

## Le Unioni dei Comuni alla vigilia della revisione della L.R. 68/2011

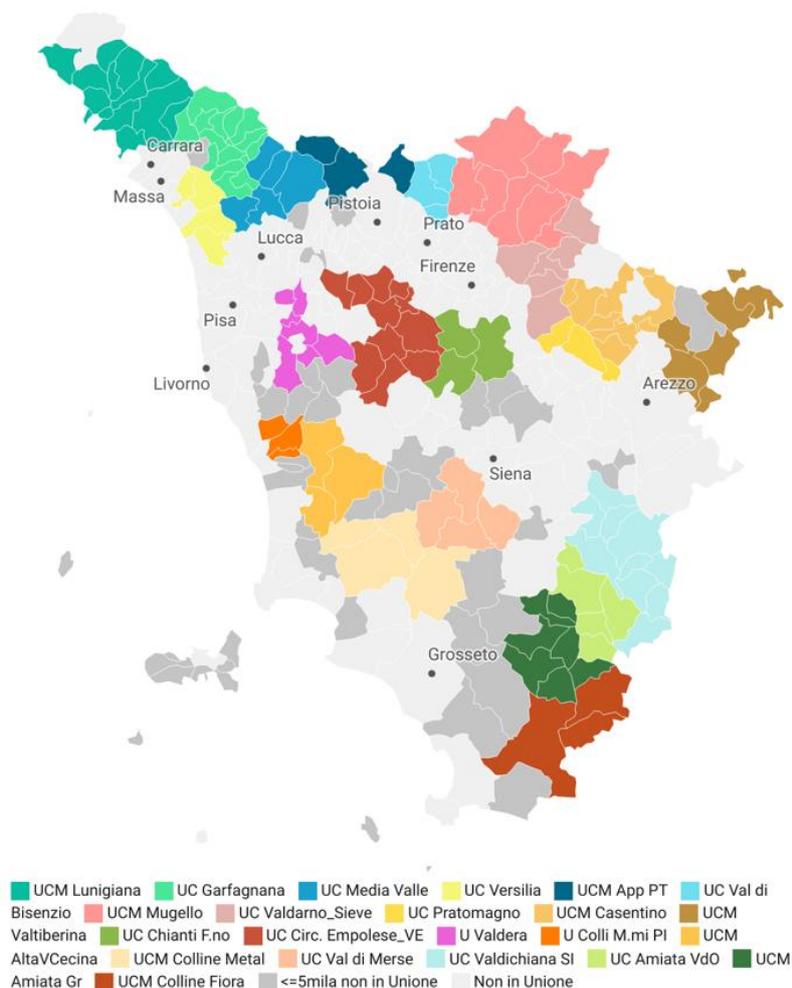
### 1. Obiettivo

Questa nota ricostruisce le caratteristiche principali delle Unioni di Comuni vigenti, allo scopo di favorire l'aggiornamento della L.R. 68/2011 sul funzionamento delle autonomie locali.

La prima parte dell'analisi è dedicata alla conformazione territoriale degli enti, che viene valutata sia in base al grado di copertura del fabbisogno, che all'adeguatezza dei confini. Ne emerge la mancata inclusione nelle forme associative di 45 Comuni sotto o vicinissimi alla soglia convenzionale dei

5mila abitanti, sotto la quale più intense sono le diseconomie di scala e le difficoltà organizzative. Il lavoro propone un primo esercizio teorico di completamento, utile per avviare un confronto con le comunità locali. L'analisi si chiude con il richiamo delle regoli vigenti in merito a funzioni obbligatorie e sistema degli incentivi.

Carta 1. UNIONI DI COMUNI 2022



Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

## 2. Il processo di costruzione delle unioni: dalla 142/1990 alla L.R. 68/2011

Le Unioni di Comuni costituiscono la forma più strutturata di cooperazione tra i governi locali<sup>1</sup>. Il loro inquadramento normativo ha subito varie trasformazioni, per cui si individuano almeno tre diverse fasi<sup>2</sup>.

La prima è quella prevista dalla L. 142/1990, che vede l'Unione come primo passaggio di un percorso decennale verso l'integrazione definitiva di due o più Comuni, da realizzarsi tramite fusione. Questo meccanismo ha di fatto impedito l'affermarsi dello strumento, cui sono state preferite le convenzioni, che lasciavano agli enti identità e autonomia decisionale.

Per superare tale situazione, la L. 265/1999 ha rimosso il vincolo di fusione, determinando la progressiva diffusione dell'istituto dell'Unione, riconosciuto come ente di secondo livello, avente pertanto un Presidente, una Giunta e un Consiglio scelti fra i corrispondenti organi dei Comuni partecipanti. Con la modifica normativa descritta inizia un decennio di forte diffusione di incentivi nazionali e regionali tesi allo sviluppo dell'associazionismo comunale, nella forma sia delle Unioni di Comuni che delle gestioni associate.

La terza fase si apre nel 2008, a seguito della grave crisi finanziaria nazionale. Le forme associative divengono più stringenti con l'obiettivo prioritario di contenere drasticamente la spesa pubblica. Con una serie di provvedimenti d'urgenza (la cosiddetta "legislazione della crisi"), lo Stato "si riappropria", per sovraordinate esigenze di bilancio, della competenza appena ceduta alle Regioni in materia di riorganizzazione del governo locale (con la riforma costituzionale del 2001) e impone di fatto lo snellimento di alcune istituzioni. Il taglio di circa 1/3 del Fondo Nazionale per le Comunità Montane porta allo scioglimento di gran parte di questi enti<sup>3</sup>; le Province vengono trasformate in enti di secondo livello, cui vengono sottratte molte delle funzioni fin lì svolte (affidate alle Regioni o ai Comuni); viene introdotto l'obbligo di gestione associata (da realizzarsi tramite Unione o convenzione) delle funzioni fondamentali<sup>4</sup> dei piccoli Comuni, individuati questi ultimi con la soglia dei 5mila abitanti (che scende a 3mila nel caso di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità Montana). Pur in presenza di continue proroghe della scadenza, le Unioni (e le convenzioni) hanno di fatto assunto un significato più coattivo per i piccoli Comuni.

L'evoluzione normativa descritta ha avuto importanti riflessi anche sull'attività del legislatore regionale sul tema, che è passato dalla costruzione di un sistema di incentivi finanziari (come nella L.R. 40/2001), alla necessità di disegnare anche gli ambiti territoriali ottimali per le gestioni associate obbligatorie, nel rispetto dei principi di economicità, efficienza e riduzione della spesa. Di fatto, la L.R. 68/2011 ha preso a riferimento le partizioni amministrative sanitarie (zone-distretto) e la loro successiva evoluzione<sup>5</sup>.

In sintesi, gli interventi legislativi regionali post 2008 sono stati tesi, da un lato, a garantire l'adeguamento degli Enti locali agli obblighi di gestione associata (con preferenza per le Unioni di Comuni, piuttosto che per le convenzioni); dall'altro lato a prevedere forme di incentivazione all'aggregazione, prevalentemente tramite contributi diretti di tipo monetario<sup>6</sup>.

Entrando più nel dettaglio della L.R. 68/2011, ad oggi le Unioni di Comuni in Toscana possono essere costituite tra Comuni dello stesso ambito, devono avere un numero minimo di 3 Comuni e raggiungere la soglia demografica minima di 10mila abitanti. Il risultato dell'interazione tra i vincoli normativi e le scelte associative degli enti locali è riportato nella Tabella 2.

<sup>1</sup> L'altra forma di cooperazione è data dalle convenzioni, forme di gestione associata più flessibili, circoscritte e di durata limitata, con cui le amministrazioni comunali possono svolgere alcune funzioni o servizi.

<sup>2</sup> Si vedano: S. Manestra, G. Messina, A. Peta (2018), "L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia", in *Questioni di Economia e Finanza* n. 452, Banca d'Italia, Roma; Iommi S. (2017), *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze.

<sup>3</sup> In Toscana è stata adottata una prima legge di riordino, la L.R. 37/2008, che in conseguenza del taglio alle risorse nazionali, ha imposto la riduzione da 20 a 14 Comunità Montane (CM). Gli enti soppressi, cui era riconosciuta la possibilità di costituire Unioni di Comuni su base volontaria, furono: 1) Alta Versilia, 2) Arcipelago Toscano, 3) Cetona, 4) Pratomagno, 5) Val di Merse, 6) Area lucchese. Gran parte dei Comuni coinvolti confluirono nello stesso anno in Unioni di Comuni (fatta eccezione per l'Arcipelago Toscano dove l'Unione fu costituita nel 2009 e successivamente estinta nel 2012). Nel 2010, per propria iniziativa, i Comuni della CM Montagna Fiorentina decisero di trasformare l'ente in Unione di Comuni Valdarno Valdisieve. Infine, la L.R. 68/2011 ha trasformato le restanti 13 CM in Unioni di Comuni e favorito la costituzione di ulteriori Unioni. E' innegabile che gran parte delle Unioni vigenti derivi dalla trasformazione coatta delle preesistenti Comunità Montane. E' altrettanto evidente, che entrambe le forme associative sono rivolte prevalentemente ai piccoli Comuni, di solito collocati in aree montane e rurali. Si veda CRT (2012), *Il processo di estinzione delle Comunità Montane per trasformazione in Unioni di Comuni: primi elementi sull'attuazione della L.R. 68/2011*, Note informative regionali n. 24, Agosto

<sup>4</sup> Si tratta delle funzioni previste dall'art.14 del DL78/2010. L'obbligo di gestione associata è stato oggetto di numerose proroghe. Al momento, visto l'eccesso di rigidità riconosciuto dalla sentenza della CC n.33 del 4 marzo 2019, il termine di adeguamento è stato prorogato al 31 dicembre 2022, in attesa dell'elaborazione di un nuovo modello organizzativo. Si veda il paragrafo 3 della presente nota.

<sup>5</sup> Attualmente le aziende sanitarie sono 3 (Toscana Nord-Ovest, Toscana Centro e Toscana Sud-Est) e le zone-distretto sono 28, così come stabilito dalla L.R.11/2017 e dalla successiva Deliberazione del CR 101/2021.

<sup>6</sup> Esiste un dibattito sull'adeguatezza di questo tipo di incentivazione, che, se applicata in modo continuativo, rischia di compromettere i benefici attesi dalla cooperazione intercomunale in termini di recupero di efficienza. In alternativa, vengono proposti incentivi indiretti, nella forma deroghe ad alcuni vincoli normativi, a partire dal patto di stabilità, come previsto dalla Legge Delrio (L.56/2014).

Tabella 2. CONSISTENZA E ORIGINE DELLE UNIONI DI COMUNI VIGENTI

N.	Prov	Nome Unione	Elenco Comuni 2022	N. Comuni 2022	Popolazione 01/01/22	Superficie (Kmq)	Modalità formazione	Modifiche Territoriali Principali*	Fusioni di Comuni
1	45 MS	UCM Lunigiana	Aulla; Bagnone; Casola in Lunigiana; Comano; Filattiera; Fivizzano; Fosdinovo; Licciana Nardi; Mulazzo; Podenzana; Tresana; Villafranca in Lunigiana; Zeri	13	44.630	790	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Pontremoli	NESSUNA
2	46 LU	UC Garfagnana	Camporgiano; Careggine; Castelnuovo di Garfagnana; Castiglione di Garfagnana; Fabbriche di Vergemoli; Fosciandora; Galliciano; Minucciano; Molazzana; Piazza al Serchio; Pieve Fosciana; San Romano in Garfagnana; Sillano Giuncugnano; Villa Collemantina	14	25.494	508	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Vagli Sotto; IN: Fabbriche di Vallico (per fusione)	2 (Fabbriche di Vergemoli; Sillano Giuncugnano)
3	46 LU	UC Media Valle	Bagni di Lucca; Barga; Borgo a Mozzano; Coreglia Antelminelli; Pescaglia	5	30.067	427	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Fabbriche di Vallico (per fusione) IN: Pescaglia	NESSUNA
4	46 LU	UC Versilia	Camaione; Massarosa; Seravezza; Stazzema	4	68.665	273	Trasformazione di CM ante L.R.68/2011	OUT: Forte dei Marmi, Pietrasanta	NESSUNA
5	47 PT	UCM Appennino Pistoiese	Abetone Cutigliano; Sambuca Pistoiese; San Marcello Piteglio	3	10.966	287	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Marliana, Montale, Pescia	2 (Abetone Cutigliano; San Marcello Piteglio)
6	48 FI	UC Chianti Fiorentino	Barberino Tavarnelle; Greve in Chianti; San Casciano in Val di Pesa	3	41.868	400	Scelta autonoma ante L.R.68/2011	IN: Greve in Chianti, San Casciano in V.P.	1 (Barberino Tavarnelle)
7	48 FI	UC Circondario Empolese-Valdelsa	Capraia e Limite; Castelfiorentino; Cerreto Guidi; Certaldo; Empoli; Fucecchio; Gambassi Terme; Montaione; Montelupo Fiorentino, Montespertoli; Vinci	11	173.312	735	Scelta autonoma ante L.R.68/2011	NESSUNA	NESSUNA
8	48 FI	UC Valdarno e Valdelsieve	Londa; Pelago; Pontassieve; Reggello; Rufina; San Godenzo	6	54.634	495	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Rignano sull'Arno	NESSUNA
9	48 FI	UCM Mugello	Barberino di Mugello; Borgo San Lorenzo; Dicomano; Firenzuola; Marradi; Palazzuolo sul Senio; Scarperia e San Piero; Vicchio	8	62.961	1.131	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Vaglia	1 (Scarperia San Piero)
10	50 PI	U Colli Marittimi Pisani	Castellina Marittima; Montescudaio; Riparbella	3	5.565	125	Scelta autonoma ante L.R.68/2011	OUT: Casale Marittimo, Guardistallo	NESSUNA
11	50 PI	U Valdera	Bientina; Buti; Calcinaia; Capannoli; Casciana Terme Lari; Palaia; Pontedera	7	79.113	291	Scelta autonoma ante L.R.68/2011	OUT: Chianni, Crespina (per fusione), Lajatico, Peccioli, Ponsacco, Santa Maria a Monte, Terricciola	2 (Casciana Terme Lari; Crespina Lorenzana)
12	50 PI	UCM Alta Val di Cecina	Montecatini Val di Cecina; Monte Verdi Marittimo; Pomarance	3	7.813	481	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Castelnuovo Val di Cecina; Volterra	NESSUNA
13	51 AR	UC Pratomagno	Castelfranco Piandiscò; Castiglion Fibocchi; Loro Ciuffenna	3	17.774	168	Trasformazione di CM ante L.R.68/2011	NESSUNA	1 (Castelfranco Piandiscò)
14	51 AR	UCM Casentino	Castel Focognano; Castel San Niccolò; Chitignano; Chiusi della Verna; Montemignao; Ortignano Raggiolo; Poppi; Talla	8	16.407	476	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Bibbiena; Capolona; Pratovecchio Stia (per fusione); Subbiano	1 (Pratovecchio Stia)
15	51 AR	UCM Valtiberina	Anghiari; Badia Tedalda; Caprese Michelangelo; Monterchi; San Sepolcro; Sestino	6	25.906	517	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Pieve Santo Stefano	NESSUNA
16	52 SI	UC Amiata Val d'Orcia	Abbadia San Salvatore; Castiglione d'Orcia; Piancastagnaio; Radicofani; San Quirico d'Orcia	5	15.834	430	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Pienza e Montalcino	1 (Montalcino)
17	52 SI	UC Val di Merse	Chiusdino; Monticiano; Murlo; Sovicille	4	15.592	509	Trasformazione di CM ante L.R.68/2011	OUT: Radicondoli, Casole d'Elsa	NESSUNA
18	52 SI	UC Valdichiana Senese	Cetona; Chianciano Terme; Chiusi; Montepulciano; Pienza; San Casciano dei Bagni; Sarteano; Sinalunga; Torrita di Siena; Trequanda	10	59.076	815	Trasformazione di CM ante L.R.68/2011	IN: Chiusi, Pienza, Sinalunga, Torrita, Trequanda	NESSUNA
19	53 GR	UCM Amiata Grossetana	Arcidosso; Castel del Piano; Castell'Azzara; Roccalbegna; Santa Fiora; Seggiano; Semproniano	7	15.790	545	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Cinigiano	NESSUNA
20	53 GR	UCM Colline del Fiora	Manciano; Pitigliano; Sorano	3	13.792	649	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Scansano	NESSUNA
21	53 GR	UCM Colline Metallifere	Massa Marittima; Monterotondo Marittimo; Montieri; Roccastrada	4	19.340	779	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Sassetta	NESSUNA
22	100 PO	UC Val di Bisenzio	Cantagallo; Vaiano; Vernio	3	19.072	193	Trasformazione di CM post L.R.68/2011	OUT: Montemurlo	NESSUNA

\*OUT=Comuni usciti; IN=Comuni entrati

Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

Tabella 3. CARATTERISTICHE DELLE UNIONI DI COMUNI ESTINTE

N.	Prov	Nome Unione	N. Comuni	Elenco Comuni	Modalità formazione
1	48 FI	UC Figline e Incisa	2	Figline Valdarno, Incisa Valdarno	Scelta autonoma (finalizzata alla fusione)
2	48 FI	UC Fiesole Vaglia	2	Fiesole, Vaglia	Scelta autonoma
3	49 LI	UC Arcipelago Toscano	6	Campo nell'Elba; Capoliveri; Marciana; Portoferraio; Rio nell'Elba; Isola del Giglio	Trasformazione di CM ante L.R.68/2011 (OUT: Capraia Isola, Marciana Marina, Porto Azzurro, Rio Marina) (1 fusione: Rio)
4	50 PI	UC Parco Alta Valdera	4	Chianni; Lajatico; Peccioli; Terricciola	Scelta autonoma
5	51 AR	UC Cavriglia San Giovanni V.	2	Cavriglia, San Giovanni Valdarno	Scelta autonoma
6	51 AR	UC Tre colli	2	Laterina Pergine Valdarno	Scelta autonoma (finalizzata alla fusione)

Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

Ad oggi le Unioni di Comuni vigenti sono 22, di cui 18 derivanti dalla trasformazione delle precedenti Comunità Montane (CM). L'unica CM che è stata parzialmente trasformata in Unione di Comuni, ma si è poi sciolta è quella dell'Arcipelago (Tabella 3). In termini di territori interessati da forme di cooperazione stabile, il passaggio dalle Comunità Montane alle Unioni ha visto una lieve riduzione del numero di Comuni aderenti, che sono passati dal 45% al 38% del totale. Si deve ricordare, tuttavia, che nello stesso tempo si sono verificate 14 fusioni di Comuni, che hanno interessato, per la grande maggioranza dei casi, gli stessi ambiti territoriali e che, almeno per un periodo, sono state esonerate dall'obbligo di gestione associata. Anche le Unioni nate per iniziativa autonoma hanno subito nel tempo alcune revisioni dei confini, di solito a causa dell'uscita di alcuni enti. Il caso più evidente di contrazione territoriale è quello dell'Unione Valdera. Sebbene il fenomeno delle Unioni sia piuttosto diffuso, i dati dimostrano che esso necessita di un ulteriore consolidamento, sia per includere i Comuni sotto o vicinissimi alla soglia dei 5mila abitanti, che per consolidare alcuni ambiti territoriali<sup>7</sup>.

## 2. L'adeguatezza degli ambiti territoriali vigenti: un esercizio di completamento

Le Unioni vigenti sono nate secondo i requisiti minimi fissati dalla L.R. 68/2011 e le preferenze associative degli enti. Esse coprono buona parte della Toscana montana e rurale, caratterizzata dalla prevalenza di enti di piccola dimensione, che sono anche quelli che dovrebbero trarre maggiore giovamento dalla collaborazione intercomunale. Si tratta complessivamente di 133 Comuni su 273, pari al 49% del totale. Tuttavia, degli 86 Comuni obbligati dalla normativa a gestire in forma associata le funzioni fondamentali, 29 (34%) ancora oggi non fanno parte di alcuna Unione.

Per valutare l'adeguatezza degli ambiti territoriali delle Unioni vigenti proponiamo di adottare un approccio di tipo socio-economico, piuttosto che giuridico, che guardi alle caratteristiche degli ambiti esistenti e di alcuni Comuni ad oggi non in Unione.

Come è ragionevole attendersi, le Unioni sono costituite prevalentemente da Comuni con meno di 5mila abitanti (58% dei Comuni complessivamente in Unione, con punte più elevate in alcune aree, come Lunigiana, Garfagnana, Casentino, Amiata), da Comuni totalmente montani (65% del totale, con quote pari al 100% in molte aree appenniniche) e lontani dai principali servizi alla popolazione (il 51% è classificato come area interna periferica e ultra-periferica, con picchi più elevati in alcune aree). Le Unioni sono generalmente coerenti con gli ambiti territoriali fissati dalla L.R. 68/2011 e successive modifiche (fanno eccezione solo i casi di Media Valle, Alta Val di Cecina e Pratomagno), mentre lo sono meno con i Sistemi Locali del Lavoro (SLL), ambiti che racchiudono i principali spostamenti giornalieri dei residenti per motivi di lavoro e che pertanto fanno parte dell'esperienza quotidiana delle popolazioni locali. Solo in 8 casi (quelli segnati con l'asterisco) le Unioni comprendono SLL completi, più frequentemente includono parti di più SLL (anche perché il SLL di solito ha come centroide un Comune attrattore di medie dimensioni, pertanto non obbligato alla gestione associata delle funzioni fondamentali) e in nessun caso l'Unione coincide con un solo SLL completo (Tabella 4).

<sup>7</sup> Uno dei temi più dibattuti riguarda il modello di governance delle Unioni, vale a dire composizione e funzionamento degli organi. Al tema è dedicato uno specifico gruppo di lavoro (Community delle Unioni) del Progetto ITALIAE, promosso dal Dipartimento Affari Regionali e Autonomie, nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, Per la Toscana partecipano le UC Circondario Empolese-Valdelsa, Valdera e Valdichiana Senese.

Tabella 4. CARATTERISTICHE STRUTTURALI E TERRITORIALI DELLE UNIONI DI COMUNI VIGENTI

N.	Prov	Nome Unione	N. Comuni 2022	Ambiti* (zone-distretto 22)	% Comuni <=5mila ab.	% Comuni obbligati GA	% Comuni totalmente montani	% Comuni area interna (Perif. e Ultra)	N. Comuni per SLL (*completo)
1	45 MS	UCM Lunigiana	13	NO_Lunigiana	85%	54%	100%	38%	8 La Spezia (Liguria); 5 Pontremoli
2	46 LU	UC Garfagnana	14	NO_Serchio	93%	71%	100%	100%	3 Barga; 11 Castelnuovo
3	46 LU	UC Media Valle	5	NO_Serchio NO_Piana LU	20%	0%	100%	40%	4 Barga; 1 Lucca
4	46 LU	UC Versilia	4	NO_Versilia	25%	0%	50%	0%	2 Pietrasanta; 2 Viareggio
5	47 PT	UCM Appennino Pistoiese	3	C_Pistoiese	67%	33%	100%	33%	1 Gaggio (Emilia-Romagna); 2 San Marcello*
6	48 FI	UC Chianti Fiorentino	3	C_F.na SE	0%	0%	0%	0%	2 Firenze; 1 Poggibonsi
7	48 FI	UC Circondario Empolese-VE	11	C_Empolese_Valdarno	18%	18%	0%	0%	4 Castelfiorentino*; 6 Empoli*; 1 San Miniato
8	48 FI	UC Valdarno e Valdisieve	6	C_F.na SE	33%	33%	50%	17%	1 Borgo San Lorenzo, 4 Firenze, 1 Montevarchi
9	48 FI	UCM Mugello	8	C_Mugello	38%	13%	100%	75%	1 Faenza (Emilia-Romagna), 5 Borgo San Lorenzo, 2 Firenzuola*
10	50 PI	U Colli Marittimi Pisani	3	NO_B_Cecina_VdCorna	100%	100%	0%	100%	2 Cecina; 1 Rosignano
11	50 PI	U Valdera	7	NO_A_Cecina_VdEra	14%	14%	0%	0%	7 Pontedera
12	50 PI	UCM Alta Val di Cecina	3	NO_B_Cecina NO_A_Cecina	67%	67%	100%	100%	2 Pomarance; 1 Volterra
13	51 AR	UC Pratomagno	3	SE_Arezzo SE_Valdarno	33%	33%	33%	0%	1 Arezzo; 2 Montevarchi
14	51 AR	UCM Casentino	8	SE_Casentino	88%	75%	100%	38%	8 Bibbiena
15	51 AR	UCM Valtiberina	6	SE_Valtiberina	67%	67%	100%	50%	1 Sassocorvaro (Marche); 1 Novafeltria (Emilia-Romagna); 4 Sansepolcro
16	52 SI	UC Amiata Val d'Orcia	5	SE_Amiata_VdOrcia_VChiana	80%	60%	80%	100%	1 Montalcino; 4 Piancastagnaio*
17	52 SI	UC Val di Merse	4	SE_Senese	75%	75%	25%	50%	4 Siena
18	52 SI	UC Valdichiana Senese	10	SE_Amiata_VdOrcia_VChiana	50%	40%	10%	60%	3 Chiusi*; 4 Montepulciano*; 3 Sinalunga
19	53 GR	UCM Amiata Grossetana	7	SE_Amiata_C Metal_GR	100%	71%	86%	100%	5 Castel del Piano*; 1 Manciano; 1 Pitigliano
20	53 GR	UCM Colline del Fiora	3	SE_Albegna	67%	0%	100%	100%	1 Manciano; 2 Pitigliano
21	53 GR	UCM Colline Metallifere	4	SE_Amiata_C Metal_GR	50%	50%	75%	50%	2 Follonica; 1 Grosseto
22	100 PO	UC Val di Bisenzio	3	C_Pratese	33%	0%	67%	67%	3 Prato
		<b>TOTALE UNIONI</b>	<b>133</b>	-	<b>58%</b>	<b>44%</b>	<b>65%</b>	<b>51%</b>	-
		<b>NON IN UNIONE</b>	<b>140</b>	-	<b>30%</b>	<b>21%</b>	<b>16%</b>	<b>21%</b>	-

\*NO = ASL Nord-Ovest; C = ASL Centro; SE= ASL Sud-Est

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e RT

A partire dalle caratteristiche richiamate e dal fatto che alcuni piccoli Comuni restano ad oggi esclusi dalla cooperazione intercomunale, si elabora di seguito una proposta di completamento del sistema delle Unioni. Si tratta, ovviamente, di un'ipotesi del tutto teorica, costruita su indicatori socio-economici territoriali, che prescindono dai vincoli puramente normativi e dal confronto con gli attori territoriali.

I criteri adottati per l'elaborazione della nuova mappa delle Unioni sono i seguenti:

- 1) assumere come dato di partenza la situazione vigente;
- 2) includere nelle Unioni tutti i piccoli Comuni, che soffrono di diseconomie di scala, individuati convenzionalmente con la soglia dei 5mila abitanti. Più esattamente la soglia è fissata 5.499 abitanti, per includere tre piccoli enti di pochissimo sopra i 5mila (Vaglia, Capolona e Rapolano Terme), che, data l'attuale tendenza al declino demografico, a breve saranno sotto soglia. L'inclusione è fatta unicamente guardando alla taglia demografica, a prescindere dall'obbligo normativo che vige per alcuni e non per altri. Si tratta complessivamente di 45 Comuni;
- 3) per includere i 45 Comuni citati si applicano le seguenti strategie di aggregazione territoriale: a) in caso di Comuni singoli, confinanti con un'Unione già esistente, si assegnano a tale Unione; b) nel caso di due o più Comuni, lontani dalle Unioni vigenti o che comporterebbero l'eccessiva estensione di un'Unione vigente, si propongono Unioni ex-novo; c) nel caso di ambiti geografici o SLL alla cui completezza manca 1 solo Comune, tale Comune viene aggiunto all'Unione vigente, indipendentemente dalla taglia demografica; d) nel caso di Unioni vigenti o "corrette" con i criteri elencati sopra, che abbiano problemi di contiguità territoriale, viene incluso il Comune che consente di superare il problema.

Il risultato dell'esercizio descritto è illustrato nella Tabella 5.

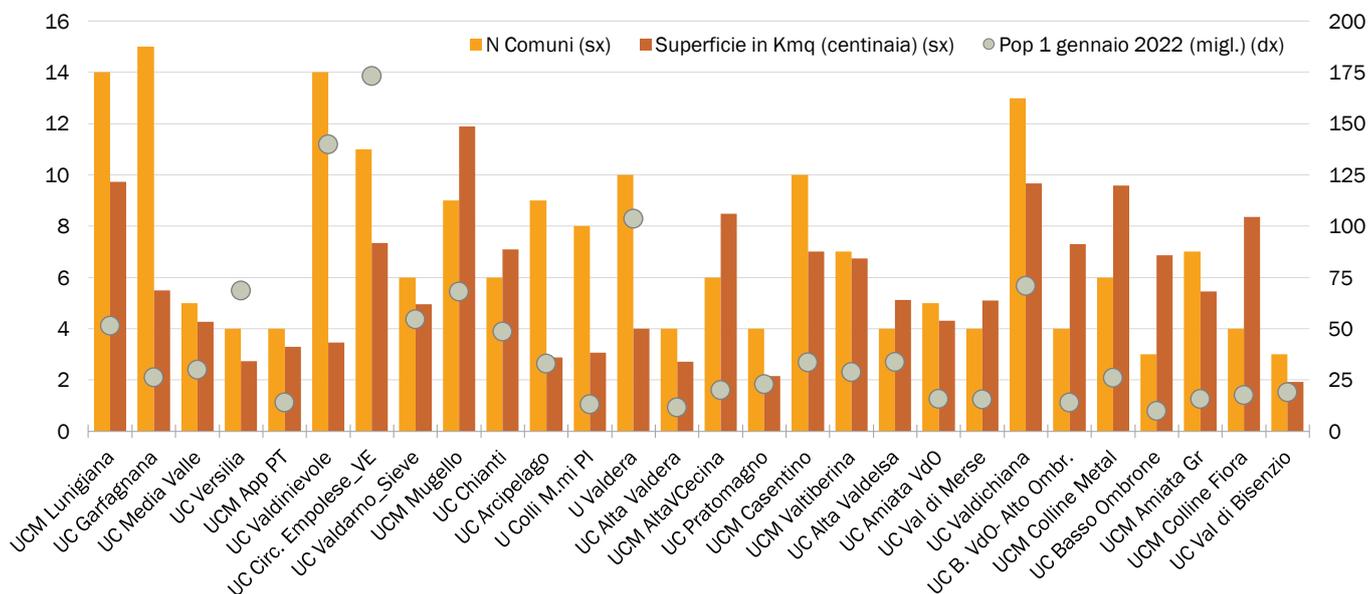
Tabella 5. ESERCIZIO TEORICO DI COMPLETAMENTO DELLA MAPPA DELLE UNIONI DI COMUNI

N.	Prov	Nome Unione	N. Comuni 2022	Ambiti (zone-distretto 22)	Modifiche proposte
<b>UNIONI VIGENTI</b>					
1	45 MS	UCM Lunigiana	13	NO_Lunigiana	IN: Pontremoli (8.877 ab.), perché completa ambito geografico e SLL omonimo; N. totale Comuni 14
2	46 LU	UC Garfagnana	14	NO_Serchio	IN: Vagii Sotto (839 ab.), perché inferiore a 5mila ab., obbligato a GA, completa ambito e SLL Castelnuovo di Garfagnana; N. totale Comuni 15
3	46 LU	UC Media Valle	5	NO_Serchio NO_Piana LU	NESSUNA
4	46 LU	UC Versilia	4	NO_Versilia	NESSUNA
5	47 PT	UCM Appennino P.se	3	C_Pistoiese	IN: Marliana (3.124 ab.), perché inferiore a 5mila ab.; N. totale Comuni 4
6	48 FI/ 52 SI	UC Chianti Fiorentino	3	C_F.na SE SE_Senese	IN: Castellina in Chianti (2.706 ab.); Gaiole in Chianti (2.600 ab.); Radda in Chianti (1.493 ab.), perché inferiori a 5mila ab., obbligati a GA; sono in altro ambito e altra ASL, ma contigui e da soli non raggiungono 10mila abitanti; N. totale Comuni 6
7	48 FI	UC Circondario Emp.-VE	11	C_Emp_ Valdarno	NESSUNA
8	48 FI	UC Valdarno e VdSieve	6	C_F.na SE	NESSUNA
9	48 FI	UCM Mugello	8	C_Mugello C_F.na	IN: Vaglia (5.197 ab.), perché sulla soglia dei 5mila abitanti; N. totale Comuni 9
10	49 LI/ 50 PI	U Colli Marittimi Pisani	3	NO_B_Cecina_VCornia NO_Pisana	IN: Bibbona (3.166 ab.), Casale Marittimo (1.058 Ab.); Guardistallo (1.162 ab.), Orciano Pisano (633 ab.), Santa Luce (1.623 ab.), perché inferiori a 5mila ab., obbligati a GA, solo Orciano Pisano è in altro ambito, ma contiguo; N. totale Comuni 8
11	50 PI	U Valdera	7	NO_A_Cecina_VEra NO_Pisana	IN: Fauglia (3.660 ab.), Crespina-Lorenzana (5.445 ab.), Ponsacco (15.501 ab.), il primo perché inferiore a 5mila ab. e obbligato a GA, il secondo perché sulla soglia dei 5mila ab. e garantisce contiguità territoriale, il terzo per garantire contiguità territoriale (già in Unione); i primi due sono in altro ambito, ma contigui; N. totale Comuni 10
12	49 LI/ 50 PI	UCM Alta Val di Cecina	3	NO_B_Cecina NO_A_Cecina	IN: Sassetta (488 ab.), Castelnuovo Val di Cecina (2.106 ab.), Volterra (9.712 ab.), i primi due perché inferiori a 5mila ab., obbligati a GA, il terzo perché completa ambito e SLL omonimo; Sassetta è fuori ambito come Monteverdi; N. totale Comuni 6
13	51 AR	UC Pratomagno	3	SE_Arezzo SE_Valdarno	IN: Capolona (5.212 ab.), perché sulla soglia dei 5mila ab., fuori ambito come Castiglion Fibocchi; N. totale Comuni 4
14	51 AR	UCM Casentino	8	SE_Casentino	IN: Bibbiena (11.811 ab.), Pratovecchio-Stia (5.421 ab.), entrambi perché completano ambito e SLL Bibbiena, il secondo è sulla soglia dei 5mila ab.; N. totale Comuni 10
15	51 AR	UCM Valtiberina	6	SE_Valtiberina	IN: Pieve Santo Stefano (2.985 ab.), perché inferiore a 5mila ab., obbligato a GA, completa ambito e SLL Sansepolcro; N. totale Comuni 7
16	52 SI	UC Amiata Val d'Orcia	5	SE_Amiata_VdOrcia_VChi ana	NESSUNA (da valutare Unione unica Amiata)
17	52 SI	UC Val di Merse	4	SE_Senese	NESSUNA
18	51 AR/ 52 SI	UC Valdichiana Senese	10	SE_A_Orcia_Chiana SE_Senese SE_VChiana AR	IN: Lucignano (3.383 ab.), Marciano della Chiana (3.452 ab.), Rapolano Terme (5.041 ab.), i primi due perché inferiori a 5mila ab., obbligati a GA, il terzo perché sulla soglia dei 5mila ab., tutti in altri ambiti, ma contigui; N. totale Comuni 13
19	53 GR	UCM Amiata Grossetana	7	SE_A_CMetal_GR	NESSUNA (da valutare Unione unica Amiata)
20	53 GR	UCM Colline del Fiora	3	SE_Albegna	IN: Capalbio (3.887 ab.), perché inferiore a 5mila ab.; N. totale Comuni 4
21	49 LI/ 53 GR	UCM Colline Metallifere	4	NO_B_Cecina SE_A_CMetal_GR	IN: Suvereto (2.971 ab.), Scarlino (3.812 ab.), perché inferiori a 5mila ab., obbligati a GA; il primo è in altro ambito e appartiene ad altra ASL, ma contiguo; N. totale Comuni 6
22	100 PO	UC Val di Bisenzio	3	C_Pratese	NESSUNA
<b>UNIONI AGGIUNTIVE</b>					
23	46 LU/ 47 PT	Valdinievole	14	NO_Piana LU C_Valdinievole	Altopascio (15.623 ab.), Montecatini (4.326 ab.), Villa Basilica (1.482 ab.), Buggiano (8.707 ab.), Lamporecchio (7.372 ab.), Larciano (6.279 ab.), Massa e Cozzile (7.663 ab.), Monsummano Terme (20.805 ab.), Montecatini Terme (20.558 ab.), Pescia (19.196 ab.), Pieve a Nievole (9.143 ab.), Ponte Buggianese (8.781 ab.), Uzzano (5.597 ab.), Chiesina Uzzanese (4.454 ab.). I Comuni con meno di 5mila ab. e obbligati alle GA sono solo Montecatini, Villa Basilica e Chiesina U., si tratta però di un'area caratterizzata da forte frammentazione comunale e appartenenza ad un unico SLL (eccetto Montecatini), che potrebbe sviluppare un'esperienza associativa sul modello del Circondario Empolese-Valdelsa. In alternativa, l'area potrebbe essere divisa in due parti (Valdinievole Est e Ovest) o separata dalla parte lucchese.
24	49 LI/ 53 GR	Arcipelago	9	NO_Elba NO_Livornese SE_Albegna	Capraia Isola (377 ab.), Campo nell'Elba (4.666 ab.), Capoliveri (3.901 ab.), Marciana (2.047 ab.), Marciana M. (1.867 ab.), Porto Azzurro (3.662 ab.), Portoferraio (11.843 ab.), Rio (3.325 ab.), Isola del Giglio (1.338 ab.), con l'eccezione di Portoferraio, tutti inferiori a 5mila abitanti, molti obbligati a GA, appartenenti ad ambiti diversi, ma accomunati da insularità. Hanno già avuto esperienza di CM e di Unione poi estintasi. In alternativa si possono escludere (e associare ad altri) Capraia e Giglio.
25	50 PI	Alta Valdera	4	NO_A_Cecina_VEra	Chianni (1.296 ab.), Lajatico (1.282 ab.), Peccioli (4.662 ab.), Terricciola (4.436 ab.); tutti inferiori a 5mila abitanti e obbligati alle GA, non completano né ambito né SLL, già in Unione Valdera, poi in una Unione autonoma, oggi sciolta.
26	52 SI	Alta Valdelsa	4	SE_Alta Valdelsa	Casole d'Elsa (3.721 ab.), Colle Val d'Elsa (21.664 ab.), Radicondoli (921 ab.), San Gimignano (7.528), il primo inferiore a 5mila abitanti, il terzo inferiore e obbligato alle GA, il secondo e il quarto garantiscono contiguità territoriale e raggiungimento delle soglie richieste.
27	52 SI/ 53 GR	Bassa Valdorcia-Alto Ombrone	4	SE_A_CMetal_GR SE_Senese	Buonconvento (3.002 ab.), Montalcino (5.646 ab.), Cinigiano (2.391 ab.), Civitella Paganico (3.011 ab.), inferiori o vicini alla soglia dei 5mila abitanti, il primo e il terzo obbligati alle GA, appartengono ad ambiti diversi, ma allo stesso SLL Montalcino (per completarlo manca solo San Quirico d'Orcia, già nella vicina Unione). Non rispettano la regola dei 3 Comuni nello stesso ambito. In alternativa, possono essere associati all'Unione confinante Amiata-Valdorcia.
28	53 GR	Basso Ombrone	3	SE_A_CMetal_GR SE_Albegna	Campagnatico (2.375 ab.), Magliano in Toscana (3.324 ab.), Scansano (4.241 ab.), tutti inferiori a 5mila abitanti, i primi due obbligati alle GA. Per pochissimo non raggiungono la soglia dei 10mila abitanti. In alternativa, possono essere associati all'Unione confinante Colline del Fiora.

Fonte: stime IRPET

Gli adeguamenti delle Unioni vigenti sono ovviamente più intuitivi, spesso si tratta di completare ambiti ben delineati e consolidati con l'inserimento di 1 o 2 Comuni, di dimensioni comunque contenute. E' il caso ad esempio delle 9 Unioni di Lunigiana, Garfagnana, Appennino Pistoiese, Mugello, Pratomagno, Casentino, Valtiberina, Colline del Fiora e Colline Metallifere. Integrazioni più corpose, dettate dalla necessità di includere piccoli Comuni e di garantire la contiguità territoriale, sono invece suggerite per le 5 Unioni di Chianti Fiorentino (che si estenderebbe anche a quello senese), Colli Marittimi Pisani (da estendere verso Nord e verso Sud), Valdera (in estensione verso Ovest e con necessità di ritrovare la contiguità territoriale), Alta Val di Cecina (che completerebbe l'ambito) e Valdichiana Senese (che includerebbe anche una parte aretina). Per le rimanenti 8 Unioni non sono proposte modifiche, fatta eccezione per l'eventuale unificazione delle due Unioni vigenti sui due diversi versanti dell'Amiata.

Grafico 6. ESERCIZIO TEORICO DI COMPLETAMENTO DELLE UNIONI. CARATTERISTICHE DIMENSIONALI



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e RT

Più complessa è l'individuazione di nuove Unioni (al Grafico 6 le principali caratteristiche). Nell'esercizio si è cercato di costruire ambiti che partissero dall'esigenza di includere i piccoli Comuni e corrispondessero ad aree compiute e riconoscibili, in termini geografici o di funzionamento quotidiano della mobilità dei residenti (SLL). E' chiaro, tuttavia, che restano ipotesi teoriche, su cui aprire un confronto con le comunità locali.

Difficile è senza dubbio il caso della Valdinevole. I piccoli Comuni sono solo 3 (Villa Basilica, Montecarlo e Chiesina Uzzanese), ma fanno riferimento ad unico SLL (con l'eccezione di Montecarlo), quello di Montecatini Terme, che è caratterizzato da un'estrema frammentazione amministrativa (su 13 Comuni, 9 hanno meno di 10mila abitanti, il tutto il 330 Km²). Nell'esercizio è stata scelta l'opzione più inclusiva, che comprende cioè l'intero SLL. Si tratta di una soluzione con molti enti (14, ma in linea con quelli di Lunigiana e Garfagnana) e piuttosto popolosa (140mila abitanti, ma inferiori ai 173mila del Circondario Empolese-Valdelsa), con un'estensione territoriale molto contenuta (347 Km², contro la media di 575 e gli oltre 1.000 del Mugello).

Segue l'Arcipelago, per cui si è privilegiato il criterio dell'insularità piuttosto che quello dell'appartenenza provinciale e l'obiettivo di completare l'ambito, includendo quindi Portoferraio. Il confine ripercorre peraltro quello previsto dalla zona SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) e non tiene conto della deroga dall'obbligo di gestione associata previsto dalla L.R. 68/2011 per le isole di Capraia e Giglio (in cui il territorio comunale coincide con quello dell'isola). In alternativa, l'Unione potrebbe limitarsi ai Comuni elbani.

Per l'Alta Valdera sono stati inclusi i Comuni già facenti parte di una precedente Unione, poi estinta.

Per l'area senese è stata individuato l'ambito Alta Valdelsa, che include due piccoli Comuni (Radicondoli e Casole d'Elsa) e i due confinanti (Colle Val d'Elsa e San Gimignano), che servono a raggiungere le soglie dimensionali, a garantire contiguità territoriale e non isolare Comuni sotto ai 10mila abitanti.

Una nuova area è individuata a cavallo fra le Province di Siena e Grosseto (Bassa Valdorcia-Alto Ombrone), che è accomunata dall'appartenenza al SLL di Montalcino, ma non rispetta la regola di almeno 3 Comuni nel medesimo ambito per accedere ai contributi regionali. In alternativa, si potrebbe prevedere l'inclusione nella vicina Unione Amiata-Valdorcia.

Problematico anche il caso dei rimanenti 3 piccoli Comuni in area grossetana (Basso Ombrone) che, nonostante la notevole estensione territoriale (687 Km<sup>2</sup> contro la media di 575) non raggiungono per pochissimo la soglia dei 10mila abitanti prevista dalla L.R. 68/2011 (9.940 abitanti al 1° gennaio 2022). Un'alternativa potrebbe quindi prevedere l'associazione con la vicina Unione delle Colline del Fiora, di tutto l'ambito o di una parte.

Nell'esercizio illustrato, i Comuni in Unione passano dagli attuali 133 a 199.

Per assicurare risultati più evidenti dalla strategia di cooperazione intercomunale, inoltre, la maggior copertura territoriale deve essere accompagnata da una stabilità di medio-lungo periodo delle collaborazioni<sup>8</sup>.

### 3. Le funzioni in gestione associata

Le funzioni incentivate per la gestione in forma associata sono quelle previste in modo omogeneo a scala nazionale dal D.L.78/2010 (art.14), cui sono state aggiunte per la Toscana quelle previste all'art.90 della L.R.68/2011. Entrambe le tipologie sono riportate in dettaglio nella Tabella 7.

Tabella 7. LE FUNZIONI INCENTIVATE

Funzioni ex D.L. 78/2010	Funzioni ex L.R. 68/2011
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione generale dell'amm.ne, gestione finanziaria e contabile e controllo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportello Unico delle Attività Produttive</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedura di VIA, vincolo idrogeologico, pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano strutturale Intercomunale</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, ex art. 118, quarto comma, della Costituzione</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polizia municipale e polizia amministrativa locale</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, compiti in materia di servizi anagrafici e di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni statali</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servizi in materia statistica</li> </ul>	

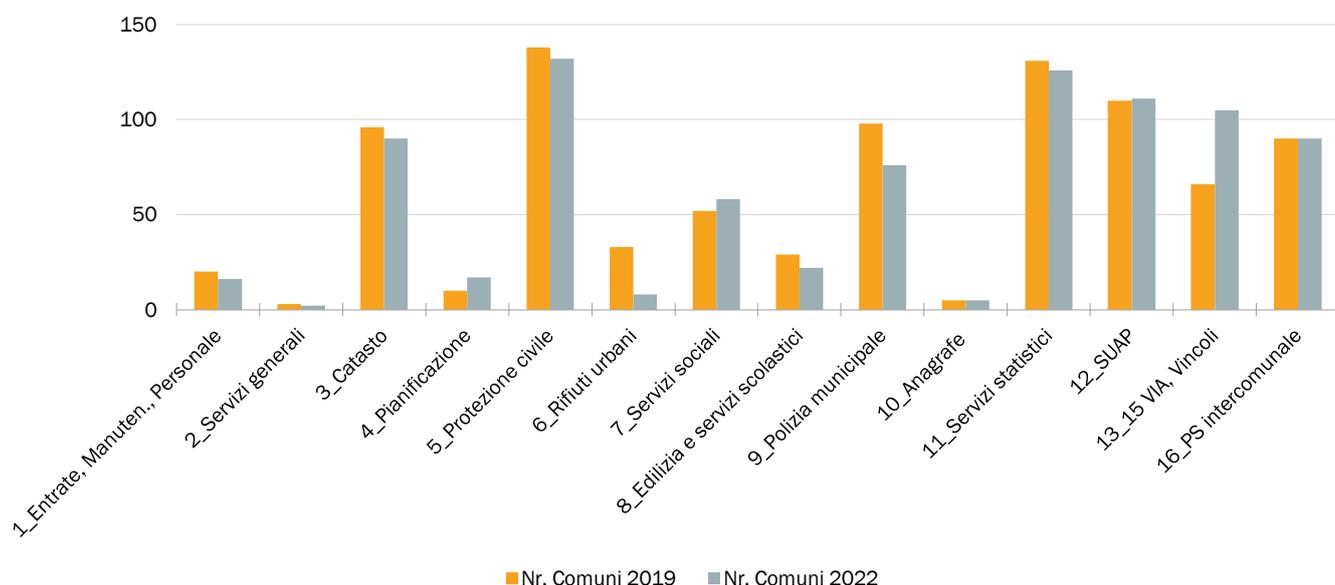
Fonte: elaborazioni IRPET

Sia la definizione dei confini territoriali delle Unioni, sia quella dei confini operativi in termini di funzioni e servizi gestiti in forma sovracomunale sono frutto di un percorso cumulativo di allargamento, iniziato nel 2008, che ha trovato il suo picco, per il momento, al 2019. Secondo il monitoraggio svolto da Regione Toscana, infatti, a tale data le Unioni attive erano 23 al posto delle 22 vigenti e i Comuni coinvolti erano 138 invece che gli attuali 133<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> A conclusioni simili deriva il già citato studio di Banca d'Italia (Manestra et al. 2018), che sottolinea come il ritorno in termini di riduzione dei livelli di spesa è associato solo ad alcune tipologie di servizi (quelle più sensibili alle economie di scala) e richiede tempo per manifestarsi. Il lavoro non prende in considerazione, invece, il secondo effetto dell'associazionismo, quello del potenziamento dell'offerta dei servizi, che implica che a parità di spesa, l'efficientamento delle funzioni organizzative possa consentire di spostare risorse verso il finanziamento dei servizi. Si veda Iommi 2017 cit.

<sup>9</sup> Rispetto alla situazione al 1° gennaio 2019, è stata sciolta l'Unione dell'Alta Valdera, che aggregava 4 Comuni (Chianni, Lajatico, Peccioli, Terricciola), 2 Comuni sono usciti dall'Unione Versilia (Forte dei Marmi e Pietrasanta) e 1 è entrato nell'UCM Colline Metallifere (Roccastrada).

Grafico 8. NR. COMUNI ASSOCIATI PER FUNZIONE. 2019 e 2022



Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

In termini di numero di Comuni in gestione associata per funzione (Grafico 8), gli ambiti di attività di maggiore successo si confermano essere la protezione civile, i servizi statistici e lo sportello per le imprese (SUAP), cui nel 2022 si sono aggiunte le procedure di VIA e di vincolo idrogeologico e paesaggistico. Il servizio di polizia municipale è quello che ha subito uno dei maggiori ridimensionamenti tra 2019 e 2022, insieme alle attività connesse ai rifiuti urbani, mentre, come già anticipato, le procedure di impatto e vincolo ambientale sono quelle che si sono espanse maggiormente.

In attesa di maggiori approfondimenti, sembra però che la diversa natura delle funzioni influenzi la loro evoluzione, così, ad esempio, le attività a contenuto più procedurale e amministrativo, che sono più sensibili alle economie di scala, tendono ad essere gestite di più in forma associata; i servizi ad alta intensità di capitale e alta specializzazione, come è il caso dei rifiuti urbani, sono probabilmente più efficienti con affidamenti esterni; infine, le attività che beneficiano in modo più ridotto delle economie di scala (polizia municipale, servizi scolastici e sociali) mostrano più difficoltà ad essere mantenute in forma associata, in assenza di supporti finanziari adeguati.

Tabella 9. LE FUNZIONI INCENTIVATE PER UNIONE E NUMERO DI COMUNI PARTECIPANTI\*

	1 - Gestione entrate, manutenzioni, gestione risorse umane	2 - Servizi pubblici di interesse generale	3 - Catasto	4 - Pianificazione urbanistica ed edilizia	5 - Protezione civile e di coordinamento soccorsi	6 - Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti urbani e relativi tributi	7 - Progettazione ed erogazione servizi sociali	8 - Edilizia scolastica, organizzazione e gestione servizi scolastici	9 - Polizia municipale e amministrativa locale	10 - Servizi anagrafici ed elettorali	11 - Servizi statistici	12 - Sportello unico delle attività produttive	13_14_15 VIA, vincolo idrogeologico e paesaggistico	16 - Piano strutturale intercomunale	TOTALE FUNZIONI GA
45_UCM Lunigiana			13		13						13	13	13		6
46_UC Garfagnana			14		14		14		14		14	14	14	14	8
46_UC Media Valle					5						5		5	5	4
46_UC Versilia					4						4	4	4		4
47_UCM App. PT			3		3		3				3	3	3		6
48_UC Chianti F.no		3			3				3		3	3	3		5
48_UC Circ. Emp.se_VE					11		11		11		11		11		5
48_UC Valdarno_Sieve	2	2	6	2	6		6	2	3	2	6	6	6	5	13
48_UCM Mugello			8		8				7		8	8		8	6
50_U Colli M.mi PI					3					3	3		3	3	5
50_U Valdera					6				7		7	7	7	7	6
50_UCM AltaVcecina			2		3						3	3	3		5
51_UC Pratomagno	1		1		3				3		3	3			6

	1- Gestione entrate, manutenzioni, gestione risorse umane	2 - Servizi pubblici di interesse generale	3 - Catasto	4 - Pianificazione urbanistica ed edilizia	5 - Protezione civile e di coordinamento soccorsi	6- Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti urbani e relativi tributi	7 - Progettazione ed erogazione servizi sociali	8 - Edilizia scolastica, organizzazione e gestione servizi scolastici	9 - Polizia municipale e amministrativa locale	10 - Servizi anagrafici ed elettorali	11 - Servizi statistici	12 - Sportello unico delle attività produttive	13_14_15 VIA, vincolo idrogeologico e paesaggistico	16 - Piano strutturale intercomunale	TOTALE FUNZIONI CA
51_UCM Casentino	6		8		8	8	8		8		8			8	9
56_UCM Valtiberina			6	4	6		6		4		6	6			7
52_UC Amiata VdO			5		5			5	5		5	5	5		7
52_UC Val di Merse	4		4	4	4			4	4		4	4	4		9
52_UC Valdichiana SI			10		10						10	10	10	10	6
53_UCM Amiata Gr			7	7	7		7	7				7	7	7	8
53_UCM Colline Fiora					3		3				3	3	3	3	6
53_UCM Colline Metal					4			4	4		4	4	4	4	7
100_UC Val di Bisenzio			3		3				3		3	3		3	6
TOTALE	16	2	90	17	132	8	58	22	76	5	126	111	105	90	14

\* In rosso quando le funzioni sono esercitate solo per una parte dei Comuni dell'ambito

Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

Per completare l'analisi, nella tabella 9 è riportato per ogni Unione il numero dei Comuni coinvolti per ciascuna funzione associata. Solo 7 Unioni su 22 hanno una soluzione a geometria variabile, ovvero gestiscono alcune funzioni per solo una parte dei Comuni aderenti (dato in rosso). Il caso più emblematico è quello dell'Unione Valdarno Valdisieve, che ha 7 funzioni su 13 gestite nel modo descritto. Si tratta di soluzioni che hanno spesso motivazioni contingenti, ma in genere non aiutano il buon funzionamento dell'Unione.

#### 4. Gli incentivi regionali alle funzioni associate delle unioni

L'erogazione degli incentivi economici alle Unioni, regolamentata all'art.90 della L.R. 68/2011, prevede il possesso di alcuni requisiti di ammissibilità e la partecipazione alla distribuzione delle risorse in base a un set di parametri.

I requisiti vigenti sono i seguenti:

- l'Unione deve avere una dimensione demografica di almeno 10mila abitanti;
- deve essere costituita da almeno 3 Comuni facenti parte del medesimo ambito ottimale;
- deve esercitare almeno 4 funzioni per tutti i Comuni delle Unioni fra quelle elencate dalla normativa.

I requisiti descritti hanno subito variazioni nel corso del tempo, in generale sono stati allentati il criterio della numerosità dei Comuni e quello dell'appartenenza allo stesso ambito, mentre è stato innalzato quello del numero delle funzioni svolte.

Anche le modalità di distribuzione delle risorse sono state riviste. Dal 2019 vigono le seguenti regole:

- la Giunta Regionale può concedere un contributo straordinario, non superiore a 30mila euro per ciascuna Unione, al fine di consolidare e sviluppare le Unioni e le funzioni da loro svolte (comma 4bis);
- il 10% delle risorse è ripartito in misura uguale tra tutte le Unioni (comma 5);
- il 20% delle risorse è attribuito in proporzione alle funzioni esercitate in più alle 4 obbligatorie, fino ad un massimo di 50mila euro (comma 6);
- il 30% delle risorse è attribuito sulla base di indicatori demografici e territoriali<sup>10</sup> (comma 7);
- il 40% delle risorse è attribuito sulla base di indicatori di efficienza dell'Unione e di maggiore integrazione dei Comuni<sup>11</sup> (comma 9);
- le risorse statali per il sostegno all'associazionismo sono attribuite in proporzione ai contributi regionali di cui sopra.

<sup>10</sup> Si tratta di: a) numero di Comuni, b) numero di Comuni nei primi 80 posti della graduatoria del disagio ex art.80 L.R.68/2011; c) popolazione residente in territorio montano; d) superficie di territorio montano.

<sup>11</sup> Due indicatori sono obbligatori: a) gli istituti utilizzati per la gestione del personale; b) l'attivazione di gestioni associate ulteriori a quelle fissate per legge.

Nella Tabella 10 sono riportati i contributi ricevuti da ciascuna Unione per ognuno dei criteri citati. Si è preferito riportare come dato esemplificativo quello relativo al 2019, ultimo anno prima della crisi pandemica. In totale sono stati erogati 9,9 milioni di euro, di cui il 55% da risorse regionali. Il 41% delle risorse regionali è attribuito su criteri connessi all'intensità delle funzioni svolte (commi 6 e 9), il 38% sulla base di specificità territoriali (comma 7) e il rimanente 21% in modo omogeneo fra le Unioni (commi 4 bis e 5).

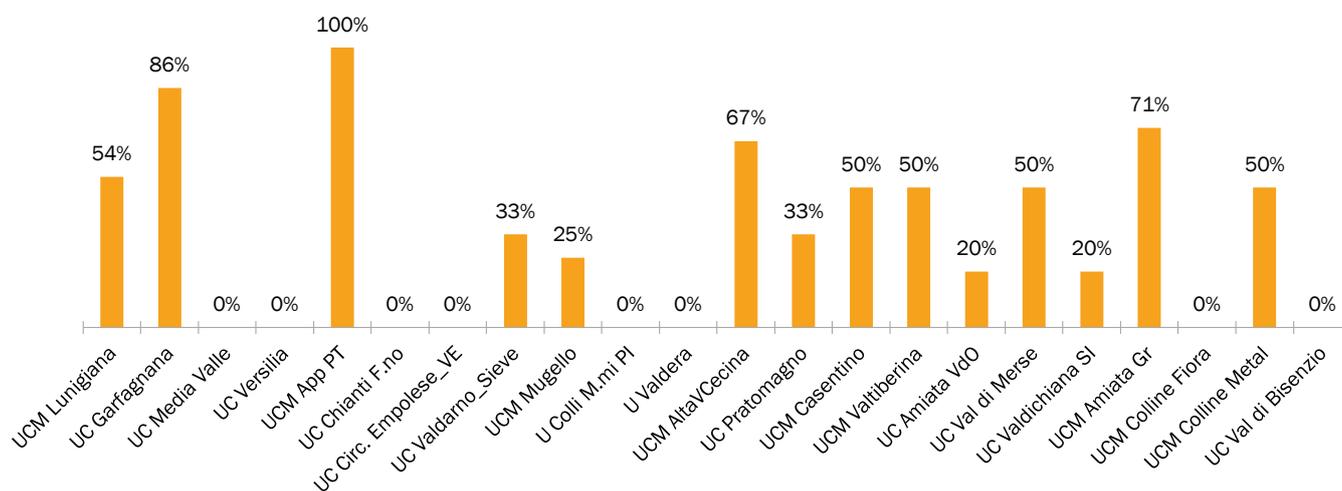
Alle cifre in tabella occorre aggiungere i contributi ex art. 82 per i piccoli Comuni a maggior disagio, che nel 2019 sono stati di quasi 17mila euro ciascuno per 49 Comuni e quasi 34mila euro ciascuno per i due comuni nati da fusione (quindi 17mila per Comune pre-fusione). La distribuzione territoriale di questi Comuni non è omogenea e tocca i livelli più alti in Garfagnana e Appennino Pistoiese a Nord e Alta Val di Cecina e Amiata Grossetana a Sud (Grafico 11).

Tabella 10. INCENTIVI PER TIPOLOGIA E UNIONE. Valori in euro. 2019

	Art.90 c.4 bis Contributo straordinario	Art.90 c.5 Contributo in quota fissa	Art.90 c.6 Contributo per funzioni	Art.90 c.7 Contributo specificità territoriali	Art.90 c.9 Contributo efficienza e integrazione	Art.90 c.14 Contributo nazionale	TOTALE
45_UCM Lunigiana	30.000	22.499		178.437	72.923	252.178	556.037
46_UC Garfagnana	30.000	22.499	50.000	157.171	94.800	294.182	648.651
46_UC Media Valle	30.000	22.499		84.827	43.754	150.281	331.361
46_UC Versilia	30.000	22.499		105.731	43.754	167.630	369.614
47_UCM App PT	30.000	22.499		47.271	43.754	119.113	262.636
48_UC Chianti F.no	30.000	22.499		62.977	87.507	168.460	371.444
48_UC Circ. Empolese_VE	30.000	22.499		176.790	80.215	256.863	566.367
48_UC Valdarno_Sieve	30.000	22.499		108.563	131.261	242.605	534.929
48_UCM Mugello	30.000	22.499		172.986	116.677	283.967	626.129
50_U Colli M.mi PI	30.000	22.499		28.096	36.461	97.148	214.204
50_U Valdera	30.000	22.499		87.570	123.969	219.130	483.168
50_UCM AltaVCecina	30.000	22.499		53.534	43.754	124.311	274.097
51_UC Pratomagno	30.000	22.499		36.714	94.800	152.716	336.729
51_UCM Casentino	30.000	22.499	100.000	101.743	87.507	283.625	625.375
51_UCM Valtiberina	30.000	22.499		95.548	51.046	165.231	364.323
52_UC Amiata VdO	30.000	22.499	50.000	68.028	102.092	226.252	498.871
52_UC Val di Merse	30.000	22.499		69.490	116.677	198.073	436.738
52_UC Valdichiana SI	30.000	22.499	50.000	140.041	43.754	237.601	523.895
53_UCM Amiata Gr	30.000	22.499	50.000	96.547	80.215	231.765	511.026
53_UCM Colline Fiora	30.000	22.499		65.594	72.923	158.527	349.543
53_UCM Colline Metal	30.000	22.499	100.000	57.100	94.800	252.626	557.024
100_UC Val di Bisenzio	30.000	22.499	50.000	47.008	72.923	184.599	407.029
<b>TOTALE</b>	<b>660.000</b>	<b>494.976</b>	<b>450.000</b>	<b>2.041.766</b>	<b>1.735.564</b>	<b>4.466.884</b>	<b>9.849.189</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

Grafico 11. % Comuni beneficiari contributi art. 82 (piccoli a maggior disagio) su totale per Unione. 2019



Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

A ciò si deve aggiungere il dettato dell'art. 82, comma 1, che prevede la concessione di un ulteriore contributo annuale a favore dei Comuni con dimensione demografica inferiore ai 5mila abitanti, che abbiano un valore dell'indicatore unitario di disagio superiore alla media e che esercitano esclusivamente tramite l'Unione di appartenenza almeno 5 funzioni fondamentali.

Nota a cura di  
*Sabrina Iommi*