prima in Italia che ha visto coinvolto un Comune (Figline Valdarno) con una popolazione superiore a 15.000 abitanti. I questo percorso concluso con la fusione è stato svolto un processo partecipato che è durato a lungo.

Sempre in provincia di Firenze, nello stesso anno, è nato il Comune di Scarperia San Piero in cui attualmente vivono oltre 12.000 abitanti per la fusione dei Comuni di Scarperia e di San Piero a Sieve, entrambi membri dell'Unione Montana del "Mugello" insieme ai Comuni di Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Palazzolo sul Sernio, Vicchio e Marradi.

Con l.r. 32/2013, con decorrenza 1 gennaio 2014, è invece stato istituito il Comune di Castelfranco Piandiscò, in provincia di Arezzo, per la fusione dei Comuni di Castelfranco di Sopra, di circa 3.000 abitanti, e Piandiscò, con una popolazione di quasi 6.500 residenti.

Sempre nell'aretino, nello stesso anno, è nato il Comune di Pratovecchio e Stia per la soppressione dei rispettivi Comuni aventi entrambi una popolazione vicina ai 3.000 abitanti. Di questi ultimi due, solo il Comune di Stia faceva parte dell'Unione dei Comuni montani denominata "Casentino" insieme ad altre otto amministrazioni. Precedentemente alla fusione dei due Comuni le stesse amministrazioni insieme alle altre appartenenti all'Unione di Comuni del Casentino hanno tentato senza successo la fusione insieme a tutti gli altri sei Comuni dell'Unione, peraltro con una delle due iniziative legislative popolari e la raccolta di oltre 5.000 firme.

In provincia di Lucca è nato ufficialmente nell'anno 2014 il Comune di Fabbriche di Vergemoli per la fusione di due amministrazioni piccolissime: Fabbriche di Vallico con circa 500 abitanti e Vergemoli con poco più di 300 residenti, che insieme hanno dato vita ad un nuovo Comune di dimensione inferiore ai 1.100 abitanti. Tali Comuni prima della fusione appartenevano a due distinte Unioni: Vergemoli era membro dell'Unione della Garfagnana e Fabbriche di Vallico partecipava all'Unione denominata "Media valle del Serchio". Entrambi i Comuni erano stati inseriti ai primi posti della graduatoria annuale regionale dei Comuni disagiati ed hanno mantenuto, ai sensi della disposizione favorevole inserita nella l.r. 68/2011, il contributo annuale per i Comuni in situazioni di disagio.

Anche la provincia di Pisa è stata coinvolta da due fusioni nel 2014 per la nascita dei Comuni di Crespina Lorenzana, per la soppressione dei Comuni di Crespina e Lorenzana e la contestuale nascita del Comune di Casciana Terme Lari, che conta attualmente oltre 12.000 abitanti. Quest'ultimo caso assomiglia a molte delle fusioni precedentemente illustrate, perché sia Casciana Terme che Lari facevano entrambi parte dell'Unione di Comuni denominata "Valdera".

Nel 2015 è stato istituito in Toscana il solo Comune di Sillano Giucugnano in provincia di Lucca, che ha una popolazione di 1.100 abitanti, per la fusione di due piccolissimi Comuni di Sillano e Giucugnano. Entrambi i Comuni erano stati inseriti ai primi posti della graduatoria annuale regionale dei Comuni disagiati ed hanno mantenuto il contributo regionale per i Comuni in situazione di disagio.

Per quanto riguarda le leggi regionali di fusione già approvate dal Consiglio regionale nell'anno 2016, occorre segnalare il caso del Comune di Cutigliano Abetone, per la soppressione dei rispettivi Comuni, istituito con l.r. 1/2016 a decorrere dal 1 gennaio 2017. La particolarità di questo processo di fusione consiste nel fatto che la Regione Toscana ha inteso, per la prima volta in assoluto, proseguire il percorso di fusione a prescindere dall'esito referendario negativo registrato nella comunità di Abetone: solo la maggioranza degli abitanti di Cutigliano si era espressa favorevolmente (91,7%) mentre la popolazione di Abetone che si era espressa in favore della fusione era stata solo del 36%.

Con l'approvazione della l.r. 1/2016 e l'adozione della mozione n. 39 del 31/03/2016, il Consiglio regionale ha inteso avviare una nuova fase in materia di politiche pubbliche di fusione, agendo diversamente dal passato ed in maniera più incisiva. Con la mozione si è deciso di considerare la somma dei voti positivi e dei voti negativi di tutte le popolazioni coinvolte nel medesimo processo, premiando la volontà popolare complessiva, ed estendendo così il concetto di maggioranza sulla intera area del nuovo Comune.

L'iniziativa contenuta nella mozione 39/2016 rappresenta un precedente a livello italiano ed introduce un cambiamento di visione rispetto alle politiche di fusione in Toscana precedentemente svolte. Si consolida la convinzione del legislatore regionale, così come è stato per il legislatore nazionale, di considerare le fusioni di Comuni decisive per il mantenimento dell'assetto degli enti locali ed la corretta applicazione del principio di buona amministrazione (di cui all'art. 98 della Costituzione).

Compresi i processi conclusi appena descritti, in Toscana fino a febbraio 2016, si sono svolte o si stanno avviando alcuni dibattiti pubblici su ventinove nuove ipotesi di fusione. I quindici casi di referendum hanno visto coinvolte quarantotto amministrazioni diverse. Di questi quindici referendum, considerando il primo tentativo sette sono andati a buon fine<sup>52</sup> per il voto favorevole di tutte le comunità coinvolte ed è stato costituito un nuovo Comune, mentre otto sono andati falliti<sup>53</sup> per il voto negativo di almeno una comunità locale. Un caso particolare rappresenta, come è stato detto, la fusione dei Comuni di Cutigliano e di Abetone dove il processo è proseguito nonostante il voto negativo della comunità di Abetone.

Nei quindici tentativi di fusione, considerando solo i voti espressi dalle quarantotto comunità coinvolte, emerge che in ventitre casi le popolazioni si siano espresse negativamente, mentre in venticinque casi si sono espresse favorevolmente in merito alla fusione.

Si segnala da fonte ANCI Toscana<sup>54</sup>, la calendarizzazione dell'ipotesi di fusione dei Comuni di Castellina Marittima e Riparbella entrambi a Livorno, Capolona e Castiglion Fibocchi in provincia di Arezzo, San Marcello Pistoiese e Pitteglia in provincia di Pistoia, tutte e tre previste a maggio 2016.

Infine in Toscana sono state già avviate alcune altre ipotesi di fusioni su iniziative provenienti dai territori comunali di: Gaiole in Chianti, Radda in Chianti in provincia di Siena; Cantagallo, Vaiano, Vernio in provincia di Prato; Arcidosso, Castel del Piano, Gambassi Terme, Montaione in provincia di Pisa. Altre sono attualmente in fase di discussione nei comuni di: Montalciano e San Giovanni d'Asso in provincia di Siena; Castel Focognano, Talla in provincia di Arezzo; Piazza al Serchio, San Romano in Garfagnana in provincia di Lucca; Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo in provincia di Arezzo.

Di seguito nel **grafico 3.4.** è stato riportato un quadro di sintesi di quanto esposto:

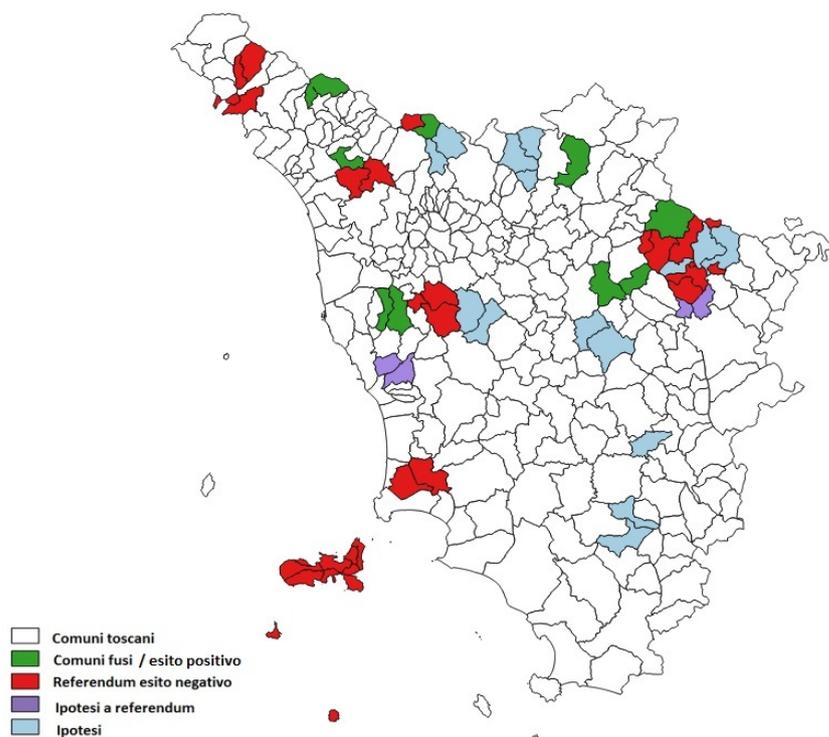
---

<sup>52</sup> Figline-Incisa (FI); 2- Castelfranco Piandiscò (AR); 3- Fabbriche di Vergemoli (LU); 4- Scarperia e San Piero a Sieve (FI); 5- Crespina Lorenzana (PI); 6- Casciana Terme Lari (PI); 7- Sillano Giuncugnano (LU); 8 – Pratovecchio Stia (dopo aver fallito un primo tentativo).

<sup>53</sup> Casentino (AR), Isola d'Elba (LI), San Niccolò-Montemignaio (AR), Villafranca-Bagnone (MS), Aulla-Podenzana (MS), Capannoli-Palaia-Pecciolli (PI), Campiglia Marittima-Suvereto (PI), Borgo a Mozzano-Pescaglia (PI)

<sup>54</sup> <http://comuninsieme.ancitoscana.it/index.php?id=12>

### Grafico 3.4. – Referendum svolti ed ipotesi di fusione avviate in Toscana



Fonte: ANCI Toscana. [http://comuninsieme.ancitoscana.it/files/images/fusioni2016\\_gennaio.jpg](http://comuninsieme.ancitoscana.it/files/images/fusioni2016_gennaio.jpg)

Gli aspetti qualitativi delle quarantotto amministrazioni che sono state coinvolte in un referendum consultivo dei quindici (primi) tentativi di fusioni svolti in Toscana nel periodo 2013-2015, saranno analizzati nella parte della tesi dedicata all'analisi statistica nel capitolo cinque, sei e sette, al fine di far emergere alcuni aspetti utili a stimare la maggiore o minore propensione alla fusione di alcuni territori. Tali informazioni potrebbero essere utili ai decisori politici per progettare delle politiche pubbliche in materia di fusioni di Comuni che tengano conto non dei soli aspetti economici ma anche delle diverse condizioni di partenza e di prospettiva delle singole amministrazioni.

## **4. Conclusioni. La difficoltosa attuazione delle politiche di fusione di Comuni**

La Toscana vanta una tradizione in materia di associazionismo tra enti locali che risale al 1979. Le politiche contenute ed i risultati ottenuti dall'esperienza prima della l.r. 37/1979 e poi della l.r. 40/2001 in Toscana sono stati alla base delle politiche contenute nell'attuale testo unico in materia di enti locali adottato con la l.r. 68/2011.

Sia le politiche contenute nella l.r. 40/2001, ed ancor prima quelle della l.r. 37/1979, furono progettate in un contesto economico di potenziale sviluppo dove emergeva la volontà politica del Legislatore nazionale di decentrare le funzioni dal centro verso territori in attuazione dei principi federalisti culminati con l'adozione della riforma Costituzionale del Titolo V del 2001.

Diversamente la l.r. 68/2011 è stata approvata in un contesto opposto rispetto a quello sopra descritto, caratterizzato dal perdurare della crisi economica mondiale e dall'avvio di politiche di austerità imposte dal livello europeo agli Stati membri, con una forte volontà politica del Legislatore nazionale di riaccentrare molte delle funzioni devolute negli anni precedenti ai livelli inferiori.

Entrambe le politiche contenute sia nella l.r.40/2001 che nella l.r.68/2011, benché progettate in situazioni di contesto diverso condividono lo stesso meccanismo di policy basato sull'iniziativa volontaria della popolazione target costituita dai piccoli Comuni, incentivata dalla concessione di contributi da parte dello Stato e della Regione al nuovo Comune per alcuni anni successivi alla fusione.

Nel periodo che va dal 1991 al 2015 il numero di Unioni di Comuni è passato da uno a venticinque ed in numero di amministrazioni coinvolte è di centocinquantuno.

La prima fusione avvenuta in Toscana è stata effettuata nel 2014, per la fusione dei Comuni di Incisa Valdarno e Figline Valdarno. Nel 2014 la Toscana è stata la regione che ha istituito il numero più alto di nuovi Comuni in Italia, con sette. Il totale di nuove amministrazioni costituite a fine 2015 per il voto positivo di entrambe le comunità coinvolte è di sette con la soppressione di quattordici amministrazioni.

A livello regionale il numero delle fusioni ha subito un arresto dopo il 2014, anno in cui si è registrato il maggior numero di fusioni. Oltre al numero, solo una nel 2015, anche la dimensione demografica delle amministrazioni coinvolte nel processo di fusione si è

bruscamente ridotta, passando da fusioni che hanno visto coinvolto amministrazioni di oltre 20.000 abitanti nel 2014 a quella del nuovo Comune di Sillano Giungugnano del 2015, conta invece meno di mille abitanti.

Se si considera l'iniziativa legislativa delle proposte di fusione avviate, emerge che nel complesso si siano verificati soltanto due casi su quindici analizzati di iniziativa popolare, nelle ipotesi del Comune del Casentino e del Comune dell'isola d'Elba. Questi due casi riguardano le due ipotesi numericamente più ampie rispetto ai Comuni coinvolti, nel caso dell'Elba otto e nel caso del Comune del Casentino tredici comunità. In tutti gli altri casi, ad eccezione dell'ipotesi della fusione a tre dei Comuni di Peccioli, Palaia e Capannoli, le fusioni tentate hanno visto coinvolte soltanto due comunità.

Un dato particolare riguarda lo sforzo dei proponenti delle due iniziative popolari, in quanto questi soggetti si sono dovuti impegnare a raccogliere sul territorio regionale oltre 5.000 firme per l'iniziativa popolare. Cosa che poi non è servita a favorire la conclusione positiva del processo essendo in entrambi i casi di iniziativa popolare falliti per il venire meno del voto favorevole delle rispettive popolazioni.

Anche la scelta operata a fine della IX Legislatura Consiliare di abbassare il numero di firme necessarie ad istruire proposte popolari di fusione per incentivare l'iniziativa popolare, non ha assolutamente raggiunto i suoi propositi in quanto successivamente non si registra nessuna iniziativa popolare.

Complessivamente il numero di fusioni realizzate con il voto positivo nel referendum delle comunità coinvolte in Toscana nel 2013, 2014 e 2015 è stato di sette, con il caso particolare di Abetone e Cutigliano dove per la prima volta l'Assemblea ha deciso di proseguire l'iter a prescindere dagli esiti referendari che avevano visto l'espressione negativa da parte della comunità di Abetone.

Guardando ai risultati dei primi referendum invece emerge che siano state quarantotto le popolazioni di diverse comunità coinvolte in questo periodo in un primo tentativo di fusione, e che in ventitre casi le comunità hanno votato negativamente, mentre nei restanti venticinque casi le popolazioni si sono espresse favorevolmente a tale ipotesi.

Tutto ciò a fronte dei cospicui contributi statali e regionali alle amministrazioni estinte, erogati rispettivamente per dieci anni e cinque anni successivi alla fusione. Nel 2014 e 2015 sono stati complessivamente di oltre 7 milioni di cui 4 milioni finanziati dalla Regione Toscana distribuiti in otto nuovi Comuni.

Il numero di contributi non sembra condizionare la scelta delle amministrazioni di dimensione più piccola presenti in Toscana, anche se, come nel caso di Sillano Giungugnano in provincia di Lucca, la fusione ha portato e porterà negli anni successivi oltre 600mila euro in un Comune che conta attualmente meno di 1.100 abitanti.

Questo aspetto merita una riflessione sui risultati delle politiche in materia di fusione e sulla loro capacità di coinvolgere nell'obiettivo la popolazione target costituita dai Comuni più piccoli. Questi sono elementi che non è possibile indagare analizzando soltanto i vantaggi economici derivati dai finanziamenti, la classe dimensionale delle amministrazioni ed i costi amministrativi procapite.

Per l'analisi è necessario aggiungere in un modello multicriteriale altre variabili in grado di evidenziare anche altri aspetti non monetari. Nel capitolo quattro è stata fornita la metodologia di analisi utilizzata per la costruzione del database e la strategia utilizzata per il modello multicriteriale, il quale è servito per far emergere le caratteristiche in grado di spiegare la maggiore o minore propensione delle comunità locali rispetto alla fusione.

## **Capitolo 4 – Il disegno di ricerca della Tesi: la parte destruens e la parte costruens**

### **1. Introduzione**

In questa seconda parte della tesi sono stati affrontati alcuni argomenti relativi alle dinamiche che si giocano in ogni processo di fusione tra Comuni, le evidenze aiuteranno nel lavoro ad fare emergere la maggiore propensione di alcuni territori ad unirsi tra loro, rispetto ad altre realtà che invece hanno rifiutato questa ipotesi.

La capacità delle politiche pubbliche in materia di fusioni di Comuni di intercettare l'azione di questa popolazione target, costituita dai piccoli Comuni italiani, non è ancora mai stata indagata con studi scientifici specifici. Questa tesi è il primo lavoro in questo ambito. L'importanza di stimare la maggiore propensione di alcuni territori a rispondere in maniera positiva alle politiche pubbliche pensate in loro favore dal decisore politico potrebbe consolidare, oppure portare a rivedere anche in parte la solidità del nesso di causalità tra la dimensione ridotta, i maggiori costi e la loro maggiore propensione alla fusione, il quale, non suddividendo i piccoli Comuni per caratteristiche sottintende come certa l'uniformità delle amministrazioni della stessa dimensione.

#### **1.1. Quesiti cognitivi prima parte. Nesso di causalità tra i costi amministrativi ed il voto favorevole nei referendum**

Nel capitolo cinque è stata verificata la solidità dell'ipotesi sostenuta da IRPET e contenuta nel rapporto SOSE, secondo la quale esiste una correlazione tra la dimensione demografica del Comune ed i suoi maggiori costi amministrativi e totali procapite. Secondo tali argomentazioni le fusioni tra i Comuni sarebbero rese necessarie proprio per garantire l'erogazione di servizi adeguati ai residenti nelle realtà più piccole, in considerazione delle diseconomie di scala e della inefficienza organizzativa dei piccoli Comuni.

Il legame tra i maggiori costi amministrativi procapite e la minore dimensione demografica è stato verificato prima operando l'analisi sull'intera popolazione e poi suddividendo le osservazioni in classi demografiche omogenee. Quest'ultimo aspetto ha consentito di evidenziare l'eventuale presenza di outlier rispetto alla variabile dei costi amministrativi procapite all'interno di ogni classe.

Alla fine del capitolo cinque sarà possibile rispondere al quesito di Domanda uno, la cui ipotesi (Hp 0) afferma che siano le comunità più piccole quelle che sostengano i costi amministrativi più alti a livello procapite rispetto a quelli sostenuti nei Comuni più grandi.

Una volta verificata la correlazione tra i costi amministrativi procapite e la classe dimensionale è stato dedicato, sempre nel capitolo cinque, un paragrafo all'analisi del legame esistente tra la classe demografica del Comune ed il suo costo totale procapite per l'erogazione dei servizi alle popolazioni residenti.

Anche in questo caso l'analisi è stata effettuata prima sull'intera popolazione e poi suddividendo le osservazioni per classe demografica. Quest'ultimo aspetto consentirà l'emersione di eventuali outlier rispetto alla variabile dei costi totali procapite all'interno delle classi.

Lo scopo è rispondere alla domanda due, la cui ipotesi (Hp 0) sostiene che siano sempre le comunità di dimensione più piccola quelle che sostengano le spese totali procapite superiori a quelli sostenute dalle realtà più grandi.

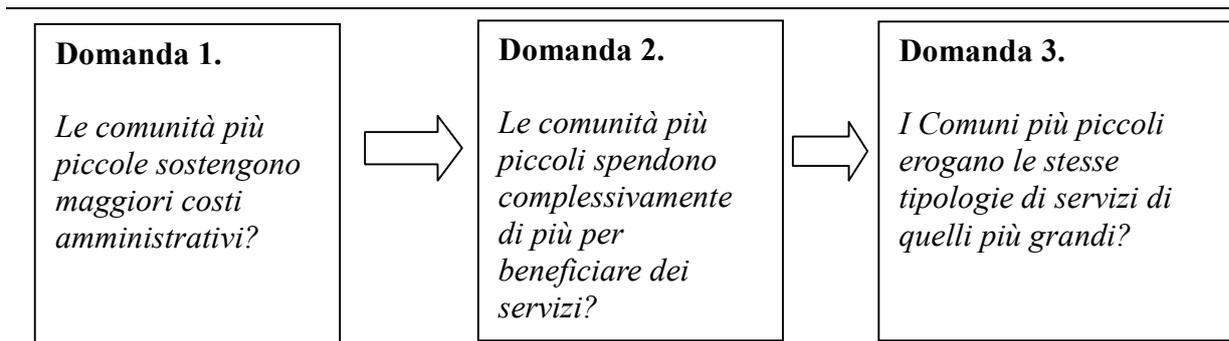
Queste prime due domande cognitive hanno uno stretto legame con domanda tre. In quest'ultimo quesito si ipotizza (Hp 0) che sia i Comuni più piccoli che quelli più grandi erogano, per intensità e tipologia, gli stessi servizi alle rispettive collettività. L'approfondimento ha consentito di verificare se i servizi erogati nei Comuni di diversa dimensione fossero uguali oppure diversi per tipologia o intensità di erogazione.

Nel caso in cui l'ipotesi (Hp 0) di domanda tre venisse scartata si renderebbe utile operare un cambio di metodologia rispetto a quella utilizzata negli studi del rapporto SOSE e di IRPET. Negli studi IRPET e nel rapporto SOSE si ipotizza che le dinamiche siano governate da l'uniformità dei bisogni di servizi "percepiti" come necessari dalle comunità locali residenti, siano esse rurali che nelle maggiormente urbanizzate.

Dunque senza il presupposto di uniformità dei bisogni percepiti nelle diverse comunità anche il nesso causale tra la classe dimensionale ridotta ed i maggiori costi amministrativi, che dovrebbe rappresentare la leva in grado di indurre le popolazioni residenti a votare favorevolmente nei referendum consultivi, sarebbe messa in discussione. Tale cambiamento di prospettiva giustificerebbe il ricorso a politiche pubbliche differenziate, progettate in base alle differenti caratteristiche dei territori allo scopo di favorirne la fusione.

Qui di seguito in **tabella 4.1.** è evidenziato uno schema riepilogativo dell'impianto logico proposto nel capitolo cinque.

**Tabella 4.1 – Elenco delle Domande cognitive della prima parte di analisi**



## **1.2. Quesiti cognitivi seconda parte. Le altre variabili dipendenti dal voto espresso nei referendum consultivi: non solo costi amministrativi procapite**

Nel capitolo sei sarà verificata l'ipotesi Hp 0 di Domanda quattro, secondo la quale, alla luce dei maggiori costi procapite sostenuti, sarebbero le comunità residenti nei Comuni più piccoli quelle più propense a votare favorevolmente alla fusione nei referendum consultivi. Questa sembrerebbe la soluzione più logica per i piccoli Comuni perché consentirebbe loro di dei contributi economici e di generare le economie di scala.

L'analisi è stata effettuata mediante l'osservazione dei risultati referendari nel sottogruppo della popolazione costituito dalle quarantotto amministrazioni che, dal 2014 al 2015, hanno visto svolgersi sul proprio territorio con esiti diversi il referendum consultivo sull'ipotesi di fusione.

L'osservazione dei dati relativi alla popolazione residente nei Comuni e la percentuale dei voti favorevoli alla fusione registrata nel referendum consultivo ha consentito di evidenziare se siano le comunità di più piccola dimensioni quelle più propense a votare favorevolmente alla fusione.

Anche in questo caso, come nel quesito cognitivo di domanda tre, qualora l'ipotesi (Hp 0) dovesse essere scartata, presupporrebbe il venire meno dell'ipotesi sostenuta da IRPET e contenuta nel rapporto SOSE che è alla base della scelta del progetto di policy adottato in Italia secondo la quale la scelta di fondersi da parte delle piccole comunità avrebbe un nesso di causalità proprio con i loro maggiori costi amministrativi.

Infine nel capitolo sette, una volta verificata l'inattendibilità del nesso di causalità tra il voto

favorevole della comunità nel referendum ed i suoi maggiori costi procapite, sono state ricercate le variabili maggiormente dipendenti dal voto espresso nei referendum a livello locale attraverso l'utilizzo di due modelli multicriteriali.

Diversamente dell'approccio IRPET e dal rapporto SOSE, l'ipotesi Hp 0 di domanda cinque sostiene l'esistenza di altre variabili, aggiuntive rispetto ai costi amministrativi procapite, che riescano (insieme) a spiegare la diversa propensione delle comunità locali a votare favorevolmente all'ipotesi di fusione nel referendum consultivo.

Nel capitolo sette sono stati utilizzati due modelli diversi per operare l'analisi, che differiscono tra loro per la modalità di selezione delle variabili di input utilizzate per stimare le diverse caratteristiche delle comunità coinvolte e la loro propensione al voto.

Lo scopo del lavoro contenuto nel capitolo sette è dimostrare che, grazie all'utilizzo di un modello multicriteriale che provi a stimare sotto vari aspetti le condizioni di partenza e di prospettiva delle amministrazioni, è possibile rilevare alcuni elementi caratteristici delle comunità che hanno votato favorevolmente nel referendum, rispetto ad altre caratteristiche particolari che invece si riscontrano maggiormente nelle comunità che hanno rifiutato questa ipotesi.

La solidità dei modelli multicriteriali proposti nel capitolo sette è stata verificata tramite l'osservazione del comportamento reale avuto dalle comunità che sono state coinvolte in un processo di fusione durante il periodo di analisi, osservando ex post cosa è realmente accaduto nei quarantotto referendum consultivi svolti in Toscana.

Nel primo modello utilizzato, che sarà chiamato nel proseguo della tesi come "modello causale", le variabili di input sono state selezionate osservando i valori delle quarantotto amministrazioni che hanno svolto il referendum consultivo, mentre nel secondo modello, che sarà chiamato "modello delle componenti principali", le variabili sono state estratte della matrice dati appositamente costruita in base alle sue componenti principali.

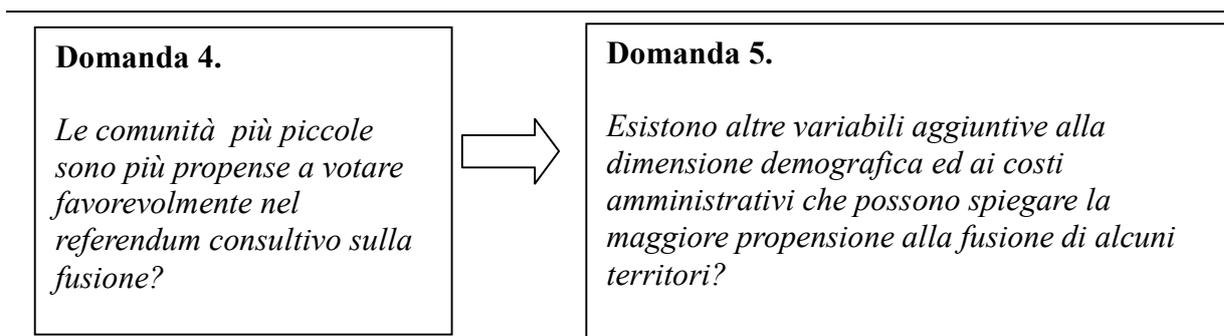
In ognuno dei due modelli sopra menzionati la popolazione dei Comuni è stata suddivisa in cinque gruppi (cluster). La suddivisione in cluster ha consentito la costituzione di cinque gruppi di amministrazioni che differiscono tra se per caratteristiche (rispetto alle variabili di input dei nei modelli multicriteriali).

Se i risultati dei modelli daranno risposte soddisfacenti rispetto all'ipotesi (Hp 0) di domanda cinque osserveremo che si saranno fuse le amministrazioni appartenenti allo stesso gruppo (caratteristiche simili), mentre le fusioni saranno fallite quando sono state coinvolte comunità

appartenenti a Comuni inseriti in cluster diversi (caratteristiche diverse).

Qui di seguito in **tabella 4.2.** è evidenziato uno schema riepilogativo dell'impianto logico proposto nel capitolo sei.

**Tabella 4.2 – Elenco delle Domanda cognitive proposte nella seconda parte di analisi**



## **2. L'analisi multicriteriale: trasformare le “differenze” strutturali dei Comuni in “opportunità” per l'attuazione**

La presenza di molti aspetti (non solo economici) nelle fusioni dei Comuni fa intendere quanto complesse sia questo processo. Benché esso possa essere inteso a prima vista come di tipo dicotomico (sì o no al referendum consultivo) in realtà rappresenta allo stesso tempo una politica costitutiva e redistributiva, nella quale il conflitto tra i soggetti che si contendono le risorse ed il potere locale derivato dal nuovo assetto è la regola.

Analizzare le politiche in materia di fusioni sotto questi aspetti significa orientare la scelta metodologica verso un modello di analisi di tipo multidimensionale, come quella rappresentata dall'analisi multicriteriale, al fine di individuare le variabili dipendenti dal voto favorevole espresso al referendum dalla comunità coinvolte. Questi elementi compongono gli input dei modelli multicriteriali che sono stati sperimentati nel capitolo sette per stimare la propensione alla fusione dei territori ad esprimersi favorevolmente al referendum consultivo.

I metodi decisionali multicriteriali<sup>55</sup> (MCDM) sono procedure di comparazione a criteri multipli che hanno come scopo quello di contribuire allo sviluppo di un processo di

---

<sup>55</sup> BRIAN S, “Cluster Analysis (wiley Series in Probability and Statistics”, Wiley, 2011

apprendimento che alimenta lo stesso processo decisionale.

Si tratta di una metodologia che analizza la convenienza di progetti caratterizzati da un rilevante impatto sotto diversi aspetti, come ambientale, sociale ed economico, la cui fattibilità non può prescindere dall'analisi del contesto in cui essi vengono realizzati.

A differenza dell'Analisi Costi Benefici (ACB) che esprime il giudizio di convenienza in funzione prevalentemente del criterio monetario, i metodi MCDM si adattano meglio all'utilizzo in contesti caratterizzati dall'alto numero delle variabili dalle diverse caratteristiche da analizzare, cercando di razionalizzare il processo di scelta del decisore. In questo modo si possono abbracciare in un unico procedimento sia i criteri di carattere economico sia i criteri extra economici misurabili solo in termini fisici o qualitativi.

Nelle metodologie MCDM vengono messe in luce un elevato numero informazioni, le conseguenze e soprattutto le prospettive collegate ad una possibile scelta nel soddisfacimento dei criteri prestabiliti, passando così da un'analisi di tipo monodimensionale ad una di tipo multidimensionale.

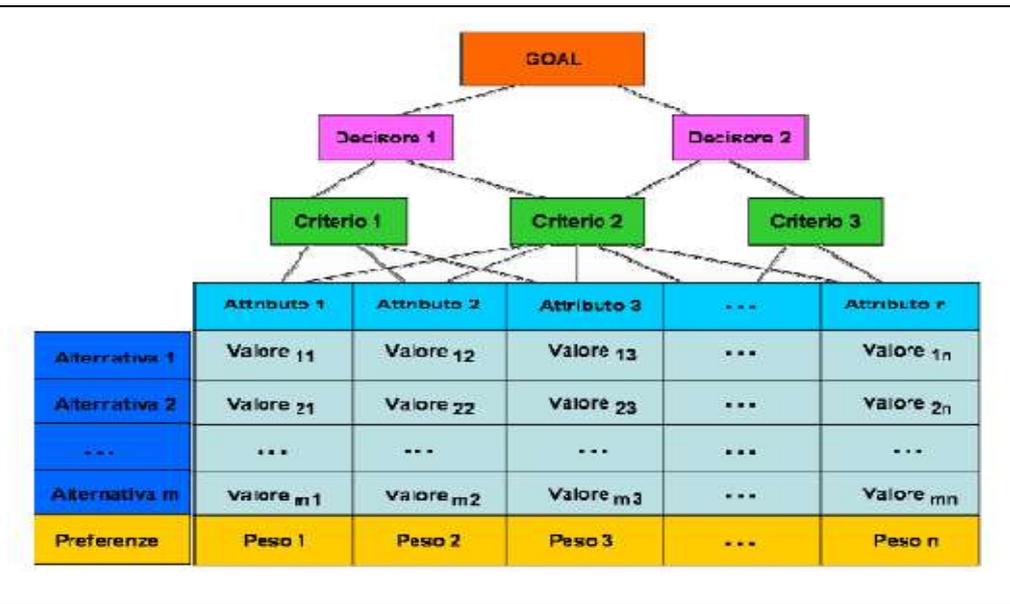
Nell'ambito dell'analisi multicriteri il "risultato" non dipende da un'unica variabile, ma da diversi fattori (ad esempio la qualità dell'ambiente, l'equità distributiva, le prospettive economiche, le percezioni dei vantaggi e rischi della scelta, i costi sociali, l'identità culturale, etc.) che devono essere tutti considerati dal decisore per effettuare la scelta a lui più conveniente.

La nozione di "scelta ottimale" non ha in tal contesto multidimensionale molto senso dal momento che vi sono posso essere diversi criteri di valutazione. Dall'abbandono del concetto di ottimizzazione scaturisce anche lo schema a criteri multipli, il quale è stato inizialmente indirizzato verso l'individuazione di una "scelta soddisfacente" al posto della scelta "ottimale". Secondo Simon<sup>56</sup> non è l'alternativa "migliore" che deve essere raggiunta (anche perché potrebbe essere oggettivamente impossibile raggiungerla), ma devono essere, invece, identificate le alternative che "soddisfano" un certo numero di standard esplicitamente definiti. L'elemento innovativo introdotto dall'analisi a criteri multipli consiste nell'abbandono del paradigma dell'ottimalità a favore della ricerca multicriteriale del compromesso ottimale. In **figura 4.1.** è stato schematizzato un albero decisionale nell'ipotesi multilivello.

---

<sup>56</sup>SIMON H.A., "A Behavioral Model of Rational Choice", in Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York, Wiley, 1957

**Figura 4.1. – Matrice decisionale nell’ipotesi multicriteriale**



Rappresentazione degli elementi costitutivi di analisi multicriteri (Malczewski 1999)

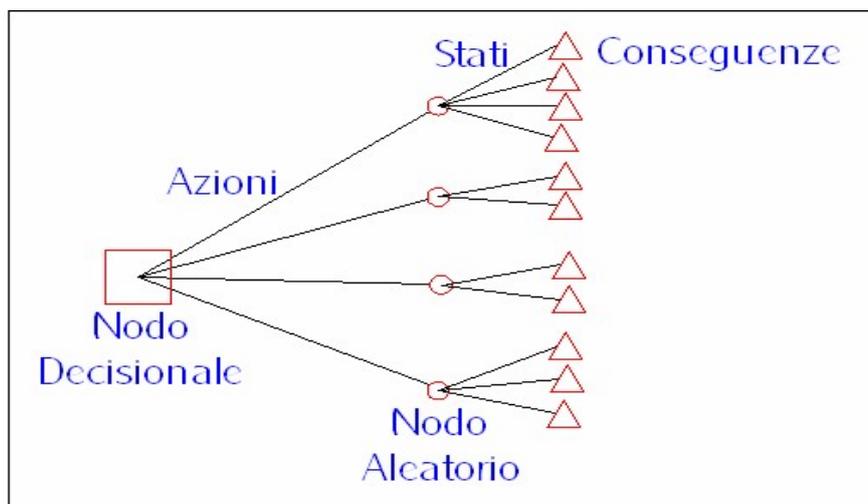
### 2.1. La scelta delle popolazioni locali nei referendum consultivi sulla fusione

La risposta al quesito referendario in materia di fusione è una scelta soggettiva fatta da ogni singolo partecipante e, come qualunque decisione, sia essa individuale o di gruppo, comporta una valutazione tra più alternative (nel caso specifico tra due scelte del quesito referendario: fusione = SI oppure fusione = NO), ciascuna delle quali produrrà una tra più conseguenze.

Sia il promotore della fusione, che l’analista o i singoli cittadini che alla fine prendono la decisione finale durante la consultazione referendaria dovranno individuare l’insieme di possibilità e delle conseguenze per poter rispondere in modo adeguato al problema decisionale.

Per farlo in maniera soddisfacente i decisori dovranno agire in un contesto che non sempre (per non dire quasi mai) è governato dall’informazione completa ha disposizione. Ad esempio nella teoria delle decisioni (per esempio nella gestione dei rischi ad essa collegati) una ipotesi di albero decisionale è un grafo di decisioni e delle loro possibili conseguenze in termini di costi, risorse, vantaggi e rischi. In **figura 4.2.** è stato riportato questo esempio di processo decisionale.

**Figura 4.2. – Albero decisionale in un modello multicriterio**



“Strumenti e metodi per le decisioni”. C. Vercellis, Bologna, 1997

Alcune questioni sono legate alla specificazione di un problema decisionale in ambito referendario. La prima riguarda la descrizione appropriata degli “stati”. Ogni problema decisionale implica delle conseguenze che il soggetto decisore considera migliori di altre e che utilizza per scegliere, altrimenti non sussisterebbe un problema di scelta e la decisione sarebbe ovvia se le conseguenze fossero certe. In questo ambito assume particolare rilevanza il principio della dominanza<sup>57</sup> che dice di escludere tutte le alternative che comportano conseguenze peggiori, qualunque sia lo stato di natura, di una qualche specifica alternativa. Se c’è un’alternativa che domina tutte le altre, il principio di dominanza porta a scegliere tale alternativa ed il problema è risolto in modo “ottimale” per il soggetto che ha l’onere di scegliere. Sfortunatamente però casi del genere si riscontrano molto raramente nelle situazioni reali anche a causa della mancanza di informazione completa ed esaustiva sulla natura del problema.

Una seconda questione legata alla specificazione del problema è quella relativa alla distinzione tra decisione giusta e decisione razionale<sup>58</sup>. La decisione di chi agisce è giusta se si risolve in esiti compromissori percepiti come ottimali. La maggior parte delle decisioni è basata sul quello che si ritiene possa accadere (percezioni) e non su quello che accadrà

<sup>57</sup> VON NEUMANN. J., O. MORGENSTERN, “*Theory of Games and Economic Behavior*”, Princeton University Press (1947)

<sup>58</sup> H. SIMON “A Behavioral Model of Rational Choice”, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley, 1957

realmente (per carenza di informazioni certe sul futuro).

Nei casi di referendum consultivo in materia di fusioni l'unica certezza per la comunità è che il processo di estinzione dei Comuni è irreversibile, mentre tutti i vantaggi e gli svantaggi sono incerti, in quanto si potranno realizzare soltanto in futuro, mentre i costi di transazione sono indeterminati.

L'aspetto dell'irreversibilità della fusione non va sottovalutato soprattutto in una situazione di informazione incompleta sui risultati futuri. L'irreversibilità dei processi di fusione e la carenza di informazione completa, insieme alle sue caratteristiche di policy di carattere costitutivo e redistributivo contribuiscono a determinare un'arena decisionale nella quale un ruolo strategico è riservato agli stakeholder locali, i quali possono influenzare per un loro scopo opportunistico la percezione dei vantaggi economici o dei costi sociali connessi alla scelta di fondersi, diventando in questo modo dei veri e propri "imprenditori del no".

Un'altra certezza che si ha nei processi di fusione, in quanto politiche redistributive di potere economico e politico locale, consiste nel fatto che esse ridefiniscono l'assetto e le posizioni di vantaggio all'interno di un nuovo contesto territoriale, determinando un problema di leadership da parte dei soggetti che si troveranno a dover competere per le stesse risorse locali. In questo caso il conflitto interno sarà più forte in caso di ingenti risorse da redistribuire ed il livello dello scontro sviluppato sarà determinante per influenzare la "percezione" dei rischi da parte della popolazione residente, risultando così un aspetto cruciale per l'espressione del voto della comunità al referendum.

## **2.2. Il caso studio: i quarantotto referendum consultivi sulle fusioni finora svolti in Toscana.**

La popolazione utilizzata per effettuare l'analisi in questa tesi è composta dai 287 Comuni presenti in Toscana nel 2009. Tale data è funzionale per osservare e comparare i dati delle amministrazioni che hanno tentato di fondersi nel periodo di analisi, osservando le loro caratteristiche ad una data antecedente all'avvio dei dibattiti locali sulla fusione svolti nei loro territori.

Nel periodo compreso tra il 2013 e il 2015 le comunità che hanno sperimentato la fusione, con esiti diversi, sono state complessivamente quarantotto su un totale di 287 (il 17% del totale).

Nella tesi sono stati analizzati gli esiti solo del primo referendum svolto nei singoli territori,

mentre non sono state presi in considerazione i tentativi di fusione successivi al primo. Questo perché è stato considerato un aspetto determinante per porre tutte le amministrazioni coinvolte in un referendum nella stessa condizione di analisi. Di seguito in **tabella 4.3** è stato riportato l'elenco delle quarantotto amministrazioni che nel periodo 2013-2015 hanno svolto il referendum consultivo in materia di fusioni, dove sono stati evidenziati, oltre alla dimensione demografica del Comune, anche i dati relativi alle singole consultazioni.

**Tabella 4.3. – Comunità chiamate al referendum consultivo per la fusione**

Comune	Pop. Residente	% Si	% Votanti	Esito referendario	Gruppo fusione	
CUTIGLIANO	1.569	91,2	56,1	SI	}	
ABETONE	678	36	50,3	NO		
AULLA	11.279	71,3	22	SI	}	
PODENZANA	2.150	40,7	59	NO		
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	4.735	88,6	31,6	SI	}	
BAGNONE	1.914	27,5	55	NO		
BIBBIENA	12.291	70,3	40,6	SI	}	
MONTEMIGNAIO	569	69	24,8	SI		
CASTEL FOCOGLIANO	3.227	51,2	40,7	SI		
CASTEL SAN NICCOLÒ	2.735	50,5	31,3	SI		
CHIUSI DELLA VERNA	2.051	46,3	46,4	NO		
ORTIGNANO RAGGIOLO	880	45,6	51,3	NO		
POPPI	6.198	41,5	50	NO		
CAPOLONA	5.402	40,7	24,1	NO		
SUBBIANO	6.300	31,4	23,2	NO		
PRATOVECCHIO	3.101	29,4	54,8	NO		
CHITIGNANO	934	26,8	38,9	NO		
TALLA	1.123	20,5	37,4	NO		
STIA	2.900	19,3	63,7	NO		
BORGO A MOZZANO	7.232	58,3	22,1	SI		}
PESCAGLIA	3.631	24,6	42,6	NO		

Comune	Pop. Residente	% Si	% Votanti	Esito referendario	Gruppo fusione
CAMPIGLIA MARITTIMA	13.227	76,7	26,6	SI	}
SUVERETO	3.137	17,9	68,5	NO	
PORTOFERRAIO	11.643	63,6	39,2	SI	}
MARCIANA MARINA	1.943	40	45,4	NO	
MARCIANA	2.192	37,2	35,9	NO	
RIO NELL'ELBA	1.174	30,8	35,6	NO	
CAPOLIVERI	3.772	26,7	43,8	NO	
PORTO AZZURRO	3.833	23,7	56,1	NO	
CAMPO NELL'ELBA	4.540	23,4	45,3	NO	
RIO MARINA	2.220	23,2	47,3	NO	
PALAIA	4.569	65,7	42,3	SI	
CAPANOLI	6.200	49,3	39	NO	
PECCIOLI	4.932	46,7	44	NO	
CASCIANA TERME	3.625	80,2	45,3	SI	}
LARI	8.755	76,9	34	SI	
CASTELFRANCO DI SOPRA	3.048	61	60,7	SI	}
PIAN DI SCO	6.427	55,7	34,2	SI	
CRESPINA	4.118	92,5	34,6	SI	}
LORENZANA	1.196	74,5	54,5	SI	
FABBRICHE DI VALLICO	493	89	44,6	SI	}
VERGEMOLI	327	69,7	55,5	SI	
INCISA IN VAL D'ARNO	6.328	71,6	38,2	SI	}
FIGLINE VALDARNO	16.824	70,1	30,1	SI	
SILLANO	680	64,4	55,9	SI	}
GIUNCUGNANO	467	63,9	49,6	SI	
SAN PIERO A SIEVE	1.448	74	37,4	SI	}
SCARPERIA	7.754	55,9	33,5	SI	

Ventitre di queste quarantotto comunità chiamate ad effettuare la consultazione referendaria hanno rifiutato l'ipotesi di fusione (il 48%), mentre nei restanti venticinque casi la maggioranza della popolazione si è espressa in senso favorevole (52%) al referendum.

Il numero di proposte di legge di fusione che hanno coinvolto queste quarantotto amministrazioni è stato complessivamente di quindici, di cui sette si sono concluse in senso sfavorevole per il voto negativo al referendum di almeno una comunità coinvolta nel processo e sette con l'adozione della legge di fusione da parte del Consiglio regionale per il voto favorevole espresso nel referendum consultivi da parte di tutte le comunità coinvolte. Mentre deve essere trattato a parte il caso della fusione di Abetone e Cutigliano perché la legge è stata adottata dall'Assemblea, per la prima volta in Italia, anche con il solo voto favorevole della solo comunità di Cutigliano. L'Assemblea toscana ha considerato la somma dei voti ottenuta complessivamente nei referendum consultivi di entrambi le comunità.

I risultati dall'osservazioni dei dati delle quarantotto amministrazioni sono stati utilizzati come input per la costruzione del modello multicriteriale "causale" e per il modello multicriteriale delle "componenti principali" elaborati nel capitolo sette.

### **2.3. La multidimensionalità: l'ipotesi alla base dei modelli multicriteriali sperimentati**

L'ipotesi alla base dei modelli multicriteriali proposti nel capitolo sette, che sono stati utilizzati per rispondere al quesito cognitivo di domanda cinque, intende verificare la maggiore probabilità da parte delle amministrazioni che si trovano in condizioni finanziarie, economiche, sociali, turistiche e demografiche simili, di completare con successo il percorso della fusione.

Le variabili scelte come input in ognuno dei modelli hanno consentito di raggruppare in cinque gruppi distinti le amministrazioni mediante la tecnica del clustering, ognuno dei quali composto dalle amministrazioni simili per caratteristiche rispetto alle variabili utilizzate.

In risultati ottenuti nella suddivisione operata con il modello "causale" e con il modello delle "componenti principali" sono stati poi verificati osservando ex post l'esito dei referendum consultivi registrato nelle amministrazioni che hanno tentato di fondersi. Se i modelli daranno risposte positive osserveremo che si saranno fuse le amministrazioni appartenenti allo stesso gruppo (con caratteristiche diverse), mentre, le fusioni saranno fallite per le comunità di amministrazioni appartenenti a cluster diversi (con caratteristiche diverse).

### *2.3.1 Modello “causale”: sette variabili di input scelte osservando i dati dei Comuni che hanno tentato di fondersi*

Nel modello multicriteriale “causale” sono state selezionate alcune variabili che hanno un nesso di causalità con il voto espresso al referendum dalle popolazioni. Per la selezione siamo partiti dall’osservazione delle caratteristiche comuni alle amministrazioni le cui comunità hanno votato “SI” al referendum, rispetto a quelle osservate nelle realtà dove invece i residenti hanno votato in maniera prevalentemente negativa.

In questo caso la popolazione oggetto dell’analisi è costituita solo dal sottogruppo delle quarantotto amministrazioni che hanno tentato la fusione, per le quali disponiamo anche dei dati relativi agli esiti referendari finora svolti in Toscana.

La scelta di utilizzare un sottogruppo della popolazione complessiva di quarantotto osservazioni non permette l’analisi delle componenti principali nella matrice dati. Ciò comporta la necessità di operare con una metodologia cognitiva che sia basata sull’osservazione dei dati e sul ragionamento logico indotto. Il gruppo dei dati sugli esiti referendari ha consentito di creare una variabile che misura l’ampiezza del “salto di scala ipotetico” a cui sarebbe andata in contro la popolazione residente in caso la fusione fosse riuscita. Questa variabile è stata calcolata attraverso il rapporto tra la popolazione residente nel Comune e la popolazione residente che si sarebbe raggiunta nel nuovo Comune in caso di fusione.

### *2.3.2. Modello delle “componenti principali”: cinque componenti rappresentative di diciassette variabili estratte dalla matrice dati*

Nel modello delle “componenti principali” la ricerca delle variabili dipendenti dal voto espresso al referendum consultivo è stata effettuata utilizzando la metodologia dell’estrazione delle componenti principali dalla matrice dati (287 x 17). In questo caso la popolazione residente è composta da tutti i 287 Comuni presenti in Toscana nel 2009.

La scelta di operare sulla popolazione complessiva ha comportato la necessità di escludere la variabile che misura la “crescita demografica ipotetica” che si sarebbe raggiunta in caso di fusione, in quanto non è possibile disporre di tali informazioni per i Comuni che ancora non hanno svolto il referendum consultivo. Però l’ampiezza della popolazione oggetto di analisi in questo modello consente di effettuare l’analisi delle componenti principali su tutte le variabili quantitative della matrice dati, al fine di ricercare le variabili latenti e maggiormente

dipendenti dal voto espresso nel referendum sulla fusione da parte delle comunità locali.

#### **2.4. Suddividere i Comuni in base alle loro caratteristiche. La cluster analysis**

Le diverse caratteristiche delle amministrazioni sono state verificate attraverso la divisione in clusters della popolazione oggetto di analisi, utilizzando i modelli multicriteriali elaborati con le modalità descritte nel paragrafo precedente.

Per dividere la popolazione in gruppi è stato utilizzato un numero di clusters limitato a cinque. L'appartenenza ad un gruppo (cluster) piuttosto che ad un altro di una amministrazione è determinata dalle caratteristiche dei Comuni. In tal modo è stato possibile raggruppare le amministrazioni con caratteristiche simili dentro lo stesso cluster, mentre quelle che non si somigliano sono state incluse in cluster diversi.

La Cluster Analysis<sup>59</sup> (CLA) è una procedura ed una metodologia utilizzata per ricavare, a partire da una popolazione di dati, una struttura di classificazione a gruppi omogenei. Dalla sua comparsa venne sperimentata, con estese applicazioni, a partire dagli anni '60. Le applicazioni delle tecniche numeriche associate alla cluster analysis sono molteplici ed in campi multidisciplinari, dall'informatica, alla medicina e biologia, dall'archeologia al marketing.

Essa è utilizzata ogni volta sia necessario classificare una grande mole di informazioni in gruppi distinguibili perché risulta uno strumento efficace e indispensabile per la comprensione dei dati. Ad esempio nelle ricerche di marketing riveste grande importanza per caratterizzare gli elementi fondamentali delle strategie commerciali. Prodotti e il marketing devono essere studiati in base alle caratteristiche, ai bisogni ed ai comportamenti degli acquirenti. Ciò è possibile farlo solo segmentando la clientela di un mercato per riuscire a focalizzare le energie e gli investimenti su caratteristiche precise, riconoscibili, distinguibili e vincenti.

Queste tecniche permettono di individuare all'interno di un insieme di oggetti, di qualsivoglia natura, sottoinsiemi, ossia cluster, che hanno la forte tendenza ad essere omogenei all'interno del gruppo di appartenenza.

I criteri di similitudine devono essere stabiliti a priori. Il risultato dell'analisi evidenzia, in linea con i criteri scelti, una elevata omogeneità interna al gruppo (intra-cluster) ed un'alta eterogeneità tra gruppi distinti (inter-cluster).

---

<sup>59</sup> KAUFMAN L. "An introduction to Cluster Analysis", Wiley-Interscience, 2005

Il punto di partenza di ogni analisi dei gruppi è la disponibilità di  $N$  dati di  $p$  variabili ciascuno. Tali dati sono rappresentati in forma di matrice  $N \times P$ . Le tecniche di CLA sono tecniche di tipo esplorativo che non richiedono assunzioni a priori sui dati ma delle azioni e delle decisioni sia prima, durante e dopo l'analisi basate sull'osservazione dei dati. In particolare è importante il criterio di scelta delle variabili, i criteri di similarità (distanza), la scelta delle tecniche di aggregazione e di selezione del numero di gruppi da ottenere.

Le fasi del processo di analisi dei cluster possono essere sintetizzate nei seguenti passi, che sono stati poi singolarmente sviluppati all'interno del capitolo sette nei paragrafi statistici dedicati al modello "causale" e al modello delle "componenti principali":

- 1) scelta delle unità di osservazione;
- 2) scelta delle variabili;
- 3) scelta della metrica di similarità o dissimilarità tra i dati;
- 4) scelta del numero di gruppi caratteristici;
- 5) scelta dell'algoritmo di classificazione;
- 6) interpretazione dei risultati ottenuti.

### **3. Costruzione della matrice dati: le "diverse" caratteristiche dei Comuni**

Per rispondere alle domande cognitive è stata costruita una matrice dati che affronta aspetti diversi, non solo economici, dei vari contesti presenti nei Comuni della Toscana.

L'alto numero di variabili considerate è stato funzionale allo scopo di questa tesi, che si propone di effettuare una analisi attraverso un approccio multicriteriale che rilevi l'esistenza di diverse condizioni di partenza e di prospettiva nelle comunità locali (caratteristiche dei cluster), attraverso le quali individuare le variabili maggiormente dipendenti alla propensione al voto positivo dimostrata nel referendum consultivo dalla popolazione locale.

I dati delle variabili sono stati estratti da archivi settoriali. Di seguito sono state riportate le fonti dati utilizzate:

- 1) SIFAL<sup>60</sup> (Sistema Informativo della Finanza delle Autonomie Locali), che contiene informazioni di carattere finanziario relative ai Comuni della Toscana;
- 2) Sistema Informativo Statistico Regionale per quanto riguarda i dati relativi alle variazioni demografiche di lungo periodo, all'indice di vecchiaia e di dipendenza dagli anziani della popolazione, oppure l'indice di popolazione attiva e l'indicatore di asperità morfologica del territorio;
- 3) ISTAT. Il tasso di pendolarismo;
- 4) Delibere di Giunta Regionale della Regione Toscana, per l'Indicatore Unitario di Disagio elaborato da IRPET Toscana ed in rispetto ai finanziamenti annuali erogati in favore dei Comuni istituiti dalla fusione;
- 5) ANCI, rispetto ai dati degli esiti dei referendari svolti in Toscana in materia di fusioni.

Le variabili sono state poi organizzate per ogni singolo Comune in modo tale da avere una riga di osservazione contenente tutte queste informazioni in modo strutturato.

Per l'analisi sono stati creati tre macrogruppi di variabili<sup>61</sup>, suddivisi in base alla loro tipologia in: finanziarie, demografico e sociale, geografico ed economico. Lo scopo di raggruppare per alcune loro caratteristiche le variabili è quello di selezionare nel modello "causale" almeno una variabile appartenente ad ogni macrogruppo. Tale modello, operando su un sottoinsieme della popolazione costituito dalle quarantotto amministrazioni che hanno tentato di fondersi necessita di avere un numero massimo di variabili di input pari a sette.

### **3.1. La situazione finanziaria complessiva del Comune: non solo i costi amministrativi e totali procapite ma anche la quantità e le tipologie di entrate**

Il primo macrogruppo di variabili è quello riconducibile alla situazione finanziaria complessiva del Comune. In questo raggruppamento sono state incluse le variabili in grado di evidenziare l'autonomia finanziaria, l'autonomia tributaria, l'incidenza delle entrate

---

<sup>60</sup> SIFAL. Il Sistema Informativo della Finanza delle Autonomie Locali (Sifal) consente l'accesso e la consultazione libera delle informazioni di natura finanziaria contenute nei Certificati al conto di bilancio degli enti locali e si sviluppa su un datawarehouse che contiene dati a partire dall'annualità 1992.

<sup>61</sup> Si rinvia per ogni altro approfondimento all'allegato statistico dove sono state descritte tutte le variabili con riferimento anche all'anno ed alla fonte dati di riferimento.

extratributarie sul bilancio complessivo, oltre quelle relative ai costi amministrativi e totali procapite o quelle relative al dettaglio delle singole tipologie di spesa procapite. Il gruppo contiene anche le variabili relative all'attrattività turistica della zona ed al numero di ULA (Unità di lavoro) che si registra nel contesto comunale.

L'autonomia finanziaria è rilevante per evidenziare informazioni sulla capacità del Comune di gestire i propri costi, l'autonomia tributaria per una stima della capacità del Comune di erogare servizi mediante la tassazione comunale. L'entrate extra tributarie stimano la capacità del territorio di drenare risorse finanziarie attraverso canali diversi da quelli tributari.

L'incidenza delle entrate extratributarie rappresenta un elemento in grado di fornire informazioni utili sulla presenza nel territorio comunale di risorse, naturali o altro, che sono in grado di incidere in maniera significativa sul totale delle entrate comunali nel bilancio, come ad esempio è per il Comune di Peccioli dove si registra una incidenza di entrate extratributarie pari a quasi il 95% dell'intero Titolo di Entrata.

La variabile dell'incidenza delle entrate extratributarie non è però in grado di evidenziare la presenza di risorse economiche che non generino entrate extratributarie, come è per la vocazione turistica del territorio. Nel capitolo due è stato osservato che una particolarità dei piccoli Comuni della Toscana è la loro alta vocazione turistica, avendo la Toscana un altissimo numero di agriturismi ed una alta presenza di posti letto nei Comuni più piccoli.

Tra queste variabili spicca per importanza l'attrattività turistica, che è stata misurata in questo lavoro mediante il rapporto tra il numero di presenze annue e la popolazione residente nel Comune. Più alto è il valore dell'indicatore dell'attrattività turistica è più alto è l'impatto turistico per la zona. Nel capitolo tre è stato evidenziato come, nei piccoli Comuni turistici della Toscana, la sola presenza di turisti per alcuni mesi l'anno è in grado di aumentare in maniera esponenziale la popolazione stanziante sul loro territorio. L'aspetto analizzato nel capitolo cinque ha riguardato la correlazione tra i maggiori costi amministrativi e totali procapite con la maggiore vocazione turistica dei questi territori turistici. L'ipotesi è che esista una correlazione e che le amministrazioni che sostengono i maggiori costi siano anche quelle maggiormente attrattive dal punto di vista turistico. Esse, per il fatto di aumentare per alcuni mesi all'anno la popolazione stanziante sul territorio in maniera esponenziale rispetto a quella residente, hanno la loro necessità di garantire dei livelli di servizio e dotarsi di infrastrutture superiori a quelli richiesti dalla sola popolazione residente.

### **3.2. Il contesto demografico e sociale del territorio: indice di dipendenza anziani, dinamiche demografiche, pendolarismo e popolazione attiva**

Il secondo gruppo di variabili è in grado di fornire informazioni sul contesto demografico e sociale del Comune. La sola dimensione demografica del Comune non è in grado di fornire informazioni complete sulla reale situazione delle amministrazioni e per questo sono stati aggiunti i dati relativi alla presenza di anziani o dei bambini, alla popolazione attiva sul mercato del lavoro per stimare la struttura sociale, oppure le informazioni sulle dinamiche demografiche di lungo periodo o sul numero di soggetti pendolari che giornalmente si spostano dal Comune di residenza per motivi di studio o di lavoro.

Lo scopo è fornire ulteriori elementi utili a costruire un quadro più completo del sistema sociale e demografico che tenga conto anche di questi aspetti non economici, dai quali potrebbe dipendere il voto della comunità espresso nel referendum consultivo. Queste informazioni sulla tipologia delle struttura sociale nei diversi territori potrebbero risultare utili anche ai decisori politici per capire, ad esempio, le diverse necessità in termini di servizi richiesti dalle comunità locali. Su quest'ultimo punto è evidente che una alta presenza di anziani (indice di anzianità) piuttosto che di bambini (incidenza bambini) nel contesto comunale, costituisca un elemento valido ed utile per stimare le necessità in termini di servizi "percepiti" come necessari della comunità locale.

### **3.3. Il contesto geografico del Comune: asperità morfologica**

Un terzo macrogruppo di variabili, di difficile sintesi, riguarda quelle che sono state selezionate per evidenziare alcune informazioni che possano aiutare a rilevare le caratteristiche e la struttura socioculturale delle comunità. Il tema è collegato a quello del "capitale sociale" introdotto da Putnam<sup>62</sup>, ancora dibattuto in letteratura, e per il quale ancora non è stata trovata una misura universalmente riconosciuta che sia in grado di stimarlo.

Senza avere la presunzione di voler misurare il livello di capitale sociale in una comunità non è possibile per lo scopo che si propone questa tesi affermare che esso non esista e che, dov'è presente all'interno di una comunità locale, esso sia in grado di influenzare in senso negativo gli esiti referendari nelle politiche di fusione. Le realtà locali isolate, che radicano la loro stessa esistenza su valori quali la solidarietà interna alla comunità stessa, sono le popolazioni

---

<sup>62</sup> R. D. PUTNAM, "*Capitale sociale e individualismo*", Il mulino saggi, 2004.

locali più difficili da coinvolgere nei processi di fusione, in quanto sono proprio tali valori identitari che le portano a rifiutare ogni ipotesi di cambiamento.

La matrice dati contiene un elemento utile ad evidenziare quanto meno il maggiore isolamento geografico che ha l'area comunale rispetto alle altre zone limitrofe: è l'indicatore di asperità morfologica che è inserito nella matrice di calcolo dell'indicatore unitario di disagio (IUD) elaborato da IRPET. Questa variabile, se letta insieme al valore registrato ad esempio nell'indice di presenza di anziani oppure nella dinamica demografica di lungo periodo nel territorio, potrebbe fornire alcuni elementi informativi utili per suddividere le amministrazioni in gruppi distinti in base a queste caratteristiche. Lo scopo è fare emergere se l'asperità morfologica sia una variabile dipendente dalla propensione al voto comunità delle residenti registrato nel referendum consultivo.

#### **4. Le fasi dell'analisi proposta. Passo per passo, cause ed effetti**

In questo capitolo è stato introdotto allo scopo di fornire al lettore uno strumento utile a seguire il ragionamento complessivo, il modello logico su cui è stata effettuata l'analisi dei dati in questa tesi.

La tesi ha lo scopo verificare l'esistenza di altre variabili, rispetto alla dimensione demografica ed i costi amministrativi, che siano dipendenti dal voto espresso dalle popolazioni residenti nei referendum consultivi e che quindi siano in grado di spiegare, attraverso modelli multicriteriali, la maggiore propensione di alcune comunità residenti in alcuni territori a votare favorevolmente all'ipotesi di fusione.

L'ipotesi avanzata nella tesi prende spunto da quella contenuta nel rapporto SOSE e nei lavori di IRPET, secondo cui sono i Comuni più piccoli quelli che sostengono i maggiori costi amministrativi. Ma oltre a questo in questo lavoro viene avanzata un'ulteriore ipotesi secondo la quale i Comuni, anche di classe dimensionale ridotta o con costi amministrativi alti, non si trovano nelle stesse condizioni finanziarie e nella hanno la stessa capacità di spesa. Dunque nella tesi verrà dimostrato che sono altre, rispetto ai costi amministrativi, le variabili dipendenti dal voto espresso dalle comunità locali nei referendum che sono in grado di spiegare la minore o la maggiore propensione dei territori a votare "SI" alla fusione.

I dati a disposizione che sono contenuti nella matrice dati appositamente costruita per l'analisi hanno consentito di stimare le diverse caratteristiche dei Comuni della Toscana, non solo in

termini di maggiori costi procapite, ma anche in termini finanziari complessivi, sociali, economici, turistici e demografici. Tutto ciò grazie ad una serie di diciassette variabili quantitative che risultano valide per i 287 Comuni presenti in Toscana nel 2009, anno che è antecedente ai primi dibattiti in materia di referendum avuti nella regione.

Il gruppo di controllo con il quale sono stati testati gli output dei modelli multicriteriali è costituito dal sottogruppo della popolazione composto dalle quarantotto amministrazioni che, con esiti referendari diversi, hanno già svolto nel proprio territorio il referendum consultivo sulla fusione. L'utilizzo di un gruppo di controllo così costituito ha consentito di confermare la solidità delle ipotesi avanzate e l'individuazione delle variabili dipendenti che riescano a spiegare la maggiore propensione alla fusione di alcuni territori.

Nella prima parte di analisi, operata nel capitolo cinque, è stato verificato il nesso di causalità tra i costi amministrativi procapite e la dimensione ridotta dell'amministrazioni. Di seguito si riportano le domande della prima parte:

1. L'ipotesi Hp 0 di domanda uno sostiene che siano le comunità residenti nei Comuni più piccoli quelle che sostengano maggiori costi amministrativi procapite;
2. L'ipotesi Hp 0 di domanda due sostiene che siano le comunità residenti nei Comuni più piccoli quelle che sostengono maggiori costi totali procapite;
3. L'ipotesi Hp 0 di domanda tre sostiene che nelle comunità più piccole ed in quelle delle aree maggiormente urbanizzate vengano erogate le stesse tipologie di servizi pubblici;

Nel capitolo sei è stata verificata la concreta sostenibilità del nesso di causalità tra i costi amministrativi maggiori e la propensione maggiore propensione a votare positivamente alla fusione delle comunità più piccole nei referendum consultivi, osservando come esse si sono espresse nelle consultazioni in materia di fusione finora svolte in Toscana:

4. L'ipotesi Hp 0 di domanda quattro sostiene che siano le popolazioni dei Comuni più piccoli, che sostengono anche i maggiori costi amministrativi procapite, quelle maggiormente propense a votare positivamente alla fusione nei referendum consultivi;

Nel capitolo sette, una volta verificata l'impossibilità di stimare la diversa propensione al voto delle popolazioni locali utilizzando come parametro i costi amministrativi procapite, sono state ricercate le variabili maggiormente dipendenti dal voto espresso dalle singole comunità. Nel capitolo sette sono stati sperimentati due modelli multicriteriali al fine di fare emergere le variabili in grado di spiegare i casi di espressione popolare registrati nei quarantotto referendum consultivi finora svolti in Toscana. Quesito cognitivo del capitolo sette:

5. L'ipotesi Hp 0 di domanda cinque sostiene l'esistenza di altre variabili dipendenti dal voto espresso dalla comunità locale nei referendum consultivi, che siano in grado di stimare la propensione alla fusione dei territori rispetto alla sola classe dimensionale ed i costi amministrativi procapite.

Nel capitolo otto sono state tratte le conclusioni dell'analisi svolta e sono state evidenziate le caratteristiche osservabili dei gruppi (cluster) delle amministrazioni che hanno dimostrato di avere comunità locali maggiormente propense a votare "SI" nei referendum consultivi e le caratteristiche delle cui comunità locali che hanno sempre rifiutato di fondersi con altre.



## **Capitolo 5 – La dimensione ridotta del Comune ed i suoi costi procapite sono correlati?**

### **1.Introduzione**

Le differenze osservate nella prima parte descrittiva della tesi (primi tre capitoli) rispetto ai Comuni italiani inducono a chiedersi se l'utilizzo di parametri che al loro interno presuppongono l'uniformità delle caratteristiche delle amministrazioni locali, come i costi amministrativi riguardo alla capacità di spesa (turistici e non turistici), e della percezione dei bisogni di servizi delle comunità (urbane e rurali), possa essere considerata la strategia più idonea per progettare le politiche di fusione di Comuni, oppure, visto le loro differenze sostanziali (che tutti riconoscono nei territori italiani) sarebbe più utile un approccio di tipo multicriteriale che evidenzi e "sfrutti" al meglio queste loro differenze?

Nel contesto politico di austerità imposto agli Stati membri dalla Unione Europea, l'esigenza di ridurre il numero di amministrazioni è resa più cogente per la tenuta del sistema finanziario nazionale. Il legislatore Italiano ha inteso favorire le fusioni dei piccoli Comuni, in quanto ritenuti incapaci a causa della loro dimensione ridotta di erogazione servizi adeguati (o a costi contenuti) alle rispettive comunità.

Questo nesso di causalità tra dimensione ridotta ed inefficienza organizzativa sarebbe dovuta essere, nell'intento del legislatore, la "leva" in grado di aprire la strada alle fusioni dei piccoli Comuni in Italia. Per questo motivo in questo capitolo è stata posta particolare attenzione al legame tra costi amministrativi procapite dei singoli Comuni e la loro classe dimensionale demografica.

La prima parte del di questo capitolo è stata dedicata alla verifica dell'ipotesi che è sostenuta nel rapporto SOSE e nell'approccio di IRPET secondo la quale sono le comunità residenti nei Comuni più piccoli quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi e totali procapite. La correlazione esistente tra i costi amministrativi procapite e la dimensione demografica del Comune è stata utilizzata per rispondere al quesito cognitivo di domanda uno, la cui ipotesi ( $H_0$ ) sostiene che siano le comunità più piccole quelle che sostengano i costi amministrativi più alti rispetto a quelle di maggiore dimensione.

L'analisi relativa al nesso di causalità tra i costi amministrativi procapite e la dimensione ridotta dell'amministrazione è stata implementata in questo capitolo dall'osservazione degli

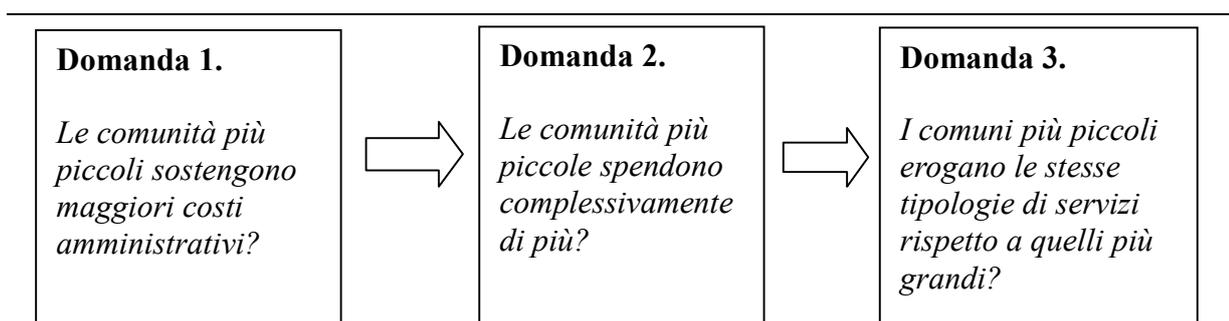
outlier presenti nella popolazione di analisi. Questa è una novità rispetto al rapporto SOSE ed all'approccio di IRPET che nella verifica del nesso di causalità tra i costi procapite e la dimensione ridotta del Comune non considerano l'eventuale presenza di outlier.

Nella seconda parte di questo capitolo è stata verificata la correlazione esistente tra la classe dimensionale demografica ed il costo totale complessivo del Comune per l'erogazione di tutti i servizi alle rispettive comunità. Lo scopo è verificare la dipendenza della variabile dei costi totali procapite dalla dimensione demografica e rispondere così al quesito indicato come domanda due, la cui ipotesi ( $H_0$ ) sostiene che siano sempre le comunità più piccole quelle che sostengono anche le maggiori spese totali per beneficiare dei servizi comunali.

I primi due quesiti cognitivi sopra esposti hanno uno stretto legame con quello di domanda tre, secondo il quale si ipotizza ( $H_0$ ) che i Comuni più piccoli e quelli più grandi erogano le stesse tipologie di servizi alle loro rispettive comunità, sia per intensità che per tipologia. Lo scopo è verificare se la composizione delle spesa nelle comunità più piccole e rurali sia diversa rispetto a quella delle aree più grandi. Ciò potrebbe fare emergere alcuni elementi utili ad evidenziare una diversa "percezione" dei bisogni di servizi ritenuti necessari nelle comunità rurali rispetto a quelle urbane.

Qui di seguito in **tabella 5.1.** è evidenziato uno schema riepilogativo dell'impianto logico proposto in questo capitolo.

**Tabella 5.1. – Domande cognitive proposte in questo capitolo**



## **2. Sono le comunità piccole quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite**

In questo capitolo è stata operata l'analisi dei primi tre quesiti cognitivi. La verifica è stata effettuata osservando i valori sulla popolazione dei 287 Comuni presenti in Toscana nel 2009, senza operare una suddivisione di essa in gruppi dimensionali, cosa che poi è stata fatta successivamente per confermare l'evidenze emerse nell'analisi. Nella parte successiva del lavoro gli stessi quesiti cognitivi sono stati consolidati osservando i valori medi registrati all'interno delle singole classi dimensionali, calcolando i dati medi per i costi amministrativi, costi totali procapite ed il valore delle singole voci di spesa che compongono il totale procapite.

### **2.1 Le comunità più piccole sostengono costi amministrativi procapite più alti?**

Secondo la schema logico proposto in **tabella 5.1.** sarebbero le popolazioni residenti nei Comuni di dimensione più piccola quelle che sostengono i maggiori costi procapite per l'esercizio della funzione amministrativa rispetto alle popolazioni residenti nelle realtà più grandi. Ciò sarebbe si presume possa essere causato dalla loro inefficienza amministrativa, riconducibile direttamente alla loro dimensione demografica ridotta che è stata stimata nel rapporto SOSE essere di circa 20-25mila abitanti. Dunque si sostiene nell'ipotesi contenuta nel rapporto SOSE, e confermata dall'approccio IRPET, l'esistenza di un nesso di causalità tra la dimensione ridotta del Comune e l'inefficienza, il parametro ritenuto utile per evidenziarla è la variabile dei costi amministrativi procapite.

I maggiori costi amministrativi sostenuti dalle popolazioni residenti nei piccoli Comuni dovrebbero essere stati uno dei principali motivi che avrebbero dovuto spingere le comunità locali a votare favorevolmente per la fusione nei referendum consultivi.

L'ipotesi Hp 0 della domanda uno è la seguente: *“le comunità più piccole sono quelle che sostengono maggiori costi amministrativi?”*

L'ipotesi Hp 0 della domanda uno è stata confermata dall'analisi operata sull'intera popolazione in questo paragrafo. Sono effettivamente le popolazioni residenti nei Comuni più piccoli quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite, essendo presente una correlazione tra queste due variabili stimata in  $-0,133$ . Tale valore dimostra senza dubbio che al decrescere della dimensione demografica crescono i costi amministrativi procapite sostenuti dalle comunità locali, viceversa al crescere della popolazione residente scendono anche i costi

amministrativi procapite.

I dati analizzati risultano validi per 286 Comuni su 287, per cui la popolazione a disposizione è risultata sufficientemente ampia per testare statisticamente la correlazione. L'unico caso escluso dall'analisi riguarda il Comune di Pian di Scò per il quale non è stato possibile recuperare dal sistema informativo i dati finanziari relativi, per cui questo Comune è stato escluso definitivamente dalla popolazione di analisi anche nei passaggi successivi.

Preliminarmente al calcolo della correlazione è stato necessario effettuare una prima analisi descrittiva della variabile dei costi amministrativi procapite, al fine di raccogliere informazioni utili a comprendere le caratteristiche della sua distribuzione. Di seguito in **tabella 5.2.** sono stati riportati i valori di sintesi.

**Tabella 5.2 – Dati descrittivi. Costo amministrativo**

<b>N</b>	<b>Validi</b>	286
	<b>Mancanti</b>	1
<b>Media</b>	Euro	332,13
<b>Mediana</b>	Euro	282,91
<b>Deviazione std.</b>	Euro	166,40
<b>Intervallo</b>	Euro	1.098,79
<b>Minimo</b>	Euro	143,02
<b>Massimo</b>	Euro	1.241,80

Dai dati riportati in **tabella 5.2.** emerge che le osservazioni valide per l'analisi sono 286 Comuni su 287 disponibili. La misura dell'intervallo, dato dalla differenza tra il valore massimo (euro 1.241) ed il valore minimo (euro 143) è molto ampia, essendo pari a circa 1.098 euro procapite. Anche la deviazione standard<sup>63</sup> misura un grado di dispersione elevato nella distribuzione dell'intera popolazione, essendo essa stata calcolata in oltre 166 euro

---

<sup>63</sup> La deviazione standard è uno dei modi per esprimere la dispersione dei dati intorno ad un indice di posizione, quale può essere, ad esempio, la media aritmetica o una sua stima. Lo scarto tipo ha pertanto la stessa unità di misura dei valori osservati (al contrario della varianza che ha come unità di misura il quadrato dell'unità di misura dei valori di riferimento). Il termine "standard deviation" è stato introdotto in statistica da Pearson nel 1894 assieme alla lettera greca  $\sigma$  (sigma) che lo rappresenta.

procapite. I dati descrittivi della variabile dei costi amministrativi procapite confermano che le popolazioni residenti nei Comuni toscani spendono a livello procapite importi annui molto diversi tra loro.

La tipologia di correlazione utilizzata per il calcolo è quella di Pearson<sup>64</sup>, mentre per effettuare i calcoli statistici è stato utilizzato il programma SPSS ver. 21.

In **tabella 5.3.** sono riportati i dati di sintesi delle correlazioni effettuate. Per maggiore chiarezza sono state evidenziate con il simbolo asterisco (\*) le correlazioni che risultano essere statisticamente significative.

**Tabella 5.3. – Correlazioni tra la popolazione residente ed i costi amministrativi**

		Popolazione	Costo procapite
<b>Popolazione residente</b>	<i>Correlazione di</i>	1	<b>-,133*</b>
	<i>Sig. (2-code)</i>		,025
	<i>N</i>	287	286
<b>Costo procapite Amministrativo</b>	<i>Correlazione di</i>	<b>-,133*</b>	1
	<i>Sig. (2-code)</i>	,025	
	<i>N</i>	286	286

Nota: \* valore statisticamente significativo (livello di significatività 0,05)

Dai dati riportati in **tabella 5.3.** emerge una correlazione negativa statisticamente significativa tra la popolazione residente in un Comune ed il suo costo amministrativo procapite, che è sostenuto dalla sua popolazione residente per l'esercizio delle funzioni amministrative.

La correlazione negativa indica che quando aumenta la popolazione diminuiscono i costi procapite amministrativi (-0,133), viceversa, quando diminuisce la popolazione residente i costi amministrativi tendono ad aumentare. Questo dato conferma l'ipotesi  $H_0$  della domanda uno che risulta perciò vera. Sono le comunità di più piccole dimensione demografica quelle che sostengono maggiori costi amministrativi procapite.

<sup>64</sup> L'indice di correlazione di Pearson (anche detto coefficiente di correlazione lineare) tra due variabili statistiche è un indice che esprime un'eventuale relazione di linearità tra esse.

## 2.2. Le comunità più piccole sostengono anche i costi totali procapite più alti?

La seconda domanda cognitiva riguarda la spesa complessiva procapite sostenuta dalla cittadinanza residente nei Comuni più piccoli per beneficiare di tutti i servizi erogati dal proprio Comune.

Per fornire queste ulteriori informazioni è stato necessario verificare se le popolazioni residenti nei Comuni più piccoli siano anche quelle che sostengono a livello procapite una spesa complessiva totale più alta rispetto ai cittadini residenti nei Comuni più grandi.

Questo è il quesito cognitivo di domanda due, la cui ipotesi (Hp 0) è la seguente: *“le comunità più piccole sono quelle che sostengono maggiori costi procapite totali per beneficiare dei servizi comunali?”*

L'ipotesi Hp 0 di Domanda due è stata rifiutata. Non esiste una correlazione significativa tra la variabile della dimensione demografica ed i suoi costi totali procapite per l'erogazione dei servizi comunali alle comunità. La correlazione registra con un valore pari a ,064 e non è statisticamente significativa. Questo implica la necessità di approfondimento sul perché di questa evidenza che è stato effettuato nel paragrafo successivo con il quesito cognitivo di domanda tre.

Le variabili utilizzate per l'analisi di domanda due sono state il costo totale procapite, variabile che è stata creata mediante la sommatoria di tutte le singole voci procapite per l'esercizio delle funzioni fondamentali estratte dal database di SIFAL (spese amministrative, spese istruzione scolastica, spesa per viabilità e trasporti, spesa asilo e materna, spesa per il sociale, spesa per biblioteca e cultura, spesa per attività sportive e ricreative, spesa per il funzionamento della polizia urbana) e la variabile della dimensione demografica del Comune.

La variabile dei costi totali procapite risulta valida per 286 comuni su 287 ed è sufficientemente ampia per effettuare l'analisi. Preliminarmente è stata effettuata l'analisi descrittiva esplorativa della variabile dei costi totali procapite, i cui risultati sono stati riportati nella **tabella 5.4.**, al fine di fare emergere le caratteristiche della sua distribuzione ed il suo grado di dispersione nella popolazione di analisi.

**Tabella 5.4. – Dati descrittivi. Costo totale procapite**

N	Validi	286
	Mancanti	1
<b>Media</b>	Euro	764,83
<b>Mediana</b>	Euro	709,23
<b>Deviazione std.</b>	Euro	266,16
<b>Intervallo</b>	Euro	2.003,10
<b>Minimo</b>	Euro	394,60
<b>Massimo</b>	Euro	2.397,70

Da **tabella 5.4** emerge che i dati risultano validi per 286 comuni su 287. La misura dell'intervallo, che è dato dalla differenza tra il valore massimo (euro 2.397) ed il valore minimo (euro 394), è molto ampia essendo pari a circa 2.003 euro procapite. Anche la deviazione standard registrata all'interno della popolazione complessiva misura un grado di dispersione elevato, essendo essa pari ad oltre 266 euro procapite.

Questi elementi dimostrano l'alta variabilità della spesa complessiva stata sostenuta dai Comuni della Toscana.

Per quanto riguarda l'analisi del legame tra la popolazione residente ed il suo totale dei costi procapite per lo svolgimento di tutte le funzioni a livello comunale, anche in questo caso come il precedente è stata utilizzata la tipologia di correlazione di Pearson.

Di seguito in **tabella 5.5.** sono stati riportati i dati di sintesi delle correlazioni. Per maggiore chiarezza è stato deciso di evidenziare con il simbolo asterisco (\*) le correlazioni che risultano significative.

**Tabella 5.5 – Correlazioni. Popolazione, costo amministrativo e totale procapite**

		Popolazione residente	Costo procapite amministrativo	Totale costo procapite
<b>Popolazione residente</b>	<i>Correlazione di</i>	1	-,133*	,064
	<i>Sig. (2-code)</i>		,025	,279
	<i>N</i>	287	286	286
<b>Costo procapite amministrativo</b>	<i>Correlazione di</i>	-,133*	1	,815**
	<i>Sig. (2-code)</i>	,025		,000
	<i>N</i>	286	286	286
<b>Totale costo procapite</b>	<i>Correlazione di</i>	,064	,815**	1
	<i>Sig. (2-code)</i>	,279	,000	
	<i>N</i>	286	286	286

\*. La correlazione significativa al livello 0,05 (2-code); \*\*. La correlazione significativa al livello al 0,01 (2-code).

Rispetto all'ipotesi Hp 0 di Domanda due, dai dati riportati in **tabella 5.5.**, emerge che non esiste una correlazione statisticamente significativa (0,064) tra i costi totali procapite e la popolazione residente nel Comune.

L'assenza di una correlazione statisticamente significativa tra la popolazione residente ed i suoi costi totali procapite sostenuti dalla comunità locale per l'erogazione di tutti i servizi comporta il rifiuto dell'ipotesi Hp 0 della domanda due.

Dunque è possibile concludere che i cittadini residenti nei Comuni più piccoli non spendono complessivamente di più a livello procapite per beneficiare dei servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni della loro comunità (Hp 1 di Domanda due), mentre spendono di più per l'erogazione del solo servizio amministrativo (Hp 0 di Domanda uno).

Sempre dai dati riportati in **tabella 5.5.** emerge una correlazione significativa tra il costo amministrativo procapite ed il costo totale procapite che i cittadini sostengono per ricevere i servizi, essendo le due variabili correlate in senso positivo con un valore pari a 0,815 ( con livello di significatività pari 0,01). Questa correlazione indica che più alte sono le spese amministrative più alto è anche il costo procapite totale. Questo evidenzia che il costo procapite per la funzione amministrativa è significativo per spiegare buona parte del costo totale complessivo procapite, dunque è possibile che i Comuni più piccoli non erogano alle

loro comunità qualche tipologia di servizio o la facciano con intensità minore? Questo aspetto è stato approfondito nel paragrafo successivo mediante il quesito cognitivo di domanda tre.

Inoltre merita un commento il confronto tra i due valori di stima centrale della distribuzione dei costi amministrativi e dei costi totali procapite. Dai dati descrittivi della **tabella 5.4.** emerge che i costi totali registrano un valore della media (circa 764 euro) superiore a quello della mediana (circa 709 euro) di circa 55 euro procapite. La tendenza di un valore della media superiore a quello della mediana nella distribuzione è risulta valida anche nell'analisi esplorativa condotta sulla variabile dei costi amministrativi procapite (**tabella 5.3**).

Questo conferma che in entrambi i casi la distribuzione è asimmetrica con coda a sinistra, e questo comporta che nella maggior parte dei valori osservabili, sia per la variabile dei costi amministrativi procapite che per la variabile dei costi totali procapite, si registri un valore più basso rispetto al valore rilevato dalla media aritmetica. Questa evidenza rende ancora più opportuno indagare la presenza di outlier nella distribuzione, la cui analisi sarà effettuata nei paragrafi successivi. Questo aspetto è stato approfondito nella parte successiva di questo capitolo.

### **2.3. I comuni di dimensione più piccola erogano le stesse tipologie di servizi rispetto a quelli più grandi?**

I quesiti cognitivi precedenti hanno mostrato che le comunità residenti nei Comuni più piccoli sono quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite (domanda uno), ma anche che non spendono complessivamente di più rispetto alle popolazioni residenti nei Comuni di più grandi dimensioni per beneficiare dei servizi erogati dai loro rispettivi Comuni (domanda due).

L'evidenze illustrate introducono un elemento di novità rispetto all'approccio utilizzato nel rapporto SOSE e da IRPET che merita un ulteriore approfondimento. A fronte di una maggiore spesa per i costi amministrativi dei Comuni più piccoli non corrisponde una loro maggiore spesa complessiva procapite per l'erogazione dei servizi erogati loro comunità, ciò a cosa è dovuto?

L'approfondimento è contenuto nel quesito cognitivo di Domanda tre, la cui ipotesi ( $H_0$ ) sostiene che *“sia i Comuni più piccoli che quelli più grandi erogano, per tipologia ed intensità, gli stessi servizi alle loro rispettive comunità.*

L'ipotesi (Hp 0) di Domanda tre è risultata non vera. L'unica variabile correlata negativamente con la popolazione è risultata essere quella dei costi di amministrativi (-,133), mentre non risulta correlata la variabile dei costi totali procapite. Inoltre risultano essere correlate positivamente con la dimensione demografica, e quindi crescono con il crescere della popolazione, i costi procapite per l'erogazione di servizi sociali (,162), dell'offerta scolastica (,279), dell'attività ludiche e delle attività culturali dei Comuni (,187), che sembrano essere tipologie maggiormente ricorrenti nelle comunità urbane. Non risultano correlate con la dimensione demografica le spese per la viabilità e trasporti e per il funzionamento della polizia municipale, che risultano simili sia nei Comuni piccoli che nei Comuni grandi.

La minore intensità di erogazione nei Comuni più piccoli per le tipologie di servizi indicate nel punto precedente, potrebbe essere spiegata sia con una loro scarsa capacità di spesa che dal fatto che le comunità rurali potrebbero avere una diversa "percezione" dei bisogni di servizi ritenuti necessari rispetto a quelli richiesti dai residenti nei Comuni urbani. L'aspetto della possibili diverse necessità (o percezioni di servizi) delle comunità piccole non è stato mai trattato in nessun studio scientifico e questa tesi risulta essere la prima ad introdurlo.

L'ipotesi della diversa "percezione" dei servizi ritenuti necessari per la comunità nei Comuni rurali rispetto a quelli urbani è stata approfondita nel capitolo sei, dove è stata analizzata la minore propensione a votare favorevolmente alla fusione nei referendum consultivi delle comunità piccole rispetto a quelle più grandi. In questo modo è possibile verificare indirettamente l'ipotesi di una loro diversa "percezione" dei bisogni in quanto, la minore propensione a votare favorevolmente alla fusione nei referendum consultivi da parte delle comunità minori anche a fronte di costi amministrativi più alti e minori servizi erogati ai cittadini, non potrebbe essere altrimenti spiegata in maniera diversa.

La procedura utilizzata in questo paragrafo per rispondere alla domanda tre ha previsto di raggruppare alcune variabili in macro tipologie. I raggruppamenti che sono stati creati artificialmente riguardano la tipologia dei servizi strettamente collegati alla scuola (costi procapite sostenuti per l'asilo, per la materna e gli altri servizi riferiti all'istruzione) ed una tipologia che raggruppa i costi procapite per l'erogazione di servizi connessi all'offerta ludico ricreativa e culturale (valori procapite sostenuti per il funzionamento della biblioteca, cultura e beni culturali, e attività sportive), mentre sono state tenute separate tutte le altre tipologie di spesa comunale (funzione amministrativa, costi per il funzionamento della polizia urbana, costi per la viabilità ed il trasporto pubblico e costi sostenuti per il funzionamento dell'offerta in

campo sociale).

Anche in questo caso tutte le variabili relative ai costi procapite estratte da SIFAL risultano valide per 286 Amministrazioni comunali su 287. I dati delle correlazioni sono stati riportati all'interno di **tabella 5.6.**, dove sono state evidenziate le relazioni statisticamente significative tra le diverse tipologie di spesa e la variabile della popolazione residente.

Attraverso l'osservazioni delle correlazioni tra i costi procapite e la dimensione demografica comunale è possibile evidenziare le relazioni più "forti" con la classe della popolazione demografica del Comune. Le variabili relative ai singoli costi procapite che evidenziano una correlazione molto forte con la dimensione demografica, e che quindi crescono al crescere della popolazione residente, rappresentano le tipologie dei servizi maggiormente richiesti dalla cittadinanza urbana. Infine attraverso l'analisi delle correlazioni tra la spesa totale e le singole voci di spesa procapite è stato possibile evidenziare la composizione della spesa totale rispetto al "peso relativo" che hanno le singole voci sul totale procapite.

**Tabella 5.6. – Correlazioni: popolazione e singole voci di spesa procapite**

		Popolazi one	Totale costi procapit	Costo procapit e	Costo procapite viabilità e trasp.	Costo pro capite sociale	Costo procapit e scuola	Costo procapit e ludico	Costo procapit e polizia
<b>Pop. Residente</b>	<i>Corr. di Pearson</i>	1	0,064	-,133*	-0,008	,162**	,279**	,187**	0,11
	<i>Sig. (2-code)</i>		0,279	0,025	0,897	0,006	0	0,002	0,063
	<i>N</i>	287	286	286	286	285	286	285	285
<b>Totale Costo Procapite</b>	<i>Corr. di Pearson</i>	0,064	1	,815**	,585**	,457**	,402**	,356**	,551**
	<i>Sig. (2-code)</i>	0,279		0	0	0	0	0	0
	<i>N</i>	286	286	286	286	285	286	285	285

\*. La correlazione significativa al livello 0,05 (2-code); \*\*. La correlazione significativa al livello al 0,01 (2-code).

Dai dati riportati in **tabella 5.6.** emerge che l'unica variabile correlata negativamente con la

popolazione è quella relativa ai costi amministrativi procapite (-,133), mentre risultano essere correlati positivamente, e quindi crescono con il crescere della popolazione, i costi procapite per l'erogazione di servizi sociali (,162), dell'offerta scolastica (,279), dell'attività ludiche e le attività culturali dei comuni (,187). Da questi risultati emerge che quest'ultime categorie di spesa sono quelle erogate maggiormente nei Comuni urbani rispetto a quelli che invece sono forniti dai territori più piccoli.

Infine merita una considerazione anche il fatto che le tipologie di spesa procapite relative ai costi per la viabilità e per lo svolgimento della funzione di polizia urbana non risultano essere correlate con la dimensione demografica. Questo evidenzia che per queste due tipologie di spesa non è significativa la classe dimensionale della popolazione residente, e che dunque esse vengono erogate in ugual misura sia nei Comuni grandi e piccoli.

Relativamente alle singole voci di spesa procapite che costituiscono la spesa totale sostenuta dalle comunità locali, sempre dai dati riportati in **tabella 5.6**, emerge il loro "peso relativo" rispetto al costo totale procapite. In particolare i valori che risultano maggiormente correlati con il costo totale procapite sono in ordine: il costo amministrativo (,815), la viabilità e trasporti (,585), il servizio di polizia urbana (,551), i servizi sociali (,457), i servizi in materia di educazione scolastica (,452), ed infine, quelli per il finanziamento dei servizi ludici, sportivi, lo svolgimento delle attività ricreative e culturali (,356).

Queste ultime tra tre voci (servizi sociali, educazione scolastica, attività ludico ricreative) sono quelle che risultano essere in **tabella 5.5** correlate positivamente con la popolazione residente. Questo significa che sono queste le tipologie spesa che vengono erogate con maggiore intensità nei Comuni più grandi (crescono con il crescere della dimensione demografica) rispetto ai Comuni di dimensione più piccola (diminuiscono quando la dimensione demografica del Comune diminuisce). Dunque possiamo affermare che sono le spese per i servizi sociali, l'educazione scolastica e l'attività ludico ricreative quelle che caratterizzano maggiormente i costi procapite delle realtà urbane.

Diversamente le voci relative ai costi per la viabilità e trasporti ed i costi di polizia urbana non risultano correlati con la classe demografica. Questo significa che queste tre tipologie di spesa sono erogate in misura simile in tutti i Comuni a prescindere dalla dimensione demografica. Dunque possiamo affermare che le spese per la viabilità e trasporti e le spese per il funzionamento della polizia urbana sono quelle "universalmente" percepite come necessarie sia dalle comunità rurali che da quelle urbane.

Le affermazioni sopra esposte relative alla tipologia di spesa che sembra caratterizzare i costi tipici sostenuti dalle comunità più grandi rispetto a quelle più piccole introducono un ulteriore elemento: è giusto utilizzare dei parametri standard (come i costi amministrativi) che presuppongono la “percezione” di bisogni di servizi necessari in maniera uniforme sia per le comunità rurali che per le comunità residenti nei centri urbani?

La critica sull'utilizzo di ipotesi basate su parametri che presuppongono il requisito dell'uniformità di comportamenti tra le diverse comunità locali per risultare validi (rurali ed urbane) per progettare politiche pubbliche di fusione di Comuni è centrale in questa tesi ed è stato sviluppato nel capitolo sette.

L'incapacità di dimostrare la diversa propensione alla fusione delle comunità locali mediante l'utilizzo dei parametri che presuppongono l'uniformità delle realtà comunali, è il principale elemento di rottura con l'approccio metodologico sostenuto nel rapporto SOSE, in quanto le argomentazioni che sono state proposte in questa tesi sostengono l'esatto opposto: le comunità, e quindi i Comuni, non sono tutti uguali tra loro ma differenti rispetto a molti aspetti, i quali devono essere conosciuti, valutati ed interpretati dai decisori politici tutti insieme per progettare policy “differenziate” in base alle caratteristiche delle comunità in modo tale da favorire le fusioni.

Per riconoscere le differenze dei territori e trasformarle da criticità attuativa in opportunità politica è necessario l'utilizzo di una metodologia multicriteriale. Solo suddividendo la popolazione di Comuni in sottogruppi (cluster) in base alle loro caratteristiche, come viene fatto nelle tecniche di marketing quando occorre lanciare un prodotto, è possibile aiutare il decisore politico ad evidenziare le “peculiarità” e la diversa propensione alla fusione di alcune comunità rispetto ad altre, in modo tale da agevolare la definizione di policy “differenziate” che siano in grado di coinvolgere questi diversi sottogruppi della stessa popolazione. Questi aspetti sono stati trattati nel capitolo sette.

#### **2.4. Un riepilogo delle risposte ai quesiti cognitivi finora analizzati.**

Per seguire il l'articolato ragionamento logico finora sviluppato, si riepilogano i quesiti cognitivi finora svolti con i relativi esiti risultati dall'osservazione sull'intera popolazione di analisi. Le risposte fin qui ottenute sono state consolidate dall'osservazione, per gli stessi quesiti, operata sulla popolazione distinta per classi dimensionali.

In **tabella 5.7.** è stato riportato uno schema riepilogativo delle tre domande con le rispettive ipotesi avanzate.

**Tabella 5.7. – Esiti delle prime tre ipotesi testate sull’intera popolazione**

Domanda uno Ipotesi Hp 0	<b>Le comunità più piccole spendono di più a livello procapite in termini di costi amministrativi.</b>	L’ipotesi è stata accettata.
Domanda due Ipotesi Hp 0	<b>Le comunità più piccoli spendono complessivamente di più a livello procapite per l’esercizio di tutti i servizi che erogano alla comunità.</b>	L’ipotesi è stata rifiutata.
Domanda tre Ipotesi Hp 0	<b>I Comuni più piccoli e quelli più grandi erogano, per tipologia ed intensità, gli stessi servizi alle rispettive comunità.</b>	L’ipotesi è stata rifiutata.

### **3. Una criticità mai affrontata in nessun studio scientifico in materia di fusioni di Comuni: esistono outlier nella popolazione di analisi?**

Gli outlier sono valori numericamente distanti dal resto dei dati raccolti. Le statistiche che derivano da popolazioni contenenti outlier possono essere fuorvianti. Gli outlier possono essere indicativi del fatto che, in una data popolazione, alcune osservazioni appartengono ad una popolazione differente perché le loro caratteristiche sono molto diverse dal resto delle osservazioni, dunque devono essere osservati ed analizzati accuratamente.

Questo aspetto metodologico è una novità rispetto al lavoro contenuto sia nell’analisi del rapporto SOSE che nello studio IRPET, i quali non considerano la presenza di eventuali outlier all’interno della popolazione di analisi. L’eventuale presenza di outlier sia rispetto ai costi amministrativi deve essere spiegata andando ad osservare le loro caratteristiche comuni.

Dal punto di vista metodologico, per calcolare gli outlier delle variabili dei costi amministrati e dei costi totali procapite sono stati utilizzati i valori del 25esimo percentile ed il 75esimo

percentile della distribuzione. Inoltre è stato calcolato l'intervallo interquartile (IQR) tramite la differenza esistente tra il 75esimo percentile ed il 25esimo percentile.

L'IQR è l'intervallo che contiene il 50% delle osservazioni centrali ed è una stima robusta che non risente del peso dei valori estremi della distribuzione. Con i valori del 25esimo percentile, del 75esimo percentile e dell'IQR sono stati calcolati<sup>65</sup> i limiti superiori ed inferiori per individuare i valori estremi, superiori o inferiori rispetto ai quali l'osservazione è da considerare come outlier.

Nei paragrafi successivi sono stati rilevati gli outlier rispetto alla variabile di costi amministrativi procapite e dei costi totali procapite presenti nella popolazione di analisi.

### **3.1 Chi sono gli outlier dei costi amministrativi? I piccoli Comuni turistici e Comuni dotati di risorse naturali straordinarie.**

I dati riportati in **tabella 5.2.** mostrano un valore della media della variabile dei costi amministrativi (circa 332 euro) superiore a quello della mediana (circa 282 euro) di circa 50 euro procapite. Questo ha reso opportuna una più approfondita analisi esplorativa dei dati al fine di rilevare la presenza di valori estremi (outlier) all'interno della distribuzione.

L'analisi effettuata mostra la presenza di tre Comuni<sup>66</sup> che registrano un valore superiore a due volte la deviazione standard rispetto al valore del limite massimo che delimita gli outlier e ben undici Comuni<sup>67</sup>, che sono comunque considerati outlier avendo un valore compreso tra l'IQR e una sola deviazione standard.

Nel **grafico 5.2.** è rappresentata la distribuzione della variabile dei costi amministrativi procapite, dove sono stati evidenziati gli outlier rispetto all'intera popolazione.

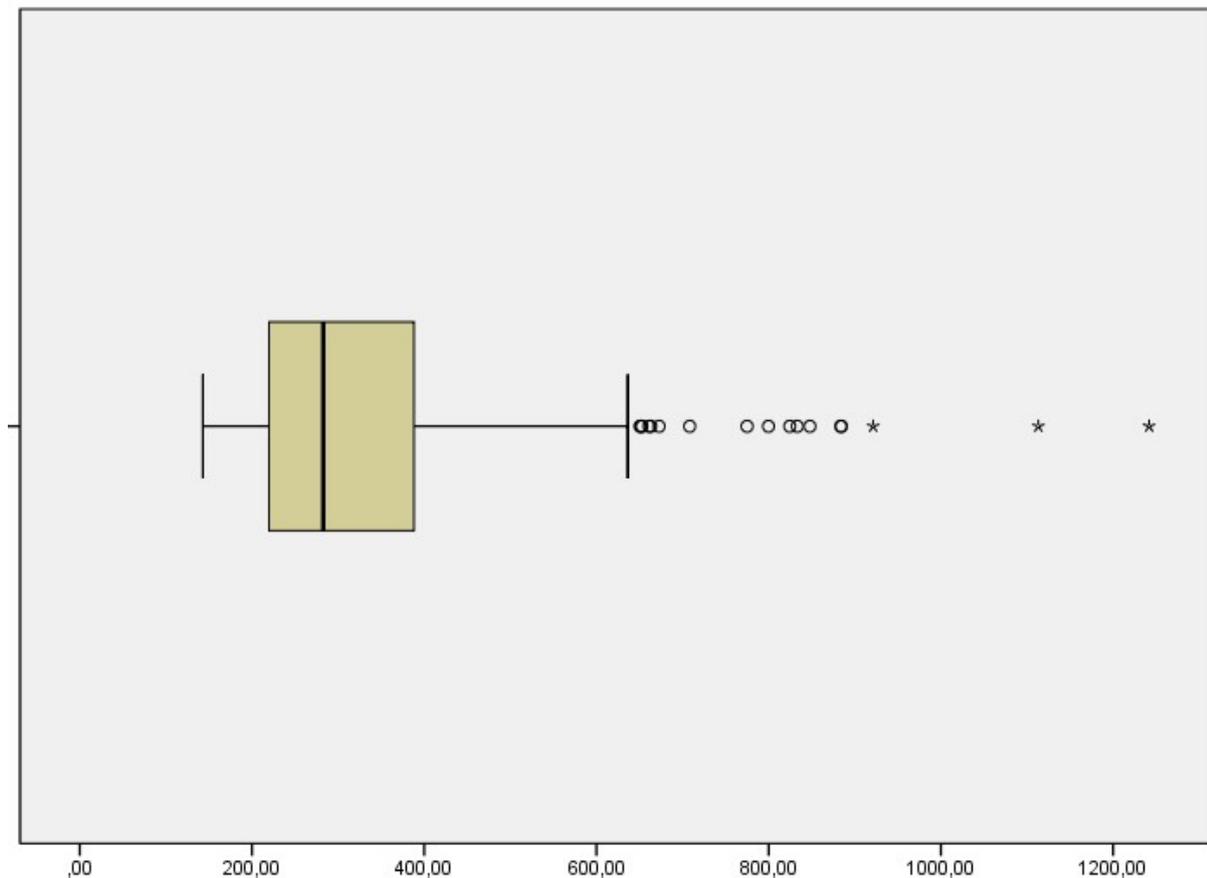
---

<sup>65</sup> Per far questo il calcolo è il seguente: limite inferiore=25esimo percentile – 1,5(IQR) e limite superiore=75esimo percentile + 1,5(IQR).

<sup>66</sup> Rio nell'Elba, Abetone e Forte dei Marmi presentano per costi amministrativi sostenuti dalle loro popolazioni sono outlier con valori che si discostano dalla media di oltre due deviazioni standard.

<sup>67</sup> Peccioli, Monteverdi Marittimo, Radicondoli, Fabbriche di Vallico, Marciana, Vergemoli, Montemignaio, Marciana Marina, Cutigliano, Castiglion d'Orcia per i costi amministrativi procapite.

**Grafico 5.2. – Outlier del costo amministrativo procapite. Valori in Euro.**



**Nota:** \* = Rio nell'Elba, Abetone e Forte dei Marmi per i costi amministrativi procapite sostenuti dalle loro popolazioni sono considerati outlier con valori che si discostano dalla media delle altre amministrazioni di oltre due deviazioni standard

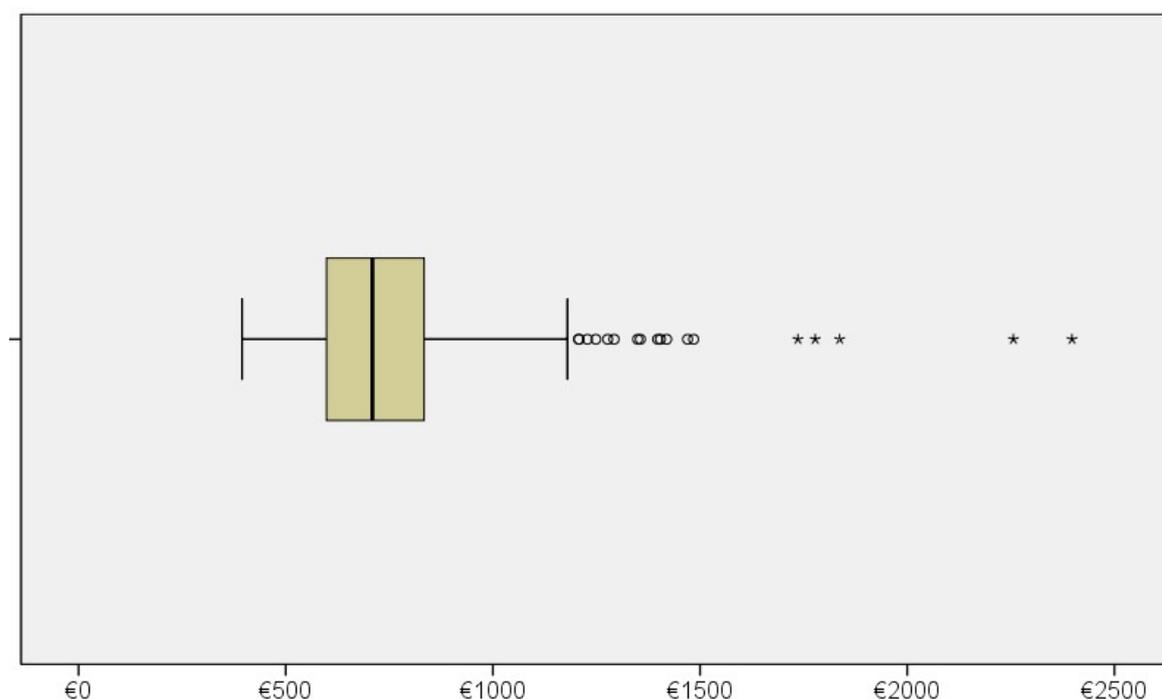
o = Peccioli, Monteverdi Marittimo, Radicondoli, Fabbriche di Vallico, Marciana, Vergemoli, Montemignaio, Marciana Marina, Cutigliano, Castiglion d'Orcia presentano per i costi amministrativi procapite dei valori che si discostano dalla media delle altre comunità di una deviazioni standard

Nel grafico di sopra risulta anche che, a differenza di questi quattordici casi estremi, il resto della popolazione dei Comuni sostiene un costo amministrativo procapite che è compreso tra un valore di poco inferiore ai 200 euro procapite ed un valore massimo di poco più di 600 euro. La barra verticale nera inserita sul box del grafico è spostata a sinistra, questo conferma che effettivamente la distribuzione è asimmetrica con coda a sinistra. Dunque la maggioranza delle osservazioni registra un valore dei costi amministrativi inferiore al valore della media.

### 3.2 Chi sono gli outlier dei costi totali procapite? Sempre i piccoli Comuni turistici e i Comuni dotati di risorse naturali straordinarie.

L'analisi sulla presenza degli outlier nella distribuzione è stata replicata osservando i valori della variabile dei costi totali procapite. L'analisi effettuata mostra la presenza di cinque Comuni (quelli evidenziati con \*) che registrano un valore superiore a due volte la deviazione standard rispetto al limite massimo calcolato con l'IQR, e dodici Comuni (quelli evidenziati con il pallino bianco) che risultano essere comunque degli outlier con un valore dei costi totali procapite superiore al limite massimo di una deviazioni standard.

**Grafico 5.3. – Outlier del totale costo procapite. Valori in Euro**



**Nota:** \* = Abetone, Montaione, Peccioli, Rio nell'Elba, Forte dei Marmi sono outlier per i costi totali procapite sostenuti dalle rispettive popolazioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali con valori che si discostano dalla media delle altre comunità di oltre due deviazioni standard.

o = Radicondoli, Siena, Marciana, Capria e Limite, Cutigliano, San Vincenzo, Civitella Paganico, Bibbona, Monteverdi Marittimo sono outlier per i costi totali procapite sostenuti dalle rispettive popolazioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali con valori che si discostano dalla media delle altre comunità di meno di una deviazioni standard.

Dal **grafico 5.3.** risulta che, escludendo questi diciassette casi di outlier, i costi totali procapite sostenuti da tutti gli altri Comuni sono compresi in una fascia che oscilla da poco meno di 500 euro procapite ed un massimo di poco più di 1.200 euro totali procapite. Questi dati confermano la variabilità delle osservazioni all'interno della popolazione. Tale variabilità è stata rilevata sia rispetto ai costi amministrativi che ai costi totali procapite.

Anche in questo caso la barra verticale nera inserita sul box del grafico è spostata a sinistra, questo conferma che effettivamente la distribuzione è asimmetrica con coda a sinistra. Dunque la maggioranza delle osservazioni registra un valore dei costi totali procapite inferiore al valore registrato dalla media.

#### **4. Suddivisione in classi demografiche della popolazione. Media dei costi amministrativi e presenza di outlier nelle classi dimensionali.**

Occorre scegliere una strategia da utilizzare per raggruppare i Comuni in classi dimensionali in base alla loro popolazione residente. Lo scopo è quello di scomporre la popolazione per intervalli dimensionali fissi in modo da raggruppare nelle stesse classi le amministrazioni che registrano un valore demografico che è compreso tra il limite massimo ed limite minimo del gruppo. Questa ulteriore operazione è stata utilizzata per consolidare, replicando la valutazione dei primi tre quesiti cognitivi già affrontati sull'intera popolazione, la veridicità delle ipotesi già emerse nella parte precedente rispetto ai costi amministrativi e totali procapite sostenuti dalle comunità locali. Per suddividere la popolazione in classi demografiche possono essere prese in considerazione due possibili alternative:

- La prima prevede la suddivisione della distribuzione in classi dimensionali i cui limiti (inferiori e superiori) sono gli stessi che sono stati utilizzati nell'analisi effettuata da IRPET in *"Il governo locale in Toscana"*<sup>68</sup>. Le classi così individuate sono le seguenti: 1= fino a 1.000 ; 2=da 1.001 a 3.000 ; 3=da 3.001 a 5.000 ; 4=da 5.001 a 10.000 ; 5=da 10.001 a 15.000 ; 6=da 15.001 a 30.000 ; 7=da 30.001 a 50.000 ; 8=da 50.001 a 100.000 ; 9=da 100.001 a 250.000 ; 10=oltre 250.000.

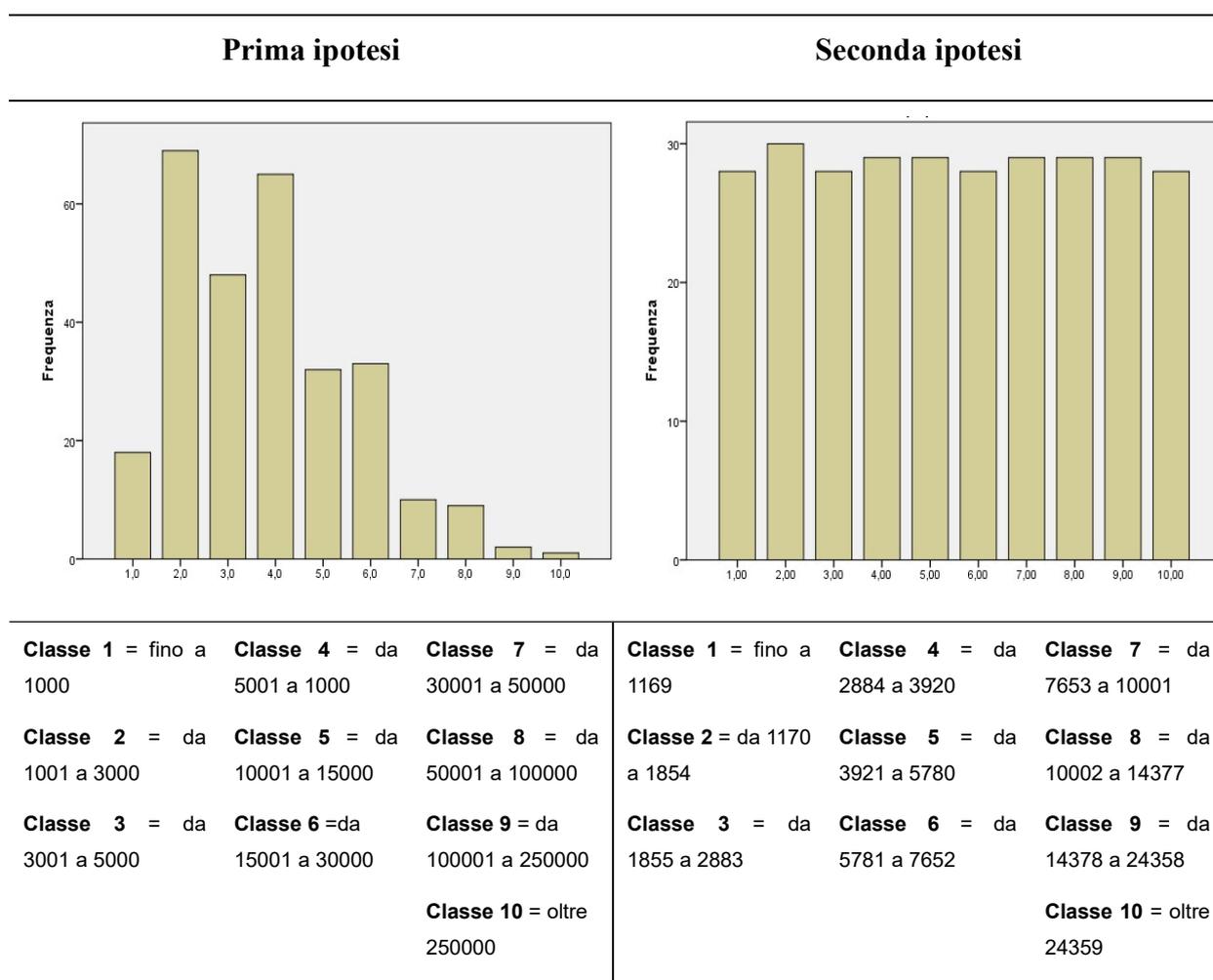
---

<sup>68</sup> S. IOMMI, *"Dimensione comunale ed efficacia: un aspetto meno noto della frammentazione istituzionale"* in *Il governo locale in Toscana, identikit 2013*, IRPET Firenze, 2014, p. 45

- La seconda ipotesi prevede la divisione della distribuzione in dieci parti uguali mediante la suddivisione della stessa in decili<sup>69</sup>. Questa seconda ipotesi, a differenza della prima, garantisce che il numero dei Comuni che sono stati inclusi nei dieci gruppi sia molto simile tra loro. I raggruppamenti così distinti per classe demografica sono i seguenti: 1=fino a 1.169; 2=da 1.170 a 1.854; 3=da 1.855 a 2.883; 4=da 2.884 a 3.920; 5=da 3.921 a 5.780; 6=da 5.781 a 7.652; 7=da 7.653 a 10.101 ; 8=da 10.102 a 14.377; 9=da 14.378 a 24.358; 10=oltre 24.358 .

L'impatto delle due scelte alternative, rispetto al numero di Comuni interno ad ogni gruppo nelle singole classi demografiche, è stata riportata nel **grafico 5.4** per ognuna delle due ipotesi.

**Grafico 5.4 – Distribuzione dei Comuni all'interno delle classi**



<sup>69</sup> I decili sono un raggruppamento dei 100 percentili operata raggruppandoli a 10 a 10

#### 4.1 Perché è stata scelta la suddivisione della popolazione in base ai decili

Il **grafico 5.4.** riporta gli effetti della scelta utilizzata per la suddivisione. La scelta metodologica operata in questo lavoro è stata orientata sulla suddivisione in base ai decili (seconda ipotesi). Solo essa risulta essere in grado di creare dieci classi demografiche con popolazione interna al gruppo omogenea. L'unico elemento di criticità della scelta così effettuata riguarda l'attendibilità dei dati presenti nel decile 10, dove si registra una elevata variabilità rispetto alla popolazione residente, che varia da 25.000 abitanti agli oltre 350.000 del capoluogo di Firenze. Benché questo rischio sia concreto esso è comunque compensato dal vantaggio di avere negli altri nove gruppi un numero di Comuni che è costante.

Inoltre già a prima vista dalla suddivisione in decili emerge che il numero di Comuni con popolazione superiore a 25.000 che sono presenti in Toscana rappresenta soltanto il 10% del totale delle amministrazioni, mentre quelli che hanno una dimensione superiore a 100mila abitanti sono nella regione solamente tre<sup>70</sup>.

E' stata riportata in **tabella 5.8** la consistenza numerica della popolazione interna ai singoli gruppi calcolata con la metodologia dei decili, oltre che i valori relativi ai limiti superiori ed inferiori di ciascuna classe demografica.

**Tabella. 5.8. – Suddivisione in decili dei Comuni**

Decili	Da	A	N. di Comuni
1	0	1.169	28
2	1.170	1.854	32
3	1.855	2.883	27
4	2.884	3.920	29
5	3.921	5.780	28
6	5.781	7.652	28
7	7.653	10.101	29
8	10.102	14.377	29
9	14.378	24.358	29
10	24.359	> 24.359	28

<sup>70</sup> Firenze, Prato e Livorno

Dai dati riportati in **tabella 5.8** risulta che il 90% (fino al 9 decile o 90 percentile) dei Comuni della Toscana ha una popolazione inferiore ai 24.358 abitanti e che il 50% dei Comuni (fino al 5 decile compreso) ha una popolazione residente inferiore a 5.780 cittadini. Benché da ciò si possa pensare che i Comuni della Toscana siano di dimensione piccola, in realtà, dal raffronto con i dati nazionali (capitolo due) emerge che le amministrazioni della Toscana siano mediamente più grandi rispetto a quelle delle altre regioni Italiane.

La popolazione Toscana risulta essere prevalentemente concentrata in poche amministrazioni: quasi 1/3 del totale dei cittadini residenti in Toscana vive all'interno delle dieci amministrazioni comunali più popolate<sup>71</sup> della regione, mentre i restanti 2/3 della popolazione risulta essere distribuita all'interno del resto del territorio.

#### **4.2. Gli outlier nelle classi per i costi amministrativi. I piccoli Comuni turistici e i Comuni dotati di risorse naturali straordinarie**

Una volta definita la strategia per la suddivisione in classi della popolazione è stato possibile replicare la ricerca della presenza degli outlier per i costi amministrativi procapite anche all'interno delle singole classi.

Dai risultati emerge che outlier sono maggiormente presenti nei Comuni di piccole dimensioni rispetto a quelli più grandi. La presenza di questi outlier è stata spiegata nel capitolo sette con l'utilizzo di altre variabili dipendenti dal voto espresso dalle comunità locali nei referendum consultivi e che sono in grado di spiegarne anche l'eccesso di spesa amministrativa di queste realtà. Certamente la sola dimensione demografica non è in grado di spiegare l'eccesso di spesa amministrativa di questi Comuni. Senza un'altra spiegazione logica tale spesa eccessiva dovrebbe indurre le comunità residenti in questi territori a favore la fusione nei referendum consultivi, al fine di abbassare i costi procapite e generare delle economie di scala.

Se nel capitolo sette si dimostrasse che queste stesse popolazioni (outlier) sono invece quelle meno propense a votare favorevolmente al referendum consultivo? Occorrerebbe riconsiderare in senso critico l'utilizzo dei "parametri standard" (come i costi amministrativi) per stimare la propensione alla fusione di alcuni territori, insieme all'utilizzo di strategie di policy per indirizzare i comportamenti delle popolazioni nel senso auspicato dal legislatore

---

<sup>71</sup> In ordine demografico: Firenze, Prato, Livorno, Arezzo, Pistoia, Lucca, Pisa, Grosseto, Massa e Carrara

che presuppongono “uniformità” di comportamenti.

I risultati relativi alla presenza di outlier per i costi amministrativi procapite nelle classi dimensionali sono stati riportati nella **tabella 5.9**.

**Tabella 5.9. – Costo amministrativo procapite. Outlier nelle classi**

Decile	Numero Outlier (*)	Numero Outlier (**)
1	1	0
2	0	1
3	2	0
4	1	0
5	0	1
6	3	1
7	1	0
8	1	0
9	1	0
10	1	0

\*= una deviazione standard; \*\*= due deviazioni standard

Come si nota da **tabella 5.9**, in ogni classe è presente almeno un outlier. Tutti gli outlier rilevati presentano un valore oltre il limite superiore rilevato dall'IQR, quindi queste amministrazioni sostengono costi amministrativi molto superiori rispetto agli altri membri della stessa classe dimensionale, mentre non si registra nessun caso di outlier che sia al di sotto del limite inferiore. I tre outlier che risultano registrare un valore superiore a due volte la deviazione standard risultano essere inseriti all'interno delle classi 2, 5 e 6 e sono gli stessi indicati precedentemente nel **grafico 5.2**. La classe che presenta un numero maggiore di outlier è la classe 6 (sono quattro di cui uno superiore a due deviazioni standard), a seguire la 3 (con due casi), poi tutte le altre classi che ne presentano uno (la classe 2 e 5 presentano un solo outlier però con valore superiore a due volte la deviazione standard).

### 4.3. Gli outlier presenti nelle classi per i costi totali. Piccoli Comuni dotati di risorse

Una volta definita la strategia per la suddivisione in classi è possibile replicare l'analisi sulla presenza degli outlier rispetto alla variabile relativa ai costi totali procapite osservando i valori all'interno delle singole classi.

Dai risultati emerge che outlier sono maggiormente presenti nei Comuni di piccole dimensioni rispetto a quelli più grandi. La presenza di questi outlier è stata spiegata nel capitolo sette con l'utilizzo di altre variabili in grado di spiegare l'eccesso evidente di spesa di queste realtà rispetto registrata negli altri Comuni della stessa classe dimensionale. Certamente la sola dimensione demografica non è in grado di spiegarlo. Senza un'altra spiegazione logica tale spesa eccessiva dovrebbe indurre le comunità residenti in questi territori a favore la fusione.

Se nel capitolo sette si dimostrasse che queste stesse popolazioni (oulier) sono invece quelle meno propense a votare favorevolmente al referendum consultivo? Occorrerebbe riconsiderare in senso critico l'utilizzo dei "parametri standard" (come i costi amministrativi) per stimare la propensione alla fusione di alcuni territori, insieme all'utilizzo di strategie di policy per indirizzare i comportamenti delle popolazioni nel senso auspicato dal legislatore che presuppongono "uniformità" di comportamenti. Utilizzando lo stesso procedimento di analisi del paragrafo precedente i cui risultati degli outlier rispetto ai costi totali sono stati riportati riportati in **tabella 5.10**.

**Tabella 5.10. – Costo totale procapite. Outlier nelle classi**

Decile	Numero Outlier (*)	Numero Outlier (**)
1	0	1
2	0	1
3	0	0
4	0	1
5	0	1
6	1	2
7	0	0
8	0	0
9	1	0
10	2	0

\*= una deviazione standar; \*\*= due deviazioni standard

In **tabella 5.10**, in ogni classe dimensionale ad eccezione delle classi 3, 7 e 8, è presente almeno un outlier. Tutti gli outlier rilevati presentano un valore oltre il limite massimo rilevato dall'IQR. Questi Comuni spendono di più rispetto agli altri rappresentati della stessa classe, mentre anche qui in nessun caso è stato rilevato un outlier al di sotto del limite inferiore.

Sulla base della divisione in classi omogenee sono presenti ben sei outlier che risultano registrare un valore superiore a due volte la deviazione standard e sono gli stessi registrati precedentemente e riportati nel **grafico 5.3**. Essi sono presenti all'interno delle classi: 1, 2, 4, 5 e 6. La classe che presenta un numero maggiore di outlier è la classe 6 (tre di cui due superiore a due deviazioni standard), a seguire la 3 (con due casi), poi tutte le altre ne presentano uno (la classe 2 e 5 presentano un solo outlier con valore però superiore a due volte la deviazione standard).

#### 4.4. Dati descrittivi dei costi amministrativi e totali all'interno delle classi

A conclusione di questa parte è stato riportato in **tabella 5.11** il riepilogo dei valori descrittivi e dell'intervallo di confidenza della variabile dei costi amministrativi procapite, mentre in **tabella 5.12** sono stati riportati gli stessi dati per i costi totali procapite.

**Tabella 5.11. – Dati descrittivi del costo procapite amministrativo. Valori in Euro.**

Decile	Conteggio	Media	Mediana	Dev.	Massimo	Minimo	Intervallo
1	28	574,15	567,34	196,24	1113,20	310,14	803,06
2	32	459,54	417,42	184,17	1241,80	221,46	1020,34
3	27	377,85	333,41	144,43	847,86	218,26	629,60
4	29	327,98	292,22	114,05	663,05	182,54	480,51
5	28	310,77	297,67	137,22	883,64	189,59	694,04
6	28	300,09	233,31	163,61	921,40	165,86	755,54
7	29	229,52	215,28	58,64	390,59	161,22	229,37
8	29	229,84	222,11	55,96	391,04	153,81	237,23
9	29	233,35	216,22	54,99	355,60	158,26	197,34
10	28	271,47	265,25	79,00	453,64	143,02	310,63

**Tabella 5.12. – Dati descrittivi del totale costo procapite 2009. Valori in Euro.**

	<b>Conteggio</b>	<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Dev. standard</b>	<b>Massimo</b>	<b>Minimo</b>	<b>Intervallo</b>
1	28	1022,31	930,52	341,66	2397,70	665,20	1732,50
2	32	873,73	814,53	230,89	1736,24	570,86	1165,38
3	27	800,63	770,05	208,69	1349,43	492,57	856,85
4	29	793,92	703,50	341,01	2256,37	503,10	1753,28
5	28	727,54	649,36	272,56	1837,01	441,38	1395,62
6	28	744,19	666,32	309,92	1778,05	440,17	1337,87
7	29	615,87	614,37	112,24	834,25	394,60	439,65
8	29	632,92	613,45	117,08	840,32	470,95	369,37
9	29	642,00	639,06	106,44	967,40	489,07	478,33
10	28	793,54	706,16	234,60	1469,99	513,66	956,32

Emerge dai dati riportati in **tabella 5.11.** ed in **tabella 5.12.** che il valore della media risulta essere sempre superiore al valore della mediana anche all'interno delle singole classi dimensionali, sia per i costi amministrativi che per i costi totali procapite.

La distanza tra questi valori tende però a comprimersi soprattutto in corrispondenza delle classi 7, 8, 9 e 10 per la spesa relativa ai costi amministrativi procapite, ed in corrispondenza delle classi 7,8 e 9 per la spesa totale procapite. In entrambi i casi però la distanza massima tra i due valori si registra all'interno delle classi demografiche comprese tra 1 e 6, a cui corrisponde un range di popolazione residente compreso tra 0 e 7.562 abitanti.

## **5. I Comuni delle classi demografiche più piccole sostengono mediamente i maggiori costi amministrativi?**

Le domande cognitive uno, due e tre, sono state consolidate rispetto alle evidenze emerse nella parte precedente andando ad osservare i dati medi all'interno delle classi dimensionali.

L'ipotesi (Hp 0) di domanda uno e l'ipotesi (Hp 0) di domanda due, con cui si sostiene

rispettivamente che siano le comunità residenti nei Comuni più piccole quelle che sostengono maggiori costi amministrativi (domanda uno) ed i maggiori costi procapite (domanda due), sono state consolidate attraverso la rappresentazione grafica di queste variabili.

Nel caso di domanda uno, la cui ipotesi è stata verificata nel paragrafo precedente sull'intera popolazione dove è emersa una correlazione significativa tra i costi amministrativi procapite e la dimensione demografica del Comune (-,133), è stata accettata anche rispetto ai valori del grafico. In esso si può osservare una curvatura a "U" dove il picco basso corrispondente alle amministrazioni del decile 7 (da 7mila a diecimila abitanti). Questo conferma che siano le comunità più piccole (decili inferiori al 7) quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite.

Nel caso di domanda due, la cui ipotesi  $H_0$  è stata scarta nel paragrafo precedente sull'intera popolazione dove non è emersa una correlazione significativa tra i costi totali procapite e la dimensione demografica del Comune (,064), dall'osservazione grafica l'ipotesi risulta scartata.

Nel caso di domanda tre, l'ipotesi  $H_0$  sostiene che sia i Comuni piccoli che i Comuni più grandi erogano, per intensità e tipologia, gli stessi servizi alle loro comunità, l'ipotesi è stata scarta anche dall'analisi relative alle singole classi dimensionali. Anche in questo caso la composizione di spesa nei Comuni piccoli è diversa da quella osservate nelle realtà più grandi. Dunque è possibile rifiutare l'ipotesi  $H_0$  di domanda tre.

### **5.1. I Comuni delle classi demografiche più piccole spendono mediamente di più per i costi amministrativi?**

Nell'analisi operata nella prima parte del capitolo (riportata in **tabella 5.3**) sull'intera popolazione di analisi senza suddivisioni in classi dimensionali è stata rilevata una correlazione significativa tra la popolazione residente ed i costi amministrativi procapite pari a -0,133. Questo dato conferma che a livello complessivo ad una diminuzione della popolazione corrisponde un aumento dei costi amministrativi.

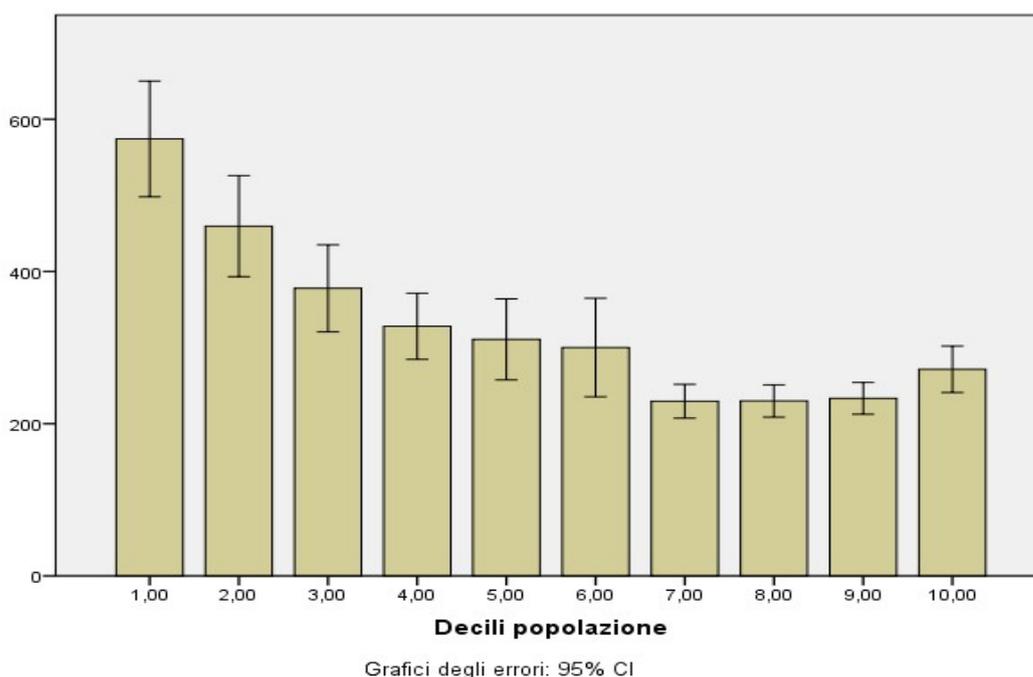
L'ipotesi  $H_0$  di domanda uno è stata verificata anche in questo paragrafo osservando il valore medio dei costi procapite amministrativi registrato all'interno delle classi dimensionali.

L'ipotesi  $H_0$  di domanda uno risulta vera. Essa è confermata dalla curva a "U" del **grafico 5.5** dove sono riportati i valori della media dei costi procapite registrata all'interno delle

single classi demografiche. Il valore più basso si registra nel decile 7 che corrisponde a Comuni compresi tra 7mila e 10mila persone.

Dai dati riportati nel **grafico 5.5.** risulta che i costi amministrativi procapite sono maggiori nella prima classe dimensionale, che corrisponde i Comuni con popolazione residente fino a 1.169 abitanti. In questo caso il 95% delle osservazioni (intervallo di confidenza) risulta essere di poco superiore a 500 euro procapite. I costi continuano a scendere nelle prime sei classi (fino a 7.652 abitanti) per poi raggiungere il punto minimo in coincidenza delle classi 7, 8, 9, dove sono stimanti ad un valore di circa 250 euro, con un intervallo di confidenze del 95%. Nell'ultimo gruppo che contiene le amministrazioni con popolazione superiore a 24.359 si inverte la tendenza alla decrescita e la curva dei costi amministrativi procapite inizia di nuovo a risalire.

**Grafico 5.5. Costo procapite amministrativo per classe demografica.**



**Classe 1** = fino a 1169

**Classe 4** = da 2884 a 3920

**Classe 7** = da 7653 a 10001

**Classe 2** = da 1170 a 1854

**Classe 5** = da 3921 a 5780

**Classe 8** = da 10002 a 14377

**Classe 3** = da 1855 a 2883

**Classe 6** = da 5781 a 7652

**Classe 9** = da 14378 a 24358

**Classe 10** = oltre 24359

Questi risultati confermano le evidenze riportate in **tabella 5.3** rilevate nell'analisi sull'intera popolazione e dove emergeva la correlazione negativa tra la popolazione residente ed i costi amministrativi (-,133). Gli elementi emersi portano ad accettare l'ipotesi  $H_0$  di Domanda uno secondo la quale sono le comunità residenti nei Comuni più piccoli quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite.

## **5.2. I Comuni delle classi demografiche più piccole spendono di più rispetto ai Comuni più grandi per erogare i servizi comunali?**

Nel paragrafo precedente (in **tabella 5.5**) è stata rilevata l'assenza di una correlazione significativa tra la popolazione residente ed i costi totali procapite per l'esercizio dei servizi comunali alle collettività locali (0,064).

Questo dato conferma che a livello complessivo i costi totali per l'erogazione dei servizi comunali per l'esercizio delle funzioni fondamentali nelle comunità di più piccole sono in linea con i costi sostenuti dalle amministrazioni più grandi, dunque sono indipendenti dalla classe demografica.

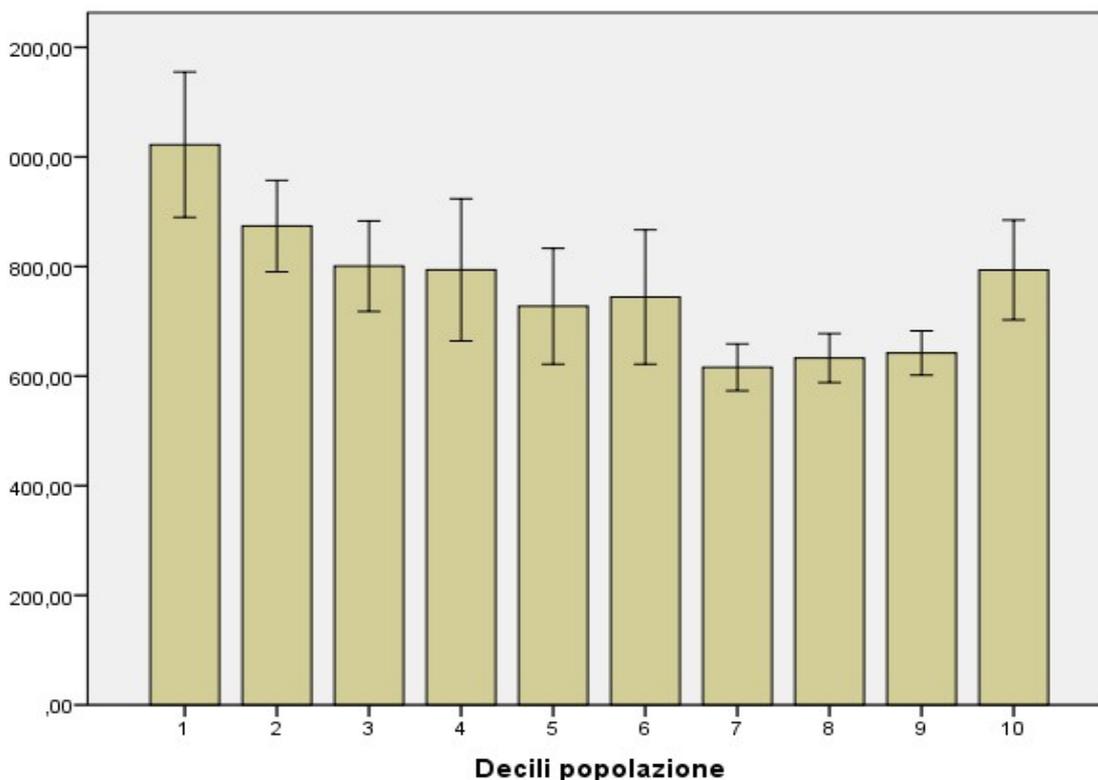
L'ipotesi  $H_0$  di domanda due è stata verificata in questo paragrafo osservando il valore medio dei costi procapite totali registrato all'interno delle classi dimensionali.

L'ipotesi  $H_0$  di domanda due risulta non vera. Essa è confermata dalla curva modesta, riportata nel **grafico 5.6**, dei valori della media dei costi totali registrati all'interno delle singole classi demografiche.

Dai dati riportati in **grafico 5.6**, appare che i costi totali procapite siano più alti nella prima classe dimensionale, che corrisponde ai Comuni con popolazione residente fino a 1.169 abitanti. In questo caso il 95% delle osservazioni (intervallo di confidenza) è di poco inferiore ai 900 euro procapite. I costi continuano a scendere lievemente nelle prime cinque classi (fino a 5.780 abitanti) per poi raggiungere il punto minimo in coincidenza della classe 7 dove sono stimanti, con un intervallo di confidenze del 95%, costi totali procapite di circa 600 euro.

Dal gruppo 7 in poi i costi totali procapite iniziano a crescere di nuovo per poi registrare nell'ultima classe (10 decile) un valore simile a quello che è stato rilevato nella classe terza (3 decile), considerando l'intervallo di confidenza del 95%, di circa 700 euro.

**Grafico 5.6 – Costo totale procapite per classe demografica. Valori in Euro**



Grafici degli errori: 95% CI

<b>Classe 1</b> = fino a 1169	<b>Classe 4</b> = da 2884 a 3920	<b>Classe 7</b> = da 7653 a 10001
<b>Classe 2</b> = da 1170 a 1854	<b>Classe 5</b> = da 3921 a 5780	<b>Classe 8</b> = da 10002 a 14377
<b>Classe 3</b> = da 1855 a 2883	<b>Classe 6</b> = da 5781 a 7652	<b>Classe 9</b> = da 14378 a 24358
		<b>Classe 10</b> = oltre 24359

I risultati osservati nel grafico soprastante risultano in linea con le evidenze, riportate in **tabella 5.5.**, dell'analisi effettuata sull'intera popolazione senza suddivisioni e dove emergeva l'assenza di una correlazione tra la popolazione residente ed i costi totali procapite per l'esercizio delle funzioni fondamentali (0,064).

Sia le informazioni ricavate dall'analisi effettuata con la divisione in gruppi demografici che quelle osservate sull'intera popolazione portano a rifiutare l'ipotesi  $H_0$  di Domanda due, secondo la quale sono le comunità dei Comuni di più piccole dimensioni quelle che sostengono i maggiori costi totali procapite per l'esercizio delle funzioni fondamentali rispetto

a quelli sostenuti dai cittadini residenti nelle aree urbane più grandi. L'ipotesi Hp 0 di domanda 2 risulta non vera.

### **5.3. I Comuni delle classi dimensionali più piccole sostengono le stesse tipologie di spesa dei Comuni più grandi?**

Le evidenze riportate nei paragrafi precedenti rispetto alle ipotesi di domanda uno e di domanda due, confermano che sono le comunità più piccole quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite (domanda uno) mentre complessivamente, queste stesse comunità, non spendono di più per beneficiare di tutti i servizi erogati dal proprio Comune (domanda due).

La combinazione di questi due affermazioni hanno reso necessario indagare in particolare la composizione delle singole voci di spese che contribuiscono a determinare il totale dei costi procapite nelle comunità di diversa dimensione demografica.

Nella parte di analisi condotta senza la suddivisione in classi, i cui risultati sono stati riportati in **tabella 5.6**, è emerso che a livello complessivo i Comuni più piccoli erogano con meno intensità alcune tipologie di servizi rispetto alle amministrazioni più grandi. In questa parte è stata verificata la composizione della spesa comunale per l'erogazione dei servizi osservando la media delle singole voci di spesa che sono state calcolate all'interno di ogni gruppi demografico.

Le evidenze dell'analisi sulla popolazione senza utilizzare la suddivisione sono state confermate anche in questa parte di analisi. L'ipotesi Hp 0 di domanda tre risulta non vera.

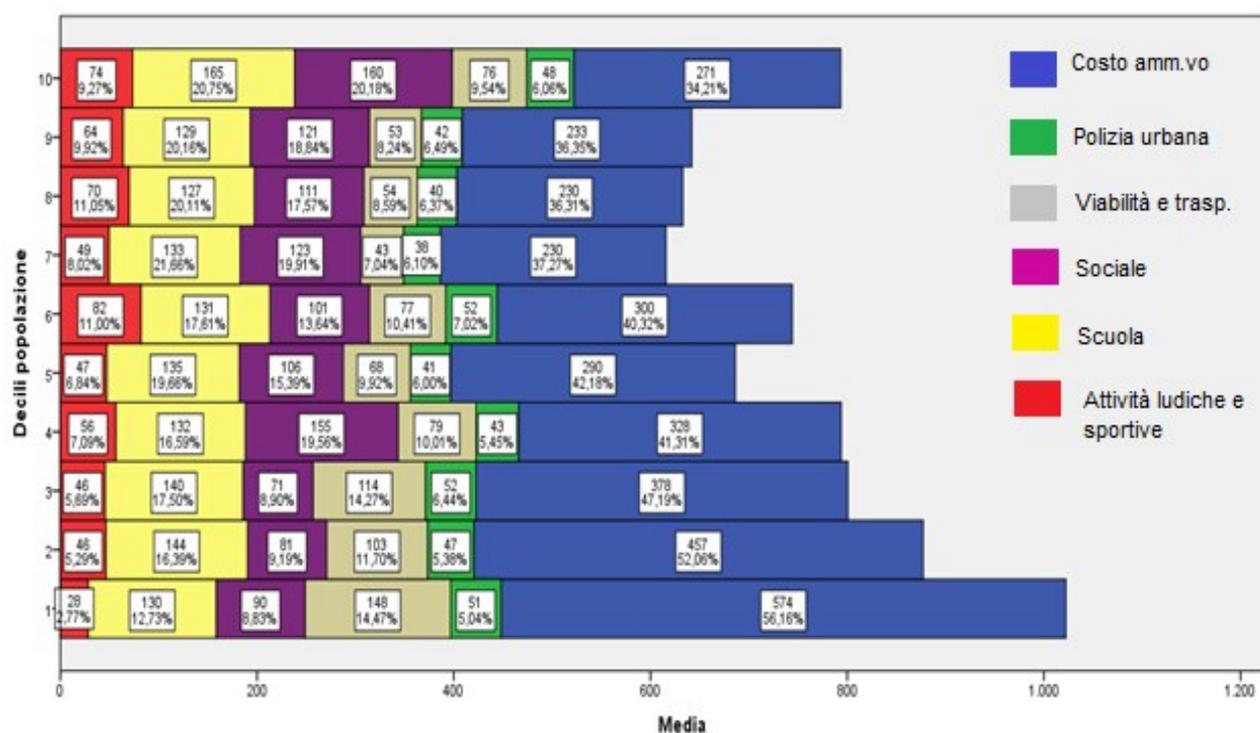
Emerge sempre che i Comuni di classi dimensionali diverse erogano differenti tipologie di servizi e che l'elemento che accomuna tutte le amministrazioni, a prescindere dalla loro dimensione è la maggiore incidenza che hanno i costi amministrati procapite sulla spesa totale del Comune. I costi amministrativi procapite, pur variando da un massimo del 56,16% nei comuni più piccoli (classe 1) ad un minimo di 34,21% nei comuni più grandi (classe 10), con una differenza complessiva di circa 300 euro procapite, risultano essere la sempre la maggiore voce di spesa che compone il totale procapite.

Inoltre i Comuni delle classi dimensionali più piccole spendano di più per garantire alla collettività il servizio della viabilità e del trasporto rispetto a quelli di dimensione maggiore. Anche questo aspetto era precedentemente emerso nell'analisi operata sull'intera popolazione.

Per le voci di spesa della viabilità e trasporto emerge che si registra un valore pari al 14,47% della spesa totale per la prima classe demografica rispetto al 9,76% della spesa complessiva nei Comuni della classe 10, con una differenza che corrisponde ad una spesa maggiore procapite di circa 72 euro per le popolazioni ricadenti nelle realtà più piccole, le quali, è bene ricordarlo sono anche quelle spesso ubicate su un territorio prevalentemente montano. Risultano essere sostanzialmente simili le spese procapite per il funzionamento della polizia urbana sia nei Comuni più piccoli rispetto a quelli più grandi. Essa pesa per tutti a prescindere dalla classe demografica tra il 5 ed il 6% della spesa complessiva, pari a circa 50 euro procapite.

Viceversa risulta molto più alta la spesa procapite relativa alle politiche pubbliche in ambito sociale, in ambito ludico, ricreativo e sportivo, che sono maggiormente presenti nei Comuni di dimensione maggiori rispetto a quelli piccoli. Anche questi dati confermano quanto precedentemente emerso nell'analisi operata sull'intera popolazione. Maggiore risulta anche in questo caso essere la spesa procapite sostenuta dai Comuni appartenenti alle classi dimensionali maggiori per l'esercizio delle funzioni inerenti i servizi della scuola, che pesano il 9,27% nella classe 10 contro il 2,7% della prima classe dimensionale, con una differenza di circa 50 euro procapite.

**Grafico 5.7. – Composizione delle spesa totale procapite per classe demografica**



I dati riportati nella tabella sovrastante confermano quanto era stato precedentemente osservato nell'analisi operata su tutta la popolazione e riporta in **tabella 5.2.** e **tabella 5.6.**

Questi dati risultano essere in linea con quanto indicato nelle correlazioni evidenziate in **tabella 5.6.** dove emergeva una correlazione negativa tra la popolazione residente ed i costi amministrativi (-,133), oltre a correlazione positive tra la popolazione residente e le spese relative alle funzioni sociali (,162), scolastiche (,279), ludico ricreative e sportive (,187), mentre non risultava esserci nessuna correlazione tra la dimensione demografica ed i costi per l'esercizio delle funzioni di polizia urbana.

I risultati ottenuti sia dell'analisi operata sull'intera popolazione che osservando i valori medi della divisione in classi demografiche evidenziano che la tipologie di servizi che compongono la spesa totale dei Comuni più piccoli è diversa da quelli dei servizi erogati nelle realtà dimensionali maggiori. E' significativo che siano i Comuni di dimensioni più grande quelli che sostengono più spesa per il sociale, per la scuola, per lo sport e per le attività ludico ricreative. Ciò potrebbe essere determinato sia dalla diversa composizione sociale della popolazione residente nei Comuni più piccoli che da una diversa percezione dei bisogni di servizi necessari dalle collettività rurali rispetto a quelle dei maggiori centri urbani.

Queste evidenze portano a rifiutare l'ipotesi  $H_0$  della Domanda tre, secondo la quale i Comuni più piccoli erogano, per intensità e tipologia, gli stessi servizi rispetto a quelli più grandi.

## **6. Conclusioni. Le comunità piccole sostengono più costi amministrativi e beneficiano di minori servizi. Sono le più propense a fondersi?**

I quesiti cognitivi di Domanda uno, Domanda due e di Domanda tre sono stati verificati nella prima parte del capitolo sull'intera popolazione senza suddivisioni in classi e poi sono stati validati nella seconda parte del capitolo osservando i valori medi registrati nelle variabili dei costi amministrativi e totali procapite all'interno delle singole classi demografiche.

Rispetto al quesito di Domanda uno è possibile affermare che l'ipotesi ( $H_0$ ) è vera. Sono proprio le comunità più piccole quelle che sostengono i costi amministrativi procapite maggiori.

Il quesito cognitivo di Domanda due è stato rifiutato. E' emerso che sia le comunità più

piccole che le comunità più grandi sostengono complessivamente una spesa totale simile per erogare i servizi. Tale affermazione è portata a chiedersi perché, a fronte di maggiori costi amministrativi la spesa totale per beneficiare dei servizi comunali è risultata simile.

L'ipotesi  $H_0$  del quesito cognitivo di Domanda tre ha mostrato che i Comuni di dimensione più piccola non erogano, per intensità e per tipologia, gli stessi servizi alle loro comunità rispetto a quelli erogati dalle realtà urbane. È stato mostrato che i Comuni più piccoli spendono di più solo per alcune tipologie di spesa, quali, le funzioni amministrative, viabilità e trasporto, mentre spendono molto meno rispetto ai centri urbani per l'erogazione di servizi in materia sociale, sportiva e ludica.

Per spiegare l'evidenza emersa in domanda tre è possibile ipotizzabile sia che esse possano derivare dall'inefficienza amministrativa dei Comuni piccoli ma anche che le comunità rurali percepiscano come necessari minori bisogni di servizi rispetto alle comunità residenti nei centri urbani. Questo aspetto rappresenta un elemento di interesse in quanto sul questo tema non esistono studi scientifici che si siano posti questo problema e questa tesi è la prima a affrontarlo e collegarlo in qualche modo alle policy in materia di fusioni.

Si rammenta anche la presenza osservata in questo capitolo riguardo agli outlier rispetto ai costi procapite amministrativi (**grafico 5.2.**). Dieci registrano valori superiori alla media che sono compresi tra 1 e 2 deviazioni standard e tre (Rio nell'Elba, Abetone e Forte dei Marmi) dei valori superiori alla media di due deviazioni standard. L'aspetto che accomuna questi outlier che desta interesse riguarda il fatto che si tratta di Comuni ad alta vocazione turistica, o come Peccioli, Civitella Paganico o Radicondoli, di amministrazioni che generano entrate economiche eccezionali, rispettivamente per la discarica, per le concessioni Enel e per il geotermico, misurabili con il valore delle entrate extratributarie sul totale delle poste in bilancio.

Certamente se fosse vero il nesso di causalità tra la dimensione demografica ridotta e l'inefficienza amministrativa tutti questi elementi dovrebbero favorire la maggiore propensione alla fusione dei questi territori più piccoli.

E se fosse vero l'esatto contrario, cioè che sono proprio queste piccole comunità che sostengono i maggiori costi amministrativi (outlier) quelle meno propense a votare "SI" nei referendum consultivi sulla fusione?

Una eventuale minore vocazione ad esprimersi favorevolmente nei referendum consultivi da parte delle piccole comunità sarebbe difficilmente spiegabile utilizzando come parametro il

nesso di causalità tra la dimensione demografica ridotta e l'inefficienza amministrativa dei Comuni, che dunque sarebbe messo in questo caso in discussione nella sua attendibilità per stimare la propensione alla fusione della comunità locali.

Nel capitolo sei è stata verificata la minore propensione delle comunità più piccole, le quali sostengono anche i maggiori costi amministrativi (domanda uno) e beneficiano di minori tipologie di servizi rispetto alle realtà urbane (domanda due e tre).

**Tabella 5.13 – Riepilogo delle ipotesi e delle conclusioni**

Domanda 1 – Ipotesi H0	<b>Le comunità più piccole spendono di più a livello procapite in termini di costi amministrativi.</b>	SI
Domanda 2 – Ipotesi H0	<b>Le comunità più piccole spendono complessivamente di più a livello procapite per l'esercizio di tutti i servizi che erogano alla comunità.</b>	NO
Domanda 3 – Ipotesi H0	<b>I Comuni più piccoli erogano la stessa tipologia di servizi alle loro comunità dei Comuni più grandi.</b>	NO

## Capitolo 6 - Quali sono le comunità più propense a fondersi?

### 1. Introduzione

Nel capitolo cinque è emerso che le popolazioni residenti nei Comuni di piccole dimensioni sono quelle che sostengono i maggiori costi amministrativi (domanda uno), ma anche quelle che non spendono di più rispetto ai Comuni più grandi per beneficiare dei servizi comunali erogati alla collettività (domanda due).

Il motivazione di quest'ultimo aspetto è stato analizzato con il quesito cognitivo di domanda tre ed è emersa la composizione diversa delle singole voci di spesa che compongono il costo totale procapite nelle realtà più piccole rispetto a quelle più grandi. Le prime sono quelle che sostengono i maggiori costi per la funzione amministrativa e per la viabilità e trasporto mentre erogano con meno intensità di quelle grandi i servizi scolastici, ricreativi, sportivi e ludici.

L'aspetto che occorre approfondire riguarda la possibile diversa "percezione" dei bisogni di servizi sentiti come necessari da parte delle comunità rurali rispetto a quelle urbane. Per fare questo approfondimento è stata osservata la diversa propensione a votare in maniera favorevole nel referendum consultivo delle popolazioni residenti nei piccoli Comuni.

Nel caso in cui fosse rilevato che queste piccole comunità fossero quelle meno propense a votare "SI" nei referendum consultivi, lo stesso nesso di causalità alla base delle policy in materia di fusione, che lega la maggiore spesa amministrativa all'inefficienza organizzativa dei piccoli Comuni sarebbe messo in discussione. Così come ogni approccio che prevede una "standardizzazione" delle caratteristiche di ogni realtà comunale.

In questo capitolo è stata verificata la validità dell'ipotesi  $H_0$  di Domanda 4, secondo la quale, per i maggiori costi sostenuti e per il fatto di beneficiare di minori servizi, sarebbero le comunità residenti nei Comuni più piccoli quelle che si sono dimostrate più propense a votare "SI" nei referendum consultivi per le fusioni con altre realtà.

L'analisi è stata operata mediante l'utilizzo di un sottogruppo della popolazione complessiva che è costituito dalle quarantotto amministrazioni che fino a fine 2015 hanno visto svolgersi sul proprio territorio, con esiti diversi, il referendum consultivo sulla fusione. Questo è il gruppo di controllo che è stato utilizzato per verificare l'attendibilità delle ipotesi avanzate in questa tesi.

I risultati delle ipotesi assunte nel lavoro sono state verificate mediante il test del chi quadro

di Pearson al fine di stimare la dipendenza delle variabili utilizzate con la propensione al voto espresso dalle comunità locali, mentre la maggiore probabilità di esprimere un voto favorevole nei referendum consultivi da parte delle popolazioni residenti nei Comuni è stata stimata con l'Odds ratio.

Qui di seguito in **tabella 6.1.** è stato evidenziato uno schema riepilogativo dell'impianto logico proposto in questo capitolo 6.

### **Tabella 6.1 – Domanda cognitiva proposta nel capitolo 6**

**Domanda 4.**

*Le comunità piccole, che sostengono maggiori spese e beneficiano di minori servizi rispetto a quelle più grandi, sono le più propensi a fondersi?*

## **2. I Comuni più piccoli, che sostengono anche i maggiori costi, sono i più propensi a fondersi?**

Con il nesso di causalità che è alla base dell'argomentazioni contenute nel rapporto SOSE e nell'approccio IRPET si ipotizza uno stretto tra la minore dimensione demografica e l'inefficienza organizzativa (maggiori costi amministrativi e minori servizi comunali) delle comunità più piccole presupponendo con questo ad una loro maggiore propensione a favorire positivamente nei referendum consultivi. Questi passaggi logici sono stati analizzati in questo paragrafo andando ad osservare (ex post) gli esiti registrati nei quarantotto referendum consultivi in materia di fusioni in Toscana che si sono svolti nel periodo 2013-2015.

Al fine di evidenziare la diversa propensione a votare "SI" nei referendum consultivi sono stati utilizzati i seguenti parametri per suddividere i Comuni in gruppi di amministrazioni "grandi" e "piccole":

- 1) "Grande" o "piccola" in riferimento alla stessa ipotesi di fusione PDL (proposta di legge). In questo caso è stato creato un sottogruppo per le amministrazioni che hanno

tentato di fondersi insieme. La comunità più popolosa del sottogruppo (PDL) è stata inclusa nel gruppo dei “grandi” mentre l’altra/altre nel gruppo dei “piccoli”.

- 2) Grande o piccola rispetto alla popolazione complessiva. In questo caso sono state considerate come le amministrazioni “grandi” tutte quelle che sono state incluse nei decili che vanno dal 6 al 10, mentre le altre sono state tutte considerate come membri del gruppo dei “piccoli”.

L’ipotesi  $H_0$  di Domanda quattro sostiene che siano proprio le comunità più piccole quelle più propense a votare favorevolmente nei referendum consultivi. Nel capitolo cinque è stato rilevato che sono le comunità più piccole che sostengono i maggiori costi amministrativi procapite (domanda uno) rispetto alle comunità più grandi. Ciò è stato dimostrato dalla correlazione negativa (-,133) tra la dimensione demografica ed i costi amministrativi procapite. Inoltre sempre le comunità più piccole sono quelle che beneficiano anche di minori servizi (domanda tre) rispetto alle realtà più grandi.

### **2.1. Il gruppo di controllo. Il sottogruppo delle amministrazioni che hanno già svolto il referendum per la fusione**

Per rispondere alla domanda quattro sulla propensione alla fusione delle comunità piccole sono stati osservati i dati relativi al sottogruppo delle amministrazioni della Toscana che, dal 2013<sup>72</sup> al 2015, hanno svolto sul proprio territorio un referendum consultivo sulla fusione. I dati disponibili nella matrice per tutti i Comuni inclusi in questo sottogruppo contengono anche delle variabile “speciali”<sup>73</sup>, che riportano tra le altre cose anche la percentuale dei voti favorevoli alla fusione registrata durante la consultazione referendaria.

Le amministrazioni del sottogruppo di controllo sono state raggruppate utilizzando la una variabile denominata “gruppo fusione”, con cui è stato possibile mantenere insieme le comunità che sono state coinvolte nella stessa ipotesi di fusione (proposta di legge). Il sottogruppo di controllo selezionato con i criteri sopra esposti è così rappresentato dalle quarantotto amministrazioni comunali, su duecentoottantasette presenti in Toscana nel 2009

---

<sup>72</sup> E' stato considerato l'anno di svolgimento dei referendum

<sup>73</sup> Per approfondimenti si rinvia all'allegato statistico

(il 17% del totale), che hanno già svolto il referendum consultivo in materia di fusione.

Il risultato della selezione operata con i criteri sopra descritti è stato riportato nella **tabella 6.2.** dove sono presenti i dati sul referendum, la popolazione residente, il costo procapite per le spese amministrative ed il costo totale procapite per l'erogazione di tutti i servizi alla comunità locale.

Questi dati consentiranno anche un prima verifica sulla capacità del nesso di causalità tra i maggiori costi amministrativi ed il voto favorevole espresso dalle comunità locali nei referendum consultivi di stimare la propensione alla fusione delle comunità locali.

**Tabella 6.2. – I Comuni che hanno svolto il referendum consultivo sulla fusione**

Comune	Pop. Residente	% Si	Esito	% Votanti	Gruppo fusione	Costo procapite amm.vo	Totale costo procapite	Incidenza amm.vo sul totale
CUTIGLIANO	1.569	91,2	SI	56,1	A	652,91	1.248,44	52,30%
ABETONE	678	36	NO	50,3	A	1.113,20	2.397,70	46,40%
AULLA	11.279	71,3	SI	22	B	230,96	624,27	37,00%
PODENZANA	2.150	40,7	NO	59	B	256,69	545,69	47,00%
VILAFRANCA IN LUNIGIANA	4.735	88,6	SI	31,6	C	371,34	762,52	48,70%
BAGNONE	1.914	27,5	NO	55	C	565,22	1.018,39	55,50%
BIBBIENA	12.291	70,3	SI	40,6	D	186,2	498,95	37,30%
MONTEMIGNAIO	569	69	SI	24,8	D	650,61	1.356,05	48,00%
CASTEL FOCOIGNANO	3.227	51,2	SI	40,7	D	247,54	619,68	39,90%
CASTEL SAN NICCOLÒ	2.735	50,5	SI	31,3	D	261,47	945,9	27,60%
CHIUSI DELLA VERNA	2.051	46,3	NO	46,4	D	365,31	820,75	44,50%
ORTIGNANO RAGGIOLO	880	45,6	NO	51,3	D	339,2	779,89	43,50%
POPPI	6.198	41,5	NO	50	D	195,02	833,38	23,40%
CAPOLONA	5.402	40,7	NO	24,1	D	189,59	724,17	26,20%
SUBBIANO	6.300	31,4	NO	23,2	D	205,36	506,97	40,50%

Comune	Pop. Residente	% Si	Esito	% Votanti	Gruppo fusione	Costo procapite amm.vo	Totale costo procapite	Incidenza amm.vo sul totale
PRATOVECCHIO	3.101	29,4	NO	54,8	D	196,66	719,43	27,30%
CHITIGNANO	934	26,8	NO	38,9	D	310,14	665,2	46,60%
TALLA	1.123	20,5	NO	37,4	D	347,2	775,53	44,80%
STIA	2.900	19,3	NO	63,7	D	265,28	687,84	38,60%
BORGIO A MOZZANO	7.232	58,3	SI	22,1	E	301,57	688,98	43,80%
PESCAGLIA	3.631	24,6	NO	42,6	E	223,84	570,28	39,20%
CAMPIGLIA	13.227	76,7	SI	26,6	F	241,01	613,45	39,30%
SUVERETO	3.137	17,9	NO	68,5	F	256,15	668,55	38,30%
PORTOFERRAIO	11.643	63,6	SI	39,2	G	263,63	769,55	34,30%
MARCIANA MARINA	1.943	40	NO	45,4	G	651,37	1.110,32	58,70%
MARCIANA	2.192	37,2	NO	35,9	G	847,86	1.349,43	62,80%
RIO NELL'ELBA	1.174	30,8	NO	35,6	G	1.241,80	1.736,24	71,50%
CAPOLIVERI	3.772	26,7	NO	43,8	G	452,96	1.043,26	43,40%
PORTO AZZURRO	3.833	23,7	NO	56,1	G	392,82	732,47	53,60%
CAMPO NELL'ELBA	4.540	23,4	NO	45,3	G	489,13	1.023,97	47,80%
RIO MARINA	2.220	23,2	NO	47,3	G	577,05	1.001,28	57,60%
PALAIA	4.569	65,7	SI	42,3	H	290,6	563,71	51,60%
CAPANNOLI	6.200	49,3	NO	39	H	233,31	499,92	46,70%
PECCIOLI	4.932	46,7	NO	44	H	883,64	1.837,01	48,10%
CASCIANA TERME	3.625	80,2	SI	45,3	I	297,97	558,81	53,30%
LARI	8.755	76,9	SI	34	I	300,16	695,57	43,20%
CASTELFRANCO DI SOPRA	3.048	61	SI	60,7	L	219,71	757,01	29,00%
PIAN DI SCO	6.427	55,7	SI	34,2	L	n.r	n.r	n.r
CRESPINA	4.118	92,5	SI	34,6	M	318,24	769,26	41,40%
LORENZANA	1.196	74,5	SI	54,5	M	353,76	650,25	54,40%

Comune	Pop. Residente	% Si	Esito	% Votanti	Gruppo fusione	Costo procapite amm.vo	Totale costo procapite	Incidenza amm.vo sul totale
FABBRICHE DI VALLICO	493	89	SI	44,6	N	774,94	1.118,56	69,30%
VERGEMOLI	327	69,7	SI	55,5	N	799,74	1.397,75	57,20%
INCISA IN VAL D'ARNO	6.328	71,6	SI	38,2	O	226,98	690,84	32,90%
FIGLINE VALDARNO	16.824	70,1	SI	30,1	O	178,24	641,41	27,80%
SILLANO	680	64,4	SI	55,9	P	388,08	939,7	41,30%
GIUNCUGNANO	467	63,9	SI	49,6	P	446,76	818,14	54,60%
SAN PIERO A SIEVE	1.448	74	SI	37,4	Q	221,46	594,29	37,30%
SCARPERIA	7.754	55,9	SI	33,5	Q	268,47	638,79	42,00%

## 2.2. Il nesso di causalità non è in grado di spiegare quello che è successo in Toscana. Voto nei referendum indipendente dai costi amministrativi procapite

Dai dati riportati in **tabella 6.2.** risulta che la maggioranza della popolazione residente in venticinque Comuni su quarantotto (circa il 52%) si sono espresse favorevolmente alla fusione nei referendum consultivi, mentre in ventitre casi su quarantotto (circa il 48%) le comunità locali hanno espresso un voto contrario.

Già a prima vista appare evidente che il voto negativo nel referendum consultivo si è concentrato in prevalenza nelle comunità locali piccole, mentre in quelle più grandi la maggioranza della popolazione ha espresso un voto favorevole nel quesito referendario sulla fusione.

Dunque emerge per le motivazioni sopra esposte che l'espressione del voto nel referendum consultivo da parte delle comunità locali è indipendente dai maggiori costi amministrativi sostenuti da queste stesse popolazioni residenti. Infatti sono state le comunità più piccole, che sostengono anche i maggiori costi amministrativi (domanda uno), quelle che hanno

prevalentemente votato “NO” nei referendum. Il fatto che ai maggiori costi amministrativi non corrisponda una maggiore propensione alla fusione dalle comunità locali al referendum sulla fusione mette in discussione la capacità del nesso di causalità che presuppone un legame tra la dimensione ridotta dell’amministrazione e la sua inefficienza amministrativa.

A livello complessivo il numero leggi di fusioni che sono state proposte nel periodo di riferimento<sup>74</sup> ed che sono state utilizzate per l’analisi dei dati è stato di quindici. Di queste quindici, sette sono andate a buon fine per il voto favorevole espresso in tutte le comunità coinvolte nel medesimo processo (PDL), mentre nei restanti in otto casi<sup>75</sup> si è verificato almeno un voto contrario di una comunità (spesso la più piccola) coinvolta nel percorso di fusione.

In nessun caso tutte le comunità coinvolte nella medesima proposta di legge hanno espresso un voto negativo e le uniche fusioni finora riuscite sono sempre state completate a gruppi di due, mentre sono tutte fallite le proposte che hanno visto coinvolte più di due amministrazioni contemporaneamente, anche se erano di iniziativa popolare, come è stato nei casi del Comune Unico del Casentino e del Comune Unico dell’Elba.

La proposta di fusione che ha visto coinvolte più amministrazioni nel medesimo processo riguarda l’ipotesi del Comune del Casentino (Gruppo D), dove sono state interessate ben tredici Comuni, a seguire quello relativo all’ipotesi di istituzione del Comune dell’Elba (Gruppo G) che ha visto coinvolti otto Comuni ed il tentativo dei tre Comuni del pisano (Gruppo H).

A parte i tre casi di tentativi fatti da più di due Comuni sopra esposti, in tutti gli altri dodici sono sempre stati proposti tra sole due amministrazioni per volta. Di questi dodici casi, sette sono andati a buon fine (circa il 58%) per il voto favorevole di tutte e due le popolazioni coinvolte, mentre nei restanti quattro casi si è registrato il voto negativo al referendum della comunità più piccola (circa il 42%).

L’esito negativo del referendum risulta dunque scollegato dai maggiori costi amministrativi e dai maggiori costi totali procapite che sono sostenuti dalla popolazione residente nei Comuni

---

<sup>74</sup> Dal 2013 a fine 2015. E’ stata presa in considerazione la data in cui si è svolto il referendum consultivo ed è stata considerata soltanto la prima ipotesi di fusione che ha coinvolto la cittadinanza: dunque non è stato tenuto conto delle successive fusioni dei Comuni di Pratovecchio e Stia e della fusione fallita di Capolona e Castiglion fibocchi. Anche per l’ipotesi di fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano si è tenuto conto dell’esito del referendum.

<sup>75</sup> Nell’analisi, per l’ipotesi di fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano, si è tenuto conto dell’esito del referendum

più piccoli, la quale, come è possibile osservare dai dati di **tabella 6.2.**, sono quelle che hanno maggiormente votato “NO” nei referendum consultivi. Gli aspetti emersi in **tabella 6.2.** sono stati approfonditi nei paragrafi successivi dove è stata verificata la minore propensione al voto favorevole nei referendum delle comunità più piccole.

### **2.3. Il ‘NO’ nei referendum sulla fusione delle comunità piccole. Dati descrittivi.**

E’ stata effettuata l’analisi descrittiva dei dati di **tabella 6.2.** In questo paragrafo sono stati esplorati i valori della media, la mediana, la deviazione standard, il minimo ed il massimo, rispetto alle variabili della popolazione residente, dell’affluenza al referendum, della percentuale dei voti favorevoli, del costo per spese amministrative ed del costo totale procapite complessivo. Il fine è individuare quelle che sono le caratteristiche comuni alle amministrazioni che appartengono al gruppo di quelle che hanno votato “SI” nei referendum consultivi e quelle che invece accomunano le realtà che si sono espresse in senso negativo.

I dati descrittivi mostrano che le comunità che si sono espresse contro la fusione nei referendum (“gruppo del “NO”) sono anche quelle che sostengono i costi amministrativi procapite ed i maggiori costi totali procapite maggiori. Per questo gruppo (“NO”) la media dei costi amministrativi procapite è di euro 461, mentre è di euro 959 per quanto concerne i costi totali procapite. Di contro gli stessi valori registrati nel gruppo che include le comunità che hanno votato favorevolmente al referendum (“SI”) sono rispettivamente di euro 354 per i costi amministrativi e di euro 790 per il costo totale procapite complessivo.

La suddivisione delle amministrazioni che hanno svolto il referendum consultivo in due sottogruppi è stata effettuata in base al dato della percentuale di voti favorevoli registrata nei referendum consultivi (variabile % “SI”). La segmentazione così effettuata ha creato due gruppi distinti. Il primo gruppo (“SI”) è composto dalle venticinque amministrazioni le cui popolazioni hanno votato positivamente ( $\% \text{ SI} \geq 50\%$ ) mentre il secondo gruppo (“NO”) è composto dalle ventitre amministrazioni dove la maggioranza della comunità si è espressa negativamente all’ipotesi di fusione ( $\% \text{ SI} < 50\%$ ).

I dati descrittivi delle variabili analizzate in questo paragrafo sono stati riportati in **tabella 6.3.** per il “gruppo del SI” ed in **tabella 6.4.** per le amministrazioni appartenenti al “gruppo del NO”.

**Tabella 6.3. – Dati descritti. Comunità che hanno votato “SI” alla fusione**

	Popolazione	% SI	% Affluenza	Costo procapite Amm.vo	Totale costo procapite
<b>Media</b>	5383	70	39	354	790
<b>Mediana</b>	4118	70	38	294	693
<b>Dev. ST</b>	4680,95	11,87	11,14	180,75	252,54
<b>Min</b>	327	51	22	178	499
<b>Max</b>	16824	93	61	800	1398
<b>Range</b>	16497	42	39	622	899

**Tabella 6.4. – Dati descrittivi. Comunità che hanno votato “NO” alla fusione**

	Popolazione	% SI	% Affluenza	Costo procapite Amm. (Euro)	Costo procapite Tot. (Euro)
<b>Media</b>	3096	33	46	461	959
<b>Mediana</b>	2900	31	45	347	780
<b>Dev. ST</b>	1795,70	9,76	11,11	301,42	471,10
<b>Min</b>	678	18	23	190	500
<b>Max</b>	6300	49	69	1.242	2398
<b>Range</b>	5622	31	45	1.052	1898

Dai dati descrittivi riportati in **tabella 6.3.** e in **tabella 6.4.** emerge che la media e la mediana della variabile demografica del gruppo del “NO” è più basse nel rispetto a quelle osservate nel gruppo del “SI”. I valori delle medie sono rispettivamente di 3.096 abitanti per il primo gruppo (NO) e di 5.383 per il secondo (SI), mentre le mediane sono rispettivamente di 2.900

abitanti per il primo (NO) e di 4.118 abitanti per il secondo gruppo (SI).

Dall'analisi sul grado di dispersione dei dati all'interno della distribuzione sulla variabile relativa alla popolazione residente si osserva che lo scarto quadratico medio del gruppo dei NO (1.795,70) è molto più piccolo rispetto a quello registrato nell'altro gruppo (4.680,65). Questa minore dispersione della variabile della popolazione residente del secondo gruppo (NO) è confermato anche dal confronto tra i range (differenza tra il valore massimo e minimo) dove emerge per il gruppo dei "NO" un range pari a 5.622 abitanti, mentre per il gruppo dei "SI" risulta un valore pari a 16.494 abitanti.

Sempre dai dati descrittivi riportati nelle tabelle sopra esposte si osserva che sono sempre i Comuni inclusi nel gruppo del "NO" quelli che sostengano anche i maggiori costi amministrativi e totali procapite rispetto a quelli registrati nei membri del gruppo del "SI". Infatti la media dei costi procapite del primo gruppo (NO) è di euro 461 (mentre la mediana è di euro 347) per i costi amministrativi e euro 959 (mentre la mediana è di euro 780) per i costi totali. Gli stessi valori per il secondo gruppo (SI) sono rispettivamente di euro 354 (mentre la mediana è di euro 294) per i costi amministrativi e di euro 790 (mentre la mediana è di euro 697) per il costo totale procapite complessivo.

I dati descrittivi delle tabelle confermano perciò la tendenza delle comunità dei Comuni più piccoli a votare negativamente nei referendum consultivi sulla fusione benché esse siano anche quelle che sostengono i maggiori costi procapite.

Tutto questo avvalora l'ipotesi che nelle fusioni siano presenti anche altri tipi di valutazioni soggettive fatti dai membri delle comunità locali, non solo di carattere economico ma anche di tipo sociale e di opportunità politica. Questo aspetto è stato affrontato nel capitolo sette attraverso l'individuazione di alcune variabili dipendenti dal voto espresso dalla popolazione locale.

#### **2.4. Dipendenza del voto dalla dimensione demografica. A quale decili appartengono le comunità che hanno votato negativamente nei referendum?**

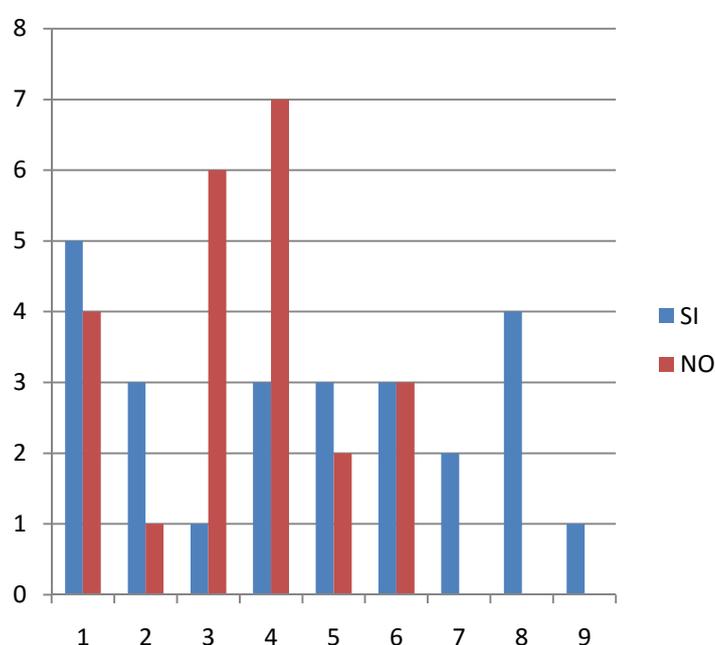
Per completare l'analisi sulla diversa propensione delle comunità residenti nei Comuni piccoli alla fusione manifestata attraverso il referendum consultivo ed al fine di testare la solidità dell'ipotesi  $H_0$  di Domanda quattro, è stato costruito il **grafico 6.1.** In esso le popolazioni residenti sono stati suddivise in base alla loro appartenenza alla classe demografica definita nel capitolo cinque (decili della popolazione). Il fine è di osservare se sono i prevalenza

le popolazioni comprese nei primi cinque decili quelle maggiormente propense a favorire nel “NO” nei referendum consultivi sulla fusione

Dai risultati dell’analisi sopra esposta emerge che sono le comunità residenti nei Comuni sopra la soglia dei 10.001 abitanti (classe 7) quelle che quando sono state consultate hanno finora sempre votato favorevolmente nei referendum, mentre nel caso di amministrazioni incluse nei primi cinque decili della popolazione si sono verificati sia casi di esiti favorevoli che di espressione popolare negativa.

**Grafico 6.1. – Voto al referendum delle comunità per classe demografica**

DECILI	SI	NO
1	5	4
2	3	1
3	1	6
4	3	7
5	3	2
6	3	3
7	2	-
8	4	-
9	1	-
10	-	-
<b>Tot.</b>	<b>25</b>	<b>23</b>



Dai dati riportati nel **grafico 6.1.** emerge che sono le comunità residenti nei Comuni sopra la soglia dei 10.001 abitanti (classe 7) quelle che hanno sempre votato favorevolmente all’ipotesi di fusione, mentre nelle altre situazioni si sono verificati sia casi di votazioni favorevoli che di espressione negativa.

Nei primi due decili della popolazione dei Comuni della Toscana le cose non sembrano essere così chiare, mentre nei gruppi 3 e 4 emerge che nella maggior parte dei casi le popolazioni si sono espresse in prevalenza in senso negativo. Infine nei gruppi 7, 8 e 9, nella totalità dei casi, le popolazioni coinvolte si sono espresse in senso positivo in merito alla fusione con altre

amministrazioni. Da notare che i Comuni appartenenti alle classi dimensionali 7,8,9 sono realtà abbondantemente sopra la mediana, che è rappresentata dal 5 decile (classe 5), per cui è ipotizzabile che queste comunità si siano trovate in una situazione “predominante” dal punto di vista della dimensione demografica rispetto all’altra amministrazioni con cui esse aspiravano a fondersi e che questo possa essere stato uno dei motivi che ha condizionato il loro voto.

L’aspetto relativo alla situazione del primo decile (5 SI e 4 NO) è stato approfondito nel paragrafo successivo andando a vedere se nei casi di fusione riuscita le amministrazioni coinvolte appartenessero allo stessa classe demografica, risultando per questo non “grandi” o “piccole” ma del tutto simili tra loro per dimensione della popolazione.

### **3. Come votano i Comuni nei referendum consultivi? Propensione al voto delle amministrazioni di dimensione più “grande” e più “piccola”**

Per rispondere definitivamente al quesito di Domanda quattro è stato necessario chiarire preliminarmente il seguente punto: amministrazioni “grandi” o “piccole” rispetto a cosa?

Nei paragrafi precedenti in **grafico 6.1** è stata osservata la maggiore propensioni a votare “SI” nei referendum consultivi da parte delle comunità incluse nei decili superiori al 6. Dai dati non risulta chiara la propensione delle comunità inserite nei decili 1 e 2 perché risulta che queste comunità piccolissime si siano espresso sia favorevolmente (cinque volte su nove) che negativamente al referendum (quattro volte su nove).

E se nei cinque casi dove la fusione si è completata per il voto favorevole di tutte le comunità coinvolte le amministrazioni appartenevano alla stessa classe dimensionale?

La risposta è sì. Dei cinque casi di fusione riuscita in cui sono state coinvolte le amministrazioni appartenenti al primo decile, quattro si essi sono stati completati con il voto favorevole espresso da comunità di dimensione molto simile. I casi sono: Sillano – Giucugnano e di Fabbriche di Valico – Vergemoli.

A parte questi casi menzionati di sopra sono state prevalentemente le popolazioni dei Comuni più grandi quelli che si sono dimostrate più propense a votare “SI” nel referendum consultivo (quattordici casi su quindici, oltre il 93% del totale) e che le fusioni fallite sono state condizionate prevalentemente dal voto negativo registrato nelle realtà più piccole che sono

state chiamate ad esprimersi in merito alla fusione (sei su otto, il 75% del totale).

La maggiore propensione delle comunità più grandi appare evidente se confrontiamo la popolazione residente nelle sole amministrazioni incluse nella stessa proposta di legge come è stato fatto per spiegare il diverso comportamento registrato nel caso delle amministrazioni appartenenti al primo decile. Estendendo il ragionamento sopra riportato fatto per le amministrazioni appartenenti al primo decile a tutte le quindici proposte di legge presentate è stato possibile esplorare come la propensione alla fusione della comunità dipenda molto dalla dimensione demografica (simile o diversa) dei Comune che sono stati coinvolti nel medesimo processo. Sulla base di questo procedimento di analisi è stata elaborata la **tabella 6.5.** in cui, per ogni gruppo di fusione (PDL), è stato riportato il voto registrato sia nel Comune più grande e che nel Comune più piccolo (“SI” se favorevole; “NO” se contrario) del medesimo raggruppamento.

**Tabella 6.5. - Voti nelle comunità “grandi” e “piccole” della PDL**

<b>GRUPPO</b>	<b>Comune più grande</b>	<b>Comune più piccolo</b>
A	SI	NO
B	SI	NO
C	SI	NO
D	SI	SI
E	SI	NO
F	SI	NO
G	SI	NO
H	NO	SI
I	SI	SI
L	SI	SI
M	SI	SI
N	SI	SI
O	SI	SI
P	SI	SI
Q	SI	SI
R	SI	SI

Dai dati riportati in **tabella 6.5.** emerge che, rispetto ai Comuni inclusi nella stessa proposta di legge, siano state prevalentemente le popolazioni dei Comuni più grandi quelli che si sono dimostrate più propense a votare “SI” nei referendum consultivo (quattordici casi su quindici, oltre il 93% del totale) e che le fusioni fallite siano state condizionate prevalentemente dal voto negativo registrato nelle realtà più piccole (sei su otto, il 75% del totale).

I dati confermano che il voto espresso dalle popolazioni residenti nei referendum consultivi è dipendente dalla dimensione demografica del Comune, ma nel senso opposto rispetto a quello inizialmente ipotizzato, in quanto sono le realtà più grandi quelle maggiormente propense a fondersi. Questo perché il voto espresso dalle comunità locali è indipendente dai maggiori costi amministrativi procapite sostenuti dalle comunità residenti nei Comuni più piccoli. Ad esempio la popolazione del Comune di Abetone, anche a fronte di un costo procapite di quasi 2.400 euro (e superiore di quasi il 50% rispetto a quello sostenuto dalla popolazione di Cutigliano) ha votato “NO” alla fusione nel referendum, oppure osservando ciò che è successo nel gruppo indicato con la lettera “G” dell’Isola d’Elba dove è stata solo la popolazione residente nel Comune più grande di Portoferraio, che sostiene anche i costi amministrativi più bassi di tutti gli altri, quella che ha votato in senso favorevole. Lo stesso discorso vale per la comunità del Comune di Bagnone e per il Comune di Peccioli in provincia di Pisa, dove la scarsa propensione alla fusione che è stata dimostrata dalle rispettive popolazioni nei referendum consultivi non è spiegabile utilizzando solo le variabile dei costi amministrativi.

Dunque perché le comunità che sostengono i maggiori costi si sono dimostrate finora le meno propense a fondersi? Queste amministrazioni possono essere considerate inefficienti solo perché sostengono dalla comparazione effettuata con le realtà urbane dei maggiori costi procapite?

La questione merita un ulteriore approfondimento. L’impianto di policy in materia di fusione di Comuni ha come target proprio le realtà più piccole, le quali, grazie ai contributi ed alle economie di scala che raggiungerebbero in caso di fusione, avrebbero dovuto essere state quelle maggiormente propense ad intraprendere questo percorso. Adesso scopriamo che questo non è vero e che sono state le comunità più piccole, le quali sostengono anche i maggiori costi procapite, quelle che hanno prevalentemente votato “NO” nei referendum consultivi sulla fusione.

Nel paragrafo successivo è stata illustrata la metodologia utilizzata per testare attraverso il calcolo dell'odds ratio<sup>76</sup> la maggiore propensione delle comunità più grandi a votare "SI" nei referendum consultivi rispetto a quella delle comunità più piccole.

#### **4. La dipendenza della dimensione demografica dal voto nei referendum: la maggiore probabilità di votare favorevolmente dei Comuni di dimensione più "grande"**

Se fossero le comunità più grandi, che sostengono anche minori i costi amministrativi, quelle maggiormente propense alla fusione? Questo rappresenterebbe un aspetto di rottura con l'approccio di IRPET e del rapporto SOSE perché essi individuano un nesso di causalità tra la dimensione ridotta del Comune e sua inefficienza amministrativa attraverso il parametro (standard) dei costi amministrativi procapite. Nell'intento del legislatore le comunità più piccole avrebbero dovuto essere quelle maggiormente propense alla fusione proprio per generare delle economie di scale.

In questo paragrafo è stata descritta la metodologia che sarà utilizzata per creare le tabelle di contingenza per il calcolo del test del chi quadro e dell'odds ratio, mentre i risultati dei singoli test sono stati esposti e commentati nei paragrafi successivi.

E' stato effettuato il test del Chi quadro ( $\chi^2$ )<sup>77</sup> per acquisire ulteriori informazioni utili per la verifica dell'attendibilità dell'ipotesi  $H_0$  della domanda quattro, secondo la quale si ipotizza che siano le popolazioni residenti nei Comuni più piccoli quelle più propense a fondersi con altre realtà, in quanto esse sono maggiormente inefficienti dal punto di vista amministrativo. E' stato utilizzato il test  $\chi^2$  per determinare la dipendenza della dimensione demografica rispetto al voto espresso dalle popolazioni residenti nei Comuni nel referendum consultivo in materia di fusioni.

---

<sup>76</sup> Esso è uno degli indici più utilizzati in epidemiologia per definire il rapporto di causa-effetto tra due fattori, per esempio tra un fattore di rischio ed una malattia. Il calcolo dell'odds ratio prevede il confronto tra le frequenze di comparsa dell'evento rispettivamente nei soggetti esposti e in quelli non esposti al fattore di studio. Esso è utilizzato negli studi retrospettivi (caso-controllo), dove non è necessaria la raccolta dei dati nel tempo, infatti l'indicatore di Odds non calcola un andamento ed è, anzi, indipendente dal fattore durato. Negli studi prospettici si utilizza invece per il calcolo del rischio relativo che rileva la probabilità che un soggetto appartenente ad un gruppo esposto a determinati fattori si ammali.

<sup>77</sup> Con test chi quadrato è uno dei test di verifica d'ipotesi usati in statistica che utilizzano la distribuzione della variabile casuale Chi Quadrato per decidere se rifiutare o non rifiutare l'ipotesi nulla.

Prima di effettuare il test  $\chi^2$  è necessario definire le variabili e la modalità di costruzione della tabella di contingenza<sup>78</sup> (con matrice 2x2 e con 1 solo grado di libertà) utilizzata per rispondere all'ipotesi  $H_0$  di Domanda quattro. Le variabili utilizzate sono le seguenti:

- 1) l'esito del referendum;
- 2) la dimensione del comune.

Occorre chiarire anche la metodologia utilizzata per il punto 2), in particolare è necessario rispondere a questo domanda: Comunità "grande" o "piccola" rispetto a cosa?

Il problema metodologico è stato risolto tramite la costruzione di due tabelle di contingenza, nella prima sono state considerate "Grandi" le amministrazioni appartenenti ad un decile superiore al 5 ( $\geq 6$  decile), mentre nel secondo caso come membro dei "grandi" è stata considerata l'amministrazioni di dimensione demografica maggiore in ogni proposta di legge di fusione presentata (grande rispetto alla stessa proposta di legge).

Sulla base della scelta metodologica illustrata di sopra sono stati effettuati due distinti test del  $\chi^2$  per misurare l'indipendenza delle variabili. Il primo test utilizza il parametro che prevede la distinzione dei Comuni in base ai decili della popolazione residente, dove i Comuni che appartengono ai primi 5 decili (compreso) sono stati inclusi nei "piccoli" e i Comuni dei decili che vanno dal 6 al 10 sono stati considerati come rappresentanti del gruppo dei "grandi". Per il secondo test sono stati osservate le singole proposte di legge ed è stato selezionato tra i Comuni coinvolti nel processo il più popoloso come appartenente al gruppo dei "grandi" ed il meno popoloso come rappresentante dei "piccoli".

Nei paragrafi successivi sono stati riportati i risultati dei test effettuati.

#### **4.1. Le comunità degli ultimi cinque decili hanno quattro volte di più la probabilità di votare "SI" al referendum consultivo**

La propensione delle amministrazioni di diversa dimensione è stata verificata in questo paragrafo operando le seguenti scelte metodologiche al fine di creare la tabella di contingenza per l'elaborazione del test del chi quadro di Person e per stimare la maggiore probabilità delle

---

<sup>78</sup> Le tabelle di contingenza sono un particolare tipo di tabelle a doppia entrata (cioè tabelle con etichette di riga e di colonna), utilizzate in statistica per rappresentare e analizzare le relazioni tra due o più variabili.

comunità più “grandi” di votare “SI”.

Il test di  $\chi^2$  di Pearson dimostra una relazione significativa tra il voto a favore della fusione da parte delle comunità locale e la sua l'appartenenza agli ultime classi dimensionali ( $\geq 6$  decile) della popolazione ( $\chi^2(1) = 4,408$ ;  $p < 0,05$ ).

L'indicatore Odds ratio (OR) stima la probabilità di registrare un voto favorevole nel referendum consultivo da parte del comunità più grande ( $\geq 6$  decile) di 4,44 superiore rispetto a quelli più piccoli. Ciò significa che la propensione alla fusione della popolazione residente nell'amministrazione più grande (appartenenza ad un decile  $\geq 6$ ) del gruppo è oltre 4 volte superiore rispetto a quella residente nell'amministrazione più piccola (appartenente ad un decile  $\leq 5$ ).

Dunque l'ipotesi  $H_0$  di domanda quattro in questo test risulta falsa. Le comunità piccole non sono maggiormente propense a votare favorevolmente al referendum consultivo sulla fusione.

Di seguito è riportata in **tabella 6.** la tavola di contingenza con i risultati dell'analisi.

**Tabella 6.6 – Tabella di contingenza. Dipendenza tra dimensione e voto**

		Esito referendum		Totale
		NO	SI	
Decili in termini della popolazione	$\leq 5$	20	15	35
	$> 5$	3	10	13
Totale		23	25	48

Dai dati riportati in **tabella 6.6.** emerge che sono state coinvolte complessivamente quarantotto comunità nei processi di fusione, di cui trentacinque (circa il 73%) risultano essere di dimensione demografica sotto la media regionale ( $\leq 5$  decile) e tredici (circa il 27%) che possono essere considerate appartenente alla categoria dei “grandi” in quanto aventi

una popolazione oltre la media regionale ( $\geq$  del 6 decile).

Emerge che le comunità dei Comuni inclusi nel gruppo dei “piccoli”, in venti casi su trentacinque (circa il 57%), abbiano votato negativamente, mentre in dieci casi su tredici (circa il 77%) le comunità di amministrazioni incluse nel gruppo dei “grandi” hanno votato favorevolmente all’ipotesi di fusione nel referendum consultivo.

Dal test di  $\chi^2$  di Pearson effettuato con i dati contenuti nella tabella di contingenza di **tabella 6.6.** risulta una relazione significativa tra il voto a favore alla fusione da parte delle comunità e la sua appartenenza al gruppo dei “grandi” ( $\geq$  6 decile); ( $\chi^2(1) = 4,408$ ;  $p < 0,05$ ). Questi risultati dimostrano la maggiore propensione alla fusione delle comunità di Comuni incluse nel gruppo dei “grandi”; in tal senso il test  $\chi^2$  evidenzia una loro maggiore propensione a fondersi rispetto ai piccoli di circa quattro volte superiore (odds ratio).

Per attribuire una migliore lettura dei risultati è utile utilizzare l’indicatore Odds ratio (OR) al fine di stimare la probabilità di registrare un voto favorevole nel referendum consultivo nelle comunità appartenenti al gruppo dei “Grandi” ( $\geq$  6 decile). Il valore dell’Odds Ratio (O.R.) è di 4,44 e risulta significativo, ciò significa che la propensione alla fusione della popolazione residente nell’amministrazioni incluse nel gruppo dei “grandi” ( $\geq$  6 decile) è oltre 4 volte superiore rispetto a quella residente nelle amministrazioni appartenenti al gruppo dei “piccoli” ( $\leq$  5 decile).

#### **4.2. La comunità più “grande” della proposta di legge ha ventotto volte più probabilità di votare “SI” al referendum**

La propensione delle comunità di dimensione diversa a votare favorevolmente al referendum consultivo è stata verificata in questo paragrafo operando l’elaborazione del test del chi quadro di Person, con cui è stata verificata la dipendenza della dimensione demografica con il voto espresso al referendum dalle comunità. La stima dalla maggiore probabilità di votare positivamente al referendum delle comunità più “grandi” è stata calcolata con l’Odds ratio.

In questo paragrafo sono stati considerati i Comuni più “grandi” quelli risultati più popolosi nella proposta di legge mentre gli altri sono stati considerati come membri del gruppo dei “piccoli”. L’esito dei test è risultato essere il seguente:  $\chi^2(1) = 14,876$ ;  $p < 0,001$ . Il valore dell’indicatore Odds ratio (OR), che è pari a 28,00. Questi risultati indicano che i Comuni più “grandi” da un punto di vista demografico hanno una maggiore probabilità (o propensione a fondersi), stimabile in circa ventotto volte superiore rispetto degli altri di fondersi per il voto

favorevole delle loro popolazioni rispetto agli altri.

Dunque l'ipotesi  $H_0$  di domanda quattro anche in questo test è stata scartata. Le comunità piccole non sono maggiormente propense a votare favorevolmente al referendum consultivo sulla fusione.

L'analisi è stata replicata due volte in questo paragrafo dove sono state costruite due tabelle di contingenza per il calcolo del chi quadro e dell'odds ratio. Nella prima è stata osservata la propensione delle comunità più piccole (gruppo dei piccoli) rispetto alle altre (stessa PDL), che è risultata dal test del chi quadro essere indipendente dal voto. Nella seconda è stata analizzata la propensione alla fusione della popolazione residente nel Comune più popoloso (gruppo dei grandi) rispetto a quella degli altri del medesimo processo (stessa PDL), che è stata dimostrata essere significativa dal test del chi quadro e la maggiore probabilità di votare "SI" al referendum è stata stimata dall'Odds ratio in ventotto volte di superiore rispetto alle piccole.

E' stata creata la tavola di contingenza di dimensioni 2x2 con un grado di libertà 1 per l'analisi della propensione al voto delle comunità più piccole. I risultati sono riportati in **tabella 6.7.** nella pagina seguente.

**Tabella. 6.7. – Voto della comunità più piccola della PDL**

		Esito referendum		Totale
		NO	SI	
Comune più piccolo	NO	17	16	33
	SI	6	9	15
Totale		23	25	48

Dai dati riportati in **tabella 6.7.** emerge che sono state coinvolte complessivamente quarantotto amministrazioni nei processi di fusione, di cui trentatre (circa il 69%) possono

essere incluse nella categoria di Comuni di dimensione più piccola (stessa proposta di legge), mentre i restanti quindici Comuni (circa il 31%) possono essere considerati come rappresentanti dei grandi. Inoltre dai dati riportati nella tabella di contingenza emerge che le popolazioni, in diciassette casi su trentatré (circa il 52%) abbiano votato negativamente nei Comuni classificati come “piccoli”, mentre in nove casi su quindici (circa il 60%) siano state le popolazioni dei Comuni “grandi” quelle che hanno votato favorevolmente per alla proposta di fusione nel referendum consultivo.

I valori riportati nella tavola di contingenza sono stati analizzati con il test di  $\chi^2$  di Pearson per verificare l'indipendenza di queste variabili. Dall'analisi dei risultati emerge che non risulta nessuna relazione significativa tra il voto a favore della fusione e l'essere classificato come la comunità più piccola del medesimo gruppo di fusione (stessa proposta di legge). In questo caso il test dimostra che c'è indipendenza in quanto risulta un valore  $\chi^2(1) = 0,548$ ;  $p > 0,05$ . Questo conferma che la propensione al voto favorevole dei Comuni più piccoli non risulta statisticamente collegata alla loro minore dimensione demografica.

Occorre replicare l'analisi precedentemente effettuata per i comuni piccoli utilizzando questa volta i dati relativi alla propensione al voto delle comunità incluse nel gruppo dei “grandi” (rispetto alla stessa proposta di legge). I dati di questo modello sono riportati all'interno della tavola di contingenza di dimensioni 2x2 con un grado di libertà di **tabella 6.8**.

**Tav. 6.8. – Voto della comunità più grande della PDL**

		Esito referendum		Totale
		NO	SI	
Comune più grande	NO	22	11	33
	SI	1	14	15
Totale		23	25	48

Dai dati riportati in **tabella 6.8.** emerge che sono state coinvolte complessivamente quarantotto comunità nei processi di fusione finora svolti in Toscana, di cui trentatré (circa il 69%) possono essere incluse nel gruppo dei “piccoli” e quindici (circa il 31%) incluse nel gruppo dei “grandi” (stessa proposta di legge). Inoltre emerge che in ventidue casi su trentatré (circa il 67%) le comunità dei Comuni inclusi nel gruppo dei “piccoli” abbiano votato negativamente alla fusione, mentre ciò è accaduto in un solo caso su quindici (circa il 7%) se si considera il voto espresso dalla comunità del Comune il più grande del gruppo.

Anche in questo caso sui dati contenuti nella tavola di contingenza è stato effettuato il test di  $\chi^2$  di Pearson per testare l'indipendenza di queste variabili. Dal test effettuato risulta una relazione significativa tra il voto a favore alla fusione registrato nella popolazione residente e l'essere la anche la comunità più grande dal punto di vista demografico della singola proposta di legge. In questo caso il valore del test è il seguente:  $\chi^2(1) = 14,876$ ;  $p < 0,001$ . Per chiarezza di analisi si riportano anche in questo caso il valore dell'indicatore Odds ratio (OR), che è pari a 28,00.

Questi risultati indicano che i Comuni più grandi da un punto di vista demografico della proposta di legge hanno una maggiore probabilità (o propensione a fondersi) stimabile in circa ventotto volte superiore di votare “SI” nei referendum consultivi rispetto agli altri che sono coinvolti nella stessa proposta di legge.

Tutti i test finora effettuati sulla propensione al voto delle comunità locali comportano la necessità di rifiutare l'ipotesi  $H_0$  di Domanda quattro, che risulta non vera, in quanto le comunità più “piccole”, che sostengono maggiori costi amministrativi (domanda uno) e beneficiano di minori servizi (domanda tre) rispetto a quelle più grandi, sono non le meno propense a votare favorevolmente nei referendum consultivo sulla fusione. Dunque il nesso di causalità tra i maggiori costi amministrativi sostenuti dalle comunità locali e la loro maggiore propensione alla fusione non risulta vero.

## **5. Conclusioni. Le comunità più grandi hanno maggiore probabilità di votare favorevolmente ai referendum**

In conclusione di questo capitolo è stato possibile escludere l'ipotesi  $H_0$  della Domanda quattro, che risulta non vera. Le comunità più piccole, che sostengono maggiori costi

amministrativi (domanda uno) e beneficiano di minori servizi (domanda tre) rispetto a quelle più grandi non sono le più propense a votare favorevolmente al referendum consultivo sulla fusione, anzi sono risulta essere quelle meno propense.

Le comunità più piccole, in tutti i test effettuati, sono quelle risultate meno propense a votare favorevolmente alla fusione. Questo mette in discussione il nesso di causalità tra i maggiori costi amministrativi, minori servizi erogati e la dimensione demografica ridotta. I costi amministrativi sono risultati essere scollegati dal voto espresso dalle comunità locali nei referendum consultivo svolti in Toscana. Questo nesso di causalità con cui si sostiene la potenziale inefficienza amministrativa delle realtà più piccole utilizzando come parametro i costi amministrativi procapite non riesce a spiegare perché le comunità più piccole sono quelle che votano “NO” nei referendum consultivi.

Il rifiuto dell'ipotesi  $H_0$  di Domanda quattro è confermato dall'analisi dei dati di **tabella 6.2.**, dove emerge già a prima vista una maggiore propensione delle comunità più grandi alla fusione con altri territori e dai test del  $\chi^2$  di Pearson, che hanno sancito la dipendenza tra la dimensione maggiore e il voto favorevole espresso dalle comunità coinvolte nei referendum.

La maggiore propensione a votare “SI” nei referendum consultivi dalle comunità più grandi è stata stimata dall'odds ratio essere circa ventotto volte superiore a quella delle comunità più piccole.

Dunque dall'analisi operata nel capitolo risulta vero l'esatto contrario di quanto ipotizzato in domanda quattro, in quanto sono le comunità più grandi e non le più piccole quelle che abitualmente votano favorevolmente ai referendum consultivi.

La maggiore propensione dei Comuni più grandi appare in contraddizione con il legame (Capitolo quattro) tra la classe dimensionale ridotta ed i maggiori costi amministrativi sostenuti a livello procapite, in quanto non appare possibile giungere ad una spiegazione logica sull'esito dei referendum nelle comunità più piccole utilizzando soltanto parametri questi due parametri per spiegare la diversa propensione dei territori.

Questo porta a riconsiderare in senso critico il nesso di causalità alla base delle scelte di policy in materia di fusione. Anche se nessuno vuole mettere in dubbio l'esistenza dei vantaggi di lungo periodo per le amministrazioni che si fondono, appare necessario iniziare a considerare come i vantaggi economici, soprattutto in alcune realtà territoriali più piccole, scontino la “percezione” di svantaggi della fusione (non economici ma sociali, politici e culturali) da parte della popolazione residente che è chiamata ad esprimersi nei referendum

consultivi.

Con questa premessa nel capitolo sette sono stati proposti due modelli di analisi multicriteriale che sono stati utilizzati per ricercare le variabili dipendenti dal voto espresso dalle comunità che possano spiegare la diversa propensione al voto di alcuni territori.



## **Capitolo 7 - Quali sono le variabili dipendenti dal voto che sono in grado di spiegare quello che è finora successo?**

### **1. Introduzione**

Precedentemente nel capitolo cinque è stato verificato il nesso di causalità tra i maggiori costi amministrativi e la dimensione demografica ridotta della comunità locale. Oltre alla correlazione negativa tra i costi amministrativi e la dimensione demografica, nello stesso capitolo cinque, è stato anche osservato che i Comuni di dimensione più piccola erogano alle loro comunità alcune tipologie di servizi con minore intensità rispetto alle aree urbane (sociale, scuola, sport e attività ludiche) mentre spendono di più per altre (amministrativi e viabilità e trasporti).

I risultati ottenuti nel capitolo sei hanno evidenziato l'indipendenza dei maggiori dei costi amministrativi procapite dal il voto favorevole espresso nel referendum consultivo delle comunità piccole chiamate ad esprimersi sull'ipotesi di fusione. Sempre nel capitolo sei è emerso che sono le comunità più grandi che hanno una maggiore probabilità di votare "SI" nei referendum consultivi, che è stata stimata in circa ventotto volte superiore di quelle più piccole (Odds ratio).

I risultati emersi nei capitoli precedenti comportano la necessità di rivedere in senso critico il nesso di causalità proposto nel rapporto SOSE e nell'approccio IRPET in tema di fusioni, il quale individua proprio nei maggiori costi amministrativi e nei minori servizi erogati in favore delle comunità più piccole dai rispettivi Comuni, il prevalente motivo che avrebbe dovuto spingere queste stesse comunità a favorire le fusioni nei referendum consultivi.

La minore propensione delle comunità piccole, che sostengono anche i maggiori costi amministrativi procapite, a votare "SI" alla fusione non è spiegabile senza esplorare anche altre variabili (rispetto ai costi amministrativi), che siano dipendenti dal voto espresso da queste comunità locali. Per questo in quest'ultimo capitolo statistico sono stati sperimentati due modelli multicriteriali per ricercare le variabili dipendenti dal voto espresso in alcune comunità locali che siano anche in spiegare la diversa propensione di questi territori dimostrata nei referendum consultivi.

A tal fine i Comuni della Toscana sono stati distinti in cinque cluster, ognuno dei quali

contenente i Comuni con caratteristiche simili rispetto alle variabili di input scelte per i modelli multicriteriali utilizzati. Lo scopo di questo passaggio di segmentazione della popolazione è quello di fare emergere le variabili in grado maggiormente rappresentative le caratteristiche delle amministrazioni inclusi dei cluster. Poi osservando la maggiore o minore propensione delle comunità incluse in questi gruppi è stato possibile selezionare alcune variabili dipendenti dal voto espresso nelle comunità locali, che sono state utilizzare per spiegare buona parte di quello che è realmente accaduto nei quarantotto referendum consultivi finora svolti in Toscana.

In questo capitolo sono stati sperimentati due modelli multicriteriali. Il primo è stato denominato come “causale” ed è composto da sette variabili di input scelte osservando le caratteristiche comuni delle popolazioni che si sono espresse in favore alla fusione e le caratteristiche comuni delle amministrazioni che invece hanno rifiutato questa ipotesi nei referendum. Il secondo modello multicriteriale utilizzato è stato denominato “delle componenti principali” e prevede l’estrazione delle componenti principali dalla matrice dati di (287 x17), le quali poi sono state utilizzate come variabili di input nello stesso modello.

Qui di seguito in **tabella 7.1.** è evidenziato uno schema riepilogativo dell’impianto logico proposto in questo capitolo 7.

**Tabella 7.1 – Domanda cognitiva proposta nel capitolo 7**

**Domanda 5.**

*Esistono anche altre variabili (dipendenti dal voto) in grado di spiegare la maggiore o minore propensione delle comunità a votare favorevolmente nei referendum consultivi sulla fusione?*

**2. Spiegare la propensione alla fusione dei territori utilizzando modelli multicriteriali.**

Le fusioni di Comuni sono politiche costitutive e redistributive di potere locale, politico ed economico, dove il conflitto è sempre presente e deve essere continuamente “contenuto” tramite il compromesso tra le parti. Tale conflitto è più violento in caso di ingenti risorse da redistribuire per la competizione degli stakeholders locali, i quali aspirano o a conquistarle o a

mantenerle inalterate nel tempo.

Nelle fusioni di Comuni sono alla fine i cittadini di ogni singola realtà territoriale a decidere quando sono chiamati ad esprimersi sulla fusione nel referendum consultivo. Nel capitolo quattro è stato osservato che queste persone effettuano la scelta sulla base di una loro personale valutazione dove le opportunità (percepite o reali) si sommano algebricamente ai rischi (percepiti o reali) derivati dalla fusione. Tra i rischi potenzialmente percepiti dalle popolazioni di alcune comunità vanno considerati anche le tipologie riconducibili ad aspetti sociali, economici e politici.

Le diverse componenti dei rischi “percepiti” della scelta sulla fusione non sono tutte quantificabili in termini economici ma è certo che essi concorreranno comunque a determinare le priorità delle comunità locali dalle quali discendono gli esiti conclusivi della fusione. La presenza di molti aspetti diversi nelle fusioni dei Comuni fanno intendere bene quanto complesse siano le possibili criticità di questo percorso. Ciò premesso occorre riconoscere, intercettare e gestire tutti questi aspetti presenti nelle comunità locali che dipendono sostanzialmente dalle loro differenti caratteristiche.

Accettare tutti questi aspetti delle policy di fusioni tra Comuni significa orientare la scelta metodologica verso un modello di analisi di tipo multidimensionale, come quello rappresentato dall’analisi multicriteriale. Solo in questo modo è possibile individuare le variabili “sintomatiche” rispetto alle diverse sfaccettature (tutte importanti) che sono dipendenti dal voto espresso nei referendum dalle comunità locali.

I metodi decisionali multicriteriali (MCDM) sono procedure di comparazione a criteri multipli che hanno come scopo quello di contribuire allo sviluppo di un processo di apprendimento che alimenta un processo decisionale complesso. Si tratta di una metodologia non monetaria per esaminare la convenienza di progetti sotto vari aspetti e nel contesto in cui vengono realizzati.

A differenza dell’Analisi Costi Benefici (ACB), tecnica di valutazione monocriteriale che esprime il giudizio di convenienza in funzione del criterio monetario, i metodi MCDM cercano di razionalizzare il processo di scelta del decisore attraverso l’ottimizzazione di un vettore di più criteri pesati secondo le priorità da questo percepite.

Nell’ambito dell’analisi multicriteri la scelta non dipende perciò da un’unica variabile (che nell’ACB è il reddito), ma da diversi fattori (ad esempio la qualità dell’ambiente, l’equità distributiva, le prospettive economiche, le percezioni, i costi sociali, l’identità culturale, etc.)

che devono essere considerati e valutati dal decisore tutti insieme nella scelta.

La nozione di “scelta ottimale” non ha, in tal contesto, molto senso dal momento che vi sono diversi criteri di valutazione. L’elemento innovativo introdotto dall’analisi a criteri multipli consiste nell’abbandono del paradigma dell’ottimalità a favore della ricerca multicriteri del “compromesso ottimale” in cui non si ricerca un risultato unico, ma sono individuati quegli elementi che servono a chiarire le priorità su cui basare le scelte.

Quelli elencati nel paragrafo sono i motivi per i quali è stato preferito nella tesi un approccio metodologico di tipo multicriteriale.

## **2.1 Il modello “causale” multi criterio e la sua efficacia**

La strategia utilizzata per la verifica dell’ipotesi  $H_0$  di domanda cinque in questo modello consiste nello stimare il grado di “somiglianza” delle comunità locali rispetto ad alcune loro caratteristiche peculiari. I risultati del modello sono stati verificati osservando (ex post) quello che è realmente accaduto nei casi di fusione finora svolti. L’ipotesi alla base del ragionamento si basa sull’ipotesi è che siano solo le amministrazioni che si assomigliano maggiormente (stesso cluster) per caratteristiche riescono a fondersi insieme per il voto favorevole espresso nel referendum da entrambe le comunità coinvolte. Diversamente nei casi in cui le amministrazioni fossero diverse (cluster diversi) le fusioni falliscono per il voto negativo di almeno una comunità locale.

Il modello “causale” ha dato risposte positive in dodici casi su quattordici. In particolare nei sei casi di fusione fallita sugli otto totali dove tutte le amministrazioni (ad eccezione di Suvereto - Campiglia Marittima; Borgo a Mozzano – Pescaglia) sono risultata essere state incluse in cluster diversi (non si assomigliano). Nel caso di fusione riuscita per il voto favorevole di entrambe le comunità il modello ha dato risposta positiva nella totalità dei casi. Infatti in sette casi su sette (è stato escluso Pian di Scò per mancanza di dati) le amministrazioni che si sono fuse appartengono allo stesso cluster (si assomigliano).

L’osservazione è stata effettuata estrapolando dal gruppo di controllo costituito dalle quarantotto amministrazioni che hanno svolto il referendum consultivo in Toscana alcune variabili che potrebbero rivelarsi dipendenti dal voto espresso dalle comunità locali nei referendum consultivi. Il modello è stato costruito con sette variabili di input: incidenza delle entrate extratributarie, costo procapite amministrativo, indice di asperità morfologica, indice di attrattività turistica, indice di vitalità del contesto, indice di crescita ipotetica della

popolazione.

Queste variabili sono risultate dalle osservazioni operate sul gruppo di controllo quelle maggiormente significative per discriminare le comunità che hanno votato favorevolmente alla fusione da quelle che invece hanno rifiutato questa ipotesi nel referendum consultivo.

L'utilizzo di un sottogruppo della popolazione costituito solo da quarantotto amministrazioni ci ha limitato nella possibilità di utilizzare un numero superiore a sette come variabili di input da inserire nel modello multicriteriale causale. Al fine di scegliere tra le diciassette variabili disponibili dei dati che fossero rappresentativi di aspetti diversi, le variabili della matrice dati sono raggruppate in tre gruppi. Il raggruppamento è stato funzionale a scegliere almeno una variabile appartenente ad ognuno dei tre gruppi. I gruppi sono i seguenti:

- 1) Contesto finanziario complessivo;
- 2) Contesto demografico, sociale e geografico
- 3) Contesto economico e sistema produttivo

#### ***Gruppo uno. Variabili di stima del contesto finanziario complessivo***

Il gruppo uno è costituito dalle variabili disponibili nella matrice dati utili a stimare il contesto finanziario complessivo dell'amministrazione, non solo sotto l'aspetto dei costi amministrativi. I costi amministrativi procapite, come evidenziato nel capitolo sei (domanda quattro), da soli non sono riusciti a spiegare la minore propensione delle comunità più piccole a votare negativamente nei referendum consultivi. Dunque è necessario inserire nel modello anche altre variabili che rappresentano le diverse condizioni finanziarie di partenza e di prospettiva dei Comuni della Toscana. Esse sono:

- 1) l'Autonomia finanziaria;
- 2) l'Autonomia tributaria;
- 3) l'incidenza delle entrate tributarie ed extratributarie sul totale del bilancio gestionale;
- 4) il costo amministrativo procapite ed il costo totale per l'erogazione di tutti i servizi comunali.

Il livello di autonomia finanziaria consente la stima dell'autonomia di spesa complessiva del Comune e contemporaneamente di misurare il grado di dipendenza della spesa dell'amministrazione rispetto ai trasferimenti provenienti da altri livelli istituzionali. L'ipotesi è che i Comuni con il tasso di autonomia finanziaria più alto siano meno sensibili agli stimoli economici degli strumenti di policy basati su incentivi finanziari a favore di chi decide di fondersi.

Il livello di autonomia tributaria consente la stima della quantità di spesa comunale che è coperta dai tributi pagati dalla comunità. Un tasso di autonomia tributaria elevato potrebbe essere sintomatico del fatto che la prevalenza dei tributi pagati dalla comunità locale sono utilizzati dalla stessa amministrazione per erogare i servizi direttamente nella comunità. Questa è una variabile di difficile interpretazione perché è possibile sostenere che a fronte di una alta tassazione locale la popolazione "percepisca" un disagio tributario e quindi sia più propensa alla fusione per garantirsi una riduzione delle tasse, ma appare altrettanto sostenibile che, anche a fronte di una elevata tassazione locale la comunità locale possa "percepire" meglio in un contesto geografico limitato come le imposte locali vengono trasformate in servizi per la popolazione residente. In questo secondo caso è ipotizzabile che la comunità locale possa non voler condividere (o rischiare di perdere) questi servizi (per i quali paga molto) anche a fronte di un'alta tassazione locale.

L'incidenza delle Entrate tributarie ed Extratributarie consente di distinguere i Comuni in base alla natura dell'Entrate che compongono il loro bilancio comunale. Un incidenza di entrate extratributarie alta è rappresentativa di una elevata capacità dell'amministrazione di riuscire a beneficiare, per una sua vocazione naturale (esempio concessioni geotermiche<sup>79</sup>) oppure per una sua peculiarità (discariche attiva<sup>80</sup>) presente sul territorio, di risorse economiche trasferite da altri soggetti. Nel capitolo cinque (negli outlier rispetto ai costi totali procapite) è emerso che sono soprattutto queste realtà come Peccioli, Civitella Paganico o Radicondoli, quelle amministrazioni locali che fanno sostenere alle loro rispettive comunità i maggiori costi procapite per l'esercizio di tutte le funzioni fondamentali. L'ipotesi è che l'alto livello di entrate extratributarie in bilancio possa rappresentare per la comunità locale una condizione in grado di impattare negativamente sulla propensione alla fusione con altre amministrazioni che non si trovano nella stessa condizione di stabilità finanziaria.

---

<sup>79</sup> E' stimato che per le concessioni geotermiche l'ENEL ha pagato a soli 16 comuni della Toscana oneri per circa 30 milioni di Euro nel 2015.

<sup>80</sup> L'incidenza delle entrate extratributarie del Comune di Peccioli è di oltre il 94% del totale delle Entrate

In **tabella 7.2.** è stato riportato un quadro di riepilogo delle variabili finanziarie, aggiuntive ai costi amministrativi procapite, che sono state esplorate in questa parte al fine di stimare la diversa situazione finanziaria complessiva dei Comuni. La tabella riporta i dati della situazione registrata in ognuna delle quarantotto amministrazioni del gruppo di controllo dei risultati del modello. I Comuni sono stati distinti per gruppo di fusione (proposta di legge) e ordinati al suo interno in senso decrescente sulla base della percentuale di voti favorevoli ottenuti nei referendum consultivi finora svolti in Toscana.

**Tabella 7.2 – Situazione finanziaria dei Comuni che hanno tentato di fondersi**

Comuni	Tasso di Autonomia finanziaria	Tasso di Autonomia tributaria	Incidenza entrate tributarie	Incidenza entrate extra tributarie	% favorevoli	Referendum
CUTIGLIANO	74,38	43,74	58,8	41,2	91,2	SI
ABETONE	88,37	59,41	67,22	32,78	36	NO
AULLA	71,61	51,59	72,04	27,96	71,3	SI
PODENZANA	71,14	47,69	67,05	32,95	40,72	NO
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	72,29	47,63	65,9	34,1	88,58	SI
BAGNONE	59,8	50,67	84,73	15,27	27,53	NO
BIBBIENA	70,58	52,64	74,58	25,42	70,32	SI
MONTEMIGNAIO	75,42	42,09	55,81	44,19	69	SI
CASTEL FOCOGLIANO	72,14	51,5	71,39	28,61	51,24	SI
CASTEL SAN NICCOLÒ	71,18	42,06	59,09	40,91	50,5	SI
CHIUSI DELLA VERNA	74,83	40,02	53,49	46,51	46,26	NO
ORTIGNANO RAGGIOLO	62,2	46,75	75,16	24,84	45,59	NO
POPPI	57,09	39,4	69,03	30,97	41,47	NO
CAPOLONA	61,3	39,8	64,92	35,08	40,68	NO

Comuni	Tasso di Autonomia finanziaria	Tasso di Autonomia tributaria	Incidenza entrate tributarie	Incidenza entrate extra tributarie	% favorevoli	Referendum
SUBBIANO	73,89	47,73	64,6	35,4	31,39	NO
PRATOVECCHIO	69,79	44,65	63,97	36,03	29,37	NO
CHITIGNANO	57,76	39,57	68,51	31,49	26,76	NO
TALLA	63,13	42,5	67,31	32,69	20,46	NO
STIA	61,57	45,59	74,05	25,95	19,31	NO
BORGO A MOZZANO	65,96	42,24	64,05	35,95	58,31	SI
PESCAGLIA	64,12	50,26	78,39	21,61	24,62	NO
CAMPIGLIA MARITTIMA	70,17	35,69	50,86	49,14	76,69	SI
SUVERETO	66,74	47,9	71,77	28,23	17,88	NO
PORTOFERRAIO	71,78	47,09	65,6	34,4	63,64	SI
MARCIANA MARINA	86,42	63,85	73,88	26,12	39,96	NO
MARCIANA	86,17	67,59	78,44	21,56	37,21	NO
RIO NELL'ELBA	86,93	66,74	76,77	23,23	30,75	NO
CAPOLIVERI	81,03	73,67	90,91	9,09	26,72	NO
PORTO AZZURRO	84,3	64,25	76,21	23,79	23,7	NO
CAMPO NELL'ELBA	82,7	68,55	82,89	17,11	23,38	NO
RIO MARINA	77,71	68,9	88,66	11,34	23,15	NO
PALAIA	72,04	49,85	69,2	30,8	65,65	SI
CAPANNOLI	67,62	49,96	73,88	26,12	49,33	NO
PECCIOLI	92,42	5,34	5,78	94,22	46,7	NO

Comuni	Tasso di Autonomia finanziaria	Tasso di Autonomia tributaria	Incidenza entrate tributarie	Incidenza entrate extra tributarie	% favorevoli	Referendum
CASCIANA TERME	71,66	55,97	78,11	21,89	80,2	SI
LARI	74,88	56,71	75,78	24,22	76,93	SI
CASTELFRANCO DI SOPRA	78,53	42,19	53,73	46,27	61,02	SI
PIAN DI SCO	70,59	54,99	77,91	22,09	55,66	SI
CRESPINA	75,25	45,15	59,99	40,01	92,48	SI
LORENZANA	73,37	44,28	60,35	39,65	74,54	SI
FABBRICHE DI VALLICO	43,26	24,12	55,76	44,24	88,97	SI
VERGEMOLI	52,44	19,22	36,65	63,35	69,71	SI
INCISA IN VAL D'ARNO	62,92	35,95	57,14	42,86	71,55	SI
FIGLINE VALDARNO	69,86	38,45	55,03	44,97	70,05	SI
SILLANO	67,68	22,81	33,7	66,3	64,36	SI
GIUNCUGNANO	55,99	29,92	53,44	46,56	63,94	SI
SAN PIERO A SIEVE	65,72	53,38	81,23	18,77	73,98	SI
SCARPERIA	57,19	34,67	60,42	39,38	55,93	SI

Rispetto alla variabile relativa all'autonomia finanziaria, dai dati riportati in **tabella 7.2.**, si evidenzia come in molti casi dove le comunità hanno votato "SI" nel referendum consultivo la percentuale di autonomia finanziaria è più bassa rispetto al valore rilevato nelle

amministrazioni dove invece le comunità hanno votato negativamente. Una eccezione riguarda il caso del Comune di Bagnone dove, a fronte di una autonomia finanziaria di poco inferiore al 60% rispetto alla migliore autonomia finanziaria del Comune di Villafranca in Lunigiana (72,29%), la comunità di Bagnone ha deciso comunque di votare in senso negativo nel referendum.

Inoltre sempre rispetto alla variabile dell'autonomia finanziaria osserva che il valore sia decisamente superiore alla media regionale il valore per alcuni Comuni, i quali registrano un tasso di autonomia finanziaria superiore all'80%, come Peccioli, Marciana Marina, Marciana, Abetone, Rio nell'Elba, Capoliveri, Porto Azzurro e Campo nell'Elba. Si tratta di Comuni piccoli a forte attrattività turistica dove si registrano i valori più alti sia relativamente ai costi amministrativi che totali procapite. Tutti i questi Comuni nell'analisi condotta nel capitolo cinque sono stati considerati outlier. Tutte queste comunità ha rifiutato di fondersi con altre quando sono state consultate nei referendum.

Per quanto riguarda i valori del tasso di autonomia tributaria, dai riportati in **tabella 7.2.**, emerge una situazione più omogenea rispetto a quella registrata per l'autonomia finanziaria. Se escludiamo il caso del Comune di Peccioli, che registra un valore di poco superiore al 5% il che significa che il 95% delle entrate è di tipo extratributario. Le entrate straordinarie di Peccioli sono da imputare alla presenza della discarica di rifiuti sul suo territorio, la quale garantisce annualmente ingenti entrate finanziarie. Anche Peccioli registra un tasso elevato di autonomia finanziaria, è un outlier (capitolo cinque) rispetto ai costi amministrativi procapite e la sua comunità ha votato "NO" nel referendum consultivo sulla fusione.

Nel caso di Bagnone di emerge per la variabile dell'autonomia tributaria una situazione migliore rispetto ai dati registrati nel Comune di Villafranca in Lunigiana: Bagnone presenta un livello superiore al 50% di autonomia tributaria, in buona parte riconducibile (84,77%) ad una tassazione locale. In questo caso è ragionevole ipotizzare che il Comune di Bagnone sia maggiormente autonomo dal punto di vista tributario e che utilizzi buona parte delle imposte locali dei cittadini per erogare i servizi alla comunità locale. Dunque è probabile che la "percezione" dei rischi di perdere questi servizi da parte della comunità di Bagnone (che è anche geograficamente molto isolata) possa essere stata decisiva per l'esito finale.

La variabile utilizzata nel modello "causale" selezionata in questo gruppo è l'incidenza delle entrate extratributarie, la quale risulta correlata (-1) con la variabile dell'entrate tributaria, che è stata per questo esclusa.

### ***Gruppo due. Variabili di stima del contesto sociale e geografico***

Il gruppo due contiene delle variabili che sono rappresentative del contesto sociale, come l'indice di vecchiaia, del contesto geografico come l'indice di asperità morfologica della zona. Tutte queste variabili, se lette insieme, possono concorrere ad evidenziare alcune caratteristiche particolari delle comunità utili per stimarne alcune loro caratteristiche dipendenti dal voto espresso dalle rispettive comunità nei referendum consultivi. Le variabili del gruppo sono:

- 1) indice di vecchiaia della popolazione;
- 2) indice della popolazione attiva;
- 3) indice di asperità morfologica

Nei processi di fusione non concorrono a determinare il successo o l'insuccesso solo le variabili finanziarie ma anche, secondo l'ipotesi multidimensionale proposta in questa tesi, anche elementi come la condizione sociale di alcune comunità, in qualche modo riconducibile al concetto di capitale sociale. Putnam<sup>81</sup> distingue il capitale sociale in grado di caratterizzare alcuni aspetti delle società in questo modo:

- 1) una società con alto capitale sociale e alto livello di tolleranza è una comunità civica;
- 2) se il capitale sociale è alto e il livello di tolleranza è basso è una comunità settaria;
- 3) se capitale sociale è basso e la tolleranza è alta si ha una società individualistica dove ognuno pensa ai fatti suoi;
- 4) se il capitale sociale è basso e la tolleranza è bassa allora è una società anarchica in guerra di tutti contro tutti.

Però egli osserva pure che, generalmente, chi è più attivo nella comunità e ricco di relazioni sociali è anche più tollerante verso i comportamenti anticonvenzionali rispetto agli individui isolati. In questo modo indente indagare in merito alla eventuale presenza di un corpus di

---

<sup>81</sup> PUTNAM R. D. ,(2004) , *“Capitale sociale e individualismo”*, Bologna, Il mulino saggi.

regole ascritte (ma seguite dalla comunità) che possono concorrere a facilitare la collaborazione all'interno delle comunità ed a favorire la nascita di forme di solidarietà, contribuendo a far emergere un forte radicamento identitario tra i soggetti. Il trattato in cui compare il primo accenno al capitale sociale è un articolo del 1916 seguito da un saggio del 1920 di cui è autore lo statunitense Lyda Judson Hanifan<sup>82</sup>, un riformatore scolastico della Virginia occidentale, che già allora sosteneva che il capitale sociale comprenda quei beni intangibili che hanno valore più di ogni altro nella vita quotidiana delle persone, come ad esempio: la buona volontà, l'appartenenza ad organizzazioni, la solidarietà e i rapporti sociali tra individui e famiglie che compongono un'unità sociale. Pizzorno<sup>83</sup> nei suoi studi distingue due tipi di capitale sociale:

- 1) capitale sociale di solidarietà (cioè che deriva dall'appartenenza ad un gruppo);
- 2) capitale sociale di reciprocità (cioè che deriva dalle relazioni sociali).

In sostanza distingue l'elemento relazionale (dipendente dalle reti create nella socializzazione) da quello strutturale (derivato dall'appartenenza ad un gruppo).

Per lo scopo del lavoro non è possibile escludere che la presenza di capitale sociale in alcune comunità locali rappresenti un elemento cruciale tale da determinare gli esiti di una fusione di Comuni. L'identità locale rappresenta un tema molto presente all'interno del dibattito pubblico in materia di fusioni ed è possibile che essa sia spesso utilizzata, anche dove è latente, da parte dei soggetti della stessa comunità locale che si manifestano contro l'ipotesi di fusione, i quali per loro opportunità diventando dei veri e propri "imprenditori del NO". Questi "imprenditori del NO" utilizzano l'identità locale come una delle principali armi a loro disposizione per scongiurare la fusione.

Le motivazioni sopra esposte inducano a considerare di estrarre alcune variabili dalla matrice dati che siano significative del contesto sociale e demografico dei diversi territori, tra cui:

- 1) l'indice di vecchiaia della popolazione;
- 2) l'indice di popolazione attiva;

---

<sup>82</sup> HANIFAN L. J. (1920), *"The Comunity Center"*, Boston, Silver Burdett & Company

<sup>83</sup> PIZZORNO A., (2010), *"Comunità e razionalizzazione"*, Padova, Marsilio

3) l'indice di asperità morfologica in cui geograficamente è ubicato il comune.

Queste variabili potrebbero essere rappresentative di alcune particolari condizioni sociali e geografiche dei territori comunali. La conoscenza di questi elementi può consentire di individuare le priorità di servizi che potrebbero essere maggiormente “percepiti” al momento dell'ipotesi di fusione come rinunce da parte delle popolazioni locali, ad esempio l'incidenza di bambini o l'incidenza di anziani determina una diversa richiesta di servizi sociali da parte della comunità. L'approccio di tipo multicriteriale, a differenza dell'analisi costi benefici, consente di inserire nel modello anche questo tipo di aspetti, non quantificabili dal punto di vista economico e finanziario.

L'indice di vecchiaia è rappresentativo dell'età media della comunità locale e può essere collegato alla tipologia di politiche sociali richieste (percepiti come necessarie) dalla comunità locale, oltre che essere sintomatica della presenza di una comunità che è stanziata sul territorio nel tempo. Una comunità costituita da persone più anziane, con poco ricambio demografico, insediata in un contesto geografico con alto indice di asperità morfologica può rilevare una comunità locale radicata sul territorio e poco propensa a concertare “autonomia” anche in cambio di contributi finanziari.

L'asperità morfologica rappresenta un indice in grado di individuare la presenza di una comunità ubicata in un contesto maggiormente disagiato del punto di vista geografico. Un territorio difficilmente accessibile può aver reso la popolazione maggiormente resistente al cambiamento proprio in funzione delle maggiori difficoltà di collegamento con altre realtà limitrofe. Nelle realtà maggiormente disagiate dal punto di vista geografico il senso di comunità può aver rappresentato un valore cruciale per la loro stessa sopravvivenza negli anni, contribuendo a sviluppare un senso di appartenenza e di tradizione basato su valori storici, culturale ed economici locali, difficilmente paragonabile a ciò che si osserva nelle città urbane. In questi contesti isolati è anche possibile che sia il Comune che surroghe ad una funzione di tipo socio assistenziale, essendo l'amministrazione più vicina alla cittadinanza. Anche quest'ultimo aspetto può essere “percepito” come una perdita in caso si concretizzi la fusione.

Le variabili del gruppo due sono state esplorate per le quarantotto comunità che hanno tentato di fondersi. Valori sono riportati in **tabella 7.3**.

**Tabella 7.3 – Gruppo due. Contesto sociale, geografico e demografico dei Comuni che hanno tentato di fondersi**

Comuni	% favorevoli	IDX vecchiaia	IDX popolazione attiva	IDX asperità morfologica	Referendum
CUTIGLIANO	91,2	368,6	50	88	SI
ABETONE	36	265,6	59,6	86	NO
AULLA	71,3	198,8	72,2	41	SI
PODENZANA	40,7	170,8	65,2	52	NO
VILAFRANCA IN LUNIGIANA	88,6	249,1	63,2	37	SI
BAGNONE	27,5	367,7	30,4	73	NO
BIBBIENA	70,3	158,3	73	56	SI
MONTEMIGNAIO	69	396	49	77	SI
CASTEL FOCOGLIANO	51,2	215,4	69,5	59	SI
CASTEL SAN NICCOLÒ	50,5	238,4	46,6	72	SI
CHIUSI DELLA VERNA	46,3	263,7	79,2	73	NO
ORTIGNANO RAGGIOLO	45,6	239,1	35	71	NO
POPPI	41,5	184,3	71,7	59	NO
CAPOLONA	40,7	140,8	70,7	39	NO
SUBBIANO	31,4	115,9	67,7	60	NO
PRATOVECCHIO	29,4	215,1	87,4	68	NO
CHITIGNANO	26,8	210,8	44,4	69	NO
TALLA	20,5	264,7	43,4	68	NO
STIA	19,3	265,7	53,5	79	NO
BORGO A MOZZANO	58,3	192,3	52,5	62	SI
PESCAGLIA	24,6	194,1	60,4	72	NO
CAMPIGLIA MARITTIMA	76,7	204,1	47,7	16	SI
SUVERETO	17,9	225,3	41,9	27	NO
PORTOFERRAIO	63,6	173,4	72,7	46	SI
MARCIANA MARINA	40	248,8	56,2	50	NO
MARCIANA	37,2	285,1	47,1	63	NO

Comuni	% favorevoli	IDX vecchiaia	IDX popolazione attiva	IDX asperità morfologica	Referendum
RIO NELL'ELBA	30,8	190,5	41,7	52	NO
CAPOLIVERI	26,7	176,2	56,3	46	NO
PORTO AZZURRO	23,7	147,8	87,8	43	NO
CAMPO NELL'ELBA	23,4	179,1	54,5	43	NO
RIO MARINA	23,2	283	48,4	46	NO
PALAIA	65,7	178,1	56,5	36	SI
CAPANNOLI	49,3	137,6	79	16	NO
PECCIOLI	46,7	190,8	54,8	30	NO
CASCIANA TERME	80,2	184,2	67,2	34	SI
LARI	76,9	160,6	57,5	19	SI
CASTELFRANCO DI SOPRA	61	165,3	56,3	59	SI
PIAN DI SCO	55,7	132,8	82,6	48	SI
CRESPINA	92,5	134,7	50,7	10	SI
LORENZANA	74,5	177,7	66,3	26	SI
FABBRICHE DI VALLICO	89	371,7	50	78	SI
VERGEMOLI	69,7	527,3	24,1	84	SI
INCISA IN VAL D'ARNO	71,6	168,7	77,9	34	SI
FIGLINE VALDARNO	70,1	172,4	63,7	37	SI
SILLANO	64,4	278,4	41,5	88	SI
GIUNCUGNANO	63,9	338,3	78,6	79	SI
SAN PIERO A SIEVE	74	180,6	61,8	34	SI
SCARPERIA					SI

In questo caso l'osservazione delle variabili non sembra evidenziare situazioni particolarmente differenti tra i Comuni. I valori delle variabili si distribuiscono in modo simile tra i Comuni che hanno votato negativamente e quelli che invece hanno votato favorevolmente all'ipotesi di fusione. L'unico caso da segnalare riguarda il Comune di Bagnone rispetto al Comune di Villafranca in Lunigiana: il primo presenta una combinazione diversa di tutte e tre le variabili. Nel caso specifico, la comunità di Bagnone risulta essere più anziana, la meno attiva ed ubicata in un contesto geografico che presenta un maggiore indice di asperità morfologica. Dall'analisi finanziaria sui dati di Bagnone (si veda **tabella 7.2.**) emergeva una differenza rispetto all'indice di autonomia finanziaria e l'indice di autonomia tributaria. E' ipotizzabile che dalla combinazione dei dati di **tabella 7.2 e tabella 7.3.** si possa rilevare la presenza di una comunità locale più radicata a Bagnone rispetto a quella residente nel Comune di Villafranca in Lunigiana. In tal senso è possibile spiegare il voto negativo espresso al referendum consultivo della comunità di Bagnone.

Per la costruzione del modello multicriteriale è stata utilizzata la variabile dell'indice di asperità morfologica, come sintomatica di un territorio isolato ed indicatore di un disagio economico della comunità e rappresentativa del secondo gruppo di variabili.

### ***Gruppo tre. Variabili di stima del contesto economico e del sistema produttivo locale***

Il gruppo tre è costituito dalle variabili disponibili nella matrice dati utili a stimare il contesto finanziario economico ed il sistema produttivo locale del Comune. Le variabili utilizzate sono:

- 1) indice di attrattività turistica;
- 2) indice di contesto produttivo;
- 3) ULA (unità di lavoro);
- 4) Indice di crescita demografica ipotizzata

Il modello multicriteriale conterrà alcune variabili in grado di far emergere le caratteristiche particolari del livello locale, soprattutto riconducibili alla presenza sul territorio di risorse economiche che possano essere ridistribuite all'interno della comunità in termini di maggiori servizi. Ad esempio per Peccioli è emersa (**tabella 7.2**) una incidenza delle entrate

extratributarie sul bilancio comunale pari al 95%, a fronte di una incidenza di entrate tributarie del 5%. La discarica del territorio è da considerarsi una risorsa per la comunità di Peccioli che, a fronte di una tassazione bassa, è tra le amministrazioni che spendono complessivamente di più per l'esercizio delle funzioni fondamentali (Peccioli è uno degli outlier individuati nel capitolo cinque per le spese totali procapite).

Esistono anche altre tipologie di "ricchezze locali" che non sono direttamente collegabili ad aspetti di bilancio ma che possono essere considerate comunque in grado di contribuire al benessere collettivo ed allo sviluppo economico della comunità, come ad esempio la vocazione turistica del territorio. Essa è stata stimata con la variabile che misura il numero di presenze annue di turisti. Il turismo rappresenta una ricchezza per alcuni territori in grado di avere un forte impatto su tutto il sistema produttivo locale, oltre che a rappresentare una risorsa economica per le casse comunali dove è stata istituita la tassa di soggiorno locale.

Per l'analisi della vocazione turistica dei territori è stato costruito un indicatore<sup>84</sup> che stima l'incidenza delle presenze turistiche in funzione della dimensione demografica del Comune. L'impatto sul sistema produttivo è diverso nei Comuni più piccoli rispetto ai più grandi, perché i primi aumentano in maniera esponenziale la popolazione stanziale nel territorio per alcuni mesi all'anno e per questo necessitano di infrastrutture tipiche delle realtà molto più grandi. La necessità per i Comuni turistici più piccoli di garantire infrastrutture di livello superiore rispetto alle necessità della sola popolazione residente è determinante per le maggiori spese amministrative e totali da essi sostenuti, ciò è in coerenza con quanto emerso nel capitolo cinque dove gli outlier rispetto alla variabile dei costi amministrativi sono i piccoli Comuni turistici, come Abetone, Rio Marina, Marciana, Capoliveri, Bibbona, San Vincenzo o Forte dei Marmi.

In tal senso anche l'utilizzo del parametro del costo amministrativo procapite per questa tipologia di Comuni risulta fuorviante della reale situazione finanziaria complessiva ed economica del Comune stesso. A conferma della dipendenza della variabile dei costi amministrativi con l'indice di vocazione turistica è stata calcolata la correlazione tra le due variabili.

I valori sono riportati nella **tabella. 7.4.**

---

<sup>84</sup> Indice di attrattività turistica: Presenze turistiche/popolazione residente

**Tabella 7.4 – Correlazione tra attrattività turistica ed i costi amministrativi**

		Costo procapite amministrative	Attrattività turistica	Totale costo procapite
Costo procapite amministrative	Correlazione di Pearson	1	,392**	,815**
	Sig. (2-code)		,000	,000
	N	286	281	286
Attrattività turistica	Correlazione di Pearson	,392**	1	,414**
	Sig. (2-code)	,000		,000
	N	281	282	281
Totale costo procapite	Correlazione di Pearson	,815**	,414**	1
	Sig. (2-code)	,000	,000	
	N	286	281	286

\*\* La correlazione è significativa al livello 0,01 (2-code).

Dai dati riportati in **tabella 7.4.** emerge che la variabile dell'attrattività turistica è correlata significativamente in senso positivo con i costi amministrativi procapite (,392) e con i costi totali procapite per l'esercizio delle funzioni comunali (,414).

Questo conferma che i costi procapite crescono in funzione della maggiore vocazione turistica del territorio, con impatti maggiori nelle realtà più piccole, la dove il totale dei costi amministrativi ed il totale procapite è rapportato alla popolazione residente nel Comune per tutto l'anno.

Oltre alla stima della vocazione turistica il gruppo contiene anche la variabile degli ULA (intesi come Unità di Lavoro Autonomo a tempo pieno) allo scopo di ricavare alcune informazioni sul sistema produttivo locale. I valori degli ULA saranno "pesati" attribuendo un valore<sup>85</sup> maggiore in presenza di una asperità morfologica del territorio più alta.

<sup>85</sup> Per questo scopo è stato creato l'indicatore di contesto socio economico così calcolato:  $(\text{ULA}/\text{popolazione residente}) \cdot (1 - ((\text{Max asperità morfologica} - \text{asperità morfologica})/100))$ . Con questo indicatore, essendo il valore massimo dell'asperità morfologica pari a 88 ed il minimo pari ad 1, avrà un correttore massimo (nel caso di asperità uguale ad 1) pari a 0,13. Ad esempio nel caso di un numero di ULA uguale a 100 su una popolazione di 1000 abitanti, il comune più isolato (con indice di asperità morfologica di 88) registrerà un valore dell'indicatore di 0,1 mentre, con gli stessi parametri, il comune con minore asperità morfologica di tutti (indice di asperità morfologica uguale a 1) avrà un valore dell'indicatore di 0,013, circa 7,69 volte in meno. Questo correttore è stato ritenuto essere un utile per attribuire un maggiore peso relativo ai comuni che si trovano in zone geograficamente

L'utilizzo del sottogruppo delle quarantotto amministrazioni che hanno tentato di fondersi consente calcolare l'ipotetico "salto di scala demografico" prospettato alla comunità locale al momento dell'ipotesi di fusione.

Salti di scala molto ampi amplificano la "percezione" dei rischi connessi alla fusione nelle comunità più piccole, sia da parte della popolazione residente, che degli stakeholders economici che rischiano di perdere potere economico e politico. Questa chiave di lettura è confermata dall'evidenza riportata nel capitolo sei, in risposta al quesito di domanda quattro sulla maggiore propensione dei Comuni a fondersi, dove è emerso che sono le comunità più grandi (con il "salto di scala più contenuto") quelle che hanno maggiore probabilità di votare in senso favorevole alla fusione, mentre, sono soprattutto i Comuni più piccoli (quelli con il "salto di scala" maggiore) quelle che hanno votato negativamente.

Nel capitolo sei tale propensione è stata stimata dall'Odds ratio. Le comunità più grandi rispetto alle altre della stessa proposta di legge di fusione hanno ventotto volte la probabilità in più di votare favorevolmente nel referendum consultivo. L'indicatore di crescita ipotetica è stato calcolato mediante il rapporto tra la popolazione nel nuovo Comune in caso di fusione e la popolazione residente nel comune chiamato al voto.

Di seguito in **tabella 7.5.** è riportato il riepilogativo dei valori relativi ai Comuni che hanno tentato di fondersi. I dati sono stati suddivisi per gruppo di fusione (proposta di legge) e ordinati in base al numero di percentuale di voti favorevoli ottenuti nei referendum consultivi.

**Tabella 7.5 – Gruppo tre. Contesto economico e sistema produttivo locale**

Comuni	ULA	IDX attrattività turistica	IDX Conteso sociale	IDX crescita demografica	Referendum
CUTIGLIANO	229	26,6	14,6	1,4	SI
ABETONE	176	132,4	26,48	3,3	NO

meno accessibili e collegate.

<b>Comuni</b>	<b>ULA</b>	<b>IDX attrattività turistica</b>	<b>IDX Conteso sociale</b>	<b>IDX crescita demografica</b>	<b>Referendum</b>
AULLA	1.255	1,1	16,36	1,2	SI
PODENZANA	131	2,3	8,29	6,2	NO
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	501	1,7	15,98	1,4	SI
BAGNONE	191	1,7	11,48	3,5	NO
BIBBIENA	1.296	1,4	13,92	3,9	SI
MONTEMIGNAIO	58	6,5	11,31	83,9	SI
CASTEL FOCOGLIANO	303	0,6	12,11	14,8	SI
CASTEL SAN NICCOLÒ	317	0,5	13,44	17,4	SI
CHIUSI DELLA VERNA	218	11,5	12,22	23,3	NO
ORTIGNANO RAGGIOLO	65	2,1	8,64	54,2	NO
POPPI	645	12	13,42	7,7	NO
CAPOLONA	523	1,7	14,43	8,8	NO
SUBBIANO	619	3,2	12,58	7,6	NO
PRATOVECCHIO	332	1,9	12,85	15,4	NO
CHITIGNANO	59	1,7	7,52	51,1	NO
TALLA	116	0,8	12,4	42,5	NO
STIA	244	4,6	9,17	16,5	NO
BORGIO A MOZZANO	761	2,3	13,26	1,5	SI
PESCAGLIA	297	1,9	9,49	3	NO
CAMPIGLIA MARITTIMA	1.498	10,7	19,48	1,2	SI
SUVERETO	485	20,7	24,89	5,2	NO

<b>Comuni</b>	<b>ULA</b>	<b>IDX attrattività turistica</b>	<b>IDX Conteso sociale</b>	<b>IDX crescita demografica</b>	<b>Referendum</b>
PORTOFERRAIO	1.497	49,8	18,26	2,7	SI
MARCIANA MARINA	316	58,8	22,44	16,1	NO
MARCIANA	290	115,5	16,54	14,3	NO
RIO NELL'ELBA	95	65,5	11,01	26,7	NO
CAPOLIVERI	577	229,2	21,72	8,3	NO
PORTO AZZURRO	513	42,8	19,41	8,2	NO
CAMPO NELL'ELBA	639	119,3	20,41	6,9	NO
RIO MARINA	247	56,1	15,8	14,1	NO
PALAIA	431	14,6	14,34	3,4	SI
CAPANOLI	494	0,6	13,7	2,5	NO
PECCIOLI	524	5,7	16,79	3,2	NO
CASCIANA TERME	411	9	17,46	3,4	SI
LARI	1.119	1,3	21,6	1,4	SI
CASTELFRANCO DI SOPRA	306	2,8	12,95	3,1	SI
PIAN DI SCO	594	0,9	12,94	1,5	SI
CRESPINA	509	3,8	22	1,3	SI
LORENZANA	130	3,6	17,61	4,4	SI
FABBRICHE DI VALLICO	39	3,3	8,7	1,7	SI
VERGEMOLI	30	3,0	9,54	2,5	SI
INCISA IN VAL D'ARNO	524	4,2	12,75	3,7	SI
FIGLINE VALDARNO	1.975	24,8	17,73	1,4	SI

Comuni	ULA	IDX attrattività turistica	IDX Conteso sociale	IDX crescita demografica	Referendum
SILLANO	68	1,7	10	1,7	SI
GIUNCUGNANO	67	10,4	15,64	2,5	SI
SAN PIERO A SIEVE	399	26,2	42,44	6,4	SI
SCARPERIA	736	8	13,38	1,2	SI

Dai dati riportati in **tabella 7.5.** emerge che sono le comunità residenti nei Comuni con maggiore indice di attrattività turistica ed indicatore di contesto sociale economico elevato, quelle che in misura maggiore hanno rifiutato l'ipotesi di fusione: Abetone rispetto a Cutigliano, oppure Suvereto rispetto a Campiglia Marittima o i Comuni più piccoli ma più attrattivi dell'Isola dell'Elba rispetto a Portoferraio.

Le comunità residenti nei Comuni più piccoli e dotati di ingenti risorse economiche da redistribuire sul territorio sono le meno propense alla fusione perché la "percezione" della popolazione locale sull rischio di perdere, o condividere anche in parte queste risorse con altri territori è determinante per l'esito della consultazione referendaria.

Come variabili di input del modello "causale" sono state scelte come rappresentative del gruppo tre le variabili dell'attrattività turistica, ULA e della crescita ipotetica demografica.

***Le sette variabili di input scelte: attrattività turistica, asperità morfologica, crescita ipotetica demografica, entrate extratributarie, ULA***

La scelta delle variabili da inserire nel modello multicriteriale per rispondere all'ipotesi Hp 0 di domanda cinque, secondo la quale esistono altre variabili, aggiuntive ai costi amministrativi e totali procapite, che sono (insieme) in grado di spiegare la diversa propensione di alcuni territori a favorire le fusioni nei referendum, deve sottostare ai vincoli derivati dall'utilizzo di un sottogruppo limitato a quarantotto osservazioni, costituito dai

Comuni che hanno svolto il referendum consultivo in Toscana. Su di esse è stata effettuata la clusterizzazione per creare cinque gruppi. Le variabili scelte sono sette variabili:

- 1) Incidenza entrate Extratributarie. Rappresentative del primo gruppo rappresentativo della situazione finanziaria complessiva del Comune.
- 2) Asperità morfologica. Rappresentativa del secondo gruppo sul contesto sociale geografico in cui si inserisce il Comune.
- 3) Indice di Crescita ipotetica, Indice di attrattività turistica, Indice di vitalità del contesto, Costi amministrativi e Totali procapite. Rappresentative del gruppo tre che stima il contesto economico e produttivo locale del Comune.

Queste sette variabili sono state utilizzate per costruire il modello multicriteriale “causale” con il quale è stata operata la clusterizzazione dei quarantotto Comuni Toscani che hanno finora tentato di fondersi.

Lo scopo è di dimostrare che nei Comuni che si “somigliano” (stesso cluster) per caratteristiche (rispetto alle variabili selezionate), le comunità sono maggiormente propense votare favorevolmente nei referendum consultivi. Diversamente se le amministrazioni appartengono a cluster diversi (non si assomigliano per caratteristiche) le fusioni falliscono.

I risultati della clusterizzazione sono stati verificati osservando ex post l’esito dei referendum consultivi svolti in Toscana fino a fine 2015.

### ***La segmentazione della popolazione in cinque cluster.***

La somiglianza delle amministrazioni rispetto alle variabili selezionate è stata verificata con la divisione in cluster del sottogruppo oggetto dell’analisi, costituito dalle quarantotto amministrazioni che hanno finora svolto il referendum consultivo sull’ipotesi di fusione. L’appartenenza ad un cluster di una amministrazione è determinato dalla sua maggiore “somiglianza” alle caratteristiche simili con gli altri membri di quel gruppo. In tal modo è possibile trovare le amministrazioni che maggiormente si assomigliano dentro lo stesso cluster, mentre quelle che non si assomigliano sono inserite in cluster diversi. Il risultato dell’analisi, in linea con i criteri scelti, evidenzia una elevata omogeneità interna al gruppo (intra-cluster) ed un’alta eterogeneità tra gruppi distinti (inter-cluster).

Il punto di partenza per la suddivisioni è la disponibilità di N dati e di P variabili. Tali dati sono rappresentati in forma di matrice  $N \times P$ . E' stato riportato in **tabella 7.6.**, il quadro complessivo delle variabili scelte dove sono stati evidenziati i valori delle quarantotto osservazioni del sottogruppo di analisi. I dati contenuti nella tabella così costruita rappresentano i valori della tabella  $48 \times 7^{86}$  su cui è stata effettuata la suddivisione in cluster.

**Tabella 7.6. – Matrice dati per la clusterizzare operata nel modello “causale”**

Comuni	Costo procapite amm.vo	Totale costo procapite	Incidenza extra tributarie	Atrattività turistica	Contesto sociale	Asperità morfologica	Crescita ipotizzata	Referendum
CUTIGLIANO	652,91	1.248,44	41,20	26,6	14,60	88	1,4	SI
ABETONE	1.113,20	2.397,70	32,78	132,4	26,48	86	3,3	NO
AULLA	230,96	624,27	27,96	1,1	16,36	41	1,2	SI
PODENZANA	256,69	545,69	32,95	2,3	8,29	52	6,2	NO
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	371,34	762,52	34,10	1,7	15,98	37	1,4	SI
BAGNONE	565,22	1.018,39	15,27	1,7	11,48	73	3,5	NO
BIBBIENA	186,20	498,95	25,42	1,4	13,92	56	3,9	SI
MONTEMIGNAIO	650,61	1.356,05	44,19	6,5	11,31	77	83,9	SI
CASTEL FOCOIGNANO	247,54	619,68	28,61	0,6	12,11	59	14,8	SI
CASTEL SAN NICCOLÒ	261,47	945,90	40,91	0,5	13,44	72	17,4	SI
CHIUSI DELLA VERNA	365,31	820,75	46,51	11,5	12,22	73	23,3	NO
ORTIGNANO	339,20	779,89	24,84	2,1	8,64	71	54,2	NO
POPPI	195,02	833,38	30,97	12,0	13,42	59	7,7	NO

<sup>86</sup> Nel nostro caso essa è composta da  $7 \times 48$

<b>Comuni</b>	<b>Costo procapite annuo</b>	<b>Totale costo procapite</b>	<b>Incidenza extra tributarie</b>	<b>Attrattività turistica</b>	<b>Contesto sociale</b>	<b>Asperità morfologica</b>	<b>Crescita ipotizzata</b>	<b>Referendum</b>
CAPOLONA	189,59	724,17	35,08	1,7	14,43	39	8,8	NO
SUBBIANO	205,36	506,97	35,40	3,2	12,58	60	7,6	NO
PRATOVECCHIO	196,66	719,43	36,03	1,9	12,85	68	15,4	NO
CHITIGNANO	310,14	665,20	31,49	1,7	7,52	69	51,1	NO
TALLA	347,20	775,53	32,69	0,8	12,40	68	42,5	NO
STIA	265,28	687,84	25,95	4,6	9,17	79	16,5	NO
BORGO A MOZZANO	301,57	688,98	35,95	2,3	13,26	62	1,5	SI
PESCAGLIA	223,84	570,28	21,61	1,9	9,49	72	3,0	NO
CAMPIGLIA MARITTIMA	241,01	613,45	49,14	10,7	19,48	16	1,2	SI
SUVERETO	256,15	668,55	28,23	20,7	24,89	27	5,2	NO
PORTOFERRAIO	263,63	769,55	34,40	49,8	18,26	46	2,7	SI
MARCIANA MARINA	651,37	1.110,32	26,12	58,8	22,44	50	16,1	NO
MARCIANA	847,86	1.349,43	21,56	115,5	16,54	63	14,3	NO
RIO NELL'ELBA	1.241,80	1.736,24	23,23	65,5	11,01	52	26,7	NO
CAPOLIVERI	452,96	1.043,26	9,09	229,2	21,72	46	8,3	NO
PORTO AZZURRO	392,82	732,47	23,79	42,8	19,41	43	8,2	NO
CAMPO NELL'ELBA	489,13	1.023,97	17,11	119,3	20,41	43	6,9	NO
RIO MARINA	577,05	1.001,28	11,34	56,1	15,80	46	14,1	NO
PALAIÀ	290,60	563,71	30,80	14,6	14,34	36	3,4	SI
CAPANNOLI	233,31	499,92	26,12	0,6	13,70	16	2,5	NO
PECCIOLI	883,64	1.837,01	94,22	5,7	16,79	30	3,2	NO

Comune	Costo procapite ann. VO	Totale costo procapite	Incidenza extra tributarie	Attrattività turistica	Contesto sociale	Asperità morfologica	Crescita ipotizzata	Referendum
CASCIANA TERME	297,97	558,81	21,89	9,0	17,46	34	3,4	SI
LARI	300,16	695,57	24,22	1,3	21,60	19	1,4	SI
CASTELFRANCO DI SOPRA	219,71	757,01	46,27	2,8	12,95	59	3,1	SI
PIAN DI SCO			22,09	0,9	12,94	48	1,5	SI
CRESPINA	318,24	769,26	40,01	3,8	22,00	10	1,3	SI
LORENZANA	353,76	650,25	39,65	3,6	17,61	26	4,4	SI
FABBRICHE DI VALLICO	774,94	1.118,56	44,24	3,3	8,70	78	1,7	SI
VERGEMOLI	799,74	1.397,75	63,35	0,0	9,54	84	2,5	SI
INCISA IN VAL D'ARNO	226,98	690,84	42,86	4,2	12,75	34	3,7	SI
FIGLINE VALDARNO	178,24	641,41	44,97	24,8	17,73	37	1,4	SI
SILLANO	388,08	939,70	66,30	1,7	10,00	88	1,7	SI
GIUNCUGNANO	446,76	818,14	46,56	10,4	15,64	79	2,5	SI
SAN PIERO A	221,46	594,29	18,77	26,2	42,44	34	6,4	SI
SCARPERIA	268,47	638,79	39,38	8,0	13,38	47	1,2	SI

Per effettuare la suddivisione in clusterizzazione è stato utilizzato all' algoritmo TwoStep del programma di statistica di SPSS ver. 21. L'analisi cluster TwoStep è uno strumento di esplorazione che consente di rilevare raggruppamenti naturali, o cluster, all'interno di una

matrice dati definita, che non sarebbero altrimenti evidenti. L'algoritmo utilizzato da questa procedura presenta diverse funzioni che lo differenziano dalle tecniche di raggruppamento tradizionali in quanto consente di trattare variabili sia continue che discrete, oltre che consentire la possibilità di scegliere il numero dei cluster. Per quanto riguarda le misure di distanza tra le variabili per calcolare l'appartenenza ai cluster, tra le varie opzioni possibili, è stato utilizzato il test di "verosimiglianza logaritmica", mentre il numero di cluster è stato forzato a cinque per garantire un migliore livello di analisi. Un'altra caratteristica del test riguarda la verifica sulla qualità interna dei dati, con cui si rileva se la procedura può intendersi robusta rispetto alle violazioni delle ipotesi di indipendenza e delle ipotesi di distribuzione.

L'algoritmo si basa su un modello di classificazione di tipo centroide. Si applica solo a variabili quantitative e lavora non tanto sulla matrice delle distanze quanto sui singoli vettori di osservazione e ricalcola<sup>87</sup> la matrice delle distanze partendo non dalle distanze precedenti ma dai baricentri di ciascun cluster. Di seguito in **tabella 7.7** sono riportati i dati elaborati dall'algoritmo Twostep di SPSS ver. 21 del modello multicriteriale "causale" basato sulle sette variabili di input.

**Tabelle 7.7. – Distribuzione dei cluster**

		N	% di combinati	% del totale
Cluster	1	3	6,4%	1,0%
	2	5	10,6%	1,7%
	3	18	38,3%	6,3%
	4	4	8,5%	1,4%
	5	17	36,2%	5,9%
	Combinati	47	100,0%	16,4%
Casi esclusi		240		83,6%
Totale		287		100,0%

<sup>87</sup> Per ogni gruppo (anche composto da una sola unità) si calcola il baricentro (o individuo medio, cioè un elemento che come modalità delle diverse variabili, presenta le modalità medie del gruppo). La distanza tra un'unità e un gruppo (o tra due gruppi) e' calcolata come distanza tra i baricentri.

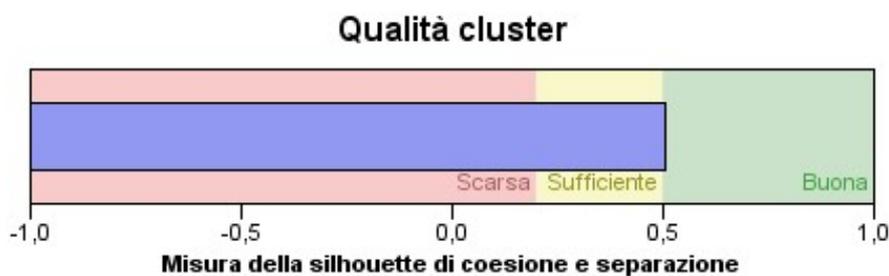
Dai dati contenuti nella **tabella 7.7** si rileva che il numero dei cluster è pari a cinque. Il totale degli elementi trattati è 47, il cluster più popoloso è risultato essere il numero 3 che conta diciotto elementi (il 38,3%), mentre il meno popoloso è il cluster 1 con soli tre elementi (6,4% della popolazione).

L'appartenenza a cluster popolati significa che rispetto alle variabili di input esiste un numero maggiore di amministrazioni che si assomigliano rispetto agli altri cluster. Questo è il caso di cluster 3 e 5. Soltanto in questi due raggruppamenti risultano essere inclusi oltre il 74% dei Comuni della Toscana, diversamente l'appartenenza ai cluster numericamente meno popolati è sintomatico di caratteristiche "diverse" di queste amministrazioni rispetto alla maggioranza degli altri Comuni toscani inclusi in quelli più grandi. Questo è il caso dei clusters 1,2 e 4.

Per quanto riguarda i risultati del test di attendibilità e di robustezza del modello, anche in questo caso è stato utilizzato lo strumento di verifica interno all'algoritmo di SPSS ver. 21. Il risultato test effettuato si dimostra soddisfacente in quanto riporta un valore molto vicino al buono, risultando sufficiente per effettuare l'analisi multicriteriale. Il risultato del test di robustezza del modello "causale" con sette variabili di input e con la suddivisione forzata a cinque cluster è riportato nella **figura 7.1.** qui sotto rappresentata.

**Tabella 7.1. – Riepilogo del modello**

<b>Algoritmo</b>	TwoStep
<b>Input</b>	7
<b>Cluster</b>	5



Il riepilogo del modello “causale” mostra una misura della silhouette<sup>88</sup> di coesione e separazione dei cluster di diverso colore per indicare risultati scarsi (rosa), discreti (giallo) o buoni (verde). Nella visualizzazione “Riepilogo del modello”, un risultato buono equivale a dati che rispecchiano una classificazione ragionevole o forte indizio di una struttura di cluster, un risultato discreto rispecchia la classificazione di indizio buono ed un risultato scarso corrisponde alla classificazione di assenza di indizio significativo. La figura consente di verificare rapidamente la buona qualità dei dati a disposizione.

Un'altra funzione dell'algoritmo è la rappresentazione grafica del “predittore”. Esso indica in modo visivo i “pesi” attribuiti dal sistema di calcolo alle variabili di input inserite nel modello, e utilizzati dal programma per determinare il grado di “somiglianza” o la “diversità” dei Comuni nei cinque cluster. Il predittore più in alto è quello che è risultato essere quello maggiormente significativo per discriminare l'appartenenza ai cluster, mentre l'ultimo della lista rappresenta la caratteristica che riesce a descrivere meno la suddivisione operata.

L'elaborazione consente di verificare che il maggior peso per la suddivisione in gruppi è stato attribuito al livello di crescita ipotetica. Essa è espressa mediante il rapporto tra la popolazione residente e la popolazione ipotetica, a seguire il totale dei costi procapite per l'esercizio delle funzioni obbligatorie, l'indice di asperità morfologica, il costo procapite sostenuto dalle comunità per il funzionamento dell'amministrazione e l'attrattività turistica. Queste sono le variabili che discriminano l'appartenenza delle amministrazioni ai diversi gruppi con un valore di oltre lo 0,5, risultando significative per la suddivisione in gruppi.

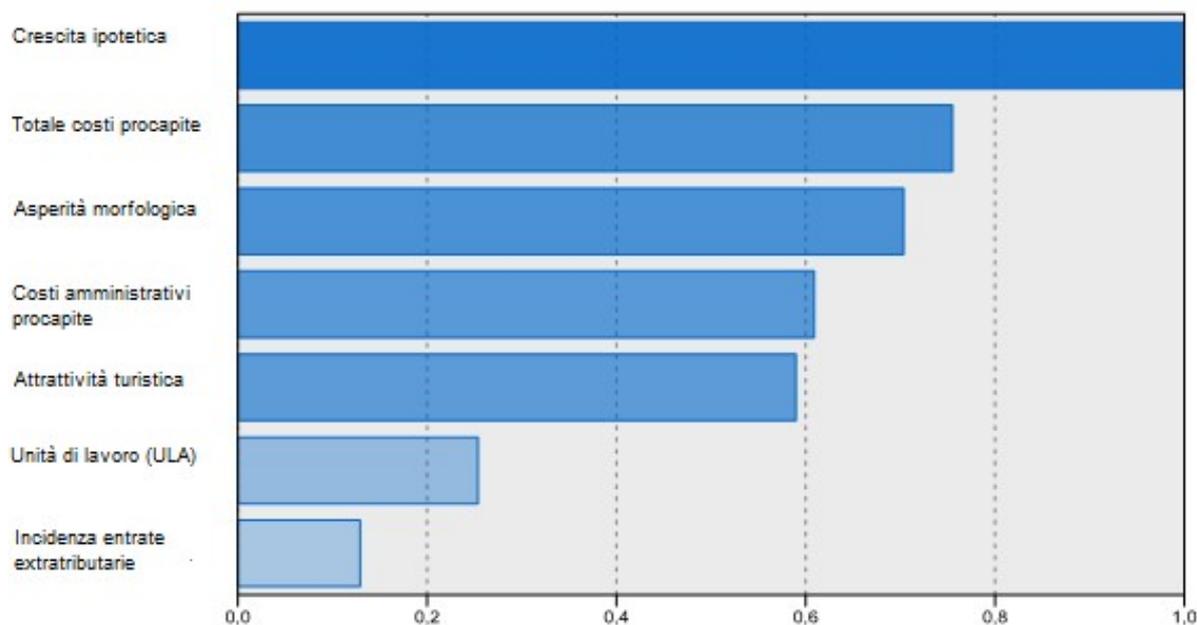
A livello più basso troviamo l'indice di vitalità del contesto stimato dalla variabile degli ULA e l'incidenza delle entrate extratributarie, per i quali, a parte casi eccezionali come Peccioli, nelle altre amministrazioni analizzate nel modello “causale” si registrano valori molto omogenei.

Il risultato del predittore per il modello multicriteriale “causale” è riportato nella **figura 7.2**, qui sotto rappresentata.

---

<sup>88</sup> La misura della silhouette viene calcolata su tutti i record,  $(B-A) / \max(A,B)$ , dove A è la distanza del record dal centro del relativo cluster e B è la distanza del record dal centro del più vicino cluster a cui non appartiene. Un coefficiente di silhouette pari a 1 indica che tutti i casi si trovano direttamente in corrispondenza dei centri dei relativi cluster. Un valore pari a -1 indica che tutti i casi si trovano in corrispondenza dei centri di altri cluster. Il valore 0 indica, in media, che i casi sono equidistanti tra il centro del rispettivo cluster e il cluster più vicino.

**Figura 7.2 – Predittore del modello multicriteriale “causale” con sette variabili**



Per rispondere all'ipotesi Hp 0 di Domanda cinque, secondo la quale sono le amministrazioni che maggiormente si assomigliano per caratteristiche (rispetto alle variabili di input) quelle che hanno maggiore probabilità di fondersi, i risultati della suddivisione in cluster sono stati verificati osservando ex post gli esiti referendari svolti in Toscana.

Se la suddivisione darà esito positivo osserveremo che si sono fuse le amministrazioni appartenenti al medesimo cluster (che si assomigliano per caratteristiche), mentre in caso di amministrazioni appartenenti a cluster diversi (che non si assomigliano per caratteristiche) la fusione sarà fallita per il voto negativo espresso da una comunità locale.

***Le variabili del modello “causale” spiegano l’85% dei casi. Dodici su quattordici***

Per verificare se le variabili contenute nel modello multicriteriale sono in grado di riuscire a spiegare la maggiore vocazione di alcune comunità a votare “SI” al referendum consultivo in materia di fusione, i risultati della suddivisione in clusterizzazione sono stati analizzati osservando gli esiti dei referendum consultivi finora svolti in Toscana.

Le variabili in grado di spiegare l’85% dei referendum finora svolti in Toscana sono quelle utilizzate come input del modello “causale”: costo procapite funzioni amministrative, totale costo procapite, incidenza delle entrate extratributarie, indice di asperità morfologica, indice

di attrattività turistica, indice di vitalità contesto economico, crescita dimensionale ipotizzata.

Il modello risponde correttamente in dodici casi su quattordici (85%). In sette casi su sette (100%) di fusione riuscita per il voto positivo di entrambe le comunità coinvolte al referendum, le amministrazioni appartengono allo stesso gruppo (si assomigliano rispetto alle variabili di input del modello “causale”).

Nel caso di fusioni fallite il modello risponde correttamente in sei casi su otto (75%), con le uniche eccezioni dei casi di Suvereto – Campiglia Marittina e Borgo a Mozzano – Pescaglia. In questi sei casi le amministrazioni appartengono a cluster diversi (non si assomigliano rispetto alle variabili di input). Di seguito in **tabella 7.7** è riportato, per ogni amministrazione analizzata il cluster di appartenenza.

**Tabella 7.8. – Verifica della divisione in cluster. Modello “causale”**

COMUNE	GRUPPO	CLUSTER	FUSIONE	MODELLO
ABETONE	A	1	NO	
CUTIGLIANO	A	3		
PODENZANA	B	3	NO	
AULLA	B	5		
BAGNONE	C	3	NO	
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	C	5		
BIBBIENA	D	3	NO	
CASTEL FOCOGLIANO	D	3		
CASTEL SAN NICCOLÒ	D	3		
CHIUSI DELLA VERNA	D	3		
POPPI	D	3		
PRATOVECCHIO	D	3		
STIA	D	3		
SUBBIANO	D	3		
CHITIGNANO	D	4		
MONTEMIGNAIO	D	4		
ORTIGNANO RAGGIOLO	D	4		

COMUNE	GRUPPO	CLUSTER	FUSIONE	MODELLO
TALLA	D	4		
CAPOLONA	D	5		
BORGO A MOZZANO	E	3	NO	
PESCAGLIA	E	3		
CAMPIGLIA MARITTIMA	F	5	NO	
SUVERETO	F	5		
CAMPO NELL'ELBA	G	1	NO	
CAPOLIVERI	G	2		
MARCIANA	G	2		
MARCIANA MARINA	G	2		
RIO MARINA	G	2		
RIO NELL'ELBA	G	2		
PORTO AZZURRO	G	5		
PORTOFERRAIO	G	5		
PECCIOLI	H	1	NO	
CAPANNOLI	H	5		
PALAIA	H	5		
CASCIANA TERME	I	5	SI	
LARI	I	5		
CASTELFRANCO DI SOPRA	L	3	SI	n.r.
PIAN DI SCO	L	n.r		
CRESPINA	M	5	SI	
LORENZANA	M	5		
FABBRICHE DI VALLICO	N	3	SI	
VERGEMOLI	N	3		
FIGLINE VALDARNO	O	5	SI	
INCISA IN VAL D'ARNO	O	5		
GIUNCUGNANO	P	3	SI	
SILLANO	P	3		

COMUNE	GRUPPO	CLUSTER	FUSIONE	MODELLO
SAN PIERO A SIEVE	Q	5	SI	
SCARPERIA	Q	5		

Legenda:



fallito



corretto

Complessivamente il modello multicriteriale “causale” con sette variabili di input riesce a spiegare dodici casi di fusione su quattordici grazie alla suddivisione in cluster dei Comuni (oltre l’85% dei casi).

Dai dati riportati in **tabella 7.8.** emerge che il primo modello multicriteriale “causale” ha funzionato in tutti e sei casi di fusione riuscita per il voto favorevole di entrambe le comunità nel referendum consultivo (le amministrazioni si assomigliano per caratteristiche appartengono allo stesso cluster).

Nei casi di fusione fallita il modello funziona in sei casi su otto, in quanto le amministrazioni sono state incluse in cluster diversi (quindi non si assomigliano rispetto alle variabili di input del modello). Il modello fallisce solo nei casi di Borgo a Mozzano – Pescaglia e Campiglia Marittima – Suvereto, che sono stati trattati a parte andando ad analizzare le peculiarità dei loro processi di fusione nella parte finale del capitolo sette.

Inoltre emerge la ricorrenza dei cluster 3 e 5, in quanto tutte le amministrazioni che alla fine si sono fuse per il voto favorevole delle rispettive comunità appartengono ad uno di questi gruppi. Questi gruppi sono anche quelli numericamente più popolosi. Questo significa che le amministrazioni di questi gruppi presentano caratteristiche simili con molte altre amministrazioni della Toscana. Il cluster 3 contiene diciotto amministrazioni su quarantasette ed il cluster 5 contiene diciassette amministrazioni su quarantasette. Insieme i due cluster sono rappresentativi del 75% dell’intero sottogruppo di analisi composto dalle quarantotto amministrazioni che hanno svolto il referendum consultivo in materia di fusione.

Le comunità delle amministrazioni che presentano caratteristiche simili alla maggioranza delle altre amministrazioni (inserite nei cluster numericamente più popolosi) sono quelle che rispondono prevalentemente in maniera favorevole al referendum consultivo in materia di fusioni, mentre, le comunità incluse nei cluster di dimensione ridotta (cluster 1 e 2), che non

hanno in Toscana molte altre amministrazioni con caratteristiche simili (data la loro attrattività turistica e ricchezza dei territori), se chiamate ad esprimersi nei referendum consultivi rifiutano sempre l'ipotesi di fusione.

I risultati del modello "causale" consentono di accettare l'ipotesi  $H_0$  di domanda cinque, secondo la esistono altre variabili in grado di spiegare la maggiore propensione di alcuni territori alla fusione rispetto ad altri. Queste variabili sono quelle utilizzate come input del modello "causale": costo procapite funzioni amministrative, totale costo procapite, incidenza delle entrate extratributarie, indice di asperità morfologica, indice di attrattività turistica, indice di vitalità contesto economico, crescita dimensionale ipotizzata.

Nel paragrafo successivo l'analisi è stata estesa a tutte le 287 osservazioni. Questo consentirà di effettuare l'estrazione della matrice dati delle componenti principali. L'unico vincolo imposto dalla scelta, derivata dal fatto che non possiamo disporre dell'indicatore di crescita ipotetica della popolazione in caso di fusione.

## **2.2. Il modello delle "componenti principali" e la sua efficacia**

La popolazione di analisi in questo modello multicriteriale è composta da 287 Comuni ed è sufficientemente ampia per effettuare l'estrazione delle componenti principali (PCA). Lo scopo di questa metodologia di analisi è ridurre il numero di fattori per osservare la presenza di variabili latenti che possano spiegare la maggiore propensione alla fusioni dimostrata da alcune comunità rispetto ad altre.

L'estrazioni delle componenti principali ha mostrato l'esistenza di cinque variabili latenti nella matrice dati, che sono risultate significative ed in grado di rappresentare oltre il 74% della variabilità rilevata nella distribuzione. Le variabili estratte, a cui è stata attribuita una "etichetta" per spiegare l'aspetto principale, sono le seguenti:

- 1) Struttura sociale locale. Costituita dall'indice di vecchiaia della popolazione, l'indice di dipendenza degli anziani, l'indice di ricambio della popolazione.
- 2) Contesto demografico locale. Costituita dalla popolazione residente, il tasso di pendolarismo giornaliero, la dinamica demografica registrata nel lungo periodo.
- 3) Capacità finanziaria della comunità. Costituita dal totale dei costi procapite, costi amministrativi procapite, ma anche da, l'attrattività turistica ed autonomia finanziaria.

- 4) Capacità tributaria locale. Costituita dal tasso di autonomia tributaria e dall'incidenza delle entrate extra tributarie in bilancio
- 5) Contesto geografico della zona. Costituito dall'asperità morfologica e dal numero di ULA presenti sul territorio.

In questo caso il modello delle componenti principali ha funzionato in undici casi su quattordici. In particolare rispetto al modello "causale" il test di verifica sugli esiti referendari ha fallito per la fusione (completata) tra San Piero a Sieve – Scarperia, che sono risultati inseriti in cluster diversi. Anche in questo caso, come in quello del modello "causale", la verifica dei risultati sul gruppo di controllo (quarantotto amministrazioni che hanno svolto il referendum) fallisce per le coppie Suvereto – Campiglia Marittima e Borgo a Mozzano – Pescaglia. Questi casi sono stati trattati a parte andando a ricercare sulla stampa locale alcune informazioni in grado di spiegare gli aspetti "particolari" sullo svolgimento del loro processo di fusione.

Nei restanti undici casi su quattordici (78%) il modello delle componenti principali funziona correttamente, in quanto nelle fusioni riuscite si osserva che entrambe le amministrazioni coinvolte nella proposta appartengono allo stesso cluster (si assomigliano rispetto alle componenti principali), mentre nelle fusioni non riuscite per il voto negativo di una comunità locale le amministrazioni appartengono a cluster diversi (non si assomigliano rispetto alle componenti principali).

L'analisi delle componenti principali (detta anche PCA oppure CPA) è una tecnica utilizzata nell'ambito della statistica multivariata per la semplificazione dei dati d'origine. Lo scopo primario di questa tecnica è la riduzione di un numero più o meno elevato di variabili (rappresentanti altrettante caratteristiche del fenomeno analizzato) in alcune variabili latenti.

L'analisi così operata ha come scopo quello di individuare le dimensioni soggiacenti alla struttura dei dati, dimensioni intese a riassumere l'intreccio di relazioni di "interdipendenza" tra le variabili originarie. Il modello dispone di una matrice di dati di dimensione  $N \times M$  con tutte variabili quantitative, l'PCA consentirà di sostituire alle variabili originali un nuovo insieme di variabili chiamate componenti principali, che dovranno essere interpretate, ma altro non sono che le combinazioni lineari delle variabili di partenza.

La matrice  $287 \times 17$  di partenza è composta da 287 osservazioni e dalle diciassette variabili presenti nella matrice dati che si riferiscono tutte a dati quantitativi.

Una operazione preliminare da effettuare è osservare la qualità dei dati della matrice attraverso il test di KMO (test di adeguatezza campionaria di Keiser-Meyer-Olkin e del test di sfericità di Bartlett). Entrambi i test sono stati effettuati attraverso il programma statistico di SPSS ver. 21.

Di seguito in **tabella 7.9** sono riportati i dati di sintesi dei test effettuati per valutare la fattibilità dell'analisi delle componenti principali.

**Tabella 7.9 – Test KMO e di Bartlett sulla matrice dati**

Misura di adeguatezza campionaria KMO (Keiser Meyer Olkin).		<b>,685</b>
Test di sfericità di Bartlett	df	136
	Sig.	<b>,000</b>

Dai test emerge che il test KMO è sufficiente ( $> 0,60$ ) per proseguire con l'analisi fattoriale delle componenti principali e che il test di Bartlett è significativo (000). Con queste premesse è possibile effettuare la ricerca delle componenti principali per operare la divisione in cluster.

L'estrazione delle componenti principali è stata effettuata con SPSS ver. 21 sulla base della matrice di correlazione di 287 X 17, la cui tabella di comunalità è stata riportata in **tabella 7.10**.

La comunalità esprime la proporzione della varianza di ogni variabile riprodotta da un certo numero di componenti. Essendo una proporzione, essa varia tra zero e uno indica quanta varianza è stata persa in ciascuna variabile.

**Tabella 7.10. – Comunalità della distribuzione della matrice dati**

Variabile	Iniziale	Estrazioni
Tasso di autonomia finanziaria	1,000	,490
Tasso di Autonomia tributaria	1,000	,920
Incidenza entrate extratributarie	1,000	,887
Popolazione residente	1,000	,938
Dinamica demografica lungo periodo	1,000	,631
Pendolarismo per lavoro o studio fuori Comune	1,000	,806
IDX vecchiaia	1,000	,867
IDX dipendenza anziani	1,000	,796
IDX dipendenza bambini	1,000	,687
IDX dipendenza ricambio	1,000	,736
IDX popolazione attiva	1,000	,697
Asperità morfologica	1,000	,821
Costo procapite amministrativo	1,000	,768
Totale costo procapite	1,000	,858
Attrattività turistica	1,000	,631
Unità di lavoro (ULA)	1,000	,822
Numero di frazioni del comune	1,000	,211

L'analisi rileva una cumulabilità discreta per tutte le variabili. I valori più bassi si registrano solo per il numero delle frazioni (,221) e per il tasso di autonomia finanziaria (,490), mentre valori molto alti si registrano per tutte le altre variabili, in particolare per la popolazione residente (,938), autonomia tributaria (,920), incidenza delle entrate extratributarie (,887) e indice di vecchiaia (,867). In questa fase sono state utilizzate tutte le variabili a disposizione nella matrice dati per eseguire l'estrazione delle componenti principali.

### ***Le variabili di Input del modello. Cinque di componenti principali estratte***

Per la selezione del numero di componenti da utilizzare nel modello “delle componenti principali” sono stati utilizzati gli autovalori elaborati dal sistema SPSS che registrano un risultato superiore ad 1.

L'estrazione è stata successivamente verificata andando ad osservare la curvatura all'interno del relativo grafico decrescente degli autovalori. Ciò consentirà di vedere se in corrispondenza del valore “1” (riportato nell'ascissa) corrisponde un appiattimento della curvatura della linea del grafico.

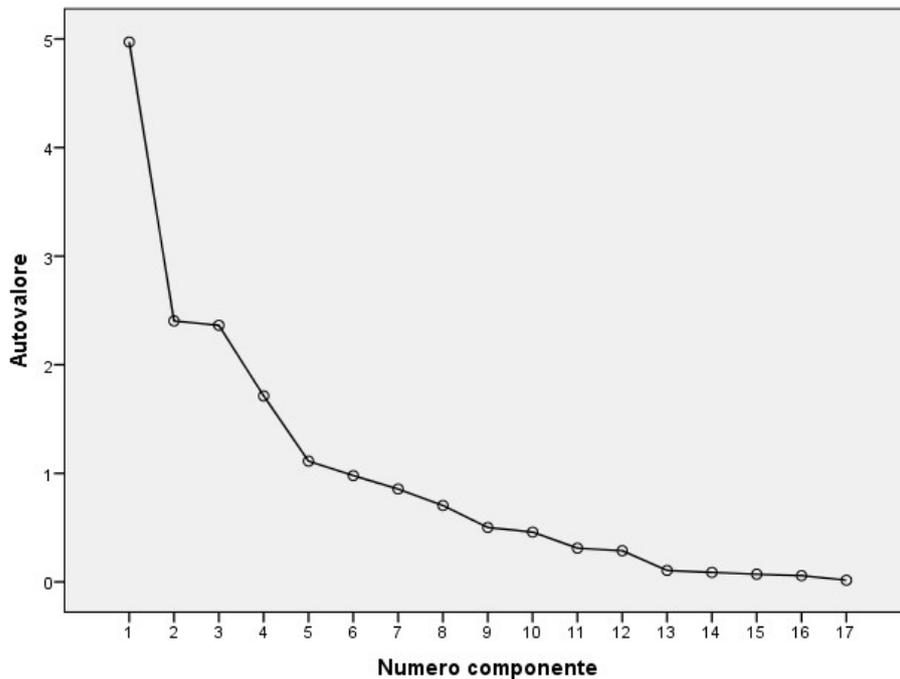
I dati relativi agli autovalori iniziali, al numero di componenti estratte ed al “peso” dei fattori non ruotati, sono riportati nella **tabella 7.11**, mentre il grafico con gli autovalori è rappresentato di seguito nel **grafico 7.1**.

**Tabella 7.11. – Varianza degli autovalori estratti nel modello PCA**

Componente	Autovalori iniziali			Pesi dei fattori non ruotati		
	Totale	% di varianza	% cumulata	Totale	% di varianza	% cumulata
1	4,972	29,249	29,249	4,972	29,249	29,249
2	2,403	14,135	43,385	2,403	14,135	43,385
3	2,364	13,903	57,288	2,364	13,903	57,288
4	1,713	10,074	67,362	1,713	10,074	67,362
5	1,113	6,545	73,907	1,113	6,545	73,907
6	,979	5,760	79,667			
7	,856	5,033	84,700			

L'analisi delle componenti principali individua cinque componenti principali con auto valore superiore a 1. Queste componenti da sole risultano essere in grado di spiegare quasi il 74% della varianza totale della popolazione oggetto di analisi (% cumulata).

**Grafico 7.1. – Autovalori decrescenti estratti nel modello PCA**



La scelta di operare con cinque componenti principali è confermata dalla curvatura del **grafico 7.1.**, infatti la componente indicata al numero 6, oltre ad avere un autovalore inferiore a 1 (,979), rappresenta anche il punto dove la curva diventa più orizzontale. Inoltre se la sesta componente fosse aggiunta alle altre cinque non aumenterebbe di molto il grado di spiegazione della varianza nella distribuzione ed al contempo ridurrebbe l'interpretabilità del modello.

Con le considerazioni sopra esposte sono state utilizzate nel modello cinque componenti principali. Il passaggio successivo consiste nella scelta della tipologia di rotazione da effettuare per garantire una migliore lettura dei dati del modello.

Le metodologie di rotazione utilizzabili in SPSS si suddividono in due gruppi, le ortogonali e le oblique. In considerazione delle correlazioni esistenti tra le variabili della matrice dati, che sono state evidenziate nel capitolo cinque, è stata utilizzata la rotazione dei fattori con una rotazione di tipo obliquo e diretto<sup>89</sup>. Il passaggio è stato effettuato utilizzando la procedura di

---

<sup>89</sup> Metodo Oblimin diretto è un metodo per la rotazione obliqua (non ortogonale). Quando delta vale 0 (il valore predefinito), le soluzioni sono per la maggior parte oblique. Quando delta diventa negativo e aumenta in valore assoluto, i fattori cominciano a essere meno obliqui. Per sovrascrivere il delta predefinito di 0, immettere un numero inferiore o uguale a 0,8.

SPSS ver.21 e scegliendo l'opzione del "metodo oblmin diretto" impostando il valore delta, come da default, uguale a zero. Inoltre sono stati limitati i dati rappresentati nelle tabelle di output elaborate dal programma statistico, escludendo i valori delle variabili ruotate con risultato inferiore a 0,30, in quanto ritenute non significative per l'analisi.

Dalla rotazione effettuata emerge che tutte le variabili della matrice dei dati, tranne quella del numero delle frazioni, appaiono almeno in una componente principale estratta. La minore rilevanza di questa variabile rispetto alle altre è già stata rilevata nella tabella della comunalità di **tabella 7.13.** dove si registrava il valore più basso (0,221). Per questi motivi la variabile del numero delle frazioni del Comune è stata esclusa dal modello della componenti principali.

Di seguito in **tabella 7.12.** ed in **tabella 7.13.** sono riportate gli output elaborati da SPSS relativi alla matrice dei modelli e alla matrice di struttura.

**Tabella 7.12. – Matrice dei modelli<sup>a</sup> del “modello delle componenti principali”**

	Componente				
	1	2	3	4	5
Tasso di Autonomia finanziaria	-,316		,626		
Tasso di Autonomia tributaria				,939	
Incidenza entrate extra tributarie				-,931	
Popolazione residente		,950			
Dinamica demografica lungo periodo					
Pendolarismo per lavoro o studio		,794			
IDX vecchiaia	,912				
IDX dipendenza anziani	,875				
IDX dipendenza bambini	-,772				
IDX dipendenza ricambio	,882				
IDX popolazione attiva	-,856				
Asperità morfologica					,803
Costo procapite amministrative	,336		,722		
Totale costo procapite			,835		

	Componente				
	1	2	3	4	5
Attrattività turistiche			,661		
Unità di lavoro (ULA)					-,909
Numero di frazioni del comune					

<sup>a</sup>La rotazione ha raggiunto i criteri di convergenza in 7 iterazioni; Metodo estrazione: analisi componenti principali; Metodo rotazione: Oblimin con normalizzazione di Kaiser.

**Tabella 7.13. - Matrice di struttura<sup>a</sup> del “modello delle componenti principali”**

	Componente				
	1	2	3	4	5
Tasso di autonomia finanziaria			,581		
Tasso di autonomia tributaria				,942	
Incidenza entrate extratributarie				-,919	
Popolazione residente		,958			
Dinamica demografica lungo periodo		-,719			
Pendolarismo per lavoro o studio	-,327	,826			
IDX vecchiaia	,927				,310
IDX dipendenza anziani	,883				,322
IDX dipendenza bambini	-,814		-,327		
IDX dipendenza ricambio	,856				
IDX popolazione attiva	-,829				
Asperità morfologica	,482				,840
Costo procapite amministrative	,545		,775		
Totale costo procapite	,395		,821	-,316	
Attrattività turistica			,713		-,364
Unità di lavoro (ULA)					-,873
Numero di frazioni del comune		,312	-,340		

<sup>a</sup>Metodo estrazione: analisi componenti principali; Metodo rotazione: Oblimin con normalizzazione di Kaiser.

***Le cinque componenti estratte: struttura sociale, contesto demografico locale, capacità finanziaria, capacità tributaria e asperità morfologica***

Le componenti principali estratte sono state interpretate osservando la composizione e la pesatura di ciascuna variabile significativa in ogni componente. L'interpretazione ha dovuto sintetizzare tutte le variabili della componente riconducendo ad un unico fattore "latente" che possa essere in grado di spiegarle insieme. Esse sono le seguenti:

- 1) Struttura sociale della comunità. La componente (componente 1 di **tabella 7.12.**) è composta da valori positivi relativi all'indice di vecchiaia (,912), indice di dipendenza anziani (,875) e indice di ricambio (,882). Mentre la **tabella 7.13.** presenta valori negativi rispetto all'indice di dipendenza dei bambini (-,814) e l'indice della popolazione attiva (-,829). Questa componente sembra principalmente raggruppare le variabili che misurano la struttura sociale locale. Essa è in grado di condizionare le politiche pubbliche locali in favore della cittadinanza. Nella componente 1 è presente anche il costo totale procapite (,395) che è però presente, con valori superiori anche nella componente 3. E' interessante anche notare come l'indice di vecchiaia, la dipendenza degli anziani l'asperità morfologica sono essere legate al costo amministrativo e totale procapite in senso positivo: al crescere del numero di anziani e dei territori isolati crescono anche i costi amministrativi e totali procapite.
- 2) Contesto demografico locale. La componente (componente 2 di **tabella 7.12.**) è composta da valori positivi relativi alla popolazione residente (,950) ed al numero di pendolari giornalieri per motivi di studio o di lavoro (,794). Mentre i dati di **tabella 7.11.** evidenziano un valore negativo della dinamica demografica della popolazione nel lungo periodo (-,719). La componente indica che all'aumento della popolazione residente aumenta anche il tasso di pendolarismo nel Comune, mentre quando aumenta la popolazione residente diminuisce la dinamica demografica di lungo periodo. Questa componente raggruppa delle variabili che si riferiscono alla vitalità demografica locale. In questo caso è interessante notare come alla presenza di un valore molto significativo attribuito alla popolazione residente nella componente, non si rilevano nella componente i costi amministrativi procapite ed i costi totali.
- 3) Capacità finanziaria della comunità locale. La componente (componente 3 di **tabella 7.12.**) è la più difficile da interpretare perché a prima vista sembra composta da alcune

variabili, tutte positive, che misurano sia i costi amministrativi (,722) ed i totali procapite (,835) che aspetti di solidità finanziaria dell'amministrazione come l'autonomia finanziaria (,626) e l'attrattività turistica del territorio (,661). Se però viene letta a livello complessivo questa componente sembra stimare la situazione finanziaria dell'amministrazione nel suo complesso. Essa contiene variabili relative ai costi per i servizi offerte, di stima della solidità dell'ente (come l'autonomia finanziaria), e dell'impatto del sistema turistico locale (attrattività turistica). Anche in questo caso non è evidenziata una relazione significativa tra la popolazione residente ed i costi amministrativi, essendo la prima variabile esclusa tra quelle caratterizzanti questa componente. La componente estratta evidenzia una relazione positiva tra l'autonomia finanziaria del Comune, i costi amministrativi ed i costi totali procapite con l'attrattività turistica. Questo confermerebbe quanto emerso nel capitolo cinque e nel capitolo sei rispetto agli outlier, dunque essa consolida l'ipotesi che sono principalmente le popolazioni residenti nei Comuni più piccoli e più attrattivi dal punto di vista turistico quelli che sostengono maggiori spese amministrative e spese totali per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza.

- 4) Capacità tributaria del Comune. La componente (componente 4 di **tabella 7.12.**) è composta da valori positivi della variabile autonomia tributaria (,939) e negativi del tasso di incidenza delle entrate extra<sup>90</sup> tributarie (-,931). Questa componente evidenzia la situazione del sistema tributario comunale nel suo complesso, misurandola attraverso l'incidenza delle entrate extratributarie sul totale delle entrate comunali. La presenza contemporanea di una alta autonomia tributaria ed una bassa incidenza di entrate extra tributarie è sintomatica di un forte livello di tassazione locale. Questo potrebbe portare le popolazioni che "percepiscono" l'iper tassazione come un problema a favorire i processi di fusione, diversamente, quando le popolazione "percepiscono" la tassazione come più servizi per la comunità potrebbero escludere l'ipotesi della fusione. Una situazione di alta autonomia finanziaria ed una alta incidenza delle entrate extratributarie è sintomatica di un Comune che genera introiti eccezionali provenienti da soggetti diversi dai cittadini, i quali per effetto di queste entrate in bilancio riescono ad essere tassati pochissimo ed a ricevere comunque i servizi necessari. E' probabile che questa combinazione renda poco permeabile la comunità ai cambiamenti. Esempi di amministrazioni con quest'ultima

---

<sup>90</sup> Le entrate tributarie ed entrate extratributarie hanno una correlazione di -1 perciò la prima è stata esclusa.

caratteristica sono Peccioli, Civitella Paganico o Radicondoli.

- 5) Contesto geografico dell'area. La componente (componente 5 di **tabella 7.12.**) è composta da valori positivi relativi alla variabile dell'asperità morfologica (,840) ed è collegata negativamente con la variabile che misura gli ULA (Unità di Lavoro Autonomo) con un valore pari a -,909. Mentre in **tabella 7.13.** si registrano valori positivi sia per l'indice di vecchiaia che di dipendenza degli anziani. Questa componente sembrerebbe composta da variabili che stimano le particolarità del contesto geografico dei territori dove, in presenza di una maggiore asperità morfologica risultano presenti meno ULA e maggior numero di anziani. L'asperità morfologica del territorio sembra essere una variabile significativa in grado di distinguere le realtà maggiormente disagiate e scollegate dalle altre dal punto di vista geografico. Nei contesti disagiati l'amministrazione locale svolge anche un ruolo di surroga per le funzioni sociali essendo uno dei pochi di riferimento per la comunità locale.

Di seguito in **tabella 7.14.** è riportato l'elenco delle componenti principali estratte da SPSS con l'interpretazione del significato attribuito, oltre all'elenco delle variabili significative nella composizione della componente.

**Tabella 7.14. – Componenti principali estratte dalla matrice dati**

<b>Componente</b>	<b>Significato</b>	<b>Variabili principali</b>
<b>1</b>	Sistema sociale locale	Indice di vecchiaia, indice di dipendenza anziani e indice di dipendenza ricambio, totale spesa procapite
<b>2</b>	Contesto demografico locale	Popolazione residente, pendolarismo, dinamica demografica di lungo periodo
<b>3</b>	Capacità finanziaria della comunità	Totale costi procapite, costi amministrativi procapite, attrattività turistica ed autonomia finanziaria
<b>4</b>	Capacità tributaria locale	Tasso di autonomia tributaria e incidenza delle entrate extratributarie
<b>5</b>	Contesto geografico locale	Asperità morfologica e ULA (unità di lavoro autonoma).

### ***L'assegnazione dei pesi fattoriali alle singole componenti principali estratte***

Per selezionare le variabili di input ed operare la clusterizzazione sulla matrice dati di 287 x 17 che compone il modello delle componenti principali, sono stati assegnati dei pesi fattoriali (mediante la regressione) alle singole variabili che compongono i cinque fattori estratti.

Per calcolare il punteggio di tutte le osservazioni di ogni variabile del modello è stato utilizzato il programma SPSS ver. 21. La metodologia scelta per l'analisi è quella della regressione multipla. Dopo aver effettuato questo calcolo è possibile verificare la presenza su ogni osservazione di ulteriori cinque nuove variabili, le quali contengono i relativi pesi fattoriali attribuiti ad ogni Comune sulla base dei valori osservati su ognuna delle cinque componenti estratte.

Questi nuove variabili, così calcolate, sono state utilizzate come variabili di input nel modello delle componenti principali per la clusterizzazione dei 287 Comuni in cinque distinti sottogruppi.

La divisione in cinque cluster consente di creare altrettanti gruppi di "somiglianza" dove, le amministrazioni che si assomigliano maggiormente per caratteristiche sono state incluse nello stesso cluster (somiglianza intra cluster), mentre quelle che risultano difformi sono state inserite in cluster diversi (non somiglianza extra cluster).

Il vantaggio di questo modello, diversamente dall'altro, consiste nel fatto che sono state utilizzate tutte le variabili della matrice dati (287 x 17) per estrarre le cinque componenti, riportate in **tabella 7.12.**, ed utilizzate come input per operare la suddivisione della popolazione in sottogruppi.

### ***Suddivisione in cinque cluster. La particolarità del cluster 1: le comunità hanno sempre rifiutato la fusione. Quali caratteristiche hanno?***

E' stata effettuata la suddivisione in cluster della popolazione composta dai 287 Comuni presenti in Toscana nel 2009, utilizzando gli stessi parametri descritti precedentemente nel modello "causale".

La divisione in cluster è stata effettuata per 280 osservazioni su 287 e sono stati costituiti cinque cluster distinti. Il gruppo (cluster) meno popoloso corrisponde al numero 2 (che conta soltanto dieci Comuni), che raggruppa solo il 3,6% dei membri della popolazione, mentre il cluster numericamente più popoloso è quello indicato con il numero 4 (con ben centoundici

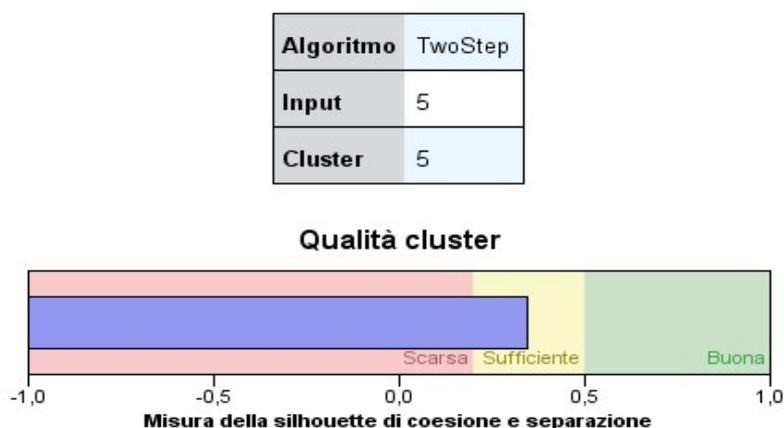
amministrazioni), con oltre il 40% del totale. Molto popolosi risultano essere anche i cluster 3 e 5, che da soli rappresentano rispettivamente il 24,3% e il 23,6% dell'intera popolazione.

Le amministrazioni incluse nei cluster 3, 4 e 5 sono simili per caratteristiche con molte altre amministrazioni della Toscana, mentre quelle incluse nei cluster 1 e 2 hanno caratteristiche "particolari" che le contraddistinguono dalla maggioranza delle altre amministrazioni.

All'interno dei cluster numericamente meno popolosi (cluster 1 ed il cluster 2). Nel cluster 2 sono presenti le amministrazioni più grandi per popolazione (componente 2), i dieci capoluoghi di provincia e l'amministrazione di Scandicci. Mentre il cluster 1, dove sono incluse diciannove amministrazioni su 280, è composto da enti molto solidi da punto di vista finanziario (componente 3) rispetto agli altri Comuni della toscana, tra questi si menzionano esempi come Peccioli e Civitella Paganico, o altre amministrazioni ad altissima vocazione turistica, come Abetone, Bibbona, San Vincenzo, Forte dei Marmi oppure i Comuni dell'isola d'Elba (tranne Portoferrario e Porto Azzurro).

Delle amministrazioni del cluster 1 ben otto amministrazioni sulle diciannove presenti al suo interno sono state già coinvolte in un processo di fusione con almeno un'altra amministrazione. In tutti gli otto tentativi in cui sono state coinvolte queste comunità incluse nel cluster 1, le popolazioni hanno sempre rifiutato al referendum l'ipotesi di fusione con altre realtà. Ai fini descrittivi è stata testata la qualità dei dati di questo modello, che prevede l'utilizzo di cinque cluster e di cinque variabili input, ognuna delle quali corrispondente ad una componenti principale estratta. Il test di solidità dei dati è riportato in **figura 7.3**.

**Figura 7.3. – Riepilogo del secondo modello**



Come emerge dai dati riportati nella **figura 7.3**, la qualità dei dati del modello risulta essere sufficiente per completare la divisione in cluster. La clusterizzazione è stata effettuata mediante l'elaborazione dell'algoritmo Two Step di SPSS ver. 21, già descritto precedentemente nel paragrafo dedicato al modello "causale", selezionando tutte le stesse opzioni già illustrate.

In **tabella 7.16** sono riportati i dati di sintesi relativi alla clusterizzazione effettuata sulla popolazione di 287 comuni dove è indicata anche la popolosità interna ad ogni gruppo.

**Tabella 7.16 – Suddivisione in cluster**

		N	% di combinati	% del totale
Cluster	1	19	6,8%	6,6%
	2	10	3,6%	3,5%
	3	68	24,3%	23,7%
	4	117	41,8%	40,8%
	5	66	23,6%	23,0%
	Combinati	280	100,0%	97,6%
Casi esclusi		7		2,4%
Totale		287		100,0%

Dai dati di **tabella 7.16**, risulta che la divisione in cluster è stata effettuata per 280 osservazioni su 287 e che il gruppo meno popoloso corrisponde al numero 2 (che conta soltanto dieci comuni), mentre il cluster più popoloso è quello indicato con il numero 4 (con ben centounidici amministrazioni), con oltre il 40% del totale.

Molto popolosi risultano essere anche i cluster 3 e 5, che da soli rappresentano rispettivamente il 24,3% e il 23,6% dell'intera popolazione. Le amministrazioni incluse nei cluster 3, 4 e 5 sono simili per caratteristiche a molte altre amministrazioni della Toscana, mentre quelle incluse nei cluster 1 e 2 sono popolate da amministrazioni che per alcuni aspetti sembrano essere diverse dalla maggioranza degli altri enti.

Il cluster 1 contiene diciannove amministrazioni su 280 ed è composto da enti molto solidi da punto di vista finanziario (componente 3) rispetto agli altri Comuni della Toscana. In esso sono inclusi molti degli outlier individuati nel capitolo cinque, tra cui Peccioli e Civitella

Paganico, o altre amministrazioni ad altissima vocazione turistica, come Abetone, Bibbona, San Vincenzo, Forte dei Marmi o i Comuni dell'isola d'Elba (tranne Portoferrario e Porto Azzurro). Tutte le amministrazioni incluse nel cluster 1, quando sono state coinvolte in un processo di fusione, hanno visto le proprie comunità rifiutare l'ipotesi nei referendum consultivi (otto volte su otto). Ciò impone un approfondimento rispetto alle caratteristiche di queste amministrazioni.

Considerata la particolarità delle amministrazioni incluse nel cluster 1 di seguito, in **tabella 7.17** è riportato l'elenco di queste amministrazioni, dove sono state evidenziate quelle già coinvolte in un processo di fusione.

**Tabella 7.17 – Amministrazioni incluse nel Cluster 1. Esiti referendum**

COMUNE	TENTATIVO	VOTO
ABETONE	SI	NO
BIBBONA		
CAMPO NELL'ELBA	SI	NO
CAPOLIVERI	SI	NO
CAPRAIA ISOLA		
CASTAGNETO CARDUCCI		
CASTIGLIONE DELLA PESCAIA		
CIVITELLA PAGANICO		
FORTE DEI MARMI		
ISOLA DEL GIGLIO		
MARCIANA	SI	NO
MARCIANA MARINA	SI	NO
MONTAIONE		
PECCIOLI	SI	NO
RADDA IN CHIANTI		
RADICONDOLI		
RIO MARINA	SI	NO
RIO NELL'ELBA	SI	NO

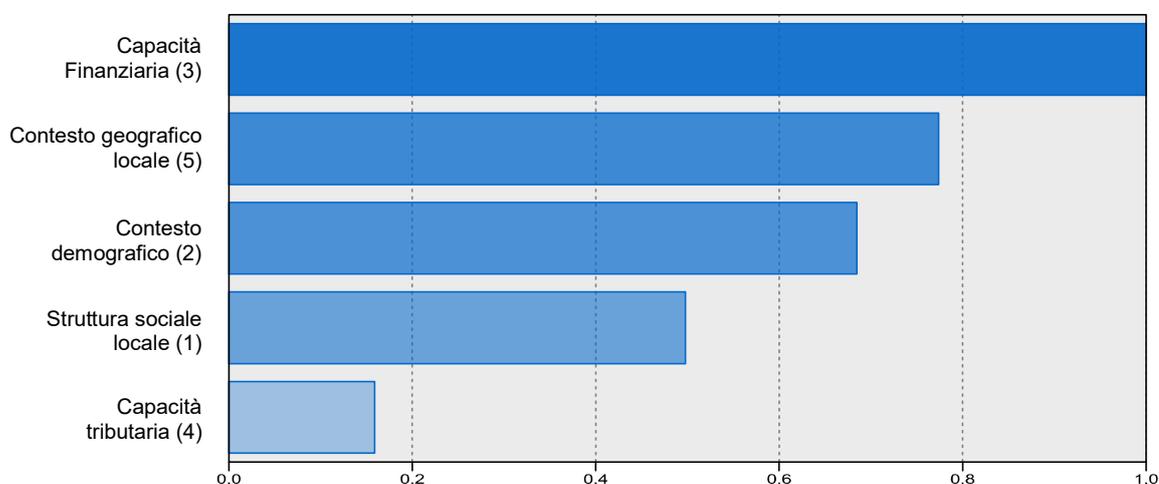
Dai dati riportati nella **tabella 7.17** risulta che sono state otto amministrazioni su diciannove (il 42%) appartenenti al cluster 1 quelle che sono state coinvolte già in un processo di fusione con almeno un'altra amministrazione. Osservando gli esiti dei rispettivi referendum consultivi di queste amministrazioni emerge il fatto che tutte le volte in cui sono state interpellate le loro comunità, esse hanno rifiutato la fusione. Quali caratteristiche hanno queste comunità?

Nel cluster 1 sono presenti molti degli outlier evidenziati nel capitolo cinque. Queste comunità sostengono spese amministrative e maggiori costi procapite molto maggiori rispetto alle altre, perché allora hanno rifiutato di fondersi?

Questi elementi confermano che la sola classe dimensionale e la variabile dei costi amministrativi procapite non possono essere considerate le uniche variabili in grado di evidenziare la propensione delle comunità a favorire la fusione nei referendum consultivi.

Una spiegazione, che avvalorata la solidità dell'ipotesi  $H_0$  di domanda cinque, riguarda il fatto che le comunità del cluster 1 sono tutte solide finanziariamente (componente capacità finanziaria), detengono risorse economiche straordinarie o sono particolarmente attrattive dal punto di vista turistico. Di seguito in **figura 7.4.** è evidenziato il grafico relativo al predittore delle componenti principali estratte per misurare quale elemento sia in grado di caratterizzare meglio le differenze tra le amministrazioni appartenenti a cluster diversi (diverse rispetto alle caratteristiche evidenziate dalla componenti) o uguali (simili rispetto alle caratteristiche evidenziate dalla componenti)

**Figura 7.4. – Importanza del predittore nel secondo modello multicriteriale**



Le componenti più significative per discriminare l'appartenenza ai gruppi delle amministrazioni risultano essere in ordine la componente 3, 5 e 2, mentre meno importanti sono i fattori 1 e 4. Significa che soprattutto rispetto ai primi tre fattori elencati (3,5 e 2) le amministrazioni risultano essere molto differenti.

Il fattore principale è risultato essere il fattore 3 (capacità finanziaria). Esso raggruppa le variabili che stimano la situazione finanziaria complessiva di partenza (e di prospettiva) del sistema locale. Questo conferma l'intuizione della peculiarità delle amministrazioni incluse nel cluster 1 (**tabella 7.17**), le quali si sono dimostrate anche le maggiormente resistenti rispetto alla fusione con altre amministrazioni.

### ***I risultati del modello delle componenti principali. Undici casi su quattordici sono corretti***

Come per il modello “causale” precedente illustrato, i risultati della suddivisione in cluster operata con le componenti principali sono stati verificati osservando ex post gli esiti dei tentativi di fusione effettuati dalle quarantotto amministrazioni (gruppo di controllo) che finora sono state coinvolte in un referendum Toscana. Anche in questo caso è stato escluso dalla verifica il Comune di Pian di Scò, perché non si dispone dei dati sui costi amministrativi e costi totali procapite.

La verifica è stata effettuata su quarantasette amministrazioni, che hanno effettuato complessivamente quattordici distinti tentativi di fusione, di cui otto falliti e sei riusciti per il voto favorevole al referendum di tutte le comunità coinvolte.

Dagli esiti osservati il modello multicriteriale delle componenti principali risulta funzionare complessivamente in undici casi su quattordici (78%) di fusioni tentate in Toscana.

In particolare in sei casi su otto (75%) di tentativi di fusioni fallite, dove le amministrazioni che hanno tentato di fondersi senza successo appartengono a cluster diversi (quindi non si assomigliano). Come nel modello “causale”, il modello delle “componenti principali” fallisce per i due casi di fusione riferiti alle coppie di Comuni di Borgo a Mozzano – Pescaglia e di Campiglia Marittima – Suvereto, mentre funziona in tutti negli altri sei casi. Questi due casi sono stati trattati a parte alla fine del capitolo sette.

Per quanto riguarda le fusioni completate per il voto favorevole di tutte le comunità coinvolte nel processo, il modello delle componenti principali funziona in cinque casi su sei (83%), dove le amministrazioni che si sono fuse appartenendo allo stesso cluster (si assomigliano per

caratteristica rispetto alle componenti principali). In questo modello il test di verifica dei risultati, diversamente da quanto emerso nel modello “causale”, è fallito per la coppia di San Piero a Sieve – Scarperia. Questo caso è uno dei pochi in cui precedentemente al referendum si è svolto nel territorio in lungo processo partecipativo che ha coinvolte le comunità locali, dunque, questo aspetto potrebbe aver favorito la fusione a prescindere dalle diverse caratteristiche delle due amministrazioni.

Di seguito in **tabella 7.18** è riportato, per ogni amministrazione il cluster di appartenenza.

**Tabella 7.18 – Verifica dei risultati secondo modello**

COMUNE	Cluster	REFERENDUM	Modello
ABETONE	1	NO	
CUTIGLIANO	5	SI	
PODENZANA	5	NO	
AULLA	4	SI	
BAGNONE	5	NO	
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	3	SI	
BIBBIENA	4	NO	
CASTEL FOCOGNANO	5	NO	
CASTEL SAN NICCOLÒ	5	NO	
CHIUSI DELLA VERNA	5	NO	
POPPI	5	NO	
PRATOVECCHIO	5	NO	
STIA	5	NO	
SUBBIANO	4	NO	
CHITIGNANO	5	SI	
MONTEMIGNAIO	5	SI	
ORTIGNANO RAGGIOLO	5	SI	
TALLA	5	SI	
CAPOLONA	4	SI	

COMUNE	Cluster	REFERENDUM	Modello
BORGO A MOZZANO	5	SI	
PESCAGLIA	5	NO	
CAMPIGLIA MARITTIMA	3	SI	
SUVERETO	3	NO	
CAMPO NELL'ELBA	1	NO	
CAPOLIVERI	1	NO	
MARCIANA	1	NO	
MARCIANA MARINA	1	NO	
RIO MARINA	1	NO	
RIO NELL'ELBA	1	NO	
PORTO AZZURRO	4	NO	
PORTOFERRAIO	4	SI	
PECCIOLI	1	NO	
CAPANNOLI	4	NO	
PALAIA	4	SI	
CASCIANA TERME	4	SI	
LARI	4	SI	
CASTELFRANCO DI SOPRA	3	SI	
PIAN DI SCO	n.r.	SI	<i>n.r.</i>
CRESPINA	4	SI	
LORENZANA	4	SI	
FABBRICHE DI VALLICO	5	SI	
VERGEMOLI	5	SI	
FIGLINE VALDARNO	4	SI	
INCISA IN VAL D'ARNO	4	SI	
GIUNCUGNANO	5	SI	
SILLANO	5	SI	
SAN PIERO A SIEVE	3	SI	
SCARPERIA	4	SI	

Legenda:



fallito

corretto



Un aspetto già emerso nell'analisi dei risultati del modello "causale", riguarda l'appartenenza delle amministrazioni che si sono fuse ai cluster numericamente più popolosi della suddivisione (in questo caso i cluster 4,3,5). Questo significa che le amministrazioni che hanno molti più amministrazioni simili (rispetto alle componenti principali) hanno maggiore probabilità vedere le loro comunità votare favorevolmente all'ipotesi di fusione nei referendum consultivi (tutti i casi di fusione riuscita si riferiscono ad amministrazioni inclusi in questi cluster).

Diversamente, anche in questo modello, le amministrazioni che appartengono ai cluster meno popolosi (in questo caso cluster 1), che sono quelle dotate di risorse "particolari" (componente 3 – capacità finanziaria) che le rendono diverse dalla maggioranza delle altre amministrazioni della Toscana (le amministrazioni del cluster 1 hanno rifiutato sempre la fusione).

Il modello delle componenti principali ha confermato quanto precedentemente osservato: le comunità delle amministrazioni che appartengono ai cluster meno popolosi (cluster 1) sono quelle meno sensibili agli incentivi economici erogati dal legislatore per favorire i processi di fusione a carattere volontario.

Questo aspetto è stato trattato nella la parte conclusiva della Tesi dove sono state evidenziate le caratteristiche qualitative delle amministrazioni appartenenti ai diversi cluster, al fine di evidenziare le caratteristiche dei singoli gruppi allo scopo di fare emergere le variabili dipendenti dal voto negativo al referendum consultivo delle comunità locali.

Nel paragrafo successivo sono stati sovrapposti i risultati ottenuti nei due modelli e le situazioni di fallimento (Suvereto – Castellina Marittima e Borgo a Mozzano – Pescaglia) sono state spiegate andando a ricercare ulteriori informazioni utili per rilevare alcune particolarità del loro processo di attuazione.

### **3. Confronto dei risultati dei modelli: la spiegazione dei casi comuni di fallimento**

In questo paragrafo sono stati sovrapposti i risultati ottenuti nei due test sugli esiti referendari nel gruppo di controllo (quarantotto amministrazioni toscane che hanno tentato di fondersi), evidenziando le situazioni di fallimento comuni alle due analisi.

I due casi di fallimento presenti in entrambi i modelli riguardano i casi di Borgo a Mozzano –

Pescaglia e Castellina Marittima – Suvereto. In questi casi le amministrazioni alla fine non si sono fuse per il voto negativo di una comunità mentre la clusterizzazione le ha inserite in entrambe le suddivisioni nel medesimo cluster. Quindi esse si assomigliano nelle caratteristiche rispetto alle variabili di input utilizzate sia nel modello “causale” che nel modello delle “componenti principali”.

Dalla ricerca effettuata per questi Comuni via web o a mezzo stampa è emersa la particolarità del dibattito pubblico svolto nella fusione tra Borgo a Mozzano e Pescaglia, dove si è registrata a poche settimane dal referendum una forte battuta di arresto a causa della volontà politica della maggioranza consiliare e del Sindaco di Pescaglia. L'amministrazione di Pescaglia ha improvvisamente cambiando orientamento sulla fusione con Borgo a Mozzano, anche a fronte della notevole pressione da parte dei cittadini della comunità, ed ha apertamente invitando la comunità di Pescaglia a votare contro l'ipotesi di fusione. La maggioranza politica di Pescaglia aveva chiesto prima di interrompere<sup>91</sup> il processo di fusione con il Comune di Borgo a Mozzano, cosa che poi non è avvenuta in quanto le procedure del referendum erano già state avviate sia dalla Regione che dal Comune di Borgo a Mozzano, il quale aveva sostenuto alcune spese pubblicitarie.

Anche nel caso dell'ipotesi di fusione tra Campiglia Marittima e Suvereto emerge, sempre dalla stampa locale la nascita nel Comune di Suvereto di un Comitato del “NO” denominato amici di Suvereto<sup>92</sup>. Il Comitato sin da subito in opposizione al Sindaco si era schierato contro la fusione e per lo scopo aveva creato anche una pagina facebook a cui avevano aderito quasi 1.000 contatti. Inoltre la zona di Suvereto si caratterizza per una produzione di vini<sup>93</sup> DOCG e per la presenza sul territorio di molti vigneti ed attività agricole, oltre che di seconde case.

Le politiche di fusione sono sia policy costitutive che un meccanismo di redistribuzione di potere locale, economico e politico, dove ai soggetti promotori che possono essere considerati degli imprenditori di policy, si possono contrapporre degli imprenditori del “NO”, che, anche loro per opportunità personale si schierano. Sul punto emerge una peculiarità sia per Suvereto

---

<sup>91</sup> <http://iltirreno.gelocal.it/lucca/cronaca/2013/08/23/news/fusione-pescaglia-chiede-la-revo-ca-del-referendum-1.7623049>

<sup>92</sup> <http://iltirreno.gelocal.it/piombino/cronaca/2013/06/18/news/gli-amici-di-suvereto-sparano-a-zero-contro-la-fusione-1.7282187>

<sup>93</sup> La DOCG Suvereto nasce dalla preesistente sottozona della DOC Val di Cornia. Essa interessa i vigneti che si trovano nel territorio amministrativo dell'omonimo comune

rispetto che per Campiglia Marittima, che non può essere sottovalutata. Occorre segnalare che in entrambi i Comuni di Pescaglia e Suvereto, le cui popolazioni si sono opposte in maniera decisa alla fusione (alta percentuale di votanti nei referendum), nelle elezioni amministrative successive al passaggio referendario si sono presentate alla tornata elettorale soltanto liste civiche, senza simboli di partito, e che gli attuali Sindaci sono espressione delle liste civiche con un forte radicamento sul territorio comunale (imprenditori del NO).

E' da approfondire l'aspetto, comune a due modelli, che le realtà che si sono fuse appartengono ai cluster più popolosi. Diversamente le resistenze locali al cambiamento sembrano essere maggiori per le amministrazioni che invece sono incluse nei cluster meno popolosi. Quest'ultime risultano essere differenti rispetto ad molte altre amministrazioni, avendo alcune caratteristiche che le distinguono, che di seguito sono state illustrate.

#### **4. Le comunità dei cluster meno numerosi rifiutano sempre la fusione.**

Conoscere meglio le caratteristiche dei territori più propensi a fondersi (cluster numericamente più popolosi) e quelle delle realtà che invece sembrano essere impermeabili alle politiche pubbliche in materia di fusioni (cluster numericamente meno popolosi), può aiutare il decisore politico a progettare policy "differenziate" in base alle caratteristiche dei territori, come avviene ad esempio nel marketing commerciale.

Le amministrazioni dei cluster numericamente più piccoli hanno sempre rifiutato la fusione. Si tratta di amministrazioni ricche di risorse (esempio Peccioli) oppure attrattive dal punto di vista turistico (esempio Rio Marina). Le variabili maggiormente significate per questo gruppo sono: l'attrattività turistica, l'incidenza delle entrate extratributarie e l'autonomia finanziaria del Comune.

Il test del chi quadro effettuato nel paragrafo ha mostrato la dipendenza dell'appartenenza ai cluster meno popolosi e la propensione negativa al voto.

L'odds ratio ha stimato che la probabilità di votare "NO" ai referendum consultivi delle comunità con le caratteristiche del cluster 1 è ventisette volte superiore rispetto a quella dei Comuni inclusi nei cluster numericamente più popolosi (che non hanno queste caratteristiche).

I risultati della suddivisione in cluster delle amministrazioni della Toscana, sia nel modello

“causale” che in quello “delle componenti principali”, evidenziano che le realtà che hanno caratteristiche simili con molti altri Comuni (cluster più numerosi) sono quelle che hanno maggiore probabilità di fondersi (tutte le amministrazioni fuse appartengono a questi cluster). Le comunità di queste realtà si sono dimostrate più sensibili agli incentivi economici erogati dal legislatore per favorire i processi di fusione volontari: il motivo è questi Comuni non sono non dotati di risorse economiche eccezionali e di alta vocazione turistica.

Diversamente le amministrazioni che appartengono ai cluster meno popolosi rappresentano Comuni “particolari”, con risorse economiche straordinarie, per vocazione turistica, ricchezze naturali, produzioni locali di eccellenza in grado di sostenere l’economia locale. Queste caratteristiche, intercettata dalle variabili dell’attrattività turistica, dell’incidenza delle entrate extratributarie in bilancio e dall’autonomia finanziaria del Comune, le distinguono dal resto dei Comuni della Toscana (cluster 1). Le comunità di questi Comuni sono quelle risultate finora insensibili alle policy regionali in materia di fusioni, in quanto, negli otto casi che sono state coinvolte in una ipotesi di fusione, esse hanno sempre rifiutato.

Il calcolo dell’odds ratio ha confermato che le amministrazioni incluse nei cluster numericamente più popolosi hanno rispettivamente, nel modello “causale”, oltre ventisei volte in più la probabilità delle altre di vedere le proprie comunità votare al referendum in senso positivo, mentre, nel modello dell’estrazione delle “componenti principali” è stata confermata questa tendenza, che è stata stimata dall’odds ratio ventuno volte.

Di seguito si riportano in **tabella 7.19** dati relativi alla divisione in cluster operata nei due modelli multicriteriali illustrati nei paragrafi precedenti. I risultati delle due suddivisione sono stati riportati in tabella insieme agli esiti referendari dei singoli Comuni.

**Tabella 7.19 – Confronto dei territori dei due modelli multicriteriali**

Comuni	% favorevoli	Cluster “causale”	Cluster PCA	Fusione	Esito “causale”	Esito PCA
ABETONE	36	1	1	NO		
CUTIGLIANO	91,2	3	5			

Comuni	% favorevoli	Cluster "causale"	Cluster PCA	Fusione	Esito "causale"	Esito PCA																																																																												
AULLA	71,3	5	4	NO																																																																														
PODENZANA	40,72	3	5				BAGNONE	27,53	3	5	NO			VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	88,58	5	3	BIBBIENA	70,32	3	4	NO			CAPOLONA	40,68	5	4	CASTEL FOCOGNANO	51,24	3	5	CASTEL SAN NICCOLÒ	50,5	3	5	CHITIGNANO	26,76	4	5	CHIUSI DELLA VERNA	46,26	3	5	MONTEMIGNAIO	69	4	5			ORTIGNANO RAGGIOLO	45,59	4	5	POPPI	41,47	3	5	PRATOVECCHIO	29,37	3	5	STIA	19,31	3	5	SUBBIANO	31,39	3	4	TALLA	20,46	4	5	BORGO A MOZZANO	58,31	3	5	NO			PESCAGLIA
BAGNONE	27,53	3	5	NO																																																																														
VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	88,58	5	3				BIBBIENA	70,32	3	4	NO			CAPOLONA	40,68	5	4	CASTEL FOCOGNANO	51,24	3	5				CASTEL SAN NICCOLÒ	50,5	3	5	CHITIGNANO	26,76	4	5	CHIUSI DELLA VERNA	46,26	3	5	MONTEMIGNAIO	69	4	5			ORTIGNANO RAGGIOLO	45,59	4	5	POPPI	41,47	3	5	PRATOVECCHIO	29,37	3	5	STIA	19,31	3	5	SUBBIANO	31,39	3	4	TALLA	20,46	4	5	BORGO A MOZZANO	58,31	3	5	NO			PESCAGLIA	24,62	3	5					
BIBBIENA	70,32	3	4	NO																																																																														
CAPOLONA	40,68	5	4																																																																															
CASTEL FOCOGNANO	51,24	3	5																																																																															
CASTEL SAN NICCOLÒ	50,5	3	5																																																																															
CHITIGNANO	26,76	4	5																																																																															
CHIUSI DELLA VERNA	46,26	3	5																																																																															
MONTEMIGNAIO	69	4	5																																																																															
ORTIGNANO RAGGIOLO	45,59	4	5																																																																															
POPPI	41,47	3	5																																																																															
PRATOVECCHIO	29,37	3	5																																																																															
STIA	19,31	3	5																																																																															
SUBBIANO	31,39	3	4																																																																															
TALLA	20,46	4	5																																																																															
BORGO A MOZZANO	58,31	3	5				NO																																																																											
PESCAGLIA	24,62	3	5																																																																															

Comuni	% favorevoli	Cluster "causale"	Cluster PCA	Fusione	Esito "causale"	Esito PCA																																																																																			
CAMPIGLIA MARITTIMA	76,69	5	3	NO																																																																																					
SUVERETO	17,88	5	3				CAMPO NELL'ELBA	23,38	1	1	NO			CAPOLIVERI	26,72	2	1	MARCIANA	37,21	2	1	MARCIANA MARINA	39,96	2	1	PORTO AZZURRO	23,7	5	4	PORTOFERRAIO	63,64	5	4	RIO MARINA	23,15	2	1	RIO NELL'ELBA	30,75	2	1	NO			CAPANNOLI	49,33	5	4	PALAIA	65,65	5	4	PECCIOLI	46,7	1	1	SI			CASCIANA TERME	80,2	5	4	LARI	76,93	5	4	SI	n.r.	n.r.	CASTELFRANCO DI SOPRA	61,02	3	3	PIAN DI SCO	55,66	n.r.	n.r.	SI			CRESPINA	92,48	5	4	LORENZANA	74,54	5	4
CAMPO NELL'ELBA	23,38	1	1	NO																																																																																					
CAPOLIVERI	26,72	2	1																																																																																						
MARCIANA	37,21	2	1																																																																																						
MARCIANA MARINA	39,96	2	1																																																																																						
PORTO AZZURRO	23,7	5	4																																																																																						
PORTOFERRAIO	63,64	5	4																																																																																						
RIO MARINA	23,15	2	1																																																																																						
RIO NELL'ELBA	30,75	2	1	NO																																																																																					
CAPANNOLI	49,33	5	4																																																																																						
PALAIA	65,65	5	4																																																																																						
PECCIOLI	46,7	1	1	SI																																																																																					
CASCIANA TERME	80,2	5	4																																																																																						
LARI	76,93	5	4	SI	n.r.	n.r.																																																																																			
CASTELFRANCO DI SOPRA	61,02	3	3																																																																																						
PIAN DI SCO	55,66	n.r.	n.r.	SI																																																																																					
CRESPINA	92,48	5	4																																																																																						
LORENZANA	74,54	5	4	SI																																																																																					

Comuni	% favorevoli	Cluster "causale"	Cluster PCA	Fusione	Esito "causale"	Esito PCA
FABBRICHE DI VALLICO	88,97	3	5	SI		
VERGEMOLI	69,71	3	5			
FIGLINE VALDARNO	70,05	5	4	SI		
INCISA IN VAL D'ARNO	71,55	5	4			
GIUNCUGNANO	63,94	3	5	SI		
SILLANO	64,36	3	5			
SAN PIERO A SIEVE	55,93	5	3	SI		
SCARPERIA	73,98	5	4			

Legenda:



Nel **tabella 7.18.** è stato riportato il numero delle comunità che hanno votato favorevolmente e negativamente nei due modelli multicriteriali proposti, evidenziando al contempo l'appartenenza ai cluster delle rispettive amministrazioni.

Ai fini del calcolo della stima della maggiore probabilità delle comunità incluse nei cluster numericamente meno popolosi di votare "NO" al referendum consultivo, in **tabella 7.20,** i cluster sono stati raggruppati. I più popolosi del primo modello sono i gruppi 3 e 5 (che contano trentacinque amministrazioni su quarantotto) e del secondo modello i gruppi 3,4 e 5 (che contano duecentocinquantuno amministrazioni su duecentoottantasette), mentre quelli più piccoli sono considerati i gruppi 1,2 e 4 (dodici amministrazioni su quarantotto) nel modello "causale" e 1 e 2 del modello delle "componenti principali" (ventisei amministrazioni su duecentoottantasette).

**Tabella 7.20. – Tabelle di contingenza per il calcolo del chi quadro e l'Odds ratio**

<b>Modello “causale”</b>			<b>Modello componenti principali</b>		
	<b>Si</b>	<b>No</b>		<b>Si</b>	<b>No</b>
<b>Gruppi meno popolosi</b>	1	11	<b>Gruppi meno popolosi</b>	0	8
<b>Gruppi più popolosi</b>	23	12	<b>Gruppi più popolosi</b>	24	15

---

<b>Gruppo meno popolosi:</b> cluster 1,2, 4 di tabella 7.19	<b>Gruppo meno popolosi:</b> cluster 3, 4, 5 di tabella 7.19
<b>Gruppo più popolosi:</b> cluster 3, 5 di tabella 7.19	<b>Gruppo più popolosi:</b> cluster 1, 2 di tabella 7.19

---

Dai dati riportati in **tabella 7.20.** emerge che le comunità delle amministrazioni dei cluster numericamente meno popolosi, sia nel modello “causale” che in quelle delle “componenti principali”, sono quelle meno propense a fondersi in quanto rifiutano in prevalenza l’ipotesi di fusione al referendum consultivo. Le comunità appartenenti a questo gruppo hanno in entrambi i modelli votato in prevalenza negativamente al referendum consultivo, mentre le comunità delle amministrazioni che invece rientrano in entrambi i modelli tra i gruppi numericamente più popolosi hanno invece votato prevalentemente in senso favorevole alla fusione.

Per stimare la minore propensione delle comunità è stato calcolata la stima dell’odds ratio in base ai valori riportati nella tabella di contingenza di **tabella 7.20.** Per il modello “causale” è risultata pari a 26,87 (IC 95%: 1,45 - 499,37;  $p=0,027$ ), mentre per il modello delle “componenti principali” pari a 21,08 (IC 95%: 2,42 – 183,34;  $p=0,0057$ ).

Il calcolo dell’odds ratio ha confermato che le comunità residenti nelle amministrazioni incluse nei cluster numericamente più popolosi hanno rispettivamente, nel modello “causale” oltre ventisei volte in più la probabilità di votare favorevolmente alla fusione nel referendum delle altre. La tendenza è confermata anche nel modello delle “componenti principali” dove emerge che queste stesse comunità hanno una maggiore probabilità stimata probabilità di oltre

il ventuno volte superiore a quelle appartenenti a Comuni di cluster meno popolosi.

Ma quali caratteristiche hanno le amministrazioni incluse in questi cluster che le distinguono dagli altri meno popolati?

Alla domanda è stato risposto nel paragrafo successivo. L'analisi permetterà di evidenziare quali sono le variabili dipendenti dalla minore propensione al voto.

## **5. Attrattività turistica ed incidenza di entrate extratributarie. Variabili dipendenti dal voto negativo delle comunità locali**

Le variabili che sono maggiormente in grado di stimare la minore propensione a votare favorevolmente all'ipotesi di fusione nei referendum consultivi sono: l'attrattività turistica e l'incidenza di entrate extratributarie che ha in bilancio il Comune.

Questo consente di accettare l'ipotesi Hp 0 di domanda cinque, con cui si sosteneva l'esistenza di alcune variabili in grado di stimare la diversa propensione di alcuni territori a escludere l'ipotesi di fusione nei referendum consultivi.

Mentre i costi amministrativi procapite non sono stati in grado di spiegare quello che è successo nei quarantotto referendum finora svolti in Toscana.

Osservando i valori medi registrati nelle variabili<sup>94</sup> di input dei modelli è stato possibile delineare alcune caratteristiche ricorrenti tra le amministrazioni appartenenti ai cluster più popolosi e quelli numericamente meno popolati di amministrazioni. Su punto è emerso quanto segue:

- a) Cluster 1 (meno popolato). In esso sono state inserite le amministrazioni che registrano valori alti rispetto alla componente 3 (capacità finanziaria), che stima la capacità finanziaria del contesto locale, con un valore calcolati di oltre 2,81 contro un valore abbondantemente sotto lo zero registrato per gli altri cluster. In questo cluster, otto comunità su diciannove sono state chiamate ad esprimersi nel referendum consultivo, tutte le otto volte queste comunità hanno rifiutato questa ipotesi. Le comunità di questo cluster sono anche quelle che sostengono i maggiori costi

---

<sup>94</sup> Si rinvia alla tabella con i dati completi inserita nella sezione statistica

amministrativi procapite della Toscana (si veda gli outlier nel capitolo cinque). Questo rilevano ancora una volta l'incapacità del parametro dei costi amministrativi procapite di stimare la propensione al voto dei territori. Dunque sono quelle che si sono dimostrate più insensibili agli strumenti di policy messi in campo dal legislatore per favorire le fusioni.

- b) Nel cluster 2 (meno popolati). Le realtà inserite in questo gruppo sono le amministrazioni che un valore alto della componente 2 (struttura demografica), che stima la vitalità del contesto demografico. Sono le amministrazioni con più abitanti: i capoluoghi di provincia più Scandicci. In questo gruppo il valore della componente 2 è 3,62 contro valore sotto lo zero registrato negli altri gruppi. Finora nessuna amministrazione inclusa in questo cluster è stata coinvolta in un processo di fusione.
- c) I cluster 3,4,5. Sono i cluster numericamente più popolati. Le amministrazioni incluse in questi gruppi non evidenziano nessuna particolarmente significative che le caratterizza rispetto a nessuna delle componenti principali. Le comunità che finora hanno votato favorevolmente all'ipotesi di fusione in Toscana appartengono tutte a questi cluster. Dunque sono quelle che si sono dimostrate più sensibili agli strumenti di policy messi in campo dal legislatore per favorire le fusioni. Queste amministrazioni sostengono anche costi procapite contenuti.

L'incapacità di spiegare gli esiti dei referendum finora svolti in Toscana con l'utilizzo del parametro dei costi amministrativi procapite è confermato dal fatto che sono sempre i gruppi meno popolati di amministrazioni (cluster 1, 2, 4) quelli che registrano i valori medi più alti, sia per il totale dei servizi erogati che considerando le sole spese amministrative. I valori medi delle spese amministrative sono di 1.079 euro per il cluster 1, 603 euro per il cluster 2, contro un valore molto inferiore registrato nei cluster meno popolati (364 euro nel cluster 3 e 272 euro nel cluster 5).

Dunque possiamo concludere che sono l'attrattiva turistica e l'incidenza delle entrate extra tributarie in bilancio quelle condizioni che rendono le comunità locali meno propense e meno sensibili alle politiche pubbliche in materia di fusioni incentivate con contributi economici. Al fine di coinvolgere le comunità con queste caratteristiche "peculiari" è opportuna la

definizione di altri strumenti di policy che siano in grado di coinvolgere questi territori, perché per queste comunità gli strumenti finora utilizzati dal legislatore per incentivare le fusioni non sono serviti a favore le fusioni, anzi per certi versi sono stati in grado di alimentare una forte contrapposizione nel territorio tra gli imprenditori del “SI” e gli imprenditori del “NO”.

## **6. Conclusioni. Policy differenziate in base alle caratteristiche delle comunità locali.**

Gli elementi emersi nell’analisi operata in questo capitolo consentono di accettare l’ipotesi  $H_0$  di domanda cinque, con cui si sosteneva l’esistenza di altre variabili in grado di spiegare la diversa propensione delle comunità locali a votare favorevolmente o negativamente nei referendum consultivi in materia di fusioni.

I modelli multicriteriali proposti nel capitolo e la verifica effettuata sul gruppo di controllo (osservando quello che è realmente successo nei referendum consultivi delle quarantotto comunità coinvolte nelle fusioni in Toscana), consente di affermare che le variabili più significative, dunque dipendenti dal voto espresso dalle comunità, per spiegare la diversa propensione dei territori sono: l’attrattività turistica e l’incidenza delle entrate extratributarie in bilancio.

La necessità di ricercare le variabili dipendenti dal voto espresso nei referendum consultivi dalle comunità era emersa nel capitolo sei, dove l’utilizzo del nesso di causalità tra i maggiori costi amministrativi e il voto favorevole è risultato incapace di spiegare quello che è realmente finora successo in Toscana. Infatti nel capitolo sei è emerso che sono le comunità più grandi, le quali sostengono minori costi amministrativi (capitolo cinque), quelle che hanno una probabilità (Odds ratio pari a ventotto superiore) maggiore di votare favorevolmente al referendum consultivo.

Osservando la composizione dei cluster che creati dalla suddivisione della popolazione in cinque gruppi distinti in base alle caratteristiche delle amministrazioni, è emerso che le comunità appartenenti ai cluster numericamente meno popolati di Comuni sono quelle che rifiutano la fusione nei referendum (otto volte su otto nel cluster 1). Diversamente le comunità di amministrazioni appartenenti ai cluster costituiti da più amministrazioni, sono quelle che,

se chiamate ad esprimersi, votano prevalentemente in senso favorevole (Odds ratio pari a ventisette volte).

L'osservazione dei valori medi delle componenti principali all'interno dei singoli gruppi ha consentito di verificare che le amministrazioni dei cluster numericamente più piccoli, che hanno poche amministrazioni simili per caratteristiche, sono Comuni che registrato alti valori rispetto alla variabile dell'attrattività turistica e dell'incidenza delle entrate extra tributarie, oltre che alti valori di spesa procapite. In questi gruppi troviamo gli outlier evidenziati nel capitolo cinque rispetto ai costi amministrativi (spendono molto di più degli altri). Queste comunità (cluster 1) quando sono state chiamate ad esprimersi nel referendum consultivo hanno sempre rifiutato questa ipotesi, dimostrando di essere le comunità maggiormente "impermeabili" alle policy incentivanti in materia di fusione progettate dal legislatore .

Per queste ultime sembrerebbe opportuna la definizione di politiche pubbliche in materia di fusioni specifiche, e non standardizzate per tutti i Comuni, visto la particolarità e ricchezza dei loro territori. Finora, con gli strumenti a disposizione, le comunità che hanno un alto indice di attrattività turistica e registrano un alto livello di entrate extratributarie in bilancio, si sono dimostrate insensibili agli incentivi economici erogati dal legislatore in materia di fusioni. Di seguito in **tabella 7.21.** è riporto un riepilogo di risultati del modello delle componenti principali. La colonna del "predittore" indica il peso che la componenti ha avuto nella segmentazione della popolazione, mentre la colonna della "Matrice della struttura" indica il peso relativo che hanno le variabili nella singola componente.

**Tabella 7.21. – Risultati del modello delle “componenti principale”**

<b>Componente</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Predittore</b>	<b>Matrice struttura (le variabili più significative)</b>
3	Capacità finanziaria	1.0	Totale costi procapite (,821); totale costi amministrativi procapite(,775); attrattività turistica (,713); autonomia finanziaria (,581)
5	Contesto geografico locale	0.8	Asperità morfologica (,840); ULA (unità di lavoro) (-,873)
2	Contesto demografico locale	0.7	Popolazione residente (,958); tasso di pendolarismo (,826); dinamica demografica di lungo periodo (-,719)
1	Struttura sociale locale	0.5	Indice di vecchiaia (,927); indice di dipendenza anziani (,883); indice di ricambio (,856);
4	Capacità tributaria	0.2	Autonomia tributaria (,942); Incidenza delle entrate extratributarie (,919)

Di seguito in **tabella 7.22.** è stata riportata la matrice di correlazione del modello “delle componenti principali”. Dai dati emerge che le componenti non sono molto correlate tra loro, il che significa che ogni componente principale è in grado di stimare aspetti diversi, dunque il modello risulta essere stato funzionale per lo scopo proposto in questa Tesi.

**Tabella 7.22. – Matrice di correlazione di componenti del modello PCA**

Componente	1	2	3	4	5
1	1,000	-,042	,224	-,136	,271
2		1,000	-,107	-,070	-,015
3			1,000	,016	-,164
4				1,000	-,094
5					1,000

Metodo estrazione: analisi componenti principali.

Metodo rotazione: Oblimin con normalizzazione di Kaiser.

Di seguito in **tabella 7.23** si riportano i valori medi registrati nei cluster nella suddivisione operata con il modello delle “componenti principali”. Le amministrazioni incluse nel Cluster 1 sono quelle che si sono dimostrate meno propense a fondersi, mentre tutte le amministrazioni che poi si sono fuse appartenevano ai seguenti cluster: 3,4 e 5.

**Tabella 7.23 – Valori medi delle componenti nei cluster nel modello PCA**

CLUSTER	Struttura sociale		Contesto demografico		Capacità finanziaria		Capacità tributaria		Contesto geografico locale	
	Media	Dev.std.	Media	Dev.std.	Media	Dev.std.	Media	Dev.std.	Media	Dev.std.
1	,424	,630	-,365	,179	<b>2,81</b>	1,19	<b>,466</b>	1,99	-,695	,967
2	-,005	,557	3,62	3,44	-,445	1,09	-,777	,538	-,215	,803
3	,400	,772	-,285	,331	,203	,539	-,599	,991	-,574	,881
4	-,725	,425	-,003	,411	-,392	,482	,307	,646	-,270	,589
5	,751	1,20	-,150	,231	-,257	,525	,055	,829	1,30	,411

Nota: Amministrazioni che hanno sempre rifiutato di fondersi



Amministrazioni che hanno si sono fuse





## **Capitolo 8 – Conclusioni. Le comunità piccole sono quelle meno propense a votare favorevolmente nei referendum consultivi**

### **PRIMA PARTE - I principali risultati emersi nell'analisi svolta in questa Tesi**

La tesi ha rilevato tre elementi principali, che di seguito riepiloghiamo.

Il primo è che le comunità più piccole si sono dimostrate essere quelle meno propense a favorire le fusioni nei referendum consultivi nonostante siano le popolazioni che sostengono i maggiori costi amministrativi.

Secondo che si sono alla fine fuse per il voto favorevole delle loro popolazioni (nell'85% dei casi studiati) solo amministrazioni che si assomigliavano (stesso cluster) per caratteristiche (variabili di input dei modelli multicriteriali).

Terzo che le amministrazioni con un elevato indice di attrattività turistica e alto valore di incidenza delle entrate extratributarie in bilancio (cluster meno numerosi) si sono dimostrate essere quelle meno propense a votare favorevolmente nei referendum consultivi, avendo le loro comunità sempre rifiutato la fusione quando sono state chiamate ad esprimersi.

La minore propensione a favorire la fusione nei referendum dei Comuni più piccoli (domanda quattro del capitolo sei) mette in discussione il nesso di causalità (capitolo cinque) tra la dimensione ridotta del Comune e la sua inefficienza amministrativa utilizzata in tutti gli studi scientifici in materia di fusione, che non appare dall'analisi effettuata essere così scontata o almeno stimabile tramite la variabile dei costi procapite. In tal senso è stata rilevata nella variabile dei costi amministrativi procapite la presenza di molti outlier (capitolo cinque), soprattutto nei piccoli Comuni ad alta vocazione turistica come Capoliveri, Abetone, Rio nell'Elba o tra le amministrazioni che vantano una elevata incidenza delle entrate extratributarie in bilancio come Peccioli, Radicondoli e Civitella Paganico.

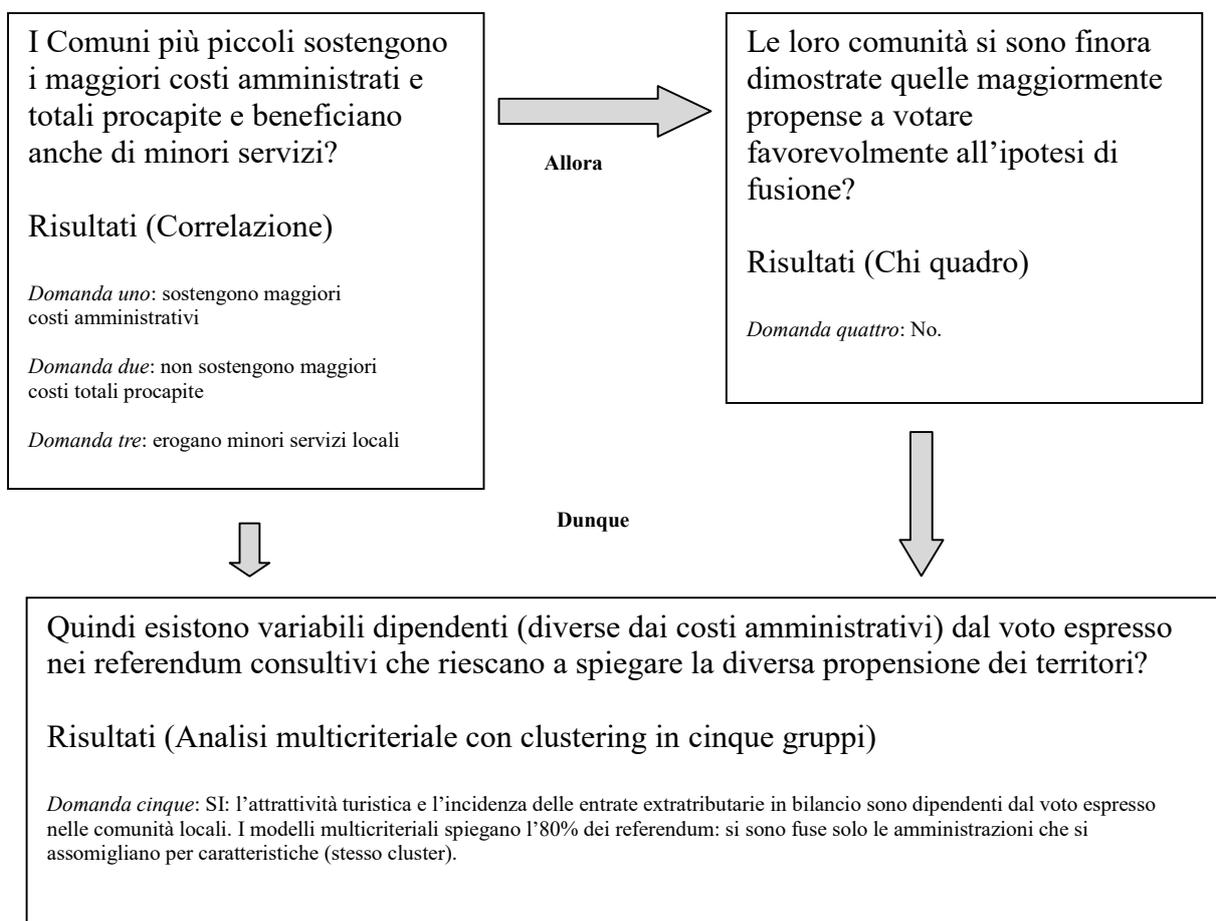
Diversamente rispetto al parametro dei costi procapite, l'utilizzo di molte variabili rappresentative di aspetti non solo economici, insieme ad un approccio metodologico di tipo multicriteriale ed alla segmentazione dei Comuni in base alle loro caratteristiche prevalenti, si è dimostrata essere una strategia capace di spiegare oltre l'85% dei risultati dei referendum finora svolti in Toscana (capitolo sette).

Dalla segmentazione operata nell'universo dei Comuni della Toscana sono emersi cinque diversi gruppi (cluster) di amministrazioni distinte in base alle caratteristiche prevalenti nei

loro territori. La clusterizzazione e l'osservazione ex post dell'esito dei quarantotto referendum svolti finora in Toscana ha dimostrato che (nell'85% dei casi) si sono fuse solo le amministrazioni appartenenti allo stesso cluster (dunque che si assomigliano per caratteristiche). Le variabili dei modelli multicriteriali che sono risultate essere quelle maggiormente significative per spiegare il voto negativo espresso dalle comunità locali nei referendum consultivi sulle fusioni sono state l'attrattività turistica e l'incidenza delle entrate extra tributarie sulle entrate in bilancio. In tutti i casi in cui le popolazioni residenti in Comuni con queste caratteristiche sono state chiamate ad esprimersi sulla fusione nei referendum consultivi, hanno sempre rifiutato questa ipotesi. Diversamente in tutti i casi di fusioni finora riuscite in Toscana le amministrazioni coinvolte non presentavano queste caratteristiche "particolari".

Di seguito in **tabella 8.1** è rappresentato uno schema "causa – effetto" del disegno di ricerca dove sono stati riepilogati anche i principali risultati ottenuti.

**Tabella 8.1. Schema "causa – effetto" proposto con le cinque domande della Tesi**



La tesi dimostra che il problema dell'efficienza amministrativa non è collegato alla dimensione ottimale ma piuttosto alla capacità o meno di un piccolo Comune di erogare adeguatamente i servizi ad esso imputati, da cui dipende concretamente il rispetto dei diritti fondamentali dei membri della comunità di riferimento di avere adeguati servizi. Il principio che caratterizza le scelte politiche italiane in materia di fusioni invece si basa sul concetto di efficienza amministrativa "ottimale", per la cui soluzione si è voluto operare prevalentemente in termini di "adeguatezza dimensionale" piuttosto che di differenziazioni di funzioni tra i Comuni con diversa capacità finanziaria.

I primi tre capitoli sono quelli dedicati all'inquadramento del problema e utili a fornire elementi informativi qualitativi e quantitativi sulla presenza dei piccoli Comuni in Italia e sul numero di fusioni finora realizzate.

Nel **capitolo uno** è stato evidenziato che molti Stati Europei, come la Gran Bretagna, la Svezia, il Belgio, la Finlandia, hanno approntato già negli anni '70 alcune riforme sul sistema complessivo degli enti locali che erano basate su strumenti di tipo coercitivo (compulsory), raggiungendo una riduzione del numero dei Comuni. Altri paesi, fra cui l'Italia, la Spagna e la Francia hanno effettuato queste riforme in via d'urgenza per rispondere al perdurare della crisi economica solo negli ultimi anni e con strumenti di carattere volontario (voluntary).

La possibile svolta in Italia si è avuta con la policy contenuta nella L.56/2014 (Delrio) che oltre ad essere una legge con una visione più organica delle altre, ha cercato anche di coniugare, per quanto riguarda le fusioni di Comuni, aspetti di tipo volontaristico ad altri di tipo più incisivo, come è il caso del comma 130 riguardo alle fusioni per incorporazione a cui la Corte Costituzionale ha potenzialmente spianato la strada con la Sentenza n. 50 del 2015.

L'intervento di riordino complessivo disegnato nella legge Delrio rende ancora più necessarie le fusioni dei Comuni più inefficienti anche in considerazione del venir meno delle funzioni precedentemente assegnate alle Province.

Nel **capitolo due** è emerso che i piccoli Comuni esistono da secoli in Italia e che attualmente le amministrazioni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti rappresentano oltre il 70% del totale dei Comuni italiani. Nel capitolo è stata confermata che la presenza di piccoli Comuni è trasversale a tutte le regioni italiane, anche se in maniera diversa, come nel caso della Toscana dove le realtà comunali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono centotrentacinque (il 47% del totale dei Comuni della Toscana).

I piccoli Comuni in Italia ed in Toscana sono una "risorsa fragile" e difforme sotto l'aspetto

qualitativo, che da una parte li caratterizza dalle dimensioni ridotte e dall'altra dall'aver storiche tradizioni locali in grado di contribuire a determinare la crescita economica di tutto il contesto locale anche in un momento di particolare crisi del sistema produttivo nazionale.

I dati relativi alla presenza degli agriturismi in Toscana sono significativi sotto quest'ultimo aspetto perché evidenziano come moltissimi piccoli Comuni abbiano sul proprio territorio questo tipo di offerta turistica. In Toscana in centoventotto amministrazioni comunali (su centotrentacinque sotto la soglia di 5mila abitanti) sono presenti quasi 1.600 attività agrituristiche, con un offerta di posti letto che proietta questa regione ai vertici d'Italia con oltre sessanta posti ogni mille abitanti.

L'aspetto della vocazione turistica dei piccoli territori non è un elemento da sottovalutare quando si progettano strategie per la fusione dei Comuni, perché il brand in grado di proiettare questi piccoli territori tra le mete più ambite dai turisti del mondo contiene riferimenti a valori identitari, storici e culturali che li contrappongono proprio ai valori presenti nei centri urbani ed è del tutto naturale che le comunità locali cerchino di difenderlo ad ogni costo.

Nel **capitolo tre** è emerso che in Italia il numero delle fusioni dal 1991 all'inizio del 2016 è stato di sessantanove, di cui otto in Toscana. A livello regionale ed italiano il numero delle fusioni ha subito un arresto dopo il 2014, anno in cui si è registrato il maggior numero di fusioni in Toscana con sette. In Toscana oltre al numero, solo una fusione nel 2015, anche la dimensione demografica delle amministrazioni coinvolte nel processo di fusione si è bruscamente ridotta, passando da fusioni che hanno visto la nascita di amministrazioni di oltre 20.000 abitanti nel 2014 (come nel caso di Figline e Incisa Valdarno) a quella del nuovo Comune di Sillano Giungugnano che conta meno di mille abitanti. Sono pochissime in Italia le fusioni (una sola in Toscana) che hanno comportato la costituzione di un nuovo Comune di dimensione ritenuta "ottimale" per efficienza amministrativa, che è stimata nel rapporto Sose essere di circa 20-25 mila abitanti.

Dalla tipologia dell'iniziativa legislativa delle proposte di fusione avviate in Toscana emerge che nel complesso solo due casi sui quindici analizzati (12%) siano stati di iniziativa popolare. Si trovano nell'ipotesi di fusione del Comune del Casentino e del Comune dell'isola d'Elba, entrambe le proposte sono alla fine fallite per il voto negativo delle comunità nonostante la raccolta di 5.000 firme di elettori toscani. Anche la modifica con cui è stato abbassato il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare operata con la modifica dell'art. 74 dello Statuto della Regione Toscana, non ha assolutamente

raggiunto i suoi propositi, in quanto successivamente non c'è stata nessuna iniziativa che sia partita da una raccolta di firme nelle comunità locali.

Se invece si guardano ai risultati dei referendum già svolti in Toscana emerge che sono state quarantotto le popolazioni di Comuni coinvolte nel periodo 2013-2015, e che, in venticinque casi le comunità hanno votato favorevolmente nel referendum sulla fusione (52%), mentre nei restanti ventitre casi le popolazioni si sono espresse negativamente (48%). Tutto ciò anche a fronte dei cospicui contributi statali e regionali erogati rispettivamente per i dieci anni ed i cinque anni successivi alla fusione.

I contributi erogati nel 2014 e 2015 sono stati per i sette nuovi Comuni istituiti in Toscana complessivamente di oltre 7 milioni, di cui 4 milioni finanziati dalla Regione. Il numero di contributi non ha condizionato la scelta delle amministrazioni di dimensione piccola, anche se nel caso di Sillano Giungugnano in provincia di Lucca la fusione ha portato e porterà negli anni successivi oltre 600mila euro, che in un Comune che conta attualmente meno di 1.100 abitanti possono avere una notevole incidenza in bilancio.

I capitoli che vanno dal quattro al sette sono quelli dedicati all'analisi statistica di questa tesi

Il **capitolo quattro** tratta la metodologia di analisi svolta nella Tesi. L'ipotesi del nesso di causalità tra dimensione ridotta dei Comuni con la maggiore propensione delle loro popolazioni a favorire la fusione nei referendum consultivi è stata risolta con cinque domande cognitive consequenziali, le quali si possono distinguere in due gruppi.

Il primo gruppo di quesiti (parte *destruens*) è composto dalle prime tre domande con cui è stata verificata l'ipotesi alla base del rapporto Sose e degli studi di Irpet in cui si ipotizza un nesso di causalità tra la dimensione ridotta del Comune e la sua inefficienza amministrativa, misurandola tramite il parametro dei costi amministrativi procapite. Questo gruppo di domande è stato trattato nel capitolo cinque.

Il secondo gruppo di domande (parte *construens*) è composto da due quesiti, il primo dei quali finalizzato alla verifica della sostenibilità del nesso di causalità tra la dimensione ridotta e l'inefficienza amministrativa del Comune, osservando (ex post) se le comunità dei Comuni più piccoli (e quindi meno efficienti) siano state quelle che si sono dimostrate maggiormente propense a favorire la fusione nei referendum (questo quesito è stato trattato nel capitolo sei). La seconda domanda cognitiva di questo gruppo è finalizzata invece alla ricerca delle variabili maggiormente dipendenti dal voto espresso nei referendum consultivi dalle comunità locali, che siano anche in grado di spiegare quello che è realmente successo nei referendum

consultivi finora svolti in Toscana (capitolo sette).

L'approccio metodologico scelto è stato di tipo multicriteriale, preferito all'analisi costi benefici. Esso è uno strumento in grado di analizzare variabili con caratteristiche diverse, non solo economiche ma sintomatiche di particolari situazioni sociali, demografiche, turistiche e geografiche. Per lo scopo è stata costruita una matrice dati di diciassette variabili, rappresentative di molte caratteristiche in grado di evidenziare parte delle tante differenze dei territori comunali.

Le diverse condizioni di partenza e di prospettiva dei Comuni rispetto alle variabili della matrice dati sono state evidenziate mediante la suddivisione in cluster dell'universo dei Comuni della Toscana in cinque sottogruppi (cluster). La segmentazione ha quindi consentito di raggruppare le amministrazioni in gruppi distinti in base alle caratteristiche dei Comuni, i quali sono da ritenersi simili solo se appartenenti allo stesso cluster e diversi se invece inclusi in cluster diversi.

Tutte le ipotesi avanzate nella Tesi e gli output prodotti dai modelli multicriteriali e dalla clusterizzazione sono stati verificati osservando ex post quello che è successo nei casi studio delle fusioni svolte in Toscana nel periodo 2013-2015, allo scopo di analizzare la diversa propensione dei piccoli Comuni alla fusione (nesso di causalità), la maggiore possibilità delle amministrazioni con caratteristiche simili (stesso cluster) di fondersi ed evidenziare le variabili dipendenti dal voto espresso dalle comunità locali nei referendum.

Nel **capitolo cinque** sono stati analizzati i quesiti di domanda uno, domanda due e di Domanda tre. Rispetto al quesito di domanda uno è emersa la veridicità dell'ipotesi (Hp 0), dovuta al fatto che le popolazioni residenti nei Comuni più piccoli sono quelle che sostengono maggiori costi amministrativi procapite rispetto a quelli di dimensione più grande (correlazione di Pearson significativa pari a  $-0,133$ ).

L'ipotesi Hp 0 di domanda due è stata rifiutata in quanto non risultano correlazioni significative tra la dimensione del Comune ed i costi totali procapite (correlazione non significativa di Pearson pari a  $0,064$ ).

La conferma dell'ipotesi di domanda uno ed il rifiuto dell'ipotesi di domanda due hanno indotto a chiedersi se i Comuni più piccoli erogano alle loro comunità, per intensità e tipologie, gli stessi servizi dei centri urbani più grandi (domanda tre).

L'ipotesi Hp 0 del quesito di domanda tre è stata scartata. Si è dimostrato che i Comuni piccoli spendono di più di quelli grandi solo per alcune tipologie di spesa, quali le funzioni

amministrative e la viabilità e trasporto, mentre spendono meno rispetto ai centri urbani per l'erogazione di servizi in materia sociale, attività sportiva e ludica.

Nello stesso capitolo è emersa anche la presenza di diversi outlier rispetto ai costi procapite amministrativi. Sono dieci i Comuni che hanno registrato valori superiori rispetto alla media compresi tra uno e due deviazioni standard e tre (Rio nell'Elba, Abetone e Forte dei Marmi) dei valori superiori a due deviazioni standard. Gli outlier evidenziati nel capitolo sono tutti piccoli Comuni dall'alta vocazione turistica come Rio Marina, Rio nell'Elba, Abetone, Bibbona, o che hanno entrate extratributarie eccezionali come Peccioli, Civitella Paganico o Radicondoli. Si tratta dunque di amministrazioni con una elevata capacità di spesa a prescindere dalla loro dimensione demografica.

Nel **capitolo sei** è stata rifiutata la fondatezza dell'assunto  $H_0$  di domanda quattro sulla maggiore propensione a fondersi dei Comuni piccoli, che è stata proprio definita per indagare la sostenibilità del nesso di causalità tra la dimensione ridotta, l'inefficienza amministrativa e la loro maggiore propensione a favorire le fusioni nei referendum consultivi.

I successivi test del  $\chi^2$  di Pearson hanno sancito l'esatto contrario di quanto ipotizzato in domanda quattro, poiché è stato dimostrato, sia osservando l'intera popolazione che i singoli gruppi di fusione (proposta di legge), che sono le popolazioni residenti nei Comuni più grandi quelle più propense alla fusione rispetto a quelle delle realtà più piccole.

La maggiore probabilità delle popolazioni dei Comuni più grandi di votare positivamente al referendum consultivo è stata stimata dall'odds ratio essere di circa quattordici volte superiore a quella dei Comuni inseriti nei primi cinque decili della popolazione. Lo stesso test effettuato utilizzando come parametro la dimensione del Comune rispetto alle altre amministrazioni coinvolte nel medesimo processo (stessa proposta di legge) ha stimato la maggiore probabilità di fusione delle comunità più grandi in oltre ventotto volte superiore rispetto a quella dei Comuni più piccoli.

Nel **capitolo sette** è emersa l'esistenza di altre variabili dipendenti dal voto espresso dalle comunità nel referendum, che sono anche in grado di spiegare l'85% degli esiti delle fusioni finora tentate in Toscana. Dunque l'ipotesi  $H_0$  di domanda cinque si è dimostrata vera. Dalla verifica ex post sugli esiti dei referendum finora svolti è risultato che l'utilizzo di variabili aggiuntive rispetto ai costi amministrativi (crescita demografica ipotetica, autonomia finanziaria, entrate extratributarie, asperità morfologica, attrattività turistica, costi amministrativi, costi totale procapite) nel primo modello ("causale") è riuscito a spiegare oltre

l'80% delle fusioni finora tentate in Toscana. Stesso discorso vale per il modello “delle componenti principali” con cui si è operata l'estrazione delle componenti principali nella matrice dati di 287 x 17 che è riuscita a spiegare il 78% dei casi.

I modelli hanno funzionato in dodici casi di ipotesi di fusione sulle quattordici analizzate nel caso studio della Toscana. Le uniche casistiche per le quali i risultati dei modelli multicriteriali sono falliti riguardano i casi di Borgo a Mozzano – Pescaglia e Castellina Marittima – Suvereto. Questi casi sono stati trattati a parte e dagli approfondimenti è emerso che il Sindaco di Pescaglia ha cambiato idea a poche settimane dal referendum invitando la propria popolazione a votare negativamente nel referendum consultivo. Mentre nel caso di Suvereto è stata rilevata la presenza di una delle produzioni di vino DOCG della Toscana sita proprio in una area corrispondente a quella comunale, oltre alla nascita nello stesso Comune di un Comitato contro la fusione molto agguerrito.

La clusterizzazione operata nel capitolo sette sulla popolazione dei Comuni ha consentito la creazione di cinque diversi sottogruppi di amministrazioni con caratteristiche diverse. E' emerso che tutte le comunità incluse nel cluster 1 (gruppo meno popoloso di amministrazioni a significare che la particolarità di queste realtà non è molto simile alle altre, dunque dovrebbero essere trattate a parte) hanno sempre rifiutato l'ipotesi di fusione nel referendum, mentre le amministrazioni che si sono fuse appartengono ai cluster più popolati (cluster 3,4 e 5). Mentre nessuna amministrazione che è stata inclusa nel cluster 2 (esso contiene le amministrazioni di dimensione grande: tutti i capoluoghi di provincia più Scandicci) ha finora tentato di fondersi.

L'analisi dei valori medi delle componenti registrati nel cluster 1 ha consentito di rilevare le caratteristiche delle realtà inserite nei cluster numericamente meno popolati di amministrazioni. Le peculiarità di queste realtà, sono risultate essere: la piccola dimensione (valore basso della componente del contesto demografico), i costi amministrativi procapite e totali elevati, l'alta attrattività turistica (alto valore della componente della capacità finanziaria) e l'alta incidenza di entrate extra tributare in bilancio (alto valore della capacità tributaria).

Proprio la vocazione turistica e le risorse economiche eccezionali da ridistribuire localmente, sono risultate essere le proprietà che hanno reso “impermeabili” queste amministrazioni agli incentivi economici in quanto esse vantano una ottima sostenibilità finanziaria (componente Capacità finanziaria). Nelle totalità dei casi in cui queste comunità (cluster 1) sono state chiamate ad esprimersi nei referendum consultivi, hanno sempre rifiutato l'ipotesi di fusione

con altre popolazioni. Inoltre si evidenzia anche che i Comuni che sono stati inclusi nel cluster 1 dalla segmentazione della popolazione sono risultati esseri gli stessi outlier dei costi amministrativi evidenziati nel capitolo cinque, questo conferma ancora una volta l'inattendibilità del parametro dei costi amministrativi procapite per stimare l'inefficienza amministrativa dei Comuni.

## **SECONDA PARTE - Considerazioni personali. Il problema è la frammentazione o l'incapacità dei piccoli Comuni di erogare i servizi alle loro comunità?**

Il quesito centrale non è se le fusioni dei Comuni siano necessarie o meno o quali alternative esse possono avere, anzi ciò che emerge da questa Tesi è che le fusioni di Comuni sono oggi diventate ancora più urgenti e necessarie per garantire il riordino complessivo istituzionale (legge Delrio) e per il contenimento della spesa pubblica. Per questi motivi occorre studiare la migliore strategia per renderle più attraenti e attuabili nelle comunità locali, dunque il vero problema è come riuscirci.

Il punto critico dell'attuazione delle politiche di fusione di Comuni finora tentate non sta a mio avviso tanto nelle soluzioni adottate di volta in volta, che peraltro hanno sempre oscillato in un senso o nell'altro alla perenne ricerca di un punto di equilibrio tra l'accentramento e il decentramento delle funzioni ai Comuni che andasse bene per tutti. Il punto critico sta nei modi con cui si è cercato di raggiungere questo equilibrio, privilegiando solo l'adeguatezza dimensionale piuttosto che perseguire con convinzione l'attuazione di altri principi come l'efficacia, l'efficienza, la sussidiarietà verticale, la sostenibilità finanziaria locale.

Il concetto di dimensione "ottimale" delle amministrazioni locali è a mio avviso forviante della reale situazione in quanto dall'analisi è emerso che non esiste uniformità tra i Comuni per capacità di spesa, dove i piccoli Comuni in alcuni casi possono essere anche più efficienti di quelli grandi e dove la "percezione" dei bisogni di servizi locali potrebbe essere diversa nelle realtà rurali rispetto a quelle urbane o metropolitane. Dunque non esiste nessun parametro uniforme che sia in grado di distinguere le amministrazioni efficienti da quelle inefficienti, occorre pertanto andare ad osservare la loro effettiva capacità di erogare i servizi ai cittadini.

Alla fine del percorso di questa tesi mi sono interrogato su ciò che ho appreso e mi sono scaturite essenzialmente due domande:

- 1) E' risultato finora utile per progettare policy in materia di fusione considerare tutte le amministrazioni comunali uguali, come se appartenessero ad un unico gruppo con uguali caratteristiche (cluster)?
- 2) E' possibile trasformare le differenze oggettive dei Comuni da criticità attuativa a punto di forza della strategia politica?

Nella prima domanda rispondo in modo negativo, perché uniformare i Comuni senza tenere conto delle loro caratteristiche non è servito a favorire l'emergere di strategie politiche che si siano dimostrate in grado di stimolare l'interesse dei territori. L'omogeneità delle caratteristiche dei Comuni non è ipotizzabile e non è possibile utilizzare strategie che siano uguali per tutti i Comuni, semplicemente perché in un contesto così difforme non esiste una strategia "migliore" di altre ma esistono molte strategie che possono essere "vincenti" solo se sono calate nei contesti locali più adatti per la loro effettiva attuazione.

Mentre la risposta alla domanda due è affermativa, dunque ritengo che le differenze dei Comuni potrebbero diventare un'opportunità per definire politiche in grado di coinvolgere le popolazioni. Occorre a mio avviso provare ad accertare e "sfruttare" le tante differenze (e i bisogni) dei territori per progettare policy "calibrate" su ogni sottogruppo della popolazione target (cluster) dei Comuni italiani al fine di rendere le fusioni più attraenti per i singoli territori.

Il tentativo finora svolto di uniformare i Comuni sotto ogni punto di vista senza "segmentarli" in base alle loro caratteristiche oggettive come viene fatto ad esempio nelle tecniche di marketing, ha finito per semplificare, forse eccessivamente, un processo di redistribuzione di potere economico e politico locale, il cui successo o l'insuccesso è determinato proprio dalle diverse "sfumature" presenti nelle singole realtà locali che con la scelta di "uniformità" si è preventivamente voluto escludere.

Una strategia vincente in tema di fusioni di Comuni non può dunque che partire da un assunto: i piccoli Comuni sono differenti tra loro per molte caratteristiche. Ritengo per ciò che la strada giusta non sia quella di uniformare i Comuni ma piuttosto quella in cui si tiene conto delle molte differenze locali. Per la stessa necessità di differenziare, piuttosto che uniformare i Comuni per caratteristiche ritengo poco sostenibile anche in futuro intraprendere la strada delle fusioni coatte imposte per decreto per i territori sotto una certa soglia dimensionale.

Una strategia in tema di fusioni che sia in grado di coinvolgere le popolazioni locali assume le

differenze di partenza dei Comuni e prova a trasformarle in opportunità politiche ed economiche locali. Dunque a mio avviso occorre avere il coraggio di sperimentare delle soluzioni che si basino solo sulla capacità oggettiva dei singoli Comuni, a prescindere dalla loro dimensione, di erogare i livelli essenziali di servizi alle rispettive comunità.

Tutto quanto sopra esposto presuppone un cambio di strategia politica che si determinerà solo con l'abbandono dell'assunto della "dimensione ottimale" in favore di altri principi quali l'efficacia, l'efficienza, la differenziazione e la sussidiarietà verticale. Più che sforzarsi di individuare la dimensione "ottimale" occorrerebbe piuttosto procedere all'individuazione dei livelli minimi di servizi da erogare ai cittadini, distinguendo anche le tipologie di prestazioni da gestire a livello comunale, quelle da far gestire a livello sovra comunale e regionale.

Oltre a definire una strategia da sperimentare occorre prevedere dei meccanismi che siano in grado di renderne effettiva l'attuazione. Occorre perciò a mio avviso anche prevedere nel modello logico di un intervento sperimentale così strutturato un chiaro sistema di controllo del centro (che definisce le tipologie di servizi, i livelli minimi e i costi massimi di ambito) verso la periferia (che attua o rimette al livello più alto il coordinamento attuativo), l'indicazione esplicita anche dei meccanismi "automatici" di sussidiarietà, di surroga e delle sanzioni da erogare nel caso in cui le amministrazioni locali non riescano adempiere in modo "minimale" alle funzioni a loro assegnate.

Il vantaggio dell'abbandono del criterio della "dimensione ottimale" in favore di una "differenziazione" di funzioni locali che sia basata solo sulle effettive capacità locali di erogare i servizi alle rispettive comunità (a livelli accettabili con standard definiti dal centro per ogni ambito territoriale), consentirà che il dibattito pubblico locale sulle fusioni di Comuni non sia solo di tipo ideologico ma più centrato sulle caratteristiche del territorio e su elementi fattuali locali. Ciò a mio avviso può contribuire anche a contenere il conflitto locale entro certi limiti, in quanto gli "imprenditori locali del NO" hanno finora sfruttato proprio l'incapacità del principio universale della "dimensione ottimale" di cogliere le "peculiarità" dei singoli territori, che questi "imprenditori del NO" conoscono molto meglio del legislatore nazionale e regionale in quanto fanno parte della comunità locale.



# ALLEGATO STATISTICO

## 1. Descrizione delle variabili utilizzate per il sistema di analisi

In questa sezione sono state brevemente illustrate le variabili utilizzate per effettuare l'analisi del modello multicriteriali proposti in questa tesi. Premettiamo la popolazione di analisi è comprensiva di tutti i Comuni della Toscana che erano presenti nella regione nell'anno 2009, prima dell'avvio dei primi dibattiti sulle fusioni dei Comuni. Tale anno è stato preso a riferimento in quanto, soltanto successivamente in Toscana, si sono avviati i primi dibattiti sui processi di fusione. Ciò premesso la popolazione oggetto di analisi è composta da 287 amministrazioni.

Nel periodo 2012-2015 sono state avviate, con esito conclusivo diverso, istruttorie per la fusione di 48 Comuni della Toscana. L'atto cruciale per l'avvio dell'iter del processo è l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa della Toscana della deliberazione della Commissione consiliare con cui successivamente, con decreto del Presidente della Regione, è indetto il referendum consultivo tra le popolazioni coinvolte.

L'analisi è stata condotta osservando gli esiti dei referendum consultivi cui sono state consultate le popolazioni. La data del 2009 è funzionale per effettuare l'analisi sui tutti i Comuni ponendoli sullo stesso punto di partenza.

E' utile per l'analisi distinguere in due sottoinsiemi le 48 amministrazioni comunali che hanno tentato di fondersi, distinguendo tra quelle in cui popolazione si è espressa favorevolmente ( $S_i > 50\%$  dei voti) è quelle in cui invece gli elettori si sono espressi con voto negativo ( $No \geq 50\%$  dei voti). Il fine è evidenziare alcune caratteristiche comuni ai membri dei due gruppi che riescano a spiegare la maggiore o minore propensione delle loro comunità alla fusione

Di seguito è riportata una descrizione delle variabili utilizzate. Da segnalare che dette variabili sono state raggruppate in tre categorie, ognuna delle quali corrisponde ad un sottoparagrafo:

1. Indicatori strutturali
2. Indicatori finanziari e economici
3. Indicatori di spesa sociale

Per il solo gruppo dei Comuni che hanno avviato il processo di fusione nel periodo di riferimento è stata creata una ulteriore gruppo di variabili “speciali” che è stata utile a fornire elementi informativi di questo sottogruppo della popolazione complessiva, tra cui il numero di tentativi di fusione, l'esito del referendum, la percentuale di favorevoli, la data in cui si è svolto il referendum.

### *1.1. Variabili appartenenti alla categoria "indicatori strutturali"*

La categoria "indicatori strutturali" raggruppa le variabili di stima delle caratteristiche sociali, morfologiche e demografiche del Comune, della presenza di frazioni, il tasso di pendolarismo della popolazione residente, l'indice di vecchiaia della popolazione residente e la dinamica demografica di lungo periodo.

Di seguito si riportano in elenco le variabili che fanno parte di questa categoria.

**Popolazione residente:** indica la popolazione residente nell'anno 2009. E' utile per verificare la correlazione inversa tra la popolazione residente ed i costi amministrativi e totali procapite sostenuti dalla comunità. Per questa variabile è stato preso in considerazione l'anno 2009, che risulta valido per tutti i 287 comuni della Toscana.

Anni: 2009

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Dinamica demografica di medio periodo:** con questo indicatore si vuole fornire una misura quantitativa al fenomeno dello spopolamento che ha caratterizzato, dagli anni '90 molti dei piccoli comuni toscani prevalentemente localizzati nelle aree montane o rurali. Tali zone hanno registrato, infatti, lo spostamento di cospicue parti della popolazione agricola verso i centri a maggiore sviluppo industriale e terziario. L'indicatore da utilizzare è rappresentato dalla variazione di lungo periodo della popolazione residente. Una variazione minore o negativa è sia sintomo di spopolamento che sintomo di una realtà locale con poco ricambio generazioni. Tale indicatore è valido per tutti i 287 comuni presenti erano presenti in Toscana nel 2009 ed è così calcolato:

*(Pop 2011 – Pop 1981)*

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Indice vecchiaia:** questo indicatore misura la struttura demografica e l'invecchiamento della popolazione. Un valore maggiore è indicativo di una popolazione più vecchia e di minor ricambio generazione. Tali territori si pongono perciò ad una duplice criticità: da un lato l'ulteriore indebolimento delle potenzialità del sistema economico locale dovuto all'uscita dal mondo del lavoro di una parte della popolazione e dall'altro l'accentuazione del fabbisogno di servizi locali specifici per gli anziani. L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2009 ed è valido per tutti i 287 comuni

Anni: *2009*

La variabile è stata così calcolata:

*(popolazione oltre 65 anni / popolazione inferiore a 14)\*100*

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Indice dipendenza anziani:** questo indicatore misura l'incidenza della popolazione anziana sul totale della popolazione residente nel Comune. Un indice di dipendenza più alto evidenzia una popolazione più anziana. Sono soprattutto i centri minori e quelli territorialmente "isolati" che soffrono particolarmente di questa dinamica. Questi territori si pongono perciò ad una duplice criticità: da un lato l'ulteriore indebolimento delle potenzialità del sistema economico locale dovuto all'uscita dal mondo del lavoro di una parte della popolazione e dall'altro l'accentuazione del fabbisogno di servizi locali specifici per gli anziani.

L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2009 ed è valido per tutti i 287 comuni.

Anni: *2009*

La variabile è stata così calcolata: *(popolazione oltre 65 anni / popolazione compresa tra 14 e 64 anni)\*100*

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Indice dipendenza bambini:** questo indicatore misura l'incidenza della popolazione in età dell'infanzia e scolare sulla della popolazione residente nel Comune. Un valore più elevato significa rileva la presenza nel Comune di una popolazione in età scolare. Una maggiore dipendenza di bambini significa anche la necessità di avere sul territorio servizi specifici per questa fascia di popolazione oltre che la presenza di una categoria di popolazione non ancora inserita nel tessuto produttivo locale. L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2009 ed è valido per i 287 comuni presenti in Toscana nel 2009.

Anni: 2009.

La variabile è stata così calcolata:  $(\text{popolazione da 0 a 14 anni} / \text{popolazione compresa tra 15 e 64 anni}) * 100$

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Indice di ricambio:** l'indice di ricambio stima il rapporto tra coloro che stanno per lasciare, a causa dell'età, il mondo del lavoro e coloro che invece vi stanno per entrare. Questo indice risente del problema della struttura economica della popolazione in cui viene stimato. Un indicatore più elevato è sintomatico di una comunità locale con maggiore ricambio della forza lavoro. E' da sottolineare che è un indice piuttosto instabile, soprattutto quando stimato in piccoli comuni, poiché considera solo cinque generazioni al numeratore e cinque al denominatore.

L'indicatore è stato calcolato per il 2009 ed è valido per 287 Comuni presenti in Toscana nel 2009.

Anni: 2009

La variabile è stata così calcolata:

$(\text{popolazione da 60 a 64 anni} / \text{popolazione compresa tra 15 e 19 anni}) * 100$

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Indice popolazione attiva:** secondo le definizioni adottate dall'ISTAT, per popolazione attiva si intende l'insieme delle persone di età non inferiore ai 15 anni che, alla data del censimento, risultano in uno dei seguenti stati: 1) occupate, esercitando in proprio o alle dipendenze altrui

una professione, arte o mestiere; 2) disoccupate, ovvero hanno perduto il precedente lavoro e sono alla ricerca di una occupazione; 3) momentaneamente impediti a svolgere la propria attività lavorativa in quanto inquadrabili come: militari di leva (o in servizio civile), volontari, richiamati; ricoverati da meno di due anni in luoghi di cura e assistenza; 4) detenuti in attesa di giudizio o condannati a pene inferiori a 5 anni; 4) alla ricerca di prima occupazione, non avendone mai svolta alcuna in precedenza.

Le persone di cui ai punti 1), 2), 3) costituiscono la popolazione attiva in condizione professionale che qui non utilizzeremo.

In ambito economico, la popolazione attiva corrisponde all'offerta di lavoro, cioè al complesso di persone sul quale un Comune può contare per l'esercizio e per lo sviluppo delle attività economiche.

Un valore più elevato dell'indicatore è sintomatico di una maggiore popolazione attiva e quindi di una maggiore offerta di lavoro per il tessuto produttivo locale. L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2009 ed è valido per i 287 Comuni presenti in Toscana in tale data.

Anni: 2009.

La variabile è stata così calcolata:

*(popolazione da 15 a 19 anni / popolazione compresa tra 60 e 64 anni)\*100*

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale della Regione Toscana*

**Indice di asperità morfologica:** fornisce una misura della montanità, riferita all'asperità morfologica. La montanità è uno dei fattori che spiega l'accentuarsi di alcuni fenomeni di disagio soprattutto nel periodo invernale: maggiore consumo medio di combustibili per il riscaldamento, mantenimento manto stradale (sgombrò neve per garantire la viabilità ordinaria), rifacimento manto stradale causa uso sale, difficoltà nella gestione dei trasporti locali per garantire l'accesso ai servizi non presenti in loco (asilo nido, servizi sanitari, ecc). L'indicatore da utilizzare che consente di individuare l'asperità morfologica è l'indicatore di intensità morfometrica. Un valore più elevato di questo indicatore è sintomatico di una maggiore asperità del territorio comunale.

L'indicatore è definito a partire dalla pendenza dei suoli, dalla intensità di rilievo (cioè la variazione di quota di una superficie unitaria) e dall'altitudine. Tale indicatore ha valore zero

nel caso di territorio con pendenza inferiore a 4°, intensità di rilievo inferiore a 20m e altitudine sotto i 500m, mentre raggiunge un valore massimo di 100 quando è riferito a territori con valori superiori, rispettivamente, a 24°, 450m e 1.000m.

L'indicatore è stato calcolato per il solo anno 2012 ed è valido per tutti i 287 comuni.

Anni: 2012

Fonte statistica: *IRPET*

**Numero di frazioni del comune:** questa variabile riporta il numero di frazioni all'interno del territorio comunale. Un elevato numero di frazioni rispetto alla popolazione è sintomatico di frammentazione e di maggiore identità territoriale in sub aree comunali. Spesso esse evidenziano la presenza di "differenze" e "contrapposizioni" tra la popolazione appartenente alla stessa amministrazione comunale.

L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2009 ed è valido per tutti i 287 comuni.

Anno: 2009

Indicatore: *numero di frazioni presenti all'interno del comune*

Fonte statistica: *Sistema statistico regionale di Regione Toscana*

**IUD (Indicatore unitario disagio):** è l'indicatore unitario di disagio elaborato da IRPET per stilare la graduatoria, in ordine decrescente, dei Comuni ritenuti più disagiati della Toscana. Tale graduatoria è utilizzata dalla Regione come parametro per l'erogazione di contributi specifici per che si posizionano sopra la media regionale. Questo indicatore tiene conto di molti fattori tra cui la dimensione demografica, la dinamica demografica di medio e lungo periodo, l'asperità morfologia del territorio comunale, l'incidenza della popolazione anziana e del tasso di attività. A questi variabili sono attribuite delle pesature e, al fine di tenere conto delle differenze dei comuni, è applicato un "correttore demografico" a seconda della classe dimensionale del comune.

Ciò consente infatti di valutare come, a partire dalle variabili individuate, sia effettivamente possibile ricondurre il "disagio" ai comuni minori. Dallo studio realizzato per analizzare il fenomeno in Toscana (IRPET, 2003), emerse che il disagio dei territori sia connesso alle

variabili prima elencate e, per quanto prevalentemente associato ai piccoli Comuni, interessa anche Comuni più grandi.

Infine, il punteggio da assegnare a ciascun Comune viene calcolato come somma ponderata dei valori assunti dai singoli indici di variabilità. La scelta dei pesi assegna valore 20 ai 3 fattori principali riconosciuti (densità demografica, asperità morfologica e gettito irap pro capite, quest'ultimo da intendere come *proxy* del livello di ricchezza di un territorio); mentre si assegna valore 10 agli altri fattori.

L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2012 ed è valido per tutti i 287 comuni.

Anno: 2012

Fonte statistica: *IRPET*

## *1.2 – Variabili appartenenti alla categoria "indicatori finanziari e economici"*

La categoria "indicatori finanziari e economici" raggruppa variabili utili a stimare le caratteristiche finanziarie di partenza (e di prospettiva) del Comune, come ad esempio l'autonomia tributaria, la pressione fiscale procapite, l'incidenza delle entrate extratributarie e tributarie in bilancio. Inoltre sono state inserite all'interno di questa categoria anche alcune variabili che possono essere indicative a stimare la struttura economica ed il tessuto imprenditoriale nel Comune. Tra queste menzioniamo le "unità di lavoro" (ULA), il numero di imprese totali, il numero di imprese artigiane, il numero di pendolari che si spostano giornalmente per fini lavorativi o di studio fuori dal comune di residenza, la presenza di strutture ricettive e la stima della vocazione turistica effettuata attraverso l'analisi dei dati relativi alle presenze annuali nelle strutture ricettive in rapporto alla popolazione residente.

Si evidenzia che l'analisi delle entrate di bilancio di un ente locale rappresenta un'operazione prioritaria e fondamentale per valutare la capacità di gestione ordinaria e straordinaria. Possiamo distinguere due grandi categorie di entrate, la prima "entrate correnti", la seconda "entrate in conto capitale", che raccoglie le risorse reperite attraverso canali diversi dall'imposizione fiscale e dai trasferimenti correnti. Per l'economia del lavoro ci siamo dedicati all'analisi della prima categoria, quella delle entrate correnti.

I primi tre titoli del bilancio di previsione degli Enti locali formano le "entrate correnti".

In maniera sintetica si evidenzia quanto segue:

**Tabella A1 – Riepilogo dei Titoli delle Entrate di bilancio degli EELL usati nel modello.**

<b>Titolo di Entrata</b>
I – Entrate tributarie
II – Entrate derivanti da trasferimenti da altri enti per l'esercizio delle funzioni delegate
III – Entrate extra tributarie

Fonte: Il nuovo bilancio dei comuni. Istruzioni per l'uso. A cura di ANCI

La categoria dell'entrate tributarie contiene gli introiti derivati da imposte locali, tasse e tributi speciali di cui il Comune può disporre.

La categoria dell'entrate derivanti da trasferimenti da altri enti per l'esercizio delle funzioni delegate invece riguarda i trasferimenti correnti derivati da finanziamenti dello Stato, della Regione, degli organismi comunitari e/o internazionali o da altri enti che operano nel settore pubblico.

Infine, la categoria dell'entrate extra tributarie contiene la somma dei proventi derivanti da l'erogazione di servizi pubblici da parte del Comune, da utili di aziende speciali e/o partecipata, concessioni per lo sfruttamento delle risorse naturali, etc.).

La composizione degli indicatori di bilancio è l'aspetto più indagato in ogni analisi finanziaria perché essi sono sintomatici della capacità di definire le politiche di spesa, in quanto esse dipendono in modo cruciale dall'autonomia finanziaria dell'ente. Una maggiore capacità di entrate proprie deriva una più elevata è l'autonomia di spesa, essendo l'ente meno soggetto a vincoli imposti da altri soggetti istituzionali. Diversamente un'elevata dipendenza dai trasferimenti di altri enti pubblici impedisce al Comune di adottare in maniera “totalmente libera” alcune politiche di spesa, essendo la finanza comunale legata in modo stretto ai trasferimenti dello Stato o della Regione che sono variabili ed erogati annualmente. In questo ambito il rispetto degli equilibri di bilancio, anche in fase previsionale, può essere inteso come una funzione diretta della composizione delle entrate correnti.

Infine si segnala il legame delle entrate correnti la politica degli investimenti perché essa è a

sua volta è legata alla capacità di indebitamento dell'ente locale. L'art. 204 a del D.lgs 267/2000 individua un limite ben preciso: ogni ente può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti e a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, non superi il 25% dell'entrate correnti risultanti dall'ultimo consuntivo approvato.

Pertanto i primi tre titoli dell'entrate rappresentano la base di calcolo della capacità di indebitamento dell'amministrazione comunale. In corrispondenza di una elevata autonomia delle entrate proprie, l'ente gode una maggiore "elasticità decisionale" per definire le spese di investimento più consone alla sua realtà territoriale, e di conseguenza, è esso stesso che decide anche i relativi canali di finanziamento per la realizzazione di queste politiche.

Come fonte dei dati finanziari sono stati utilizzati i documenti estratti dal Sistema Informativo Finanziario Autonomie Locali (SIFAL) di Regione Toscana.

Anche in questo è stata presa in considerazione l'annualità il 2009 che è valida per tutti i 287 Comuni presenti in Toscana nello stesso anno.

Di seguito si riportano in elenco le variabili che fanno parte di questa categoria:

**Tasso di autonomia finanziaria:** questa variabile evidenzia il grado di autonomia finanziaria del Comune rispetto al totale delle entrate di cui esso dispone. L'indicatore rileva quanto "pesano" le entrate (escluso i trasferimenti conferiti da altri enti) sul totale delle entrate comunali. Più alto è il valore di questa variabile e più alta è l'autonomia finanziaria dell'amministrazione locale rispetto ai trasferimenti di altre istituzioni. Un comune con maggiore autonomia finanziaria, e quindi meno dipendente dai trasferimenti di altri enti per lo svolgimento delle funzioni amministrative.

Anno: 2009

Indicatore: il tasso autonomia finanziaria è così calcolato:

$$(Entrate Titolo I + III)/(Entrate Titoli I + II + III) *100$$

Fonte statistica: *SIFAL di Regione Toscana*

**Tasso di autonomia tributaria:** questa variabile evidenzia il grado di autonomia tributaria del Comune rispetto al totale delle entrate. Questo indicatore rileva quanto incidono le sole entrate tributarie (escluso i trasferimenti conferiti da altri enti e le entrate extra tributarie) sul totale delle entrate di cui il Comune dispone. Più elevato è il valore di questa variabile più un Comune sarà autonomo dal punto di vista tributario. Un comune con maggiore autonomia tributaria da un lato è più autonomo ed indipendente ma da l'altro espone la comunità ad una alta tassazione. Questa variabile è collegata con il valore della variabile relativa alla pressione finanziaria procapite e dell'entrate extratributarie. Il valore di questa variabile risente della presenza di seconde case nel territorio.

Anni: 2009

Indicatore: tasso autonomia tributaria è così calcolato

$(Entrate\ Titolo\ I)/(Entrate\ Titoli\ I + II + III) * 100$

Fonte statistica: *SIFAL Regione Toscana*

**Tasso di incidenza delle entrate tributarie:** con questa variabile si vuole evidenziare il grado di incidenza delle entrate tributarie del Comune rispetto al totale delle entrate in bilancio, escluso i trasferimenti da altri enti per le funzioni delegate. Per una migliore comparazione della situazione è stata calcolata la percentuale. Un valore più elevato significa che il Comune è più indipendente dal punto di vista tributario. In dati sono validi per tutti i 287 comuni.

Anni: 2009

Indicatore: tasso di incidenza delle entrate tributarie è così calcolato:

$(Entrate\ Titolo\ I)/(Entrate\ Titoli\ I + III) * 100$

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Tasso di incidenza delle entrate extra tributarie:** con questa variabile si vuole evidenziare il grado di incidenza delle entrate extra tributarie del Comune rispetto al totale delle entrate, escluso i trasferimenti da altri enti per le funzioni delegate. Per una migliore comparazione della situazione è stata calcolata la percentuale. Una percentuale maggiore è sintomatica di un

maggior peso delle entrate extra tributarie di cui il Comune dispone annualmente. Una maggiore incidenza delle entrate extra tributarie è sintomatica di una buona capacità del Comune di attrarre risorse da altri soggetti, ad esempio perché sul territorio sono presenti “ricchezze” naturali oppure gestioni speciali. I dati sono validi per tutti i 287 comuni.

Anni: 2009

Indicatore: tasso di incidenza delle entrate tributarie è così calcolato:

$$(Entrate\ Titolo\ III)/(Entrate\ Titoli\ I\ +\ III) *100$$

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Unità locali di lavoro per abitante (ULA):** per unità locali di lavoro si intende una unità di lavoro dipendente equivalente a tempo pieno. Ad esempio due part time al 50% rappresentano una sola ULA. Essa è l'unità di misura utilizzata dall'ISTAT per stimare la consistenza produttiva del tessuto locale ed è calcolata riducendo il valore unitario delle posizioni lavorative a tempo parziale in equivalenti unità a tempo pieno. L'ULA rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure quella equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono un doppio lavoro. Con questa variabile si vuole stimare il grado di capacità del sistema economico di creare occupazione rispetto alla popolazione residente nell'anno di analisi. Un numero elevato di ULA in rapporto con la popolazione residente è sintomatico di una maggiore capacità del sistema economico di creare occupazione. L'indicatore è stato calcolato per l'anno 2011 valido per tutti i 287 comuni.

Anni: 2011

Indicatore: ULA per abitante è così calcolato:

$$(numero\ di\ unità\ locali\ complessive)/(popolazione\ residente) *100$$

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Imprese attive:** con questa variabile si vuole evidenziare il numero di imprese attive all'interno del tessuto comunale. Questo indicatore mira a stimare il contesto economico nella realtà territoriale in considerazione che esso è strettamente collegato alla richiesta da parte

delle imprese di servizi ed infrastrutture idonee per lo svolgimento delle loro attività. Questo valore risente anche della classe dimensione delle imprese ed in tal senso dovrebbe essere letto insieme alle ULA e al numero di imprese artigiane. Un numero più elevato di imprese attive sul territorio è sinonimo di una maggiore capacità del contesto economico di creare lavoro. L'indicatore è stato calcolato per 2011. Il primo anno è valido per tutti i 287 comuni.

Anni: 2013

Indicatore: *numero imprese attive/popolazione residente*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**imprese artigiane:** questa variabile, che rappresenta un "di cui" del numero delle imprese attive sul territorio di riferimento. Con essa si vuole evidenziare il numero di imprese artigiane del tessuto del sistema economico locale. Un elevato numero di imprese artigiane rispetto al numero di imprese totali è sinonimo di un contesto economico dove sono maggiormente presenti imprese di piccole dimensioni. L'ipotesi è che la presenza di un numero elevato di imprese artigiane possa essere da un lato un elemento di sviluppo economico ma dall'altro un elemento in grado di favorire l'emergere di tradizioni locali e che questo possa in qualche modo essere di ostacolo all'avvio di processi di fusione.

L'indicatore è stato calcolato per il 2011 ed è valido per tutti i 287 comuni.

Anni: 2011

Indicatore: *numero imprese artigiane/popolazione residente*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Totale presenze esercizi ricettivi:** con questa variabile si vuole evidenziare la vocazione turistica del comune attraverso le presenze che annualmente censite dalle strutture ricettive. Tali presenze hanno impatto sia sul bilancio comunale per il fatto che molti Comuni incamerano la tassa di soggiorno che sul tessuto economico locale. L'indicatore è stato calcolato per il 2011 ed è valido per tutti i 287 comuni.

Anni: 2011

Indicatore: *numero presenze annuali nelle strutture ricettive*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

### *1.3. Variabili appartenenti alla categoria "Indicatori di spesa sociale"*

La categoria che raggruppa gli "indicatori di spesa sociale" include alcune variabili indicative della tipologia di spesa che le amministrazioni comunali operano per garantire l'esercizio delle funzioni di servizio in materia di asili nido e servizio scolastico ai minori, biblioteche e ludoteche, istruzione pubblica, finanziamento per i compiti di polizia locale, costi di funzionamento dell'amministrazione, investimenti e manutenzione stradale per la viabilità, trasporto pubblico, spesa nel settore sociale, funzionamento della scuola materna, spesa per lo sport e le attività ricreative, spesa per la cultura ed i beni culturali.

Questa categoria di indicatori è strettamente collegata ai bisogni della cittadinanza. Per queste variabili è stata calcolata sia la percentuale per tipologia di spese rispetto agli impegni complessivi dell'amministrazione che il costo procapite (costo per cittadino residente) per servizio. Anche in questo caso come fonte dei dati è stato utilizzato il sistema informativo (SIFAL) di Regione Toscana dove sono stati estratti i dati per gli anni 2009 per la descrizione percentuale della spesa e gli anni 2009 per l'indicazione del costo procapite.

Tutte le annualità sono valide per tutti i 287 comuni che erano presenti in Toscana nel 2009. In questo caso il raffronto tra le annualità potrebbe consentire di verificare il trend dei valori della variabile nel periodo di riferimento.

Di seguito si riportano in elenco le variabili che fanno parte di questa categoria.

**Incidenza della spesa per asili e servizi per l'infanzia:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento dei servizi per gli asili e per i servizi all'infanzia sul totale degli impegni finanziari sostenuti dal comune. Un valore dell'incidenza più alto è significativo di una maggiore spesa comunale per questa tipologia di servizio. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari per asili e servizi all'infanzia/Totale impegni finanziari) \* 100.*

Fonte statistica: *Regione Toscana,*

**Incidenza della spesa per biblioteche, musei e pinacoteche:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento dei servizi ludici come biblioteche, musei e pinacoteche sostenuti dal comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: *l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.*

*(Impegni finanziari per biblioteche, musei e pinacoteche/Totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa l'istruzione pubblica:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento dei servizi per l'istruzione pubblica (escluso la scuola dell'infanzia che è trattata a parte) sostenuti dal comune. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009 e 2013

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari per l'istruzione pubblica/Totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per la polizia locale:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento delle funzioni di polizia locale rispetto agli impegni complessivi del comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari per polizia locale/totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per le funzioni generali di amministrazione:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento delle strutture operative del comune rispetto agli impegni complessivi. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione anche se è difficilmente comprimibile. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari per i costi generali di amministrazione/totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per la viabilità ed il trasporto:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento della viabilità urbana e del trasporto pubblico nel comune rispetto al totale degli impegni finanziari sostenuti. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta nei comuni turistici o in quelli dove il tessuto economico e sociale è più vivo. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

$(\text{Impegni finanziari per viabilità e trasporti} / \text{totale impegni finanziari}) * 100$

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per le funzioni del settore sociale:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa sostenuta del comune per il finanziamento delle strutture che operano nel campo sociale in ambito comunale rispetto al totale degli impegni finanziari sostenuti. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta in presenza di una popolazione più anziana e meno autosufficiente. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

$(\text{Impegni finanziari per i costi in ambito sociale} / \text{totale impegni finanziari}) * 100$

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per le funzioni in ambito sportivo e ricreativo:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento delle strutture operative in ambito sportivo o ricreativo all'interno dell'area comune rispetto al totale degli impegni finanziari sostenuti. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta in presenza di una popolazione più giovane. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari in ambito sportivo e ricreativo/totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per le funzioni in ambito culturale e beni culturali:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa sostenuta dal comune per favorire le azioni positive in ambito culturale e di valorizzazione dei beni culturali locali in rapporto con il totale degli impegni finanziari complessivamente sostenuti. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari in ambito culturale e sui beni culturali/totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Incidenza della spesa per il funzionamento della scuola materna:** con questa variabile si vuole evidenziare l'incidenza della spesa per il finanziamento delle strutture che operano a favore della prima infanzia nell'ambito comunale rispetto al totale degli impegni finanziari sostenuti. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta dove sussiste la presenza di bambini in età prescolare. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari in ambito di scuole materne/totale impegni finanziari) \* 100*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite della spesa per asili e servizi per l'infanzia:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per la spesa per il finanziamento dei servizi per gli asili e per i servizi all'infanzia sul totale degli impegni finanziari sostenuti dal comune. Una valore di spesa più alto è significativo di una maggiore spesa comunale per questa tipologia di servizio. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. L'ipotesi è che questa spesa sia strettamente collegata all'incidenza dei bambini rispetto al totale della popolazione residente in quanto tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite della spesa per questa tipologia di servizi.

*(Impegni finanziari per asili e servizi all'infanzia/Popolazione residente).*

Fonte statistica: *Regione Toscana,*

**Costo procapite della spesa per biblioteche, musei e pinacoteche:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per il finanziamento dei servizi ludici come biblioteche, musei e pinacoteche sostenuti dal comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. L'ipotesi è che questa spesa sia strettamente collegata all'incidenza di popolazione attiva sul totale della popolazione residente in quanto tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite della spesa per questa tipologia di servizi

*(Impegni finanziari per biblioteche, musei e pinacoteche/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite della spesa l'istruzione pubblica:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per il finanziamento dei servizi per l'istruzione pubblica (escluso la scuola dell'infanzia che è trattata a parte) sostenuti dal comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite della spesa per questa tipologia di servizi

*(Impegni finanziari per l'istruzione pubblica/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite della spesa per la polizia locale:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite della spesa per il finanziamento delle funzioni di polizia locale. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo

servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009 e 2010

Indicatore: costo procapite della spesa per questa tipologia di servizi

*(Impegni finanziari per polizia locale/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite per la spesa per le funzioni generali di amministrazione:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per la spesa per il finanziamento delle strutture operative del comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione anche se è difficilmente comprimibile. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite per la spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni

*(Impegni finanziari per i costi generali di amministrazione/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite per la spesa per la viabilità ed il trasporto:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite della spesa per il finanziamento della viabilità urbana e del trasporto pubblico nel comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta nei comuni turistici o in quelli dove il tessuto economico e sociale è più vivo. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni

presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari per viabilità e trasporti/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite per la spesa per le funzioni del settore sociale:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per la spesa sostenuta del comune per il finanziamento delle strutture che operano nel campo sociale in ambito comunale. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta in presenza di una popolazione più anziana e meno autosufficiente. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite della spesa per questa tipologia di servizi

*(Impegni finanziari per i costi in ambito sociale/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite per la spesa per le funzioni in ambito sportivo e ricreativo:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite della spesa per il finanziamento delle strutture operative in ambito sportivo o ricreativo all'interno dell'area comune. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta in presenza di una popolazione più giovane. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i

287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite della spesa per questa tipologia di servizi

*(Impegni finanziari in ambito sportivo e ricreativo/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite per la spesa per le funzioni in ambito culturale e beni culturali:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per la spesa sostenuta dal comune per favorire le azioni positive in ambito culturale e di valorizzazione dei beni culturali locali. Un valore maggiormente alto di questo indicatore è sintomatico di una maggiore spesa per questa tipologia. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: costo procapite per la spesa per questa tipologia di servizi

*(Impegni finanziari in ambito culturale e sui beni culturali/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Costo procapite per la spesa per il funzionamento della scuola materna:** con questa variabile si vuole evidenziare il costo procapite per la spesa per il finanziamento delle strutture che operano a favore della prima infanzia nell'ambito comunale. Dove la variabile è valorizzata a 0 significa che il comune non finanzia questo servizio. Tale categoria è in competizione, visto le risorse limitate, con le altre eventuali richieste di servizi da parte della popolazione e sarà probabilmente più alta dove sussiste la presenza di bambini in età prescolare. Disponiamo di dati riferiti all'annualità 2009 ed è valida per tutti i 287 comuni presenti nel 2009.

Anni: 2009

Indicatore: l'incidenza della spesa per questa tipologia di servizi sul totale degli impegni finanziari del comune è così calcolato.

*(Impegni finanziari in ambito di scuole materne/Popolazione residente)*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

#### *1.4. Variabili "speciali" utili per creare dei raggruppamenti di comuni*

La categoria che raggruppa queste variabili è valida soltanto per i comuni che hanno avviato, a prescindere dall'esito il processo di fusione. Fa parte di questo gruppo una variabile che identifica la tipologia di Comune distinguendo tra coloro che alla fine si sono fusi perché le popolazioni consultate si sono espresse favorevolmente e coloro invece che hanno visto fallire il referendum consultivo. Inoltre, al fine di fornire alcuni ulteriori elementi descrittivi utili alla comprensione del processo svolto, per le sole amministrazioni per le quali è stato fatto il referendum consultivo, sono state create alcune variabili che indicano il numero di tentativi di fusioni compite dall'amministrazione comunale, la percentuale di voti favorevoli ottenuti, la percentuale di partecipazione al referendum, la data delle ultime amministrative precedenti la fusione e la data in cui si è svolto il referendum consultivo. Per questo motivo la serie di variabili che forniscono le informazioni in merito all'esito del processo di fusione sono: tentativo di fusione, data referendum, % di sì, % di affluenza, popolazione ipotizzata, dimensione fusione, gruppo fusione.

Di seguito si riportano in elenco le variabili che fanno parte di questa categoria.

**Tentativo di fusione:** con questa variabile indica il numero di tentativi di fusione che le amministrazioni hanno avviato a prescindere dall'esito del referendum consultivo. Con questa variabile si vuole dividere la popolazione dei 287 comuni in due insiemi. Il primo gruppo è composto dai 239 comuni della Toscana che ancora non hanno preso in considerazione questa ipotesi, mentre, il secondo gruppo, è composto dalle 48 amministrazioni che invece hanno svolto il referendum consultivo.

Indicatore: Tipo di fusione è così valorizzato.

*La variabile sarà uguale a 0 se il comune non ha mai tentato la fusione; 1=se invece il comune ha tentato una volta la fusione; 2=se invece si è tentato due distinte fusioni.*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Tipo fusione:** questa variabile indica l'esito del processo referendario ed ha un senso soltanto per le amministrazioni che hanno tentato almeno una volta la via della fusione. Con esso vogliamo distinguere le amministrazioni che si sono fuse (perché l'esito complessivo del referendum è stato favorevole) da quelle che invece hanno visto sfumare questa possibilità o perché nello stesso Comune la percentuale dei favorevoli è stata inferiore a quelli che erano contro la fusione.

Indicatore: Tipo di fusione è così valorizzato.

*La variabile sarà uguale a 0 se il comune ha fallito; 1=se invece il comune ha visto concretizzarsi l'ipotesi di fusione.*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**% di favorevoli:** questa variabile indica la percentuale ottenuta dai "SI" nel referendum consultivo. Con essa vogliamo distinguere le amministrazioni le cui popolazioni si sono dichiarate favorevoli all'ipotesi di fusione da quelle invece che hanno visto prevalere l'ipotesi contraria. Questa variabile ha un senso soltanto nel caso in cui si sia svolto il referendum e rappresenta per questo un sottoinsieme del gruppo delle 48 amministrazioni Toscane che hanno tentato la via della fusione. Avremo un primo gruppo composto dalle amministrazioni la cui popolazione si è dichiarata contraria ed un gruppo composto formato dalle amministrazioni la cui popolazione invece si è dichiarata favorevole all'ipotesi di fusione proposta.

Indicatore: % di favorevoli rispetto ai voti validi

*La variabile sarà valorizzata con la percentuale dei favorevoli. Se superiore al 50% significherà che la maggioranza è stata favorevole, in caso contrario significherà che la maggioranza si è espressa contro tale ipotesi.*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**% di partecipazione:** questa variabile indica la percentuale di partecipanti al referendum consultivo. Con essa vogliamo distinguere le amministrazioni dove c'è stata una affluenza superiore al 50% degli aventi diritto rispetto a quelle dove invece c'è stata una affluenza più bassa. Questa variabile ha un senso soltanto nel caso in cui si sia svolto il referendum e rappresenta per questo un sottoinsieme del gruppo delle 48 amministrazioni Toscane che hanno tentato la via della fusione. Avremo un primo gruppo composto dalle amministrazioni la cui partecipazione al referendum è stata superiore al 50% ed un gruppo composto formato dalle amministrazioni la cui popolazione ha partecipato in modo meno intenso.

Indicatore: % di partecipazione rispetto agli aventi diritto.

*La variabile sarà valorizzata con la percentuale di partecipazione della popolazione rispetto agli aventi diritto.*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Data del referendum consultivo:** questa variabile indica la data in cui si è svolto il referendum. Questa variabile ha un senso soltanto nel caso in cui si sia svolto il referendum e rappresenta per questo un sottoinsieme del gruppo delle 48 amministrazioni Toscane che hanno tentato la via della fusione.

Indicatore: % di partecipazione rispetto agli aventi diritto.

*La variabile sarà valorizzata con la data in cui si è svolto il referendum.*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Numero comuni coinvolti:** questa variabile indica il numero di comuni coinvolti nell'ipotesi di fusione. Con questa variabile vogliamo evidenziare se il numero di comuni coinvolti è significativo per il concretizzarsi della fusione.

Indicatore: numero di comuni coinvolti nell'ipotesi di fusione.

*La variabile sarà valorizzata con il numero di amministrazioni coinvolte nell'ipotesi di fusione.*

Fonte statistica: *Regione Toscana*

**Crescita popolazione ipotizzata:** questa variabile indica la nuova classe dimensionale ipotizzata dall'ipotesi di fusione fatta dalla somma della popolazione residente dei comuni coinvolti. Con questa variabile vogliamo evidenziare se l'esito del referendum è collegato all'aumento della classe dimensionale ipotizzata rispetto a quella di partenza del comune.

Indicatore: popolazione ipotizzata.

*La variabile sarà valorizzata con la somma delle popolazioni dei comuni coinvolti nell'ipotesi di fusione.*

*Fonte statistica: Regione Toscana*

**Classe dimensionale comune:** questa variabile indica la classe dimensionale a cui appartiene il comune originariamente. Le classi sono state fatte in base alla popolazione residente nel comune a fine 2012. Questa variabile è stata calcolata per tutti i 287 comuni. Con esso vogliamo evidenziare se esiste una dimensione "ottimale" nella quale c'è più possibilità di avere un esito positivo del processo di fusione.

Indicatore: classe dimensionale comune.

*Fonte statistica: Regione Toscana*

**Classe dimensionale nuovo comune:** questa variabile indica la classe dimensionale a cui appartiene il comune originariamente. Le classi sono state fatte in base alla popolazione residente nel comune a fine 2012. Questa variabile è stata calcolata solo per i comuni che hanno tentato di fondersi (tipologia fusione = 1). Con esso vogliamo evidenziare se esiste una dimensione "ottimale" nella quale c'è più possibilità di avere un esito positivo del processo di fusione.

Indicatore: classe dimensionale nuovo comune.

*Fonte statistica: Regione Toscana*

**Gruppo tentativo di fusione (stessa proposta di legge):** questa variabile indica raggruppa le amministrazioni che hanno avviato il processo di fusione in comune aspirando a diventare un

comune unico. Questa variabile ha un senso soltanto nel caso in cui si sia svolto il referendum e rappresenta per questo un sottoinsieme del gruppo delle 48 amministrazioni Toscane che hanno tentato la via della fusione.

Indicatore: Gruppo tentativo di fusione.

*La variabile sarà valorizzata con una lettera da A a S che indica il raggruppamento di appartenenza per l'ipotesi di fusione.*

Fonte statistica: *leggi regionali di fusione*



**Tabella 2A - Le fusioni in Italia 2014**

<i>Regione</i>	<i>Prov</i>	<i>Nuovo Comune</i>	<i>Comuni soppressi popolazione legale</i>
Emilia- Romagna 4 nuovi, 12 soppressi <b>-8</b> comuni	BO	<b>Valsamoggia</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Bazzano 6.723 Castello di Serravalle 4.866 Crespellano 9.829 Monteveglia 5.282 Savigno 2.727 <b>29.427</b>
	FE	<b>Fiscaglia</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Massa Fiscaglia 3.596 Migliarino 3.695 Migliaro 2.228 <b>9.519</b>
	PR	<b>Sissa Trecasali</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Sissa 4.259 Trecasali 3.732 <b>7.991</b>
	RN	<b>Poggio Torriana</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Poggio Berni 3.365 Torriana 1.595 <b>4.960</b>
Friuli Venezia Giulia 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1</b> comuni	UD	<b>Rivignano Teor</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Rivignano 4.449 Teor 1.954 <b>6.403</b>
Lombardia 9 nuovi, 22 soppressi <b>-13</b> comuni	BG	<b>Sant'Omobono Terme</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Sant'Omobono Terme 3.472 Valsecca 421 <b>3.893</b>
	BG	<b>Val Brembilla</b> <i>Istituito il 4</i>	Brembilla 4.150

	<i>febbraio 2014</i>	Gerosa 372 <b>4.522</b>
CO	<b>Bellagio</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Bellagio 3.067 Civenna 729 <b>3.796</b>
CO	<b>Colverde</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Drezzo 1.231 Gironico 2.255 Parè 1.748 <b>5.234</b>
CO	<b>Tremezzina</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Lenno 1.833 Mezzegra 1.014 Ossuccio 973 Tremezzo 1.258 <b>5.078</b>
LC	<b>Verderio</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Verderio Inferiore 2.952 Verderio Superiore 2.707 <b>5.659</b>
MN	<b>Borgo Virgilio</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Borgoforte 3.487 Virgilio 10.913 <b>14.400</b>
PV	<b>Cornale e Bastida</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Bastida de' Dossi 172 Cornale 723 <b>895</b>
VA	<b>Maccagno con Pino e Veddasca</b> <i>Istituito il 4 febbraio 2014</i>	Maccagno 1.984 Pino sulla Sponda del L.M. 210 Veddasca 250 <b>2.444</b>

Marche 2 nuovi, 5 soppressi -3 comuni	AN	<b>Trecastelli</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Castel Colonna 1.039 Monterado 2.137 Ripe 4.401 <b>7.577</b>
	PU	<b>Vallefoglia</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Colbordolo 6.175 Sant'Angelo in Lizzola 8.639 <b>14.814</b>
Toscana 7 nuovi, 14 soppressi -7 comuni	AR	<b>Castelfranco Piandiscò</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Castelfranco di Sopra 3.066 Pian di Sco 6.452 <b>9.518</b>
	AR	<b>Pratovecchio Stia</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Pratovecchio 3.107 Stia 2.904 <b>6.011</b>
	FI	<b>Figline e Incisa Valdarno</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Figline Valdarno 16.800 Incisa in Val d'Arno 6.324 <b>23.124</b>
	FI	<b>Scarperia e San Piero</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	San Piero a Sieve 4.240 Scarperia 7.728 <b>11.968</b>
	LU	<b>Fabbriche di Vergemoli</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Fabbriche di Vallico 492 Vergemoli 328 <b>820</b>
	PI	<b>Casciana Terme Lari</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Casciana Terme 3.628 Lari 8.738 <b>12.366</b>
	PI	<b>Crespina Lorenzana</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2014</i>	Crespina 4.124 Lorenzana 1.201

			<b>5.325</b>
Veneto 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1 comuni</b>	BL	<b>Longarone</b> <i>Istituito il 22 febbraio 2014</i>	Castellavazzo 1.610 Longarone 3.945 <b>5.555</b>

*Tabella 1: nuovi comuni istituiti nel 2014*

La **tabella 2A** riporta anche i nuovi comuni di *Montoro (AV)* e di *Quero Vas (BL)*, istituiti nel dicembre 2013, ma che hanno avuto le prime elezioni amministrative nel 2014.

<i>Regione</i>	<i>Prov</i>	<i>Nuovo Comune</i>	<i>Comuni soppressi popolazione legale</i>
Campania 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1 comuni</b>	AV	<b>Montoro</b> <i>Istituito il 3 dicembre 2013</i>	Montoro Inferiore 10.579 Montoro Superiore 8.877 <b>19.456</b>
Veneto 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1 comuni</b>	BL	<b>Quero Vas</b> <i>Istituito il 28 dicembre 2013</i>	Quero 2.511 Vas 827 <b>3.338</b>

**Tabella 3A – Le fusioni in Italia 2015**

<i>Regione</i>	<i>Prov</i>	<i>Nuovo Comune</i>	<i>Comuni soppressi popolazione legale</i>
Friuli Venezia Giulia 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1 comuni</b>	PN	<b>Valvasone Arzene</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Arzene 1.777 Valvasone 2.190 <b>3.967</b>
Lombardia 1 nuovo, 3 soppressi <b>-2 comuni</b>	LC	<b>La Valletta Brianza</b> <i>Istituito il 30 gennaio 2015</i>	Perego 1.765 Rovagnate 2.911 <b>4.676</b>
	SO	<b>Gordona</b> <i>Fusione per incorporazione (25 novembre 2015)</i>	Gordona 1.857 Menarola 46 <b>1.903</b>
Toscana 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1 comuni</b>	LU	<b>Sillano Giuncugnano</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Giuncugnano 469 Sillano 681 <b>1.150</b>
Trentino- Alto Adige 3 nuovi, 10 soppressi <b>-7 comuni</b>	TN	<b>Predaia</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Coredo 1.625 Smarano 509 Taio 2.958 Tres 718 Vervò 712 <b>6.522</b>
	TN	<b>San Lorenzo Dorsino</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Dorsino 426 San Lorenzo in Banale 1.181 <b>1.607</b>
	TN	<b>Valdaone</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2015</i>	Bersone 289 Daone 597 Praso

**Tabella 4A – Le fusioni in Italia 2016**

<i>Regione</i>	<i>Prov</i>	<i>Nuovo Comune</i>	<i>Comuni soppressi popolazione legale</i>
Emilia-Romagna 4 nuovi, 10 soppressi <b>-6</b> comuni	BO	<b>Alto Reno Terme</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Granaglione 2.232 Porretta Terme 4.735 <b>6.967</b>
	PR	<b>Polesine Zibello</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Polesine Parmense 1.507 Zibello 1.841 <b>3.348</b>
	RE	<b>Ventasso</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Busana 1.285 Collagna 971 Ligonchio 861 Ramiseto 1.290 <b>4.407</b>
	RN	<b>Montescudo-Monte Colombo</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Monte Colombo 3.355 Montescudo 3.251 <b>6.606</b>
Lombardia 1 nuovo, 2 soppressi <b>-1</b> comuni	PV	<b>Corteolona e Genzone</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Corteolona 2.132 Genzone 358 <b>2.490</b>
Piemonte 3 nuovi, 7 soppressi <b>-4</b> comuni	BI	<b>Campiglia Cervo</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Campiglia Cervo 172 Quittengo 214 San Paolo Cervo 142 <b>528</b>

	BI	<b>Lessona</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Crosa 344 Lessona 2.491 <b>2.835</b>
	VB	<b>Borgomezzavalle</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Seppiana 161 Viganella 174 <b>335</b>
Trentino-Alto Adige 17 nuovi, 49 soppressi <b>-32 comuni</b>	TN	<b>Altavalle</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Faver 833 Grauno 142 Grumes 438 Valda 227 <b>1.640</b>
	TN	<b>Altopiano della Vigolana</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Bosentino 829 Centa San Nicolò 617 Vattaro 1.167 Vigolo Vattaro 2.189 <b>4.802</b>
	TN	<b>Amblar-Don</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Amblar 229 Don 249 <b>478</b>
	TN	<b>Borgo Chiese</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Brione 140 Cimego 409 Condino 1.534 <b>2.083</b>
	TN	<b>Borgo Lares</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Bolbeno 362 Zuclo 345 <b>707</b>
	TN	<b>Castel Ivano</b>	Spera

	<i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	585 Strigno 1.459 Villa Agnedo 987 <b>3.031</b>
TN	<b>Cembra Lisignago</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Cembra 1.848 Lisignago 484 <b>2.332</b>
TN	<b>Contà</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Cunevo 571 Flavon 505 Terres 307 <b>1.383</b>
TN	<b>Dimaro Folgarida</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Dimaro 1.250 Monclassico 882 <b>2.132</b>
TN	<b>Madruzzo</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Calavino 1.481 Lasino 1.302 <b>2.783</b>
TN	<b>Pieve di Bono-Prezzo</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Pieve di Bono 1.331 Prezzo 210 <b>1.541</b>
TN	<b>Porte di Rendena</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Darè 254 Vigo Rendena 501 Villa Rendena 1.002 <b>1.757</b>
TN	<b>Primiero San Martino di Castrozza</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Fiera di Primiero 507 Siror 1.284 Tonadico 1.479

			Transacqua 2.136 <b>5.406</b>
	TN	<b>Sella Giudicarie</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Bondo 698 Breguzzo 572 Lardaro 205 Roncone 1.443 <b>2.918</b>
	TN	<b>Tre Ville</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Montagne 246 Preore 390 Ragoli 760 <b>1.396</b>
	TN	<b>Vallelaghi</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Padergnone 732 Terlago 1.883 Vezzano 2.183 <b>4.798</b>
	TN	<b>Ville d'Anaunia</b> <i>Istituito il 1° gennaio 2016</i>	Nanno 608 Tassullo 1.920 Tuenno 2.374 <b>4.902</b>
Veneto 2 nuovi, 5 soppressi <b>-3 comuni</b>	BL	<b>Alpago</b> <i>Istituito il 23 febbraio 2016</i>	Farra d'Alpago 2.709 Pieve d'Alpago 1.924 Puos d'Alpago 2.542 <b>7.175</b>
	BL	<b>Val di Zoldo</b> <i>Istituito il 23 febbraio 2016</i>	Forno di Zoldo 2.465 Zoldo Alto 999 <b>3.464</b>



## BIBLIOGRAFIA

- ANCI, (2011), *“Atlante dei piccoli Comuni italiani 2010”*, a cura di ANCI
- ANCI, (2012), *“Atlante dei piccoli Comuni italiani 2011”*, a cura di ANCI
- ANCI, (2013), *“Atlante dei piccoli Comuni italiani 2012”*, a cura di ANCI
- BALDERSHEIM H., ROSE L.E., (2010), *“Territorial choice. The politics of boundaries and borders”*, London, Palgrave MacMillan
- BALDI B. XILO G., (2015), *“Dall’Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme”*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.2, pp.141-165
- BIANCO A., (2013), *“La gestione associata tra i Comuni dopo la 'spending review': fusioni di Comuni, comunità montane, convenzioni, consorsi, Unioni di comuni, accordi di programma”*, Santarcangelo di Romagna, Torino Einaudi
- BIN R., (2002), *La funzione amministrativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.2-3, p.370
- BLALOCK H.M., (1990), *“Statistica. La ricerca Sociale”*, Bologna, il Mulino
- BLOM- HANSEN, (2010 ), *“Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007.”*, in *Scandinavian Political Studies*, pp.51–73
- BOLGHERINI S., (2014), *“Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia”*, in Bolgherini S. e Messina P., a cura di, *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padua University Press, pp. 171-188.
- BRIAN S., (2011), *“Cluster Analysis, Serier in probability and statistics”*, Wiley

- C. KAISER, (2014), “*Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State: The Swiss Case*”, in *International Journal of Public Administration*, vol. 37, n. 10, p. 626
- CALCIOLARI S., CRISTOFOLI D., (2013), “*Explaining the Reactions of Swiss Municipalities to The 'Amalgamation Wave'. At the Crossroad of Institutional, Economic and Political Pressures.*” *Public Management Review*, pp.563–583
- CAMAGNI R., (2008), “*I costi collettivi della città dispersa*”, Alinea Firenze
- CAPELLO R., CAMAGNI R., (2000), “*Beyond optimal city size, an evaluation of alternative urban grown pattern*”, in *Urban Studies*, vol. 37, n.9, pp. 1479-1496
- DAFFLON B., (2013), “*Voluntary Amalgamations of Local Governments: The Swiss Debate in the European*” , Context. In *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience*
- DENTE B., (1982), “*Politiche pubbliche e pubbliche amministrazioni*”, Santarcangelo di Romagna , Maggioli Editore
- DENTE B., (1985), “*Governare la frammentazione – Stato, Regioni ed Enti Locali in Italia (Governing Fragmentation – State, Regions and Local Authorities in Italy)*”, Bologna, il Mulino
- DUNN, W. N., (1981), “*Public policy analysis: an introduction*”, Prentice Hall
- E. ROTELLI, (2009), “*Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia, in Amministrare*”, n.1, p.147.
- FOLLIERI E., (2003), “*Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*”, in AA.VV, *Annuario 2002 – Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, p.445.

- GIANNINI M.S., (1967), “*I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*”, Vicenza, Neri Pozza, p.12
- HAM C., HILL M., (1995), “*Introduzione dell'analisi delle politiche pubbliche*”, Bologna, il Mulino
- HOWLETT M., RAMESH M., (1995), “*Come studiare le politiche pubbliche*”, Bologna, il mulino
- HULST R., VAN MONTFORT A., (2007), “*Inter-Municipal Cooperation in Europe*”. Dordrecht, Springer
- IOMMI S., (2014), “*Dimensione comunale ed efficacia: un aspetto meno noto della frammentazione istituzionale*” in *Il governo locale in Toscana, identikit 2013*, IRPET Firenze, p. 45
- J.BLOM-HANSEN, (2010), “*Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007*”, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 33, n. 1, p. 51
- KAUFMAN L., (2005), “*An introduction to Cluster Analysis*”, Wiley-Interscience
- KUHLMANN, S., WOLLMANN H., (2014), “*Introduction to Comparative Public Administration*”, in *Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, Elgar Press
- LIPPI A., (2007), “*Valutazione delle politiche pubbliche*”, Bologna, il Mulino
- LOWI T., (1972), “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*”, in «*Public Administration Review*», 32, 4, pp. 298-310.

- M.A. A. RIAS MARTÍNEZ, (2014) “*La fusión de municipios*”, in M.ALMEIDA RREDA, C.TUBERTINI,P.CRUZ SILVA (a cura di), *La Racionalización de la Organización Administrativa Local*, cit., pp. 135-136
- MARINUZZI G. TORTORELLA, W., (2014), “*Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia, amministrare*”, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1, pp. 149-160
- MAURI, E., RICCIARDI, G.C., (2015), “*Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*”, in *Le Regioni*, n.4, p.485-1012
- NASH J.F., (1950), “*Equilibrium points in n-person games*”, in *Proceedings of the National Academy of the USA*, pp. 48–49
- NOCENTINI R., GALLELLI F., (2016 ), “*Fare il sindaco. Politica e management per l'amministrazione e la fusione dei Comuni*”, Milano, Franco Angeli editore.
- ONIDA V., (2001), “*La Costituzione*”, in *Amministrare*, n.3, p.347
- PANCELLA R., MILANETTI G. E VERDE G., (2015), “*Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivati da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*”, Roma, Ministero dell'Interno, Dipartimento degli Affari interni e territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale.
- PIANOSI G., (2012), “*Fondamenti di statistica. Introduzione all'epidemiologia e dalla ricerca sociale*”, Milano, ed. Sorbona
- PIRANI A., (2012), “*Dall'Unione alla fusione dei Comuni*”, in *Istituzioni del federalismo*, pp. 37-58
- PIRANI, A., (2012), “*Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*”, in *Le Istituzioni del federalismo*
- PIZZORNO A., (2010), “*Comunità e razionalizzazione*”, Padova, Marsilio

- POLA G., (2008), *"Fusione o collaborazione? Le differenti vie europee per superare la frammentazione comunale"*, in *La finanza locale in Italia*, Milano, Rapporto 2007, Franco Angeli
- POTOTSCHNIG U., (1985), *"Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi"*, in *Le Regioni*, p. 681
- PUTNAM R. D. ,(2004) , *"Capitale sociale e individualismo"*, Bologna, Il mulino saggi.
- RAPPORTO IFEL ,(2012), Pubblicazione ANCI, *"Comuni montani 2012"*
- RICHARD M., (2000), *"'Accountability': An Ever-Expanding Concept?"*. in *Public Administration*
- ROMANO S., (2003), *"Il Comune"*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, volume II, parte I, 1908, ora ID., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Milano, Giunfrè, p.427.
- RUMPIANESI, D., (2015), *"La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi"*, Le Istituzioni del federalismo, n.4 pp 465-491
- SIMON H. A.,(1985), *"Causalità, razionalità, organizzazione"*, Bologna, Il mulino
- SIMON H.A., (1957), *"A Behavioral Model of Rational Choice"*, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York, Wiley
- SANCTON A., (2000), *Menger mania: the assault on local government*, Montreal, Québec, McGill-Queen's University Press, p.46
- SOSE, (2014), *"Rapporto verso l'Unione e la fusione di Comuni"*.

- SWIANIEWICZ P., (2010), *“If Territorial Fragmentation is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective.”* in *Local Government Studies*, p.183-203
- TROVATI G., (2015), *Regioni e Comuni: investimenti a rischio blocco*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre, p.3.
- TUUKKA, S., TUKIAINEN J., (2014), *“I Don’t Care to Belong to Any Club That Will Have Me as a Member. Empirical Analysis of Municipal Mergers.”* in *Political Science Research and Methods*, pp. 97–117.
- V. KARLSSON, (2015), *Amalgamation of Icelandic Municipalities, Average Cost, and Economic Crisis: Panel Data Analysis*, in *International Journal of Regional Development*, vol. 2, n. 1, p. 20
- VANDELLI L., (2014), *"Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma"*, Milano, Maggioli Editore
- VON NEUMANN J., (1947), *"Theory of Games and Economic Behavior"*, Princeton University Press

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

- Costituzione Italiana
- Legge n. 142 del 1990
- Decreto legge 25 novembre 1996, n. 559, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5
- Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo il 18 agosto 2000, n. 2676 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135
- Legge regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 68
- Legge 7 aprile 2014, n. 56