

Associazionismo e fusioni di Comuni

Punti di forza e criticità delle politiche
di incentivo

Sabrina Iommi

STUDI E APPROFONDIMENTI



IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

RICONOSCIMENTI

Il presente lavoro è stato commissionato all'IRPET dal Consiglio Regionale della Toscana nell'ambito delle ricerche valutative sulle politiche regionali.

La ricerca è stata impostata e coordinata da Sabrina Iommi, sulla base del disegno di ricerca redatto dal Settore Regionale Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche e con il supporto di Roberta Pini per l'organizzazione e la realizzazione dei focus group.

Il rapporto è stato redatto da Sabrina Iommi.

L'allestimento del testo è di Elena Zangheri.

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento va a tutti i partecipanti ai focus group per la collaborazione e i preziosi contributi forniti.

Si ringraziano in particolare:

- i partecipanti al focus group "VALDARNO SUPERIORE" che si è svolto a Figline (FI) il giorno 16 dicembre 2016: Giulia Mugnai (Comune di Figline Incisa Valdarno), Adele Bartolini (Comune di Reggello), Leonardo Ciarponi (Comune di Terranuova Bracciolini), Luigi di Marco (Fondazione Verrocchio), Paolo Pagani (Fondazione Verrocchio), Roberta Soldani (Confcommercio Arezzo); Laura di Loreto (Confesercenti Valdarno);
- i partecipanti al focus group "LUNIGIANA" che si è svolto a Podenzana (MS) il giorno 19 gennaio 2017: Riccardo Varese (Comune di Podenzana), Marco Pinelli (Comune di Podenzana), Paolo Grassi (Comune di Fivizzano), Enzo Manenti (Comune di Licciana Nardi), Claudio Novoa (Comune di Mulazzo e GAL Lunigiana); Andrea Balestri (Confindustria Massa), Agostino Ciardelli (Comitato Civico per il NO);
- i partecipanti al focus group "VALDERA" che si è svolto a Peccioli (PI) il giorno 12 gennaio 2017: Renzo Macelloni (Comune di Peccioli); Eugenio Leone (Comune di Pontedera), Graziano Turini (CNA Valdera). Corrado Guidi (Comune di Bientina) ha inviato una risposta scritta;
- i partecipanti al focus group "ELBA" che si è svolto a Portoferraio (LI) il giorno 24 gennaio 2017: Rosa Laura Calignano (Comune di Rio Marina), Andrea De Meo (Comune di Campo nell'Elba), Claudio Dalla Lucia (Comune di Capoliveri), Maurizio Serini (CNA Livorno), Maurizio Ballarini (CNA Livorno), Emanuele Bravin (Confindustria Livorno);
- i partecipanti al focus group "AMIATA" che si è svolto a Castel del Piano (GR) il giorno 27 gennaio 2017: Claudio Franci (Comune di Castel del Piano), Jacopo Marini (Comune di Arcidosso), Maurizio Pellegrini (CNA Amiata), Andrea Brogioni (GAL Far Maremma).

Lo studio presentato fa parte di una collana a diffusione digitale e può essere scaricato dal sito Internet: <http://www.irpet.it>

© IRPET Luglio 2017 - ISBN 978-88-6517-082-3

Indice

INTRODUZIONE	5
1.	
IL CONTESTO. I costi della frammentazione	7
1.1 Dimensione comunale e costi di funzionamento	7
1.2 Dimensione comunale e capacità di programmazione	9
2.	
IL SOSTEGNO ALL'ASSOCIAZIONISMO E ALLE FUSIONI. Le politiche e i principali esiti	13
2.1 La promozione dell'associazionismo tra vincoli e incentivi	13
2.2 Un approfondimento sulla normativa vigente	16
2.3 La trasformazione delle Comunità Montane in Unioni di Comuni	18
2.4 Caratteristiche e incentivi delle Unioni di Comuni	20
2.5 Il nuovo fenomeno delle fusioni di Comuni	25
Appendice	33
3.	
I FOCUS GROUP. Metodologia e risultati	37
3.1 Il disegno dell'indagine	37
3.2 Limiti e vantaggi dell'attuale assetto istituzionale locale	38
3.3 La propensione all'innovazione istituzionale	42
3.4 L'innovazione attraverso gli strumenti associativi: gestioni associate e Unioni	44
3.5 L'innovazione istituzionale strutturale: le fusioni di Comuni	47
3.6 Quali incentivi: aggiustamenti e innovazioni	53
3.7 Le aspettative per il futuro	55
4.	
I RISULTATI. Le risposte ai quesiti valutativi	57
4.1 Perché è stato avviato un numero limitato di processi di fusione?	57
4.2 Perché una parte significativa dei processi di fusione non è andata in porto?	58
4.3 Come hanno operato i nuovi Comuni nati delle fusioni?	60
4.4 Nelle altre regioni i risultati conseguiti sono simili al caso toscano?	61
BIBLIOGRAFIA	63

INTRODUZIONE

L'iperframmentazione dei governi comunali è un problema storico del sistema amministrativo italiano che, non avendo ancora trovato una soluzione strutturale, è tornato di estrema attualità con la grave crisi economica scoppiata nel 2008 e con i conseguenti numerosi provvedimenti tesi alla riduzione della spesa pubblica. Di pari passo, negli ultimi anni si sono moltiplicati e sono stati resi molto più generosi gli incentivi a favore delle forme associative, se non delle fusioni vere e proprie, in grado queste ultime indubbiamente di risolvere in modo più strutturale il problema del sottodimensionamento.

Per dare un'idea della "storicità" del problema, si ricorda qui brevemente che già al momento dell'unità nazionale, la legislazione sull'unificazione amministrativa del Regno (1865) prevede, senza successo, la possibilità di modificare i confini comunali al fine di "riunire gli enti privi di mezzi sufficienti al raggiungimento dei fini loro assegnati". Se nel 1861 i Comuni italiani erano 7.720, nel 1971 erano aumentati a 8.056, nonostante l'importante ricerca curata da Massimo Severo Giannini pochi anni prima (1967), in cui si denunciava l'incapacità dei "Comuni polvere" di soddisfare i bisogni delle loro comunità e di supportare politiche pubbliche innovative.

Il 1970 tuttavia è un anno d'innovazione istituzionale, nascono i governi regionali previsti dalla Costituzione nel 1946 e uno dei primi compiti loro affidati è quello di promuovere le associazioni intercomunali per la gestione dei servizi locali. Alla fine degli anni '70, inoltre, anche la nascita del Sistema Sanitario Nazionale si porta dietro un problema di ridisegno di bacini territoriali a scala locale, individuati nei distretti socio-sanitari, che altro non sono che aggregazioni di Comuni.

Il problema resta irrisolto e, come è noto, torna d'attualità in modo diretto nel 1990 con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (L. 142/90). La legge prevede due strumenti alternativi per aumentare l'efficienza del governo locale: la gestione associata intercomunale tramite la stipula di convenzioni e quella tramite la costituzione di unioni di Comuni, finalizzate a risolversi poi nella fusione degli enti. Il vincolo di fusione è riconosciuto unanimemente come la causa del fallimento di questa parte della legge e non a caso viene abolito dalla normativa successiva (L. 265/1999 e T.U. 267/2000). Inizia quindi un decennio di incentivi nazionali e regionali alle forme associative (per la Toscana L.R. 40/2001), che producono risultati superiori a quelli inesistenti del periodo precedente, ma pur sempre deboli, su funzioni prevalentemente strumentali e soprattutto temporanei e sempre reversibili.

Secondo la relazione del 2010 di Regione Toscana, nel 2009 sono 248 su 287 i Comuni coinvolti in gestioni associate e 657 i servizi gestiti in forma associata, mentre in tutto il periodo 2002-2009 sono stati erogati complessivamente 46,7 milioni di euro di contributi a sostegno dell'associazionismo. Le funzioni più frequentemente associate sono: sviluppo delle risorse umane e trattamento economico del personale (servizio buste-paga), protezione civile e catasto dei boschi e pascoli, procedimenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche, difensore civico e SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive). Con l'eccezione dei SUAP, quindi, si tratta in genere di funzioni che non hanno un contenuto strategico e di programmazione (come potrebbe essere il caso delle scelte di pianificazione territoriale) e che non prevedono mai la messa in comune delle basi fiscali. Si tratta in breve di scelte strumentali, volte a cogliere il beneficio economico degli incentivi, senza di fatto incidere sulle modalità di funzionamento degli enti.

Il passo successivo è quello della fase iniziata con la Legge Finanziaria per il 2008, con la quale lo Stato si "riappropria" della competenza appena ceduta alle Regioni in materia di riorganizzazione del governo locale con la riforma costituzionale del 2001, con l'argomento

delle sovraordinate esigenze di equilibrio della finanza pubblica. I primi enti a “cadere” sotto la forbice della cosiddetta “legislazione della crisi”, finalizzata al contenimento della spesa pubblica, sono le Comunità Montane, poco dopo la stessa sorte tocca a Consorzi e Circoscrizioni comunali. Con il decreto legge 78/2010, infine, è introdotta la gestione associata obbligatoria, mediante Unione o convenzione, delle funzioni fondamentali -per come individuate in via transitoria dalla legge n. 42 del 2009 e successivamente riviste dal decreto legge 95/2012 sulla *Spending review*- da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montana.

Si arriva dunque a una nuova legge “di sistema” sugli enti locali, la riforma Delrio (L. 56/2014) che conferma e potenzia gli incentivi, non solo monetari, a favore di unioni e fusioni (esenzione dal rispetto del patto di stabilità interno, deroghe al blocco del turnover). Tuttavia, contemporaneamente, inizia la continua procrastinazione dell’obbligo di adeguamento dei Comuni.

Gli impatti delle modifiche normative sono chiaramente leggibili nei numeri: le Unioni di Comuni, praticamente inesistenti fino al 1998 (12 su tutto il territorio nazionale), iniziano a diffondersi con la L. 265/1999 che abolisce l’obbligo di fusione passato un decennio (nel 2008 sono 290) e hanno una nuova impennata dopo il 2008, quando anche molte comunità Montane vengono riconvertite in Unioni a seguito del taglio dei finanziamenti statali (le Unioni sono complessivamente 538 nel 2016); di pari passo le fusioni di Comuni, anch’esse inesistenti prima, cominciano a diffondersi a partire dalla Riforma Delrio del 2014, anche se con numeri decisamente più modesti (26 nel 2014, 30 nel 2015 e 29 nel 2016). Qualcosa si è mosso, dunque, ma ancora molto poco rispetto alle risorse umane (il lungo iter normativo, il cui inizio può essere fatto risalire al 1990) e finanziarie (i numerosi incentivi nazionali e regionali erogati) impegnate.

Se dovessimo anticipare una conclusione, potremmo senz’altro dire che il problema è ben noto, ma che non si è ancora giunti a una soluzione condivisa, su cui il legislatore nazionale e regionale mantenga la coerenza (anche evitando continue proroghe e cambi di direzione) e miri a costruire il consenso sociale, evitando di lasciare ai soli Sindaci, una volta superate le loro personali resistenze, l’onere di convincere i cittadini.

La ricerca, composta da una parte di analisi desk e da una rilevazione sul campo tramite focus group, è organizzata come segue: le prime due parti sono dedicate alla ricostruzione delle caratteristiche dell’assetto istituzionale locale, delle politiche promosse e dei loro esiti; la terza parte riporta e analizza i risultati dei focus group, mentre la quarta risponde ai quesiti valutativi sollevati da Regione Toscana.

1.
IL CONTESTO. I costi della frammentazione

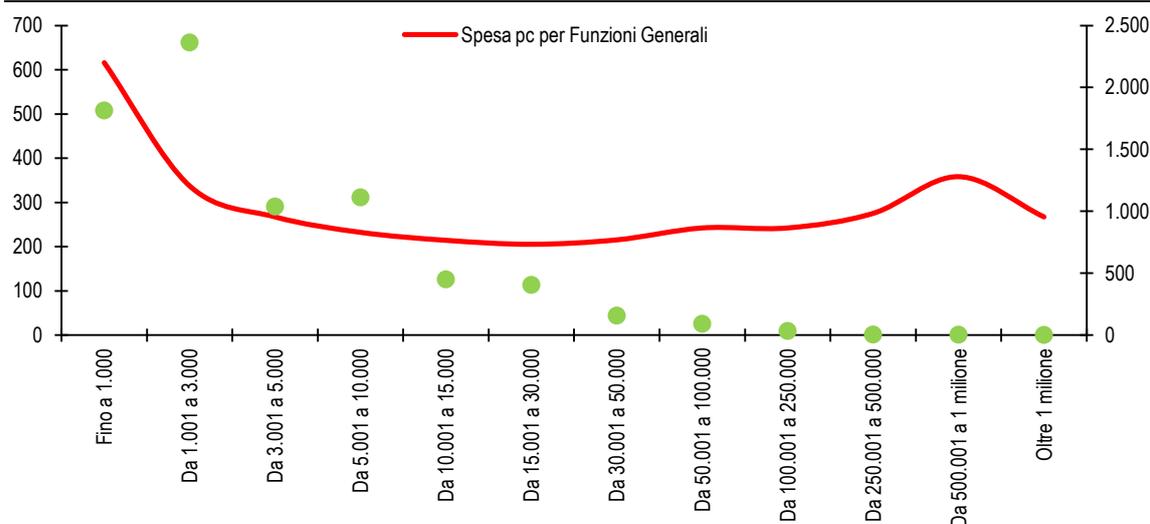
1.1 Dimensione comunale e costi di funzionamento

La frammentazione del governo locale ha costi molto alti. Il dato più evidente, ricavabile facilmente dai bilanci comunali, è l'incidenza molto elevata dei costi fissi di funzionamento delle strutture sul totale delle risorse disponibili. Come le imprese sanno bene, moltiplicare gli impianti deputati allo svolgimento di alcune funzioni, se non giustificato da esigenze specifiche della produzione, provoca inefficienze che mettono a rischio la sopravvivenza stessa dell'attività. È evidente che anche la pubblica amministrazione, nella sua attività di produzione di beni e servizi locali, agisce di fatto come un'impresa, la cui efficienza è condizionata dall'organizzazione assunta, ovvero da numero e dimensioni delle unità locali in cui è suddivisa la produzione (Petretto, 2008; Giarda, 2012:). Anche in questo caso, dunque, l'eccesso di frammentazione, qualora non giustificato dall'eterogeneità della domanda di servizi pubblici locali, produce inefficienza, ma poiché gli enti locali non possono fallire, ciò si traduce nell'imposizione alla collettività di un costo evitabile (Iommi 2013a, 2013b, Iommi e Marinari 2016 e 2017).

I costi fissi di funzionamento possono essere approssimati nei bilanci degli enti locali con la spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Indipendentemente dalla dimensione demografica del Comune, la sua stessa esistenza necessita, infatti, l'attivazione di una serie di funzioni organizzative, il cui costo pro-capite cresce al diminuire dei cittadini serviti. Nel caso di enti molto piccoli, quindi, i costi di funzionamento incidono pesantemente sulle risorse disponibili, sottraendole al finanziamento dei servizi alla collettività. Il tema è ben conosciuto nella letteratura economica e sono numerosi gli studi che assumono l'intensità della spesa amministrativa come indicatore di criticità di gestione degli enti locali (Andrews e Boyne, 2009; Kalsø e Rattsø, 1995).

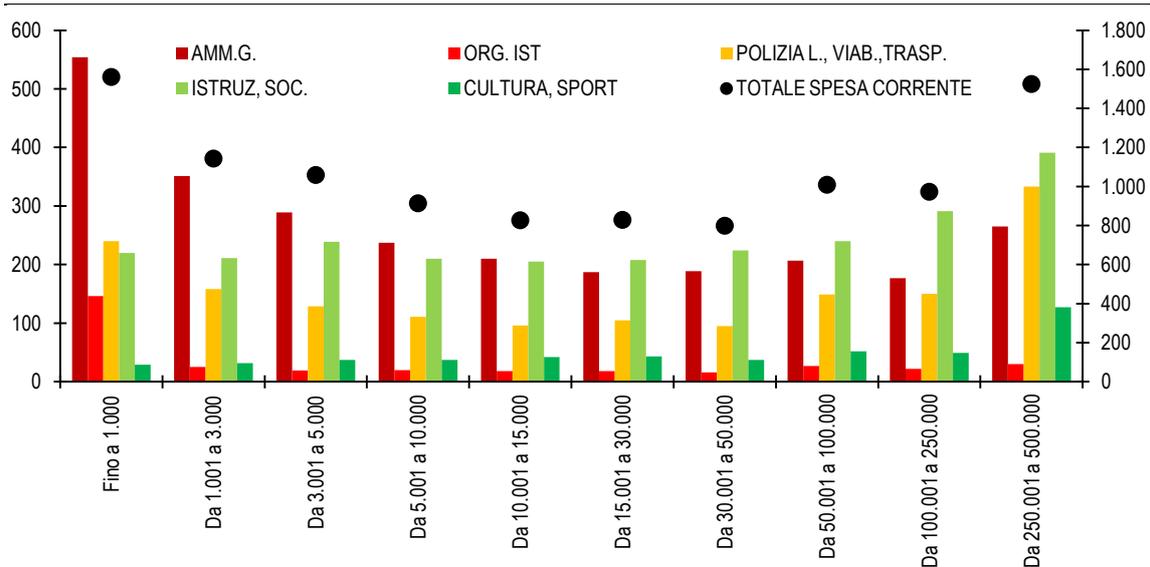
Facendo riferimento ai bilanci consuntivi del 2015 (ultimo dato a oggi disponibile), sia per l'Italia che per la Toscana, emerge in modo chiaro come la spesa per funzioni di amministrazione generale decresce velocemente al crescere della popolazione servita (abitanti del Comune) fino alla soglia dei 10mila abitanti (Graff. 1 e 2). Nel caso della Toscana, inoltre, il grafico consente di apprezzare come la spesa di funzionamento dell'ente spiazzi le risorse altrimenti attribuibili al finanziamento dei servizi: nei Comuni fino a 1.000 abitanti, ad esempio, si spendono in media 554 euro pro-capite per le funzioni generali di amministrazione a fronte di 220 per i servizi di istruzione e sociali, mentre già nella classe dimensionale compresa fra 10mila e 15mila abitanti le due spese tendono a equivalersi, per arrivare poi a quelle superiori in cui la spesa per i servizi in questione è decisamente maggiore di quella per le funzioni organizzative.

Grafico 1
ITALIA. SPESA PER ABITANTE PER FUNZIONI GENERALI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEL COMUNE (sulla scala dx nr. Comuni). 2015



Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati dei Conti Consuntivi di Bilancio

Grafico 2
TOSCANA. SPESA PER ABITANTE PER ALCUNE FUNZIONI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEL COMUNE. 2015



Fonte: elaborazioni su dati dei Certificati dei Conti Consuntivi di Bilancio

È evidente che quanto maggiore è la quota di risorse assorbita dai costi di funzionamento degli enti, tanto minore è quella destinabile al finanziamento dei servizi ai cittadini e questo rappresenta il primo aspetto del problema: l'iperframmentazione comporta dunque una cattiva allocazione delle risorse disponibili fra servizi di *back-office* (le funzioni gestionali e organizzative) e servizi di *front-office*, vale a dire i servizi alla cittadinanza.

Un ulteriore limite connesso alla ridotta dimensione degli enti è quello relativo alla povertà delle risorse umane, in genere scarse, a bassa qualificazione e con debole specializzazione. Non di rado si tratta anche di dipendenti con età media elevata e, quindi, con competenze obsolete,

anche se questo pare essere un tratto comune a tutta la Pubblica Amministrazione a seguito dei ripetuti blocchi del turnover (Tab. 3).

Tabella 3
CARATTERISTICHE DEL PERSONALE DIPENDENTE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2015

Classe demo	Nr. medio dipendenti presenti	Nr. medio dirigenti, direttori generali o segretari comunali	% personale con 50 anni e più
1_Fino a 1.000	8	0	61
2_Da 1.000 a 3.000	14	0	60
3_Da 3.000 a 5.000	27	1	62
4_Da 5.000 a 10.000	45	1	58
5_Da 10.000 a 15.000	73	2	56
6_Da 15.000 a 30.000	121	3	57
7_Da 30.000 a 50.000	238	4	57
8_Da 50.000 a 100.000	546	10	61
9_Da 100.000 a 250.000	1.037	20	61
10_Da 250.000 a 500.000	4.281	67	58

Fonte: elaborazioni su dati Conto del Personale

Infine, anche gli amministratori locali mostrano caratteristiche variabili al variare della dimensione comunale: in media gli enti più piccoli hanno sindaci più vecchi e con un titolo di studio più basso, caratteristica questa che si ritrova anche negli assessori, vale a dire in tutta la classe dirigente locale. Per quanto riguarda, invece, la presenza delle donne tra gli amministratori, gli enti di piccola e media dimensione sono quelli che vedono la maggiore frequenza dei sindaci donna (al massimo, comunque, intorno al 20% del totale), se si vuole, questo dato fornisce, in negativo, una conferma ulteriore dello scarso potere decisionale associato alla piccola dimensione (Tab. 4).

Tabella 4
CARATTERISTICHE DEI SINDACI PER CLASSE DEMOGRAFICA DEL COMUNE. 2016

	Età media	% donne	% laureati
1_Fino a 1.000	57	14	14
2_Da 1.000 a 3.000	52	18	51
3_Da 3.000 a 5.000	51	17	45
4_Da 5.000 a 10.000	51	18	36
5_Da 10.000 a 15.000	52	19	58
6_Da 15.000 a 30.000	46	19	47
7_Da 30.000 a 50.000	41	20	70
8_Da 50.000 a 100.000	56	0	63
9_Da 100.000 a 250.000	44	0	100
10_Da 250.000 a 500.000	41	0	100

Fonte: elaborazioni su dati Anagrafe degli amministratori locali

1.2 Dimensione comunale e capacità di programmazione

Se da un lato ci sono costi diretti, facilmente calcolabili dai bilanci comunali, che possono essere approssimati con il concetto di costi fissi di funzionamento delle strutture, dall'altro lato, però, e questo è l'aspetto più rilevante per il futuro, la frammentazione comporta elevati costi indiretti, che possiamo definire i costi della mancata modernizzazione. Mantenere strutture decisionali eccessivamente sottodimensionate rispetto alla portata territoriale dei fenomeni socioeconomici reali comporta infatti un doppio *deficit*: un'incapacità di leggere i nuovi

fenomeni in tutta la loro interezza e, soprattutto l'incapacità di governarli in modo efficace. Per di più, se il problema delle diseconomie di scala è evidentemente una questione che riguarda soprattutto i piccoli Comuni, la mancata modernizzazione dell'offerta dei servizi pubblici locali ha conseguenze molto più gravi ed estese, neppure le principali aree urbane sono esenti infatti dal problema dell'eccessiva frammentazione del processo decisionale locale.

Una *proxy* di questo ampio scollamento tra i confini amministrativi e i confini dei sistemi socioeconomici locali è data, come è noto, dal confronto tra numero di Comuni e numero di Sistemi Locali del Lavoro, cioè gli ambiti territoriali in cui avviene la maggior parte degli spostamenti giornalieri tra casa e lavoro e in cui si svolge, presumibilmente, la maggior parte delle attività quotidiane. Per l'Italia al 2011 a fronte di 8.092 Comuni l'Istat ha calcolato 611 SLL, per la Toscana i rispettivi numeri sono 279 Comuni e 54 SLL (Iommi 2013a, 2013b, Iommi e Marinari 2016 e 2017). È grazie all'evoluzione tecnologica del sistema dei trasporti che gli ambiti del vivere quotidiano sono oggi molto più estesi di quelli di competenza degli enti locali, rimasti congelati ai confini storici. Il criterio del pendolarismo quotidiano, pur non essendo ovviamente esaustivo, offre una serie di vantaggi su cui è necessario ragionare: tiene conto del comportamento reale e "aggiornato" delle persone, approssima con un buon grado di precisione la domanda dei servizi della quotidianità, tipicamente di competenza degli enti locali, ma attiene anche a scelte di pianificazione territoriale (localizzazione delle residenze, localizzazione delle attività produttive, programmazione dei servizi collettivi di trasporto), anche queste in gran parte di competenza dei Comuni. Per di più, il criterio dei bacini del pendolarismo ha mostrato un elevato grado di stabilità da una rilevazione censuaria all'altra, a conferma che si tratta di una caratteristica strutturale che muta solo in presenza di grandi "rivoluzioni" del sistema economico (ad esempio, nel passaggio da una società agricola a una industriale), ed è infine un criterio che può essere applicato a scala nazionale e, in futuro, anche a scala europea, visto che la metodologia di calcolo è concordata con Eurostat.

Come già anticipato, non è semplice, fare una stima monetaria del costo associato all'inadeguatezza tra scala territoriale del processo decisionale e scala territoriale dei fenomeni da governare. La tipologia territoriale per la quale il problema risulta più evidente sono maggiori aree urbane: proprio perché queste aree sono considerate nell'attuale fase di sviluppo (basata su forti contenuti di conoscenza e innovazione) i principali motori della crescita economica, la loro inadeguatezza in termini di dotazione infrastrutturale e di capacità di attrazione di investimenti privati appare più evidente. Nei contesti urbani, la frammentazione amministrativa impedisce di affrontare alla giusta scala territoriale le questioni connesse alla pianificazione urbanistica, alle infrastrutture di mobilità e comunicazione, alle politiche fiscali, all'offerta di servizi ad altissima specializzazione, in grado di attrarre anche nuovi investimenti privati. Non è un caso che le nostre città soffrano di sottoinvestimento: i processi decisionali per la localizzazione di grandi opere infrastrutturali (alta velocità ferroviaria, aeroporto, mobilità urbana su ferro) risultano lunghi e farraginosi per la numerosità degli attori coinvolti; esistono significativi fenomeni di concorrenza fiscale di tipo predatorio e di competizione distorta per l'attrazione delle funzioni urbane più redditizie, al di fuori di ogni logica di pianificazione territoriale (basti pensare alla specializzazione residenziale dei Comuni di cintura urbana); ci sono sperequazioni importanti sull'allocazione territoriale di costi e benefici (i residenti delle aree urbane centrali finanziano servizi di cui beneficiano molti residenti nei comuni limitrofi) e mancano piani d'investimento di lungo periodo con un'ottica sovralocale.

L'iperframmentazione, infine, impone costi elevatissimi di transazione alle imprese, costrette a confrontarsi con una pluralità di enti locali (e di relative regolamentazioni) per insediarsi nello stesso ambito territoriale. Questo è un tema molto sentito dalle imprese, ovvero da uno degli attori fondamentali per lo sviluppo locale.

Recenti studi a scala europea hanno confermato che la frammentazione delle aree urbane ha importanti impatti negativi sulla loro capacità di attrazione degli investimenti e dunque sulla crescita economica locale e regionale: a parità di popolazione, in un'area metropolitana il raddoppio dell'indice di frammentazione istituzionale riduce del 6% il premio di produttività legato all'agglomerazione territoriale (Ahrend et al., 2014; Bartolini, 2015). Se i danni maggiori per il sistema economico aggregato si hanno nelle aree urbane, è tuttavia ragionevole ipotizzare che essi interessino anche gli altri territori, perché comunque anche gli enti di minore dimensione prendono decisioni in merito a localizzazione delle aree residenziali e delle aree produttive, come pure in relazione alla programmazione dell'offerta dei servizi a famiglie e imprese.

2.

IL SOSTEGNO ALL'ASSOCIAZIONISMO E ALLE FUSIONI. Le politiche e i principali esiti

2.1

La promozione dell'associazionismo tra vincoli e incentivi

Le politiche di promozione di comportamenti ritenuti socialmente desiderabili si basano di solito su un mix di incentivi e vincoli. Tale combinazione si ritrova in generale anche nel caso delle politiche a favore dell'associazionismo comunale e della riorganizzazione degli enti. Per rimanere solo agli strumenti più recenti, esiste un vincolo, perché gli enti con popolazione inferiore a una certa soglia (5mila abitanti, che scende però a 3mila nel caso di Comuni appartenuti o appartenenti a Comunità Montana) sono obbligati a gestire in forma associata le funzioni fondamentali (definite anch'esse da normativa) e sono previsti generosi incentivi monetari (alimentati da risorse nazionali e regionali) e non monetari (allentamento dei vincoli finanziari e sul turnover del personale) a favore degli enti che fanno scelte associative.

Entrambi gli strumenti richiedono, però, un breve approfondimento e alcune precisazioni.

Per quanto riguarda il vincolo, l'obbligo di gestione associata è stato introdotto per la prima volta con la manovra finanziaria correttiva (D.L. 78/2010) per impellenti esigenze di controllo della spesa pubblica e prevedeva inizialmente questa tempistica: almeno due funzioni fondamentali associate entro il 1° gennaio 2011, almeno 4 dal 2013 e tutte e 6 dal 2014¹. Da allora il termine ultimo di adeguamento, pena intervento coercitivo del Prefetto, è stato ripetutamente prorogato. Ad oggi, grazie al Decreto Milleproroghe del 30 dicembre 2016 (D.L. 244/2016), l'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali è da adempiere entro 31 dicembre 2017. La continua posticipazione del vincolo, di solito a ridosso della scadenza di quello precedente, viola uno dei principi fondamentali su cui si basano gli Stati moderni, quello della certezza del diritto e giustifica da parte degli amministratori locali una strategia di attendismo e di resistenza al cambiamento.

L'obbligo di gestione associata, gestito nel modo descritto, è stato affiancato da una serie di altri vincoli di natura finanziaria, sempre giustificati dall'impellente necessità di contenimento della spesa pubblica, che hanno avuto effetti pratici maggiori sulla vita degli enti locali. Con una serie di provvedimenti di urgenza di natura finanziaria (la cosiddetta legislazione della crisi) si sono modificati, riducendoli, il numero degli amministratori locali e le loro indennità, si sono soppresse alcune forme associative dei Comuni o almeno i finanziamenti ad esse erogati (ATO, Consorzi, Comunità Montane), si sono trasformate le Province in enti di secondo livello, ma soprattutto si sono imposti tagli e vincoli molto rigidi alla spesa locale (patto di stabilità interno).

Secondo il rapporto IFEL (2016), nel periodo 2010-2015 gli enti locali e in particolare i Comuni hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica in modo sproporzionato rispetto sia al loro peso sul comparto della finanza pubblica complessivo (7,4%) e sul debito della PA (2,1%), sia in relazione al loro ruolo nella fornitura di servizi sociali, urbani e investimenti locali. Per la sola Toscana, IFEL ha calcolato che l'effetto congiunto di tagli alle risorse, fiscalizzazione dei trasferimenti, evoluzione della fiscalità immobiliare, inasprimento del Patto di stabilità interno e sforzo fiscale dei Comuni abbia comportato nel periodo citato 853 milioni di euro in più di prelievo fiscale e 240 milioni di risorse in meno. In termini pro capite,

¹ Inizialmente le funzioni fondamentali dei Comuni sono state individuate nel numero di 6 con la legge delega sul federalismo fiscale (L.42/2009, art.21), successivamente sono diventate 10 (+1 per cui l'obbligo di gestione associata sussiste solo in presenza di vincolo tecnologico) con il D.L. 95/2012 (art.19).

nonostante l'inasprimento della pressione fiscale, le risorse sono diminuite di 64 euro. La stretta finanziaria, che si è riflessa soprattutto in un brusco calo degli investimenti degli enti locali, ha di fatto limitato il grado di autonomia decisionale dei Comuni. In termini di incidenza sul livello di spesa a inizio periodo, i tagli hanno colpito soprattutto i Comuni di maggiore dimensione (Tab. 5). Per i micro-comuni, quelli fino a 1.000 abitanti, la minore incidenza si spiega anche con il fatto che fino al 2016 sono stati esclusi dal rispetto del Patto di Stabilità Interno.

Tabella 5
TOSCANA. TAGLI DI RISORSE DEI COMUNI NEL PERIODO 2010-15

	Totale tagli* (mil. euro)	Tagli pc (euro)	Incidenza % tagli su spesa totale
1_Fino a 1.000	2,4	193	6,6
2_Da 1.000 a 3.000	18,8	151	7,7
3_Da 3.000 a 5.000	22,4	134	7,6
4_Da 5.000 a 10.000	71,5	146	11,3
5_Da 10.000 a 15.000	55,2	133	11,9
6_Da 15.000 a 30.000	96,5	136	12,0
7_Da 30.000 a 50.000	48,4	134	12,1
8_Da 50.000 a 100.000	115,4	177	10,3
9_Da 100.000 a 250.000	70,3	156	12,0
10_>250.000	91,1	245	12,3
TOTALE	591,9	158	11,1

*effetto dei provvedimenti dal D.L. 78/2010 alla perequazione 2015

Fonte: elaborazioni su dati IFEL

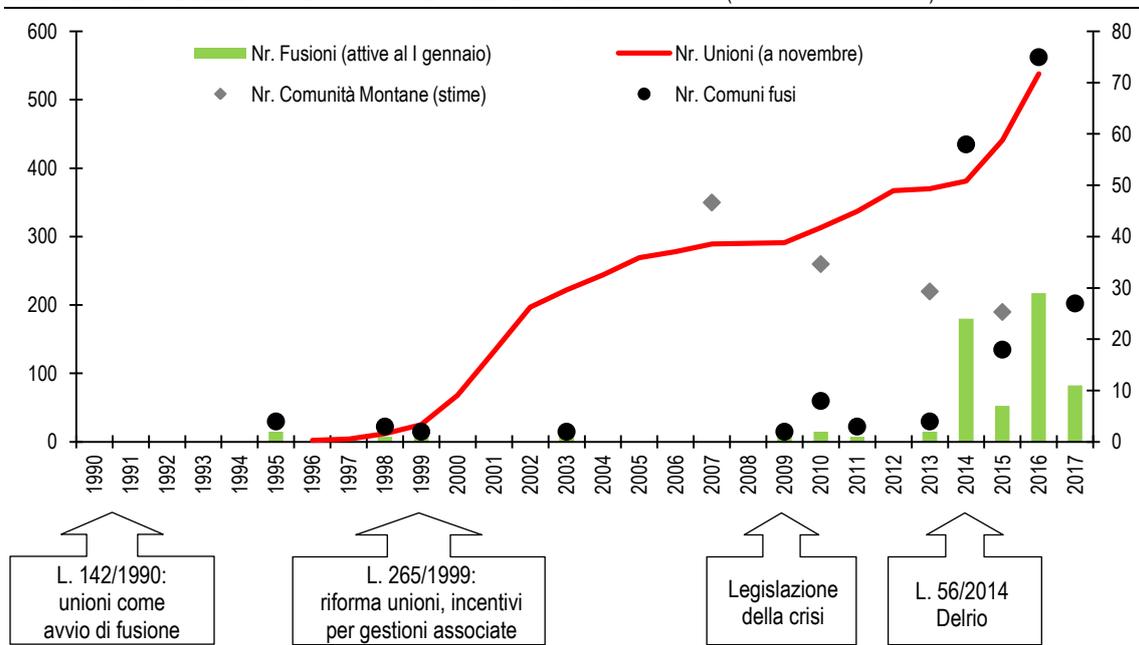
Per quanto riguarda gli incentivi, invece, è bene ricordare che essi in realtà hanno una lunga storia. Per comprenderne l'evoluzione occorre richiamare la riforma degli enti locali fatta con la L. 142/1990. La norma, nel ridisegnare in modo organico assetti e competenze degli enti locali, ha introdotto gli strumenti tuttora vigenti per il superamento dell'iperframmentazione comunale, vale a dire convenzione, Unione di Comuni e fusione. Come è noto, l'impatto della legge sull'associazionismo comunale è stato pressoché nullo, e la causa di questo risultato deludente è attribuita in modo unanime alla presenza dell'obbligo di trasformazione dell'Unione in fusione di Comuni, dopo un decennio di funzionamento. Con una nuova normativa di sistema (L. 265/1999 e poi T.U.E.L. 267/2000) si è provveduto dunque a rimuovere tale obbligo e si è avviato un generoso sistema di incentivi finanziari a favore delle gestioni associate (per la Toscana L.R. 40/2001). Obiettivo dei finanziamenti è quello di spingere i Comuni a riorganizzare le funzioni e i servizi locali su basi più razionali, coprendo i costi iniziali di riadeguamento.

I risultati ottenuti con questa seconda fase sono certo superiori a quelli del periodo precedente (al 1998 le Unioni di Comuni erano 12 su tutto il territorio nazionale e le fusioni praticamente inesistenti), ma comunque scarsi perché le scelte associative sono sempre parziali e reversibili, volte a cogliere il beneficio economico degli incentivi, senza di fatto incidere sulle modalità di funzionamento degli enti.

Secondo la relazione del 2010 di Regione Toscana, nel 2009 erano 248 su 287 i Comuni coinvolti in gestioni associate e 657 i servizi gestiti in forma associata, mentre in tutto il periodo 2002-2009 sono stati erogati complessivamente 46,7 milioni di euro di contributi a sostegno dell'associazionismo. Le funzioni più frequentemente associate erano: a) sviluppo delle risorse umane e trattamento economico del personale (servizio buste-paga), b) protezione civile e catasto dei boschi e pascoli, c) procedimenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche, d) difensore civico e SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive). Con l'eccezione dei SUAP, quindi, si tratta in genere di funzioni che non hanno un contenuto strategico e di programmazione (come potrebbe essere il caso delle scelte di pianificazione territoriale o delle aliquote dei prelievi fiscali locali) e che non prevedono mai la messa in comune delle basi fiscali.

Per avere una nuova impennata nelle forme associative bisogna arrivare alla crisi economica del 2008 e alle pesanti politiche di riduzione della spesa pubblica (Graf. 6). In particolare, il taglio dei finanziamenti statali alle Comunità Montane con la legge finanziaria per il 2008 ha spinto molte di quelle esistenti a trasformarsi in Unioni di Comuni.

Grafico 6
ITALIA. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE IN RELAZIONE ALLA NORMATIVA (Unioni sulla scala sinistra)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero interno e Anci

Si arriva infine a una nuova legge di sistema, la legge Delrio (L. 56/2014). Quest'ultima ha impresso una svolta a favore delle Unioni rispetto alle convenzioni, prevedendo una semplificazione delle procedure e una revisione dell'organizzazione interna. Più nel dettaglio, viene abolita l'Unione speciale dei comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni, mentre restano ferme le altre due tipologie, quella obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quella facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni, per gli altri enti. Per le unioni obbligatorie il limite demografico minimo da raggiungere scende da 10mila a 3mila abitanti e 3 Comuni nel caso di aree montane, mentre viene prevista la possibilità che Stato e le Regioni, secondo le proprie competenze, possano attribuire alcune funzioni provinciali anche alle Unioni di Comuni. Al novembre 2016 le Unioni di Comuni in Italia sono 538, per un totale di 3.116 Comuni coinvolti.

Miglioramenti procedurali e organizzativi, oltre che misure a tutela delle comunità di origine vengono previsti anche per le fusioni. Inoltre, viene introdotta anche la nuova fattispecie della fusione per incorporazione e misure di tutela a favore dei Comuni che si sono fusi.

Per entrambi gli strumenti, unioni e fusioni (ma non per le convenzioni), vengono previsti incentivi finanziari generosi. In primo luogo, la legge riconosce alle Regioni la facoltà di erogare incentivi finanziari a unioni e fusioni nell'ambito del rispetto del patto di stabilità verticale, inoltre si prevede un diritto di precedenza dei comuni interessati da unioni e fusioni per l'accesso alle risorse di alcuni bandi pubblici. La normativa successiva (legge finanziaria 2015 e decreto enti locali, ovvero DL78/2015) ha allentato ulteriormente i vincoli del rispetto del patto di stabilità e del blocco del turnover e incrementato i contributi per le fusioni (legge di stabilità 2016).

A seguito delle modifiche descritte, anche le fusioni, prima inesistenti, cominciano a diffondersi, anche se restano su numeri decisamente modesti: complessivamente 71 in Italia, fra 2014 e 2017, per un totale di 178 Comuni coinvolti.

2.2

Un approfondimento sulla normativa vigente

Di seguito si riportano, sotto forma di schede sintetiche i vincoli normativi nazionali e regionali (per la Toscana) vigenti, gli strumenti disponibili per l'associazionismo intercomunale e l'innovazione degli assetti istituzionali, nonché gli incentivi monetari e non monetari previsti.

Scheda 7

GLI ENTI OBBLIGATI ALLA GESTIONE ASSOCIATA E LE FORME ASSOCIATIVE AMMESSE

A partire dal D.L. 78/2010 e successive modifiche sono obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali:

- a) I Comuni con **popolazione inferiore ai 5mila abitanti** (limite ridotto a **3mila** se appartenuti o appartenenti a **Comunità Montana**), esclusi quelli il cui territorio coincide totalmente con quello di una o più isole. In Toscana sono 98 su 279. Dal 1° gennaio 2017 saranno 94 su 276.
- b) Il termine di attuazione, inizialmente previsto per il 1° gennaio 2011 e poi ripetutamente posticipato, è al momento fissato al **31 dicembre 2017** (decreto Milleproroghe 244/2016). Spetta allo Stato verificare se l'obbligo è stato adempiuto.
- c) La L.R. 68/2011 (con successive modifiche) stabilisce che l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali dei Comuni è svolto, mediante **Convenzione** tra enti locali o **Unione di Comuni**, negli **Ambiti di dimensione territoriale adeguata**, fissati in numero di 33. (Fanno eccezione il settore sociale e quello dei rifiuti, normati da specifiche leggi). Tali ambiti sono costituiti da aggregazioni di Comuni aventi territorio di norma contermini e con popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti.
- d) Il **limite dimensionale** da raggiungere per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali è di norma **superiore a 5.000 abitanti**, con alcune eccezioni.
- e) Le **Unioni di Comuni** in Toscana sono disciplinate dall'art. 24 della L.R. 68/2011; esse possono essere costituite solo tra Comuni compresi nello stesso ambito, devono comprendere un minimo di tre Comuni e devono raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.

Scheda 8

FUSIONE DI COMUNI

Il dettato normativo è valido per tutti i comuni:

- a) Secondo quanto disciplinato dall'**art. 133 della Costituzione**, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate. Salvo i casi di fusione tra più Comuni, **non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti** o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite. Spetta alle **leggi regionali** la disciplina sia delle modalità di esercizio del referendum consultivo, sia del procedimento legislativo per l'istituzione di nuovi Comuni. Recentemente alcune leggi regionali sono state **modificate al fine di agevolare le fusioni**.
- b) L'art.62 della L.R. 68/2011 stabilisce inoltre che due o più Comuni contermini, facenti parte della medesima provincia, possono esprimere la volontà di procedere alla loro **fusione**. In tal caso è prevista la consultazione della popolazione interessata tramite **referendum** e il recepimento dell'esito (se positivo) con **legge regionale**.
L'iniziativa per la proposta è riconosciuta a: i) un numero di elettori pari almeno al 10% degli iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15% complessivo degli iscritti nelle liste elettorali di tutti i Comuni interessati; ii) ai Consigli Comunali interessati; iii) ai Consiglieri Regionali; iv) alla Giunta Regionale. In tutti i casi, la fusione è preceduta dal **referendum consultivo non vincolante** delle popolazioni interessate. Il Consiglio Regionale procede ad **approvazione della legge di fusione** se: i) la maggioranza di ciascun Comune interessato si è espressa a favore; ii) oltre 2/3 dell'intera collettività interessata si è espresso a favore (Risoluzione del C.R. 39/2016).

Tabella 9
CONFRONTO DELLA DISCIPLINA DEL REFERENDUM IN ALCUNE REGIONI

Regione	Quorum partecipativo	Quorum Deliberativo	Conseguenze esito negativo
Lombardia	Nessuno	50% + 1 dei voti validi in ciascun Comune interessato	
Trentino Alto Adige	40% degli aventi diritto, esclusi iscritti AIRE	50% + 1 dei voti validi in ciascun Comune interessato	
Friuli Venezia Giulia	Nessuno	50% + 1 dei voti validi complessivi. Se il CC si è espresso negativamente, i voti contati per Comune	La G.R. può esercitare l'iniziativa legislativa anche in caso di esito negativo del referendum
Veneto	Nel 2013 eliminato il quorum prima previsto	50% + 1 dei voti validi, elaborati sia per Comune, che complessivamente	
Emilia Romagna	Nessuno	50% + 1 dei voti validi, elaborati sia per Comune, che complessivamente, sia per numero di Comuni	La G.R. può esercitare l'iniziativa legislativa anche in caso di esito negativo del referendum
Toscana	Nessuno	50% + 1 dei voti validi, in ciascun Comune interessato fino alla Risoluzione del C.R. 39/2016, poi complessivamente	
Basilicata	Nessuno	50% + 1 dei voti validi	Divieto di proporre nuovo referendum sullo stesso quesito per 5 anni

Scheda 10
ELENCO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

Secondo il dettato dell'art.19 c.1 del D.L. 95/2012, che ha modificato l'art.14 c. 27 del D.L. 78/2010), le funzioni fondamentali sono:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- g) 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;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

Le funzioni di cui alla lettera l) non rientrano tra quelle che è obbligatorio esercitare in forma associata, a meno che il loro esercizio non sia legato alle tecnologie di informazione e Comunicazione.

Di seguito si riportano gli incentivi vigenti a favore delle forme associative e delle fusioni:

- a) **CONVENZIONE.** La convenzione ha **natura contrattuale**, di solito interessa un numero limitato di funzioni e implica una grande facilità di recesso. È uno strumento debole di promozione dell'associazionismo e pertanto **non riceve alcun incentivo economico**.
- b) **UNIONE DI COMUNI.** L'unione è un vero e proprio ente locale, con i propri uffici e con titolarità piena su funzioni e risorse conferite. Essendo uno strumento di integrazione importante, **riceve incentivi economici nazionali e regionali annuali**, previo controllo dei requisiti. I contributi regionali alle Unioni sono disciplinati dall'art.90 della L.R. 68/2011. Essi vengono erogati se: i) le Unioni rispettano i vincoli dimensionali già descritti, ii) esercitano almeno 4 funzioni fondamentali (dal 2017; erano 2 nel 2015 e 3 nel 2016), da scegliere tra quelle elencate all'art.19 del D.L. 95/2012 (in particolare tra b, d, e, g, h, i, l bis) oppure SUAP, VIA, vincolo idrogeologico, materia paesaggistica, PS, tributi e servizi fiscali; iii) i contributi vengono dimezzati se gli enti sono in deficit strutturale; iv) i contributi non vengono erogati (o vengono revocati per l'anno di riferimento) se l'Unione è in fase di scioglimento.
Nel 2015 i contributi erogati in Toscana sono stati complessivamente di 6,2 milioni di fonte regionale e 4,8 di fonte statale, per una media di oltre 520mila euro per Unione (21 Unioni sulle 24 esistenti hanno ottenuto i contributi).
- c) **FUSIONE DI COMUNI.** La fusione prevede l'estinzione degli enti esistenti e la creazione al suo posto di un nuovo ente. Essendo il provvedimento più strutturale, **riceve cospicui finanziamenti nazionali e regionali**, che sono stati accresciuti recentemente. Gli **incentivi nazionali** prevedono l'erogazione del 40% dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010 **per 10 anni** (la quota era 20% fino al 2015), con un tetto a 2 milioni per ogni ente interessato (prima era 1,5 milioni), ma comunque nei limiti degli stanziamenti finanziari previsti annualmente. Per fare un esempio: un nuovo Comune di poco più di 12mila abitanti per il 2016 ha ottenuto 1milione e 300mila euro. Gli **incentivi regionali** prevedono l'erogazione di 250mila euro per ente **per 5 anni** (con una soglia a 1 milione), **incrementabili** in presenza di alcune caratteristiche. Ad esempio, per le fusioni successive al giugno 2015, i contributi sono: i) incrementati del 30% se la popolazione del nuovo Comune supera i 10mila abitanti o la fusione ha interessato almeno 3 Comuni, di cui almeno 1 obbligato; ii) incrementati del 60% se la popolazione del nuovo Comune supera i 15mila abitanti; iii) raddoppiati se la fusione coinvolge tutto l'ambito territoriale adeguato. A partire dalle fusioni successive al giugno 2016, invece, i contributi sono dimezzati se il nuovo Comune non supera la popolazione necessaria per l'esonero dall'esercizio associato di funzioni fondamentali. Possono inoltre essere previsti **altri vantaggi** per il nuovo Comune, quali deroghe nazionali ai limiti sulle assunzioni (D.L. 113/2016 "Enti Locali"), deroghe rispetto all'obbligo di realizzare le gestioni associate (di fatto indebolito dalla continua procrastinazione del termine) e premialità nei bandi regionali, a partire da quelli che veicolano le risorse dell'Unione europea (Risoluzione del C.R. 39/2016). In passato i Comuni fusi hanno beneficiato dell'esenzione dal rispetto del patto di stabilità interno, superato nel 2015 con l'evoluzione della normativa sui bilanci pubblici (introduzione del criterio del pareggio di bilancio). Allo scopo di preservare e valorizzare l'identità storica delle Comunità locali originarie e di realizzare il decentramento di funzioni è inoltre possibile l'istituzione di **Municipi**, che possono prevedere propri organi elettivi o funzionare solo da punto di erogazione dei servizi.

2.3

La trasformazione delle Comunità Montane in Unioni di Comuni

Come già messo in evidenza, buona parte dell'incremento nel numero delle Unioni di Comuni a partire dal 2008 è dovuta alla trasformazione delle Comunità Montane già esistenti, cui la legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) e il successivo DPCM 277/2008 hanno tolto i contributi economici, introducendo una soglia altimetrica maggiore e altri criteri più selettivi. Per quanto riguarda i Comuni, cessano di appartenere alle Comunità montane quelli capoluogo di provincia, i Comuni costieri e quelli con popolazione superiore a ventimila abitanti. Le Comunità montane, invece, sono costituite in base ad un criterio altimetrico più stringente: almeno la metà dei Comuni che ne fanno parte, deve avere l'80% della superficie al di sopra di 500 metri di altitudine; o il 50 % della superficie sopra i 500 metri e un dislivello non minore di 500 metri (nelle Regioni alpine il minimo è di 600 metri). In ogni caso, vengono soppresse le Comunità montane composte da meno di 5 Comuni. In caso di inadempienza da parte delle Regioni è previsto il potere sostitutivo dello Stato. Si è stimato che l'applicazione di tali vincoli avrebbe portato i Comuni montani da 4.201 a 2.361, e le Comunità Montane da 335 a 189.

La Regione Toscana è stata tra i primi enti a rivedere, a seguito del cambiamento descritto, la propria normativa, con l'approvazione della L.R. 37/2008 di riordino delle Comunità Montane. Successivamente è intervenuta sul tema anche la L.R. 68/2011 completando l'opera di trasformazione.

In sintesi, dei 19 enti montani in attività al 2008, 5 vengono soppressi subito e di questi 4 si trasformano in Unione di Comuni (solo l'arcipelago non si trasforma), la Montagna Fiorentina si trasforma nel 2010 e le altre Comunità Montane lo fanno poco dopo con la LR68/2011, con l'eccezione dell'Appennino Pistoiese, che si estingue, ma si ricostituisce nel 2016 con 5 Comuni aderenti (Tab. 12). Si noti che delle 24 Unioni di Comuni attive al settembre 2016, solo 4 non derivano dalla trasformazione di una precedente Comunità Montana (Valdera², Circondario Empolese, Chianti Fiorentino, Colli Marittimi Pisani, Tre Colli³).

Tabella 12
TOSCANA. EVOLUZIONE DELLE COMUNITÀ MONTANE

CM	Normativa di cessazione	Evoluzione	Variazione nel nr. Comuni (aggiornato al settembre 2016)
Alta Versilia	LR37/2008	Uc Versilia	Da 3 a 6
Arcipelago	LR37/2008	Cessata	
Cetona	LR37/2008	Uc Val di Chiana S.	Da 5 a 10
Pratomagno	LR37/2008	Uc Pratomagno	Restano 4
Valdimerse	LR37/2008	Uc Valdimerse	Da 6 a 4
Montagna F.na	2010	Valdamo e Valdisieve	Da 6 a 7
Alta Val di Cecina	LR68/2011	Alta Val di Cecina	Da 5 a 3
Amiata Grossetana	LR68/2011	Amiata Grossetana	Da 8 a 7
Amiata Valdorcia	LR68/2011	Amiata Valdorcia	Da 7 a 5
Appennino pt	LR68/2011	Cessata	Ricostituita nel 2016
Casentino	LR68/2011	Casentino	Da 13 a 8
Colline del Fiora	LR68/2011	Colline del Fiora	Da 4 a 3
Colline Metallifere	LR68/2011	Colline Metallifere	Da 4 a 3
Garfagnana	LR68/2011	Garfagnana	Da 16 a 14
Lunigiana	LR68/2011	Lunigiana	Da 14 a 13
Media Valle Serchio	LR68/2011	Media Valle Serchio	Da 6 a 4
Mugello	LR68/2011	Mugello	Da 10 a 9
Valbisenzio	LR68/2011	Valbisenzio	Restano 3
Valtiberina	LR68/2011	Valtiberina	Da 7 a 6

Fonte: elaborazioni su dati RT

La trasformazione della forma associativa, unita ai provvedimenti di controllo della spesa pubblica hanno determinato cambiamenti sia nel modello di governance, sia soprattutto nell'ammontare delle risorse disponibili. Ciò spiega anche le difficoltà incontrate in alcune trasformazioni e la diminuzione del numero dei Comuni aderenti. Le Unioni di comuni sono state interessate da un'instabilità maggiore di quella conosciuta in precedenza dalle Comunità Montane.

Per i vecchi enti le risorse trasferite da altri livelli di governo rappresentavano una quota molto importante delle risorse disponibili, pari a circa il 40% del totale delle entrate generali. I trasferimenti derivavano per circa il 40% dalla Regione per funzioni delegate e per il rimanente 60% in quote simili da Stato, Regione e Provincia (Fonte: elaborazione su Certificati Consuntivi 2006-2008). Con la finanziaria 2008 i trasferimenti da parte dello Stato si sono drasticamente ridotti e sono stati compensati in parte da un aumento di quelli regionali, ma soprattutto con quelli provenienti dai Comuni aderenti (Tab. 13 e Graf. 14)

² L'Unione Valdera si è recentemente spezzata in due parti, con l'uscita dell'Alta Valdera.

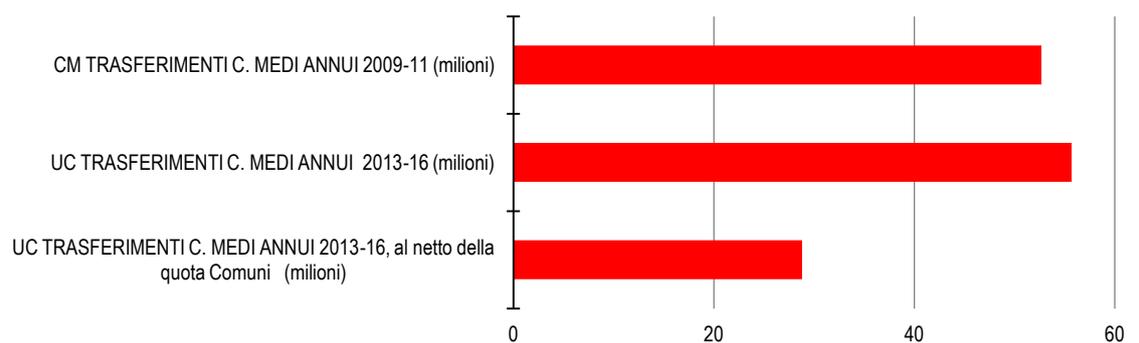
³ L'Unione si è successivamente estinta.

Tabella 13
CM ESTINTE CON LR68/2011. EVOLUZIONE DEI TRASFERIMENTI CORRENTI

	Milioni di euro. Media 07-08	Milioni di euro. Media 09-11	Var. %
Dallo Stato	6,4	1,8	-71,3
Dalla Regione totali	28,2	29,5	4,8
di cui dalla Regione semplici	11,4	13,1	14,8
di cui dalla Regione per funzioni delegate	16,8	16,5	-1,9
Dalla Provincia e altri enti (Comuni)	19,2	22,2	15,9
TOTALE	53,8	55,4	2,8

Fonte: elaborazioni su dati Certificati dei Conti Consuntivi di Bilancio

Grafico 14
CM ESTINTE CON LR68/2011. EVOLUZIONE DELLA COMPOSIZIONE DEI TRASFERIMENTI CORRENTI NEL PASSAGGIO CM-UC



Fonte: elaborazioni su dati Certificati dei Conti Consuntivi di Bilancio

Quindi, mentre in precedenza i Comuni aderenti alle Comunità Montane avevano a disposizione la somma delle risorse comunali e di quelle trasferite dagli altri enti alle Comunità Montane stesse, adesso quelli aderenti alle Unioni di Comuni devono sostanzialmente gestire le risorse provenienti dai bilanci comunali e messe in comune con gli altri enti. Se a ciò si aggiunge che le risorse dei Comuni hanno subito pesanti tagli nel periodo 2010-2015, si capisce perché la scarsità di risorse abbia accresciuto la conflittualità tra gli enti, rendendo instabili anche esperienze associative consolidate.

2.4 Caratteristiche e incentivi delle Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni mirano ad aumentare l'efficacia e l'efficienza nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi in capo ai Comuni, senza modificare l'identità delle singole amministrazioni, cosa che invece avviene con le fusioni.

I problemi dell'adeguatezza tra dimensione dell'ente e funzioni di cui è titolare e quello dell'efficienza della spesa pubblica sono stati esasperati in Italia dalla spinta al decentramento delle competenze della Pubblica Amministrazione (in particolare nel periodo che va dalla L. 142/90 alla L. 42/2009) e dalla crescente necessità di riduzione della spesa pubblica (a partire dal 2008).

La delega del potere decisionale di entrata e di spesa al livello più basso del governo locale trova importanti limiti (diseconomie di scala, concorrenza fiscale, esternalità) che tutti i paesi a struttura decentrata hanno dovuto affrontare. Laddove la resistenza verso forme coercitive di fusione tra Comuni è risultata particolarmente forte, come è il caso della Francia, sono state

incentivate forme volontarie di collaborazione tra i Comuni (la cosiddetta cooperazione incentivata). Secondo studi recenti (Fiorillo e Pola, 2005), il modo in cui sono disegnati gli incentivi incide in modo sostanziale sugli esiti del percorso. In generale, infatti, si ottengono risultati più solidi se l'incentivo è dato a fronte dell'effettivo funzionamento dell'Unione piuttosto che alla sua semplice istituzione, se è commisurato al grado dell'integrazione delle risorse disponibili (ad esempio, le basi fiscali) e delle scelte di programmazione (ad esempio, la pianificazione territoriale, il livello di tassazione, ecc.) piuttosto che al numero dei procedimenti amministrativi gestiti in comune.

Adottando questo approccio per il caso italiano, emerge che il modello di assegnazione dei contributi alle Unioni è da considerarsi più vicino al caso teorico dell'assegnazione una tantum che al caso di un'assegnazione in somma fissa, poiché i fondi disponibili sono estremamente incerti (vengono stanziati annualmente), il numero dei soggetti richiedenti lo è altrettanto e i criteri di ripartizione non tengono conto dell'intensità della cooperazione istituzionale (tipicamente si utilizzano popolazione, numero di comuni, numero di funzioni). A differenza del caso francese, alle Unioni italiane non è assegnata alcuna base imponibile, né alcuna compartecipazione a imposte, statali o regionali, già esistenti, né alcun trasferimento annuale in somma fissa predefinita o, ancor meglio, indicizzato allo sforzo fiscale locale.

Per come sono disegnati, gli incentivi italiani non garantiscono l'effettiva integrazione degli enti locali, né la durata dell'Unione.

Nel dibattito politico-istituzionale questo tema è poco sviluppato, mentre prevale un approccio teso tuttora a valutare se i benefici raggiungibili siano maggiori dei costi. Un esempio degli argomenti più ricorrenti è riportato nello schema 15.

Secondo i dati ANCI, al novembre 2016 in Italia sono presenti 538 Unioni di Comuni che coinvolgono 3.116 Comuni e 12 milioni di cittadini. La loro distribuzione territoriale segue quella dei Comuni di dimensioni ridotte e quindi, le Unioni interessano soprattutto il Nord Italia, raggiungendo picchi molto elevati in Piemonte (108) e Lombardia (76).

In Toscana, le Unioni di Comuni attive al settembre 2016 sono 24, esse comprendono 64 dei 98 comuni obbligati alle gestioni associate (94 dal gennaio 2017) e hanno realizzato complessivamente 717 gestioni associate, per una media di 5 gestioni per Comune (Tab. 17).

RISULTATI ATTESI

Miglioramento dei servizi ai cittadini

- Garanzia di continuità dei servizi (ad es. quando un dipendente è assente).
- Omogeneizzazione dei servizi sul territorio, oltre i confini comunali
- Miglioramento della qualità dei servizi offerti a parità di costi (economie di scala).
- Attivazione di nuovi servizi, che il singolo comune non può sostenere.

Miglioramento dell'efficienza della gestione

- Economie di scala e ottimizzazione dei costi.
- Riduzione dei costi unitari.
- Maggiore potere di mercato verso i fornitori.
- Contributi regionali e reperimento di finanziamenti aggiuntivi su progetti.

Miglioramento dell'organizzazione

- Razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi.
- Riduzione del personale adibito alle funzioni interne e riutilizzo nei servizi (riduzione della ridondanza).
- Specializzazione del personale dipendente, mediante la formazione (percorsi di carriera).
- Scambio di competenze e di esperienze professionali tra i dipendenti (gruppi di lavoro).
- Maggiore flessibilità make/buy.

Sviluppo del territorio

- Condivisione e coordinamento delle politiche di sviluppo del territorio.
 - Acquisizione di maggior peso politico con i livelli di governo superiori.
-

RESISTENZE PREVEDIBILI

Resistenze culturali

- Timore di perdere l'identità comunale (campanilismo).
- Individualismo amministrativo.
- Mancanza di fiducia reciproca fra gli amministratori.

Resistenze politiche

- Timore dei piccoli Comuni di essere egemonizzati dal Comune più grande.
- Timore del Comune capofila di accollarsi oneri eccessivi per conto dei piccoli Comuni.
- Timore degli amministratori di perdere visibilità presso i cittadini.
- Timore degli amministratori di perdere il controllo diretto del personale.
- Complessità e lentezza dei processi decisionali (negoziazioni, mediazioni).

Resistenze organizzative

- Resistenze dei responsabili dei servizi (timore di perdere l'indennità di PO).
- Resistenze del personale (mobilità sul territorio).
- Complessità della gestione organizzativa della rete intercomunale.

Motivazioni economiche

- Timore che i costi della gestione associata superino i benefici attesi.
 - Scarto temporale fra costi immediati di avvio e benefici futuri.
-

STRATEGIE

Per ciascuna funzione è utile progettare un modello organizzativo che tenga conto di:

- L'ampiezza del bacino di utenza.
- L'intensità di contatto con l'utenza.
- Il livello di specializzazione richiesto.
- Il rapporto fra attività di front-office e back-office.
- Le tecnologie disponibili.

Per i servizi rivolti ai cittadini: prevedere il mantenimento di punti di erogazione decentrata

Per le funzioni interne: prevedere la centralizzazione della gestione organizzativa ed economica (economie di scala).

LIMITI

Convenzioni a geometria variabile

- I comuni sono legati fra loro da una o più convenzioni, con partner di volta in volta diversi. Ciò provoca elevata frammentazione gestionale, complica le relazioni istituzionali e riduce i risparmi.

Unioni di comuni troppo piccole

- Unioni sotto i 10.000 abitanti, costituite di 2-3 comuni, per la gestione di 2-4 servizi rischiano costi superiori ai benefici.

Uso strumentale della gestione associata

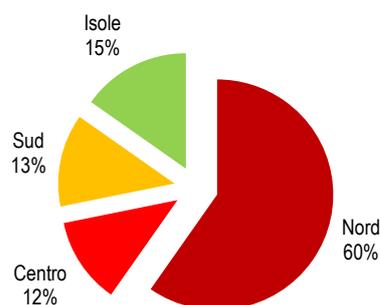
- Gestioni associate poco funzionali, costituite solo sulla carta o solo nelle funzioni necessarie all'ottenimento dei contributi, con esiti pessimi in termini di risparmio di costi, semplificazione, ecc.

Partecipazione opportunistica

- Mancanza di visione comune, eccesso di richieste localistiche, ricerca di benefici immediati
-

Fonte: Salvati 2015, Xilo 2014

Grafico 16
ITALIA. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE UNIONI DI COMUNI. 2016



Fonte: Anci

Tabella 17
TOSCANA. UNIONI DI COMUNI E FUNZIONI ASSOCIATE. 2016

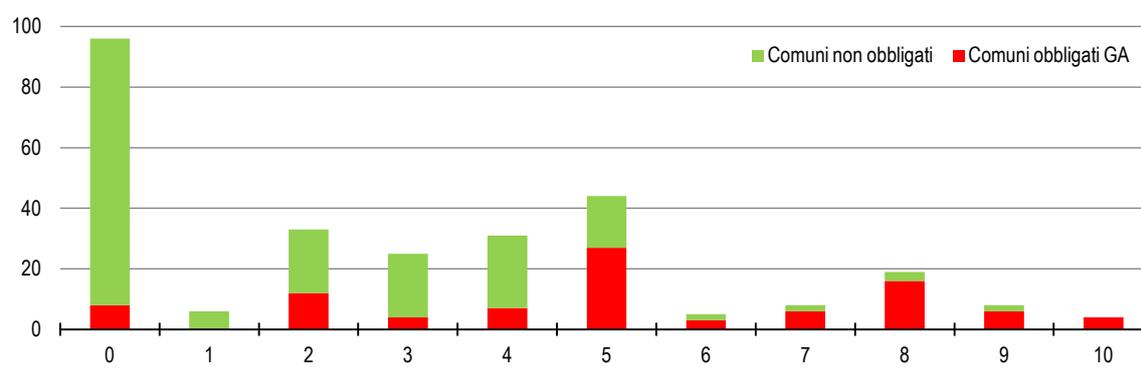
Ambito ottimale LR68/2011	Unione di Comuni	Popolazione	Superficie (Km2)	Nr Comuni in Unione	Di cui obbligati alle gestioni associate	Nr. totale funzioni associate	Nr. medio funzioni ass. per comune
Ambito 1	1. Casentino	17.749	476	8	6	39	5
Ambito 2	2. Pratomagno	18.628	168	3	1	10	3
Ambito 2	3. Tre Colli	6.759	71	2	2	4	2
Ambito 4	4. Valtiberina	27.630	517	6	4	44	7
Ambito 6	5. Chianti F.no	28.909	231	3	1	20	7
Ambito 6	6. Valdarno Valdisieve	63.154	549	7	2	39	6
Ambito 7	7. Circ. Empolese_V	170.041	736	11	2	47	4
Ambito 9	8. Mugello	63.343	1.132	8	1	30	4
Ambito 10	9. Amiata Grossetana	16.534	545	7	5	49	7
Ambito 12	10. Colline del Fiora	14.725	650	3	0	12	4
Ambito 13	11. Colline Metallifere	11.175	495	3	2	12	4
Ambito 15	12. Colli Marittimi Pisani	5.574	124	3	3	24	8
Ambito 18	13. Versilia	102.808	324	6	0	12	2
Ambito 19	14. Media Valle S.	32.436	427	5	0	10	2
Ambito 19	15. Garfagnana	28.307	489	14	10	70	5
Ambito 21	16. Lunigiana	48.246	792	13	7	80	6
Ambito 23	17. Alta Val Cecina	8.443	481	3	2	13	4
Ambito 25	18. Valdera (resto)	91.872	311	8	1	39	5
Ambito 25	19. Alta-Valdera	12.283	270	4	3	20	5
Ambito 27	20. Valbisenzio	18.935	192	3	0	12	4
Ambito 28	21. Appennino P.se	12.397	287	5	2	26	5
Ambito 30	22. Amiata V.Orcia	17.017	431	5	3	25	5
Ambito 31	23. Val Merse	15.705	510	4	3	32	8
Ambito 32	24. Valdichiana S.	62.667	814	10	4	48	5
TOTALE		895.337	11.022	144	64*	717	5

* in totale i Comuni obbligati alle gestioni associate sono 98

Fonte: elaborazioni su dati RT

Grafico 18

TOSCANA. NR. DI COMUNI (OBBLIGATI E NON) PER NR. DI GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE (asse x). 2016



Fonte: elaborazioni su dati RT

Come mostrano anche i successivi grafici e tabelle, nonostante il fenomeno delle Unioni appaia ben rappresentato, esso mostra dei limiti evidenti: ci sono aree che non sono riuscite a trasformare la precedente Comunità Montana in Unione (Arcipelago), ci sono aree in cui la precedente Unione è andata in crisi (Valdera), ci sono Comuni obbligati alle gestioni associate che restano fuori dalle Unioni (34 su 98) o che addirittura non hanno attivato gestioni associate (8), infine, anche laddove le Unioni e le gestioni sono state avviate, resta il problema degli assetti a geometria variabile (ogni Comune decide con quanti e quali funzioni partecipare all'Unione, per cui nell'ambito dello stesso ente associato c'è chi partecipa con una funzione, e chi con più di una) e del fatto che solo di rado le gestioni associate riguardino funzioni sostanziali, come pianificazioni territoriali e amministrazione generale (uso strumentale delle gestioni associate). Le funzioni più frequentemente associate, non a caso, sono la protezione civile, la polizia municipale, il servizio statistico e la gestione del catasto (Tab. 19). Non di rado, poi, anche qualora si associ una funzione significativa, tipo i tributi, questo vuol dire che è stata associata la gestione amministrativa degli stessi (accertamento, riscossione), non che su tutto il territorio dell'Unione vengano applicate le stesse aliquote. Si tratta, quindi, di un associazionismo che è più formale che sostanziale.

Tabella 19

TOSCANA. NR. DI COMUNI CHE HANNO ASSOCIATO CIASCUNA FUNZIONE FONDAMENTALE. 2016

Funzione fondamentale	Nr. comuni che hanno associato la funzione
E Protezione Civile	168
I Polizia Municipale	130
L_bis Servizio Statistico	130
C Catasto	125
G Sociale	87
H Scuola	65
D Pianificazione urbanistica	56
A Amministrazione Generale	38
B Servizi Pubblici (Trasporti)	35
L Stato Civile	7
F Rifiuti	0

Fonte: elaborazioni su dati RT

Venendo infine al tema degli incentivi, si evidenzia che quelli di fonte sia statale che regionale vengono ripartiti ai soggetti che rispettano alcuni requisiti. Per i primi, i requisiti sono i seguenti: devono essere previsti a scala regionale premialità per le Unioni di Comuni, un sistema di monitoraggio di numero e tipologia di gestioni associate effettive e indicatori di

disagio. Per l'anno 2016, il fondo nazionale che passa attraverso le Regioni ha stanziato un totale di 30,6 milioni, le Regioni aventi diritto al riparto sono state identificate in 13 e la quota di spettanza della Toscana è stata quantificata in 4,8 milioni. In aggiunta, sono stati erogati 917mila euro direttamente alle Unioni toscane per la gestione dei servizi di competenza statale (21 le Unioni beneficiarie per il 2016).

Sempre nel 2016, le risorse regionali distribuite ai sensi della LR68/2011 a 23 Unioni di Comuni (Tre Colli si è sciolta) ammontano in totale a 9,7 milioni di euro (di cui circa la metà sono quelle di fonte nazionale), per una media di 421mila euro per Unione.

2.5

Il nuovo fenomeno delle fusioni di Comuni

La fusione dei Comuni è indicata in letteratura come la soluzione di first best per superare il problema del sottodimensionamento dei governi locali, per accrescere l'efficienza e l'efficacia nella gestione delle funzioni assegnate, per riportare alla scala territoriale adeguata la programmazione dello sviluppo (Fraschini e Osculati, 2006; Bosch e Solé-Ollé, 2011; Iommi, 2013a). È ovviamente più indicata per gli enti di piccola e piccolissima dimensione, in cui è maggiormente necessario il salto di scala, anche se non è detto che il nuovo Comune raggiunga dimensioni significative, tali da innescare economie di scala evidenti.

Di contro, le fusioni sono estremamente difficili da realizzare, perché si scontrano contro identità consolidate e interessi molteplici e strutturati, per questo, in alcuni contesti si è deciso di scegliere la strada dell'associazionismo volontario incentivato (ad esempio, in Francia). L'Italia, per la sua lunga tradizione municipalista, non è certo un contesto in cui l'opzione della fusione imposta dal legislatore possa passare facilmente, per questo essa resta un processo volontario.

A partire dal 2014 si è registrato un cambiamento importante: le fusioni di Comuni, da fenomeno inesistente in precedenza, si sono moltiplicate, anche se i valori assoluti restano estremamente modesti (Tab. 20). È innegabile che la combinazione di vincoli alla spesa e obblighi di gestione associata da un lato e potenziamento degli incentivi monetari e non monetari dall'altro abbia innescato un cambiamento, quel che resta dubbio, invece, è quanto il fenomeno si destinato a crescere e a raggiungere numeri in grado di fare la differenza.

Tabella 20
FUSIONI PER REGIONE. 1995-2017

	Piemonte	Lombardia	Trentino Alto Adige	Friuli V. Giulia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Marche	Campania	TOTALE
1995					2					2
1998	1									1
1999	1									1
2003		1								1
2009				1						1
2010			2							2
2011		1								1
2013					1				1	2
2014		9		1	1	4	7	2		24
2015		2	3	1			1			7
2016	3	2	18		2	4				29
2017	1	2				1	3	4		11
TOTALE	6	17	23	3	6	9	11	6	1	82

Fonte: ANCI

A partire dal manifestarsi del nuovo fenomeno si è sviluppato un intenso dibattito, accademico e politico, su quali siano i suoi punti di forza e di debolezza rispetto alle forme collaborative e, soprattutto, i fattori territoriali, economici, sociali e istituzionali che possano favorirlo.

Alcuni esempi degli argomenti più ricorrenti sono riportati nelle schede successive (Schede 21 e 22).

Scheda 21
STRUMENTI DI SUPERAMENTO DELLA FRAMMENTAZIONE A CONFRONTO

CONVENZIONE	UNIONE	FUSIONE
<p>Adatta per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una fase di sperimentazione della gestione associata, che dovrebbe sfociare nel giro di qualche anno nell'Unione di Comuni, - come strumento di parziale condivisione di funzioni con comuni non obbligati alla gestione associata. 	<p>Adatta per:</p> <p>Numero sufficiente di Comuni appartenenti ad un ambito territoriale funzionalmente e storicamente omogeneo al fine di conseguire significative economie di scala e di potersi proporre come ambito territoriale adeguato alla gestione delle ex-funzioni delle province e delle funzioni delegate dalla Regione, oltre che come ambito di programmazione dello sviluppo locale nel quadro della programmazione regionale.</p>	<p>Adatta per:</p> <p>I piccoli comuni che devono superare la soglia dei 5.000 ab. (3000 in montagna) oltre la quale non vi è l'obbligo di gestione associata. In seguito, il nuovo Comune potrà associarsi in convenzione o in Unione con altri Comuni per una gestione più efficace ed efficiente delle funzioni comunali, potendo negoziare con i comuni partner da una posizione di maggior forza.</p>

Fonte: Salvato, 2015

Scheda 22
VANTAGGI, LIMITI E OSTACOLI DELLE FUSIONI

VANTAGGI

Contributi statali e regionali per un lungo periodo
Risparmio sulle spese per gli organi politici, il segretario comunale, gli organi di controllo
Risparmio sulle funzioni di back-office (segreteria, ragioneria, personale, informatica ecc.)
Possibilità di potenziare i servizi ai cittadini decentrati presso i municipi
Opportunità di riorganizzare i servizi e specializzare il personale
Maggiore massa critica negli acquisti

OSTACOLI

Timore di perdere l'identità territoriale, anche a fronte di chiari vantaggi in termini di servizi.
Divisione fra le forze politiche e nelle forze politiche fra i rappresentanti di Comuni diversi.
Resistenze del personale e, soprattutto, delle posizioni organizzative.
Differenti aliquote tributarie.
Diversi livelli di servizio e di tariffe.
Differenze del debito procapite accumulato dalle diverse amministrazioni.
Nr. elevato di enti
Grande estensione territoriale

FALSI PROBLEMI

Necessità rinnovare documenti (codici fiscali, carte d'identità, patenti)
Timore di doversi recare nel "capoluogo" per interagire con la PA
Timore di perdere servizi non di competenza comunale (Posta, Carabinieri, Scuola, Banche, Parrocchia)
Timore di perdere simboli dell'identità locale (sagre, luoghi storici)

SUGGERIMENTI

Meno problemi, se la fusione interessa Comuni con all'attivo un percorso maturo di gestione associata dei principali servizi, non troppo diversi per dimensione demografica, con caratteristiche morfologiche simili
Rassicurare gli attuali amministratori sull'erogazione continuativa (per 10 anni) e certa dei finanziamenti
Agire sul Personale: turnover, produttività, alcune figure specialistiche per la riorganizzazione
Utile la previsione di agevolazioni per le aziende e i cittadini del comune nato da fusione

Fonte: Salvato, 2015; Tasso, 2015; Xilo 2014; Casula, 2016

Al di là di quelli che sono gli argomenti del dibattito, non esistono invece evidenze quantitative solide circa i fattori favoriscono o, al contrario rendono più difficile il processo di fusione, che rendano cioè prevedibile (almeno in termini probabilistici) l'esito del referendum.

I problemi sono sostanzialmente due: la dimensione ancora contenuta del fenomeno, che non consente di avere un numero di osservazioni sufficienti per dedurre regole di comportamento generali e, in secondo luogo, la mancanza di una raccolta dati sistematica (che potrebbe essere di competenza di ANCI) su tutti i referendum effettuati, infatti, negli elenchi ufficiali del Ministero degli Interni si trovano solo i Comuni che sono andati a fusione, cioè in cui il referendum ha avuto esito positivo.

Ad esempio, dalla pubblicazione della lista degli enti beneficiari del Fondo Nazionale per i Comuni fusi, possiamo ricavare alcune informazioni importanti (nr. dei Comuni preesistenti, popolazione del nuovo Comune) oltre ovviamente al dato sugli incentivi spettanti, ma solo per i Comuni in cui il processo ha avuto esito positivo (Tab. 23). Se ne ricava che sui 37 nuovi Comuni presenti, 22 sono il risultato della fusione di 2 enti preesistenti, 6 della fusione di 3 enti, 2 di 4 e uno solo di 5. Al di là del dato intuitivo, per cui al crescere del numero degli enti coinvolti diviene più difficile raggiungere un accordo tra le parti, non è possibile portare evidenze quantitative più solide. A ciò si deve aggiungere anche il fatto che l'esito del referendum è influenzato anche dalle leggi regionali di interpretazione del voto che sono differenti: nello specifico i voti favorevoli possono essere contati per singolo Comune di partenza o nell'intero bacino interessato dalla consultazione. Ad esempio, la "grande" fusione di Valsamoggia, che ha interessato 5 Comuni per un totale di quasi 30mila abitanti è l'applicazione di questo secondo criterio di conteggio.

Lo stesso ragionamento può essere fatto per la dimensione demografica di arrivo: in 17 casi su 38 i nuovi Comuni restano sotto i 5mila abitanti, i casi salgono a 30 su 38 se la soglia demografica viene alzata a 10mila abitanti. I Comuni che arrivano a una popolazione superiore a 20mila abitanti sono soltanto 2. Quindi, guardando solo agli esiti positivi, emerge che c'è una maggiore frequenza di piccoli Comuni, ma servirebbe la stessa informazione sugli esiti negativi per poter affermare con sicurezza che la piccola dimensione favorisce il risultato positivo del referendum.

La recente pubblicazione di alcuni dati di sintesi sul numero dei referendum tenutisi per regione (Cestari et al., 2017) consente il calcolo di una sorta di indicatore di successo delle consultazioni effettuate, da ritenersi comunque puramente indicativo dati i numeri estremamente piccoli e soprattutto, non incrociabile con alcuna indicazione circa le caratteristiche degli enti, dei loro bilanci, della loro esperienza di associazionismo.

Tabella 23

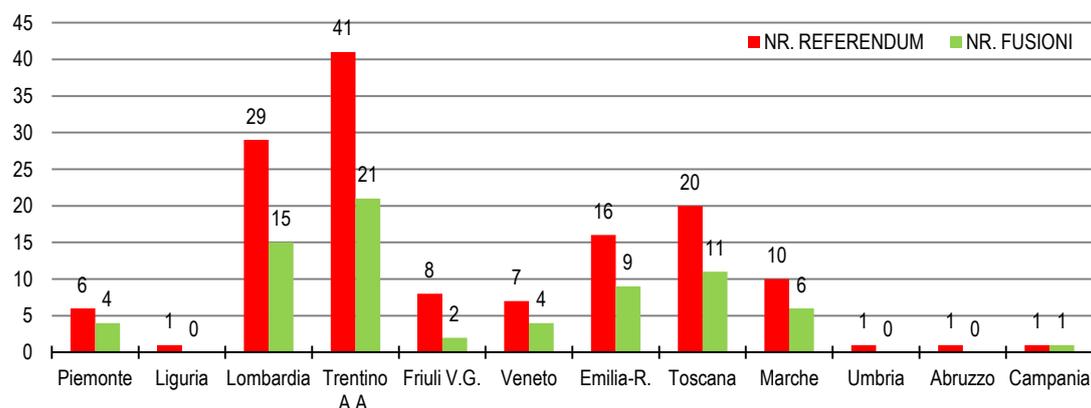
NUOVI COMUNI NATI DA FUSIONE E INCORPORAZIONE PARTECIPANTI AL RIPARTO DEL FONDO NAZIONALE 2016

Nuovi Comuni	Regione	Nr. Comuni fusi	Popolazione 2014	% popolazione su totale SLL di appartenenza	Contributo straordinario 2016 (euro)	% contributo su totale entrate 2010
Valsamoggia (BO)	E-Romagna	5	29.644	2	2.000.000	5
Figline e Incisa Valdarno (FI)	Toscana	2	23.344	4	2.000.000	8
Montoro (AV)	Campania	2	19.509	31	2.000.000	10
Vallefoglia (PS)	Marche	2	15.026	6	1.284.104	13
Borgo Virgilio (MN)	Lombardia	2	14.481	4	1.356.034	12
Casciana Terme Lari (PI)	Toscana	2	12.386	4	1.295.282	8
Scarperia e San Piero (FI)	Toscana	2	12.028	11	1.264.956	11
Castellfranco Pian di Scò (AR)	Toscana	2	9.513	2	928.338	11
Fiscaglia (FE)	E-Romagna	3	9.438	6	1.300.234	7
Sissa Trecasali (PR)	E-Romagna	2	7.993	1	790.591	6
Trecastelli (AN)	Marche	3	7.583	3	948.133	12
Alto Reno Terme (BO)	E-Romagna	2	7.003	9	886.484	8
Montescudo - Monte Colombo (RN)	E-Romagna	2	6.777	1	671.973	14
Pratovecchio Stia (AR)	Toscana	2	5.962	8	820.779	12
Verderio (LC)	Lombardia	2	5.698	0	698.251	18
Longarone (BL)	Veneto	2	5.485	9	982.076	8
Crespina Lorenzana (PI)	Toscana	2	5.388	1	676.042	10
Colverde (CO)	Lombardia	3	5.328	0	711.867	15
Tremezzina (CO)	Lombardia	4	5.088	2	765.597	6
Poggio Torriana (RN)	E-Romagna	2	5.057	1	582.212	11
La Valletta Brianza (LC)	Lombardia	2	4.750	0	574.756	13
Val Brembilla (BG)	Lombardia	2	4.510	5	669.914	15
Ventasso (R.E)	E-Romagna	4	4.306	3	1.058.444	14
Gravedona ed Uniti (CO)	Lombardia	3	4.248	2	614.980	13
Sant' Omobono Terme (BG)	Lombardia	2	3.878	0	554.744	13
Bellagio (CO)	Lombardia	2	3.832	1	453.135	5
Quero Vas (BL)	Veneto	2	3.371	4	535.128	17
Polesine Zibello (Parma)	E-Romagna	2	3.265	2	492.319	11
Lessona (BI)	Piemonte	2	2.773	3	462.185	20
Corteolona e Genzone (PV)	Lombardia	2	2.565	1	433.238	8
Maccagno con Pino e Veddasca (VA)	Lombardia	3	2.472	1	462.745	6
Menarola (SO)	Lombardia	2	1.933	4	329.095	13
Sillano Giuncugnano (LU)	Toscana	2	1.141	2	384.630	10
Cornale e Bastida (PV)	Lombardia	2	892	1	260.097	27
Fabbriche di Vergemoli (LU)	Toscana	2	831	1	313.776	4
Campiglia Cervo (BI)	Piemonte	3	512	0	241.662	21
Borgomezzavalle (VB)	Piemonte	2	317	0	196.200	27
TOTALE 37 NUOVI COMUNI	-	87	258.327	2	30.000.000	9

Fonte: elaborazioni su dati Ministero Interno

I dati riportati nel grafico 24 mostrano come in media circa la metà dei referendum effettuati riesce a sfociare positivamente in una fusione. Le regioni più attive sono state anche quelle più frammentate (Trentino Alto Adige e Lombardia), con alcune evidenti eccezioni (Piemonte). Al Centro Italia spiccano Toscana e Emilia Romagna per il numero di consultazioni effettuate, mentre al Sud il fenomeno è praticamente inesistente.

Grafico 24
ITALIA. NR. DI REFERENDUM E NR. DI FUSIONI PER REGIONE. 2013-2017



Fonte: elaborazioni su dati Ministero Interno e Cestari et al. 2017

Tenendo presenti i limiti descritti, si propone di seguito un breve approfondimento sul caso toscano, ricordando che al momento è possibile soltanto “descrivere” che cosa è accaduto in tutti i referendum, sia con esito positivo che negativo (Tab. 25).

Tabella 25
TOSCANA. REFERENDUM EFFETTUATI PER ESITO

NR.		Nr. Comuni	Abitanti 2011	% votanti su elettori complessivi	Esito referendum	% Si complessivi	Esito No solo nel Comune più piccolo	Esito No solo nel Comune con IUD maggiore
ESITO NO come voti complessivi								
1	Casentino 2012	13	47.771	41,5	No	43,6		
2	Borgo Mozzano_Pescaglia 2013	2	10.872	29,0	No	41,6	X	X
3	Elba 2013	8	31.342	43,1	No	39,6		
4	Capolona_Castiglion F.no 2016	2	7.646	47,7	No	49,5	X	X
5	Castellina_Riparbella 2016	2	3.616	51,3	No	32,9		
ESITO NO in uno degli enti								
6	Aulla_Podenzana 2013	2	13.426	28,0	No	60,8	X	X
7	Bagnone_Villafranca 2013	2	6.656	38,7	No	62,3	X	X
8	Campiglia_Suvereto 2013	2	16.362	34,6	No	54,6	X	X
9	Capannoli_Palaia_Pecciolli 2013	3	15.724	41,6	No	53,4		
10	Castel S.Niccolò_Montemignaio 2013	2	3.315	36,3	No	79,1	X	X
ESITO SI'								
11	CascianaT_Lari 2013	2	12.366	37,3	Si	78,0		
12	Castelfranco S._Piandiscò 2013	2	9.518	42,9	Si	56,6		
13	Crespina_Lorenzana 2013	2	5.325	39,2	Si	86,7		
14	Fabbriche_Vergemoli 2013	2	820	48,7	Si	80,8		
15	Figline_Incisa 2013	2	23.124	32,3	Si	70,5		
16	Giuncugnano_Sillano 2013	2	1.150	51,5	Si	64,8		
17	Pratovecchio_Stia 2013	2	6.011	51,1	Si	79,2		
18	S. Piero S._Scarperia 2013	2	11.968	34,9	Si	62,7		
19	Abetone_Cutigliano 2015	2	2.248	52,0	Si*	74,7	X	
20	Piteglio_S. Marcello 2016	2	8.469	32,2	Si	82,0		
21	Montalcino_S.Giovanni Asso 2016	2	6.043	49,9	Si	89,4		

* con la modifica introdotta con RC 39/2016

Fonte: elaborazioni su dati RT

Riepilogando, dal 2012 in poi si sono svolti in Toscana 21 referendum per la fusione di Comuni, che hanno coinvolto un totale di 60 Comuni. Del totale, 11 referendum hanno avuto esito positivo e 10 negativo. Nel frattempo è stato introdotto anche un cambiamento nella modalità di conteggio dei voti (RC 39/2016): si è passati dal conteggio per Comune al conteggio sull'intero bacino, introducendo una soglia pari ai 2/3 dei voti favorevoli per considerare la fusione approvata, nel caso in cui uno solo degli enti coinvolti si sia espresso in senso negativo.

Dai pochi dati disponibili si evidenzia che:

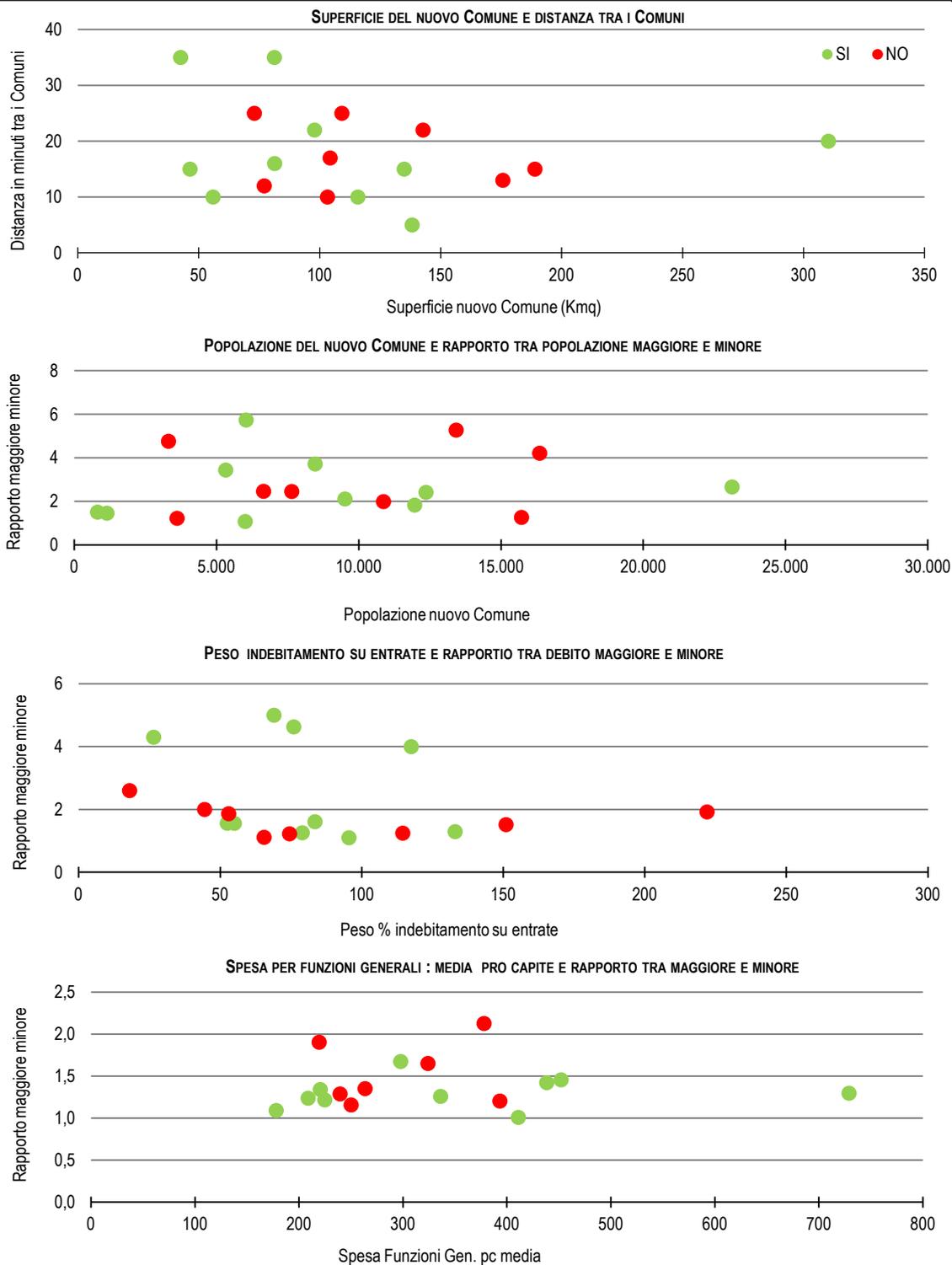
- a) solo pochi Comuni hanno avviato i processi, rispetto ai potenziali beneficiari (200 comuni sotto i 10mila abitanti), nonostante la regione sia stata una delle più attive a scala nazionale;
- b) la partecipazione al referendum si colloca in media intorno al 40% degli aventi diritto (quota calcolata sul totale dei bacini sottoposti a referendum), sotto tale soglia sono rimasti 10 referendum sui 21 effettuati;
- c) in generale, hanno ottenuto più frequentemente esito positivo le proposte tra coppie di Comuni, appartenenti allo stesso SLL, simili per dimensione demografica;
- d) laddove si è avuto un risultato diverso tra i due Comuni sottoposti a fusione, è stato quello demograficamente più piccolo a votare contro; rovesciando la prospettiva, nei 2 referendum con molti Comuni (Elba e Casentino), il no ha prevalso ovunque tranne che nel Comune più grande (o quasi), allo stesso risultato si arriva controllando per il livello di disagio misurato dallo IUD (ex lege 68/2011), sono in genere i Comuni più disagiati (che di solito sono anche i più piccoli e i più decentrati) ad aver votato contro;
- e) se la nuova modalità di conteggio dei voti fosse stata introdotta fin dal 2012, solo un referendum avrebbe cambiato il suo esito (Castel S. Niccolò - Montemignaio);
- f) i processi di fusione impegnano rilevanti risorse umane e finanziarie per produrre risultati modesti, se lasciati alla sola iniziativa locale.

Un breve approfondimento sui dati relativi ai referendum tenutisi tra 2 o 3 Comuni (numeri superiori si registrano solo nei casi di Elba e Casentino, che possono essere considerati delle eccezioni) conferma il quadro descritto (Graff. 26 e 27).

Gli esiti positivi e negativi dei referendum (pur nella ristrettezza dei numeri) tendono a "mischiarci" rispetto a una serie di caratteristiche prese in considerazione, evidenziando quindi la mancanza di comportamenti certi sia in relazione ad alcuni aspetti strutturali (estensione territoriale del nuovo Comune, distanza tra i Comuni di origine, dimensione demografica di arrivo e divario dimensionale tra gli enti di partenza), sia in relazione ad alcuni comportamenti di spesa (livello di indebitamento, rapporto tra i livelli di indebitamento, livello della spesa per funzioni di amministrazione generale).

Per il momento, dunque, non esistono evidenze statistiche solide sui fattori che possono favorire o scoraggiare le fusioni.

ESITO DEL REFERENDUM PER ALCUNE CARATTERISTICHE DEGLI ENTI (SOLO REFERENDUM 2 o 3 COMUNI)



Fonte: elaborazioni su dati RT, ISTAT, CCCB

Per il futuro, affinché questo tipo di analisi possa essere sviluppato, sono condizioni essenziali la raccolta di informazioni sulle principali caratteristiche degli enti che promuovono le consultazioni, ma anche sui punti salienti delle diverse normative regionali. I quadri normativi, infatti, si differenziano in relazione ad almeno 4 aspetti: a) i soggetti cui è riconosciuta l'iniziativa legislativa, b) la previsione o meno di un quorum partecipativo (in Trentino Alto Adige è prevista una soglia del 40% degli aventi diritto, in Veneto il quorum esistente in precedenza è stato abrogato), c) le modalità di conteggio dei voti favorevoli, se per singolo Comune o su tutto l'ambito territoriale interessato dalla proposta (il conteggio per Comune è il più frequente, ma alcune Regioni hanno introdotto recentemente delle modifiche: in Emilia Romagna e Toscana, se i voti complessivi superano una certa soglia il referendum si intende approvato anche se in qualche Comune ha prevalso il no; in Friuli Venezia Giulia solo se uno dei Consigli Comunali si è espresso contro la fusione, i voti vengono contati per Comune), d) le conseguenze in caso di esito negativo (dato che il referendum è solo consultivo, i Consigli Regionali non sono in teoria vincolati dal suo esito, tuttavia diviene oggettivamente molto difficile agire contro l'opinione pubblica, una volta che questa si sia espressa, per cui le assemblee regionali tendono a prendere atto dei risultati ottenuti).

Infine, possono fare la differenza, gli incentivi previsti a livello regionale: l'Emilia Romagna, ad esempio, distingue tra fusioni ordinarie (popolazione complessiva inferiore ai 5mila abitanti, numero di Comuni inferiore a 3, Comuni fino a 1.000 abitanti) e fusioni prioritarie, differenziando gli incentivi (che come minimo sono sempre proporzionali a popolazione e territorio); il Veneto calcola i contributi regionali triennali in relazione al numero di Comuni che si fondono, alla popolazione interessata e alla spesa corrente del bilancio precedente alla fusione, oltre a prevedere una serie di altre forme premiali (esclusione dall'applicazione delle regole del pareggio di bilancio, priorità nell'assegnazione degli spazi finanziari regionali, esclusione dall'assoggettamento alla centrale di committenza, ecc.); il Piemonte ha introdotto agevolazioni fiscali per i residenti sulle addizionali regionali e sulle tasse di concessione regionali; il Trentino Alto Adige, infine, ha approvato recentemente una modifica, per cui gli incentivi regionali saranno erogati soltanto alle fusioni di Comuni e non più alle Unioni.

Appendice

ESITO NO COME VOTI COMPLESSIVI. REFERENDUM CON PIÙ DI 3 COMUNI

Referendum	Comuni	Risultati referendum		Caratteristiche singolo comune						Caratteristiche comune unico					
		% votanti	% SI	Popolazione 2011	Superficie (Kmq)	Altitudine media (m)	% Popolazione 65 e +	Spesa FG per abitante (euro)	IUD (Indicatore Unico Disagio) 2010	Popolazione del più grande sul più piccolo	Superficie del nuovo comune	Popolazione del nuovo comune	Distanza in minuti tra i comuni	Debito maggiore su minore	Spesa FG maggiore su minore
Casentino 2012	Bibbiena	40,6	70,3	12.284	87	403	21,7	255	59	7,3	826	47.771	25	3,7	2,7
	Capolona	24,1	40,7	5.428	48	227	20,2	151	74						
	Castel Focognano	40,7	51,2	3.239	57	285	24,3	196	83						
	Castel San Niccolò	50,5	31,3	2.739	83	382	28,6	244	88						
	Chitignano	38,9	26,8	933	15	501	28,0	289	98						
	Chiusi della Verna	46,4	46,3	2.058	102	503	26,3	331	89						
	Montemignaio	69,0	24,8	576	26	773	31,1	404	99						
	Ortignano Raggiolo	51,3	45,6	878	36	338	22,8	273	93						
	Poppi	50,0	41,5	6.196	97	427	23,1	181	73						
	Pratovecchio	54,8	29,4	3.107	75	387	24,7	188	82						
	Stia	63,7	19,3	2.904	63	417	28,5	253	88						
	Subbiano	23,2	31,4	6.299	78	247	18,7	192	73						
	Talla	37,4	20,5	1.130	60	401	27,8	324	94						
Elba 2013	Campo nell'Elba	45,3	23,4	4.553	56	40	22,8	558	71	5,0	245	31.342	32	2,7	2,9
	Capoliveri	43,8	26,7	3.763	40	96	22,4	1.024	69						
	Marciana	35,9	37,2	2.208	45	129	29,3	995	80						
	Marciana Marina	45,5	40,0	1.946	6	5	26,3	617	67						
	Porto Azzurro	56,1	23,7	3.826	13	2	18,1	431	70						
	Portoferraio	39,2	64,0	11.641	48	8	23,5	429	60						
	Rio Marina	47,3	23,2	2.235	20	32	28,6	530	83						
	Rio nell'Elba	36,6	30,7	1.170	17	112	22,6	1.249	86						

ESITO NO COME VOTI COMPLESSIVI. REFERENDUM CON 2 O 3 COMUNI

Referendum	Comuni	Risultati referendum		Caratteristiche singolo comune						Caratteristiche comune unico					
		% votanti	% SI	Popolazione 2011	Superficie (Kmq)	Altitudine media (m)	% Popolazione 65 e +	Spesa FG per abitante (euro)	IUD (Indicatore Unico Disagio) 2010	Popolazione del più grande sul più piccolo	Superficie del nuovo comune	Popolazione del nuovo comune	Distanza in minuti tra i comuni	Debito maggiore su minore	Spesa FG maggiore su minore
Borgo M. - Pescaglia 2013	Borgo a Mozzano	22,1	58,4	7.227	72	149	24,8	303	73	2,0	143	10.872	22	1,3	1,4
	Pescaglia	42,6	24,6	3.645	71	248	25,0	224	89						
Capolona - Castiglione F. 2016	Capolona	38,3	59,4	5.428	48	227	20,2	151	74	2,4	73	7.646	25	1,1	1,9
	Castiglione Fibocchi	71,0	36,3	2.218	25	266	20,1	288	75						
Castellina - Riparbella 2016	Castellina M.ma	48,5	38,4	1.985	46	172	23,6	430	83	1,2	104	3.616	17	2,6	1,2
	Riparbella	54,9	26,6	1.631	59	112	24,1	357	91						

ESITO NO IN UN SOLO COMUNE. REFERENDUM CON 2 O 3 COMUNI

Referendum	Comuni	Risultati referendum		Caratteristiche singolo comune						Caratteristiche comune unico					
		% votanti	% SI	Popolazione 2011	Superficie (Kmq)	Altitudine media (m)	% Popolazione 65 e +	Spesa FG per abitante (euro)	IUD (Indicatore Unico Disagio) 2010	Popolazione del più grande sul più piccolo	Superficie del nuovo comune	Popolazione del nuovo comune	Distanza in minuti tra i comuni	Debito maggiore su minore	Spesa FG maggiore su minore
Aulla - Podenzana 2013	Aulla	22,0	71,3	11.284	60	73	23,2	232	60	5,3	77	13.426	12	1,5	1,2
	Podenzana	59,0	40,7	2.142	17	185	22,2	269	88						
Bagnone - Villafranca 2013	Bagnone	55,0	27,5	1.926	74	269	37,0	514	100	2,5	103	6.656	10	1,92	2,13
	Villafranca in L.	31,6	88,6	4.730	29	138	26,2	242	77						
Campiglia - Suvereto 2013	Campiglia M.ma	26,6	76,7	13.220	83	34	25,5	209	59	4,2	176	16.362	13	1,9	1,3
	Suvereto	68,5	17,9	3.142	92	66	27,2	270	85						
Castel S.N. - Montemignaio - 2013	Castel San Niccolò	32,9	93,6	2.739	83	381	28,6	244	88	4,8	109	3.315	25	1,2	1,7
	Montemignaio	50,7	39,2	576	26	773	31,1	404	99						
Capannoli - Palaia - Peccioli 2013	Capannoli	39,0	49,4	6.213	23	71	20,3	255	65	1,3	189	15.724	15	2,0	1,8
	Palaia	42,3	65,6	4.572	74	87	23,4	322	83						
	Peccioli	44,0	46,7	4.939	93	139	25,2	456	82						

ESITO SI'. REFERENDUM CON 2 O 3 COMUNI

Referendum	Comuni	Risultati referendum		Caratteristiche singolo comune						Caratteristiche comune unico					
		% votanti	% SI	Popolazione 2011	Superficie (Kmq)	Altitudine media (m)	% Popolazione 65 e +	Spesa FG per abitante (euro)	IUD (Indicatore Unico Disagio) 2010	Popolazione del più grande sul più piccolo	Superficie del nuovo comune	Popolazione del nuovo comune	Distanza in minuti tra i comuni	Debito maggiore su minore	Spesa FG maggiore su minore
CascianaT - Lari 2013	Casciana Terme	45,2	80,0	3.628	3.628	137	25,1	413	76	2,4	81	12.366	16	1,6	1,0
	Lari	34,0	76,9	8.738	8.738	54	22,2	409	58						
Castelfranco - Piandiscò 2013	Castelfranco di Sopra	60,7	61,0	3.066	3.066	232	21,9	187	84	2,1	56	9.518	10	1,6	1,2
	Pian di Scò	34,0	52,7	6.452	6.452	215	19,5	231	71						
Crespina - Lorenzana 2013	Crespina	34,6	92,5	4.124	4.124	32	20,6	375	68	3,4	46	5.325	15	4,6	1,3
	Lorenzana	54,4	74,5	1.201	1.201	68	22,1	298	85						
Fabbriche V. - Vergemoli 2013	Fabbriche di Vallico	44,5	89,0	492	492	390	35,6	823	107	1,5	43	820	35	4,0	1,3
	Vergemoli	55,5	69,7	328	328	472	36,0	635	108						
Figline - Incisa 2013	Figline Valdarno	30,1	70,1	16.800	16.800	125	23,5	170	58	2,7	98	23.124	22	1,3	1,1
	Incisa in Valdarno	38,2	71,5	6.324	6.324	124	20,9	186	72						
Giuncugnano - Sillano 2013	Giuncugnano	49,6	64,2	469	469	663	31,1	536	111	1,5	81	1.150	35	1,3	1,5
	Sillano	52,9	65,3	681	681	806	30,1	368	111						
Pratovecchio - Stia 2013	Pratovecchio	49,8	77,3	3.107	3.107	387	24,7	188	82	1,1	138	6.011	5	1,1	1,3
	Stia	52,4	81,2	2.904	2.904	417	28,5	253	88						
S.Piero S. - Scarperia 2013	S. Piero a Sieve	37,4	74,0	4.240	4.240	178	21,0	203	75	1,8	116	11.968	10	5,0	1,2
	Scarperia	33,5	55,9	7.728	7.728	245	20,1	247	70						
Abetone - Cutigliano 2015*	Abetone	56,1	36,3	687	687	1.053	25,0	1.030	65	2,3	75	2.248	25	1,7	1,5
	Cutigliano	50,3	91,7	1.561	1.561	622	31,2	706	94						
Piteglio - S.Marcello 2016	Piteglio	40,9	70,5	1.797	1.797	664	35,4	373	102	3,7	135	8.469	15	1,6	1,7
	S. Marcello P.	29,7	86,4	6.672	6.672	645	34,2	223	84						
Montalcino - S.Giovanni 2016	Montalcino	47,4	91,2	5.145	5.145	343	27,3	362	74	5,7	310	6.043	20	4,3	1,4
	S. Giovanni d'Asso	64,8	82,0	898	898	255	33,6	515	94						

* esito positivo con la modifica introdotta con RC 39/2016

3. I FOCUS GROUP. Metodologia e risultati

3.1 Il disegno dell'indagine

I focus group (FG) sono delle interviste collettive condotte di persona da uno o più intervistatori, che mirano ad approfondire argomenti su cui non è disponibile un'informazione di tipo quantitativo. Un tipico obiettivo dei FG è quello di raccogliere informazioni circa le motivazioni e gli obiettivi di alcuni comportamenti dei soggetti sociali, nonché trarre suggerimenti derivanti dall'esperienza concreta. Trattandosi di un metodo di rilevazione qualitativo, i suoi risultati non si prestano a generalizzazioni sull'intera popolazione di riferimento, consentono tuttavia di far emergere i fattori esplicativi di alcuni comportamenti e di evidenziare eventuali differenze di approccio tra differenti categorie di soggetti o diverse aree territoriali.

Nelle presente ricerca i FG sono stati utilizzati per raccogliere l'opinione di differenti attori locali sul tema delle politiche di promozione dell'associazionismo dei governi locali, con una particolare attenzione alla questione delle fusioni di Comuni.

Complessivamente sono stati organizzati 5 FG. Per la selezione dei territori da coinvolgere, sono stati utilizzati i seguenti criteri:

- a) presenza di Comuni obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali (ai sensi del D.L. 78/2010 e successive modifiche);
- b) esperienze pregresse di associazionismo (Comunità Montana, gestioni associate dei servizi incentivate dalla Regione LR40/2001, Unione di Comuni);
- c) indizione di referendum per la fusione di Comuni;
- d) realizzazione di una fusione di Comuni;

I territori così selezionati sono stati: Amiata, Elba, Lunigiana, Valdarno Superiore, Valdera.

Sono stati poi utilizzati dei criteri per la selezione dei soggetti da intervistare. Per ogni area sono stati invitati a partecipare ai FG le seguenti categorie di soggetti:

- a) amministratori locali (Sindaci di preferenza, ma dove ritenuto necessario anche Assessori e Consiglieri, Presidenti delle Unioni, ecc.);
- b) rappresentanti delle categorie economiche (CNA, Confesercenti, Confindustria, Associazione albergatori, ecc.)
- c) membri di comitati locali o associazioni che hanno espresso pubblicamente un'opinione sul tema.

Nell'organizzazione degli inviti, tenuto conto che la numerosità massima gestibile per ogni FG è di circa 8-10 persone, si è cercato di mantenere una rappresentanza equilibrata fra i soggetti appartenenti alle diverse categorie di portatori di interesse, come pure di soggetti favorevoli e contrari alle fusioni, così come ricavabile dalla stampa locale. Di fatto, tuttavia, si è riscontrata una minore disponibilità a partecipare dei soggetti contrari, che si è manifestata soprattutto come tendenza a dilazionare all'infinito la data dell'incontro, non dando mai garanzia della presenza. La composizione effettiva dei partecipanti ai FG è dunque anche il risultato dell'interazione con i soggetti invitati. Complessivamente sono state invitate a partecipare 50 persone, di cui 28 hanno effettivamente preso parte agli incontri; di questi ultimi

14 sono amministratori locali, 2 dipendenti comunali, 8 rappresentanti delle categorie economiche e 4 appartenenti ad altre organizzazioni (comitati, fondazioni, GAL).

Ad ogni gruppo di intervistati sono state poste 3 domande principali, che sono state inviate in visione prima dell'incontro al fine di stimolare una partecipazione informata allo stesso⁴. Le domande hanno toccato i seguenti temi:

1. esperienza diretta dei costi associati alla piccola dimensione degli enti e all'eccesso di frammentazione istituzionale sul territorio (bassa dotazione finanziaria e di risorse umane, diseconomie di scala, scarso potere contrattuale, bassa capacità di programmazione);
2. opinione sull'adeguatezza degli incentivi nazionali e regionali all'associazionismo comunale e alle fusioni di Comuni e suggerimenti per il loro miglioramento;
3. punti di forza e di debolezza delle esperienze associative locali (Comunità Montana, Unione di Comuni, eventuale referendum, eventuale fusione).

Le opinioni così raccolte sono state elaborate in forma anonima per territorio, categoria di rispondenti e temi principali emersi. I risultati vengono illustrati seguendo l'ordine tematico.

3.2

Limiti e vantaggi dell'attuale assetto istituzionale locale

Prima di passare alla valutazione delle politiche a favore dell'associazionismo comunale è stato chiesto ai partecipanti di esprimere il loro giudizio sull'attuale assetto degli enti locali, analizzandone criticità e vantaggi.

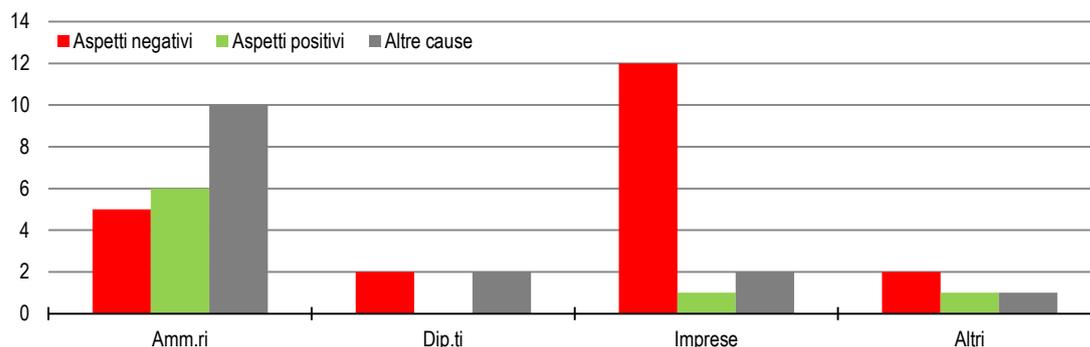
Gli aspetti critici descritti dalla letteratura economica sono stati tutti citati: dimensioni degli enti di governo eccessivamente ridotte vengono riconosciute da gran parte degli intervistati come fonte di criticità nell'organizzazione e gestione dei servizi, a causa di mancanza di risorse finanziarie e umane sufficienti e di livelli di specializzazione molto bassi; inoltre l'iperframmentazione esaspera le disparità territoriali nella dotazione di risorse e, soprattutto, non consente di elaborare adeguate strategie di sviluppo né di accedere ai relativi finanziamenti. In più, enti di scarso peso demografico hanno, di fatto, anche un basso potere contrattuale nei confronti dei livelli di governo superiori.

Se gli argomenti sono stati tutti citati, essi tuttavia pesano in modo molto diverso tra le varie categorie di intervistati (Graf. 28).

⁴ Insieme alla traccia delle domande sono state inviate delle schede informative sintetiche sulle forme associative possibili e i relativi finanziamenti, sempre allo scopo di stimolare risposte informate.

Grafico 28

VALUTAZIONE DELL'ASSETTO ATTUALE. NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E CATEGORIA DI INTERVISTATO



Fonte: elaborazione FG (lo stesso argomento citato da più persone viene ricontato)

I temi emersi dalle interviste sono stati classificati in tre gruppi, quelli che evidenziano le criticità della iperframmentazione, quelli che riconoscono i vantaggi della piccola dimensione e/o sottolineano i rischi connessi alla crescita dimensionale e quelli, infine, che attribuiscono ad altri motivi (diversi dalla dimensione demografica) i problemi degli enti locali.

Le criticità dell'attuale assetto sono state sollevate in modo più forte dai rappresentanti delle attività economiche: 12 dei 15 argomenti citati vanno in questa direzione. L'iperframmentazione dell'interlocutore istituzionale locale è dunque vissuta come un grave problema dagli attori economici, per due ragioni principali: perché impone costi di transazione elevati (moltiplicazione del numero di adempimenti a carico delle imprese, disparità di trattamento in relazione a tasse e tariffe, moltiplicazione dei costi di informazione) e perché impedisce l'elaborazione di adeguate strategie di sviluppo.

“Per le imprese la frammentazione in molti Comuni è un problema serio e costoso. Per lavorare l'impresa ha a che fare con piani strutturali differenti, piani del commercio differenti, tariffe diverse, capacità relazionali diverse. In più, spesso ci sono finanziamenti disponibili, condizionati però dalla capacità di presentare un progetto, ma la competenza non c'è e i soldi rimangono lì”.

“Non è un caso che il progetto di Comune unico è nato dalle categorie economiche perché da sempre la frammentazione amministrativa è il primo problema di questo territorio. Noi abbiamo bisogno di un livello decisionale unico”.

“Alle imprese servono interlocutori istituzionali forti e affidabili, in grado di assumere decisioni in dimensioni ragionevoli”.

Di contro, la posizione degli amministratori locali appare più variegata e lascia più spazio agli argomenti a favore della piccola dimensione e, soprattutto, a quelli che individuano in ragioni diverse dalla taglia demografica le cause delle criticità dei piccoli Comuni.

Ben 10 argomenti dei 21 emersi riguardano infatti le altre cause. I temi più citati sono, nell'ordine: i tagli eccessivi fatti al numero e alle indennità degli amministratori locali, che non consentono più un adeguato governo delle comunità locali; l'inadeguatezza del personale dipendente, che è insufficiente nel numero e dotato di competenze ormai obsolete; il peso soffocante della stratificazione normativa e degli adempimenti richiesti dalle procedure burocratiche, cui si somma l'aggravante della continua mutevolezza, che crea incertezza e moltiplicazione dei costi di informazione.

“I governi locali sono fatti da troppo poche persone, non si riesce a dare risposte, l’attività di Sindaco e della Giunta è spesso volontariato, si contiene la spesa, ma c’è un rischio per la democrazia che si fonda sui Comuni”.

“C’è un disconoscimento pesante del ruolo degli amministratori locali che si riflette sulla qualità del governo: se le indennità sono irrisorie, chi pensiamo che voglia fare l’amministratore? Uno che fa un’attività professionale qualificata?”

“C’è assoluto bisogno di un ricambio perché a un dipendente di 55 anni non insegni niente, ma il mondo è cambiato da tanti punti di vista, ci vogliono conoscenze specifiche di strumenti tecnici, capacità linguistiche e organizzative”

“Ci si lamenta perché l’Italia non aggancia i fondi europei, certo perché se il dipendente pubblico non è in grado di fare il progetto, non si agganceranno mai quelle risorse”.

“Il turnover è indispensabile, ma va fatto bene, perché la mobilità non permette di innovare”.

“C’è una normativa folle, che sta strozzando i Comuni. Le normative sono complesse, i controlli ridondanti e inefficaci, ci vuole un ufficio legale per gestirli e comunque sei sempre a rischio. Manca certezza amministrativa, noi dobbiamo fare operativamente le cose e non sappiamo come fare. Anche per piccoli lavori, si deve andare a gara, i tempi si allungano, poi ti arriva uno da fuori con un ribasso assurdo, che sai che non funzionerà ma lo devi prendere e alla fine si tappa un buco, ma si apre una voragine. È una follia, il piccolo Comune deve sottostare alla stessa normativa del Comune di Roma e poi non basta ancora e ci si aggiunge la pazzia dell’ANAC”.

In più, gli argomenti che riconoscono i vantaggi della piccola dimensione o che mettono in dubbio i benefici della crescita dimensionale superano (anche se di misura) quelli che ne evidenziano le criticità. Nei piccoli Comuni, si sostiene, i rapporti con i cittadini sono più diretti e i livelli di soddisfazione più elevati, la presenza di questi enti garantisce il presidio di aree che altrimenti verrebbero abbandonate. Infine, si aggiunge, non esistono certezze sul fatto che la crescita dimensionale garantisca risparmi, perché le esperienze fatte in alcuni servizi a rilevanza industriale (servizio idrico e rifiuti) non hanno dato i risultati sperati.

Per le due categorie di intervistati rimanenti, dipendenti e altri soggetti, gli aspetti critici prevalgono anche se le opinioni espresse sono molto ridotte nel numero. Prioritari sono i temi del peso della burocrazia e dell’inadeguatezza delle risorse umane.

“Ogni volta che c’è una riforma o una semplificazione ci si preoccupa. C’è molta burocrazia che arriva dalle normative a livello nazionale. Si dice di semplificare, invece, c’è una legislazione folle. Anche noi vorremmo innovare, ma a differenza delle imprese non ci è permesso”.

“Il personale è poco, vecchio e non si vuole adeguare. Sono persone assunte molto tempo fa con criteri del tutto diversi da quelli che servirebbero oggi: competenze informatiche, linguistiche, organizzative”.

Ciò che si nota su questo primo argomento è dunque la posizione quasi opposta di amministratori e operatori economici: sembra dunque essersi fortemente indebolita e incrinata quella sinergia, quella coincidenza di intenti, ovvero quella dotazione di capitale sociale che in letteratura è riconosciuto come un importante fattore di sviluppo locale, e che ha svolto un ruolo fondamentale nel decollo industriale della Terza Italia (cfr. Bagnasco, 1977; Becattini, 1975; Fuà 1983; Arrighetti e Seravalli, 1999; Calafati, 2009; Felice, 2015) (Tab. 29).

Tabella 29
VALUTAZIONE DELL'ASSETTO ATTUALE. ARGOMENTI PER CONTENUTO E CATEGORIA DI SOGGETTI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
COSTI				
Difficoltà gestionali	X	X		
Bassa capacità di programmazione	X		X	
Scarso peso contrattuale	X		X	
Sperequazione di risorse	X			
Poco personale, competenze inadeguate		X		
Mancata strategia di sviluppo			X	
Mancato accesso agli investimenti			X	
Eccesso di costi di transazione			X	X
Eccesso di costi amministrativi			X	
BENEFICI				
Rapporto diretto cittadini	X			
Maggiori livelli soddisfazione	X			
Presidio territoriale	X			
Incertezza relazione dimensione-costi	X			
Maggiori dimensioni- peggioramento servizi	X			
Maggiori dimensioni- minore democrazia	X			
Maggiori dimensioni- procedure più complesse			X	X
ALTRE CRITICITÀ				
Nr. e indennità amministratori insufficienti	X			
Poco personale, competenze inadeguate	X	X		X
Eccesso burocrazia	X	X	X	
Incertezza normativa	X			
Risorse economiche e umane insufficienti	X			

Fonte: elaborazione FG (ogni argomento è contato una sola volta)

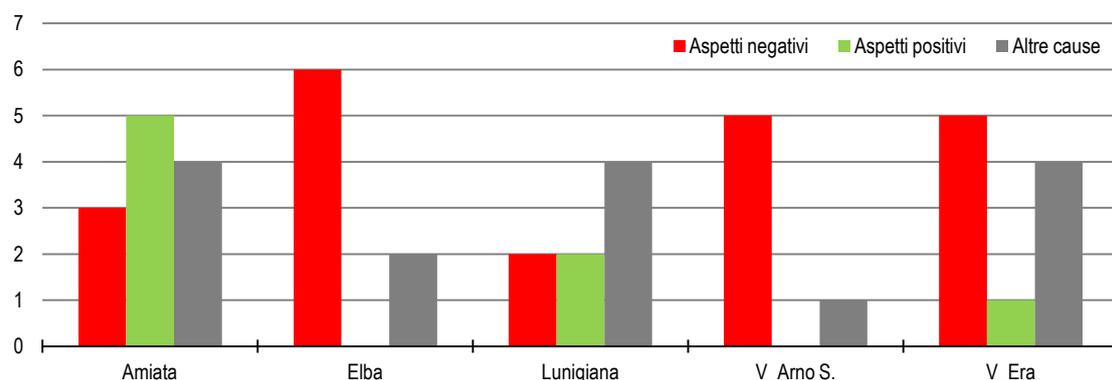
Guardando alla distribuzione territoriale delle opinioni si rileva, infine, il diverso grado di maturazione del dibattito sul tema alla scala locale. I territori più consapevoli delle ricadute negative della frammentazione amministrativa e quindi più propensi in generale (anche se con posizioni differenziate tra i diversi attori locali, come visto prima) a una maggiore innovazione istituzionale sono l'Elba e il Valdarno Superiore, dove infatti sono stati promossi incontri, dibattiti e consultazioni della popolazione, anche se con esiti molto vari.

Nel primo caso, su 8 argomenti espressi 6 sono di riconoscimento di criticità, nel secondo su 6 argomenti 5 sono criticità.

In una posizione intermedia si trova la Valdera, in cui il riconoscimento degli svantaggi da sottodimensionamento è ampio, ma si individuano anche altre difficoltà degli enti locali.

Infine, Amiata e Lunigiana sono le due aree in cui il tema della frammentazione appare più acerbo. Nel primo caso emerge una difesa più forte degli aspetti positivi legati alla piccola dimensione (a volte declinata anche come sottolineatura degli svantaggi legati alla grande taglia), nel secondo costi e benefici si equivalgono, ma sono molti gli argomenti portati al tema che le vere cause della difficoltà degli enti locali siano altre, da ricondursi in primo luogo alla drastica diminuzione delle risorse (finanziamenti, dipendenti, amministratori, indennità).

Grafico 30
VALUTAZIONE DELL'ASSETTO ATTUALE. NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E TERRITORIO

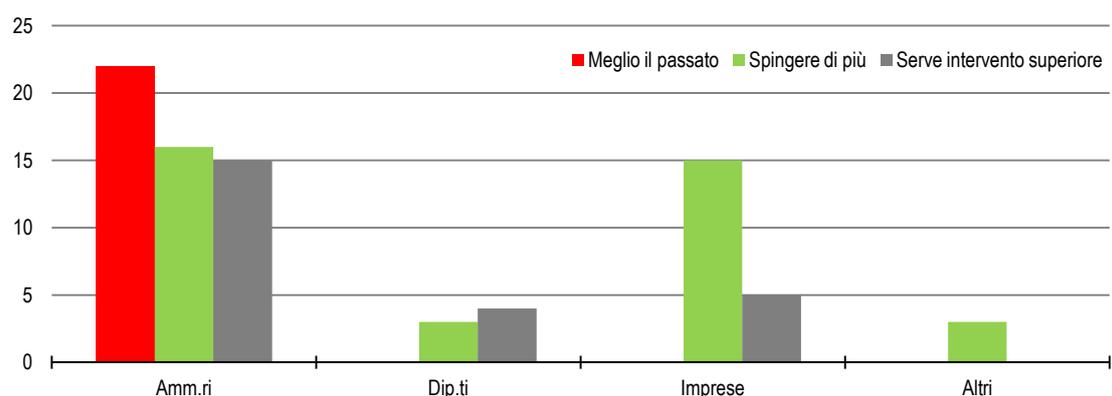


Fonte: elaborazione FG (lo stesso argomento citato da più persone viene ricontato)

3.3 La propensione all'innovazione istituzionale

Prima di passare all'analisi di punti di forza e criticità dei diversi strumenti previsti dalla normativa in sostegno del superamento della frammentazione, si propone in questo paragrafo di valutare in modo sintetico l'atteggiamento prevalente negli intervistati nei confronti della necessità di innovare l'assetto dei governi locali, distinguendo tra chi rimpiange, ritenendoli più adeguati, gli strumenti utilizzati in passato (in particolar modo la Comunità Montana), chi chiede di accelerare i tempi e di arrivare a riforme più stringenti e chi, infine, chiede ai livelli di governo superiori di assumersi la responsabilità di spingere con più convinzione verso l'innovazione istituzionale. In maniera un po' schematica, i primi possono essere considerati più conservatori, i secondi più innovatori e i terzi propensi all'innovazione, a patto però che sia il legislatore regionale o nazionale ad assumersene interamente la responsabilità. Quest'ultimo atteggiamento spesso è conseguenza della presa d'atto che il livello decisionale locale è troppo debole per proporre cambiamenti significativi (ad esempio in quei territori in cui ci sono stati referendum sulle fusioni con esito negativo), tuttavia è anche il modo di attribuire agli altri livelli di governo l'onere del cambiamento.

Grafico 31
PROPENSIONE ALL'INNOVAZIONE. NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E CATEGORIA DI INTERVISTATI



Fonte: elaborazione FG (lo stesso argomento citato da più persone viene ricontato)

Gli amministratori locali sono la categoria di intervistati che ha dato il numero maggiore di risposte (53 sulle 83 totali), tra le quali si ha una netta prevalenza delle affermazioni “conservatrici”, che sostengono cioè che gli strumenti adottati in passato erano preferibili a quelli presenti. In particolare questo atteggiamento riguarda il passaggio dalla Comunità Montana all’Unione dei Comuni, ritenuto molto complesso, se non un vero e proprio errore.

“Sulle Comunità Montane, noi abbiamo avuto una normativa regionale molto più severa di quella nazionale”.

“La regione Toscana ha avuto fretta a sciogliere le Comunità Montane che funzionavano, le Unioni sono invece problematiche perché sono formate dai Sindaci e ognuno si porta l’identità del proprio comune e si ragiona per teste, non per numero di cittadini rappresentati”.

“Il passaggio Comunità Montana – Unione di Comuni è stato fallimentare, bisognava ragionare per sottozone in cui fosse possibile riorganizzare i servizi”.

“La Comunità Montana aveva risorse diverse e un funzionamento diverso, ci dava dei vantaggi in più”.

“Un territorio come il nostro ha saputo rispondere per tanti anni in maniera positiva con la Comunità Montana e prima con il Consorzio. Oggi l’innesto tra Unioni dei Comuni e Comunità Montana ha introdotto un equivoco, perché affinché le Unioni abbiano successo i Comuni aderenti devono decidere di stare insieme e di perdere un po’ di sovranità”.

Sempre fra gli amministratori, inoltre, gli argomenti a favore di un riformismo più deciso sono praticamente equivalenti a quelli che chiamano in causa i livelli di governo superiore, cui si chiede una normativa più stringente e meno erratica. In particolare si chiede di non rimandare ulteriormente la scadenza temporale per la realizzazione delle gestioni associate, di inserire un obbligo di permanenza dei Comuni entrati a far parte delle Unioni per almeno un decennio, in alcuni casi si chiede anche di prevedere un obbligo di fusione per gli enti di dimensioni estremamente ridotte.

“È arrivato il momento in cui il legislatore nazionale e regionale devono decidere che strada prendere, ci sono delle fughe in avanti e poi si torna indietro, ci sono scadenze che vengono spostate continuamente, decisioni ogni volta riviste; c’è troppa incertezza e per amministrare non ci vuole incertezza degli organi superiori”.

Fra le opinioni espresse dalle altre categorie di intervistati non figurano argomenti a favore degli strumenti del passato, mentre decisamente maggioritari sono quelli favorevoli a processi di innovazione più spinti, fino ad arrivare alle fusioni. In particolare ciò è vero per le categorie economiche, che esprimono complessivamente 20 opinioni sulle 83 registrate. Di queste 20, 15 chiedono maggiore innovazione, mentre 5 chiedono l’intervento dei governi di livello superiore per sfiducia nella capacità del governo locale di autoriformarsi.

“Visti i tentativi falliti e gli inutili sforzi delle associazioni economiche, bisogna che il legislatore faccia un passo ulteriore e che dica che questo è il livello minimo e da lì si parte; l’unica soluzione è una normativa che ci dice che si fa così e basta, con la sola buona volontà non si fa niente”.

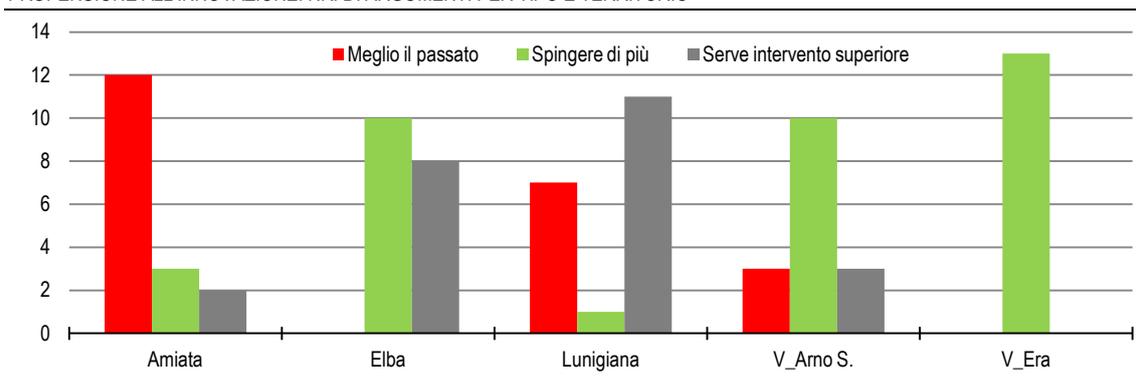
“Il problema è che non c’è volontà politica, forse perché il sindaco diventerebbe uno, è come chiedere ai senatori di chiudere il Senato”.

Molto simile è anche la posizione espressa dai dipendenti comunali.

“Il legislatore deve decidersi a prendere il toro per le corna e, anche sulla base degli adempimenti burocratici richiesti ai Comuni che occupano più della metà del tempo di lavoro, deve individuare le condizioni minime ottimali, tipo 5mila o 10mila abitanti, e dire: - ‘avete tempo 3 / 4 anni per aggregarvi, altrimenti si procede d’ufficio’. Deve essere il Parlamento a dire che oggi enti sotto a queste dimensioni non garantiscono servizi ai cittadini. La Regione Toscana, invece, dovrebbe fare incontri sul territorio per far capire a tutti i vantaggi di enti di maggiori dimensioni”.

La distribuzione territoriale delle opinioni espresse conferma la presenza di territori molto differenziati per il grado di maturazione del dibattito pubblico sul tema. L’Amiata si contraddistingue per una maggiore numerosità di posizioni “conservatrici”, che rimpiangono gli strumenti del passato; opinioni di questo tipo sono frequenti anche in Lunigiana, ma qui prevalgono gli interventi che richiedono una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei livelli di governo superiori. La Valdera è quella che mostra una maggiore propensione all’innovazione, mentre l’Elba unisce propensione all’innovazione e richiesta di intervento di un ente superiore. Quest’ultima, tuttavia, essendo espressa soprattutto dalle imprese, è da interpretarsi come sfiducia nella capacità di autoriforma locale, più che come tentativo di far accollare ad altri il costo di consenso connesso alle riforme.

Grafico 32
PROPENSIONE ALL'INNOVAZIONE. NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E TERRITORIO



Fonte: elaborazione FG (lo stesso argomento citato da più persone viene ricontato)

3.4

L’innovazione attraverso gli strumenti associativi: gestioni associate e Unioni

Agli intervistati è stato chiesto di esprimere il loro parere sui diversi strumenti disponibili per la riorganizzazione del governo locale, a partire da quelli associativi che lasciano inalterati i confini degli enti.

La prima domanda ha riguardato la forma più blanda di associazionismo, le gestioni associate gestite tramite convenzione. Le opinioni rilevate, espresse da amministratori locali e dipendenti comunali, sono tutte negative.

“Le gestioni associate sono un disastro, il Comune capofila deve fare le cose anche per gli altri, e ovviamente sempre con il personale scarso e inadeguato presente, perciò comportano più problemi a fronte di nessun risparmio. I servizi per i cittadini, infatti, sono peggiorati”.

“Le gestioni associate non hanno portato benefici, anzi i costi di gestione sono aumentati e sono aumentate le difficoltà organizzative, perché le convenzioni non sono gestite con un ufficio comune, ma sono a carico del Comune capofila e questo ha impattato in termini di maggior carico di lavoro, di maggiori costi del personale, organizzazione più complessa e tempi più lunghi, le gestioni associate complicano le cose”.

Più articolate si sono dimostrate, invece, le opinioni sulle Unioni di Comuni (Tab. 33).

Tabella 33
UNIONE DI COMUNI. GLI ARGOMENTI PER CONTENUTO E CATEGORIA DI SOGGETTI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
CRITICITÀ INIZIALI				
Passaggio CM- UC: governance, risorse	X			
Passaggio CM- UC: partizione territoriale	X			
DIFFICOLTÀ DI FUNZIONAMENTO				
Instabilità dei Comuni aderenti	X			
Instabilità delle funzioni delegate	X			
Accettazione parziale cessione sovranità	X		X	
Debolezza tipica degli enti di secondo livello	X		X	
Somma delle debolezze degli aderenti	X			
Conflitto enti obbligati/ non obbligati	X			
MODIFICHE SUGGERITE				
UC corrispondenti ai bacini dei servizi quotidiani	X			
Vincolo di permanenza dei Comuni aderenti	X			
Vincolo di permanenza delle funzioni delegate	X			
Vincolo di delega di funzioni significative	X			X
UC quale ente di primo livello	X			
UC come preparazione alla fusione	X		X	
Maggiori contributi finanziari	X			
Turnover svincolato dalla mobilità	X			
RISULTATI RISCONTRATI				
Potenziamento servizi	X		X	
Riduzione costi amministrativi	X			
Riduzione pressione fiscale	X			
Migliore programmazione	X			
Maggior potere contrattuale	X			

Fonte: elaborazione FG (ogni argomento è contato una sola volta)

C'è da rilevare che le opinioni sulle Unioni di Comuni sono state espresse soprattutto dagli amministratori locali, che si sono dimostrati gli interlocutori più interessati a questo tipo di soluzione. Le imprese, in realtà, non guardano con troppo interesse a questo strumento, non adeguato a risolvere in maniera strutturale i problemi dell'iperframmentazione e pertanto considerato utile solo se visto come fase intermedia del percorso per arrivare alla fusione.

Le opinioni espresse dagli amministratori riguardano vari aspetti delle Unioni.

Molti segnalano come le Unioni abbiano un difetto di origine: molte di loro sono nate dalla trasformazione delle precedenti Comunità Montane, ma questo passaggio invece di essere un vantaggio, ha creato incomprensioni e false aspettative, perché non è stato subito chiaro che in realtà ci sarebbero stati cambiamenti significativi sia in relazione alle risorse finanziarie disponibili, sia al modello di governance. Questo, a parere degli intervistati, ha creato instabilità negli enti aderenti e nelle funzioni delegate, rendendo molto difficile la programmazione dei servizi. Altro problema legato al passaggio da Comunità Montana a Unione di Comuni è quello della partizione territoriale: le Unioni per funzionare, sempre secondo gli intervistati, devono

interessare territori meno ampi di quelli delle precedenti Comunità Montane e tenere conto della distinzione fra enti obbligati e non obbligati alle gestioni associate.

“Il passaggio CM-Unione è stato un corto circuito, si può mettere tutti i soldi che si vuole, ma se non si dice chiaramente che Unione significa cessione parziale di sovranità non si risolve”.

I difetti di funzionamento segnalati per le Unioni di Comuni sono numerosi. I più citati sono l'instabilità di enti aderenti e funzioni delegate, insieme alla conflittualità di interessi tra gli aderenti, che dà luogo a comportamenti opportunistici. Inoltre, si segnala come, in mancanza di risorse aggiuntive, l'Unione risulti semplicemente la sommatoria delle debolezze degli enti aderenti (poche risorse, pochi dipendenti, competenze obsolete), uno strumento quindi non in grado di dare risposte adeguate in termini di offerta di servizi né di sviluppo di strategie territoriali.

“Bisognerebbe introdurre una forma di obbligatorietà a rimanere nelle Unioni, questa valigia che viaggia di continuo, entri e esci, sembra di essere in alberghi a ore invece che in processi istituzionali”.

“C'è un vincolo su chi deve stare dentro all'Unione, ma non su quali funzioni tenere e questo non va bene, se si entra e poi si ritirano le funzioni, che facciamo? Rimaniamo insieme in forma platonica? Ogni ente deve rimanere con le funzioni con cui è entrato, altrimenti diventa una porta girevole”.

“Se puoi uscire quando vuoi o rimanere ritirando le funzioni, l'incentivo all'Unione è solo ideologico, ma non concreto. Quindi o si sta dentro o si sta fuori. Individuiamo le funzioni cruciali e poi rendiamole obbligatorie. Anche se poi sarebbe più utile ragionare in termini di servizi, piuttosto che di funzioni”.

“L'Unione, come qualsiasi ente di secondo livello, rende difficile amministrare, perché ogni singolo Sindaco cerca di tutelare solo l'interesse del proprio territorio e dunque nasce un sistema di ricatti incrociati, che non arriva mai a sintesi”.

“Le Unioni non semplificano, ma aggiungono un livello decisionale, sono un ente che passa il tempo a difendersi dai Comuni. Il problema è dotarle di leadership politica autonoma”.

“L'Unione può funzionare solo se ha autonomia rispetto ai singoli Comuni, non può essere la giunta dei sindaci, ma ci vogliono amministratori che vi si dedicano completamente, è l'ora di finirla con la questione che non deve costare nulla e poi non si guarda nemmeno ai risultati”.

“Senza il Sindaco dell'Unione, questi enti non funzionano, forse sono al massimo un centro servizi fatto male, perché le associazioni di categoria lo farebbero meglio”.

“Se si sommano le debolezze non fai la forza, dipende da cosa metti insieme, se metti insieme solo basse competenze hai subito un intoppo, facciamo le Unioni, ma poi non siamo in grado di gestirle”.

“Sarebbero auspicabili delle nuove assunzioni non in mobilità per assumere giovani laureati, motivati, con energie nuove per coadiuvare i dipendenti che già ci sono e far fare il cambio di passo all'Unione”.

Le modifiche suggerite alla normativa sulle Unioni sono la diretta conseguenza delle criticità riscontrate e quindi gli intervistati richiedono nell'ordine: vincoli più stringenti sulla possibilità di entrare e uscire nelle Unioni, potenziamento della guida politica dell'Unione, possibilità di accedere a maggiori risorse economiche e umane, ma anche la necessità di far passare l'idea che

l'Unione è in realtà una tappa intermedia in un processo di riforma più ambizioso. Quest'ultima, tuttavia, è un'opinione minoritaria tra gli amministratori e in letteratura si ricorda come questo obbligo di passaggio dall'Unione alla fusione sia stato in realtà la principale causa del fallimento di quanto previsto dalla L. 142/90.

Infine, alcuni amministratori riconoscono benefici economici e organizzativi legati alla presenza dell'Unione, quali potenziamento dei servizi, riduzione dei costi amministrativi, ecc. Questi benefici, tuttavia, trovano scarso riscontro tra gli operatori economici.

“Mi fa piacere che ci siano degli amministratori che vivono le Unioni in maniera positiva, da parte delle aziende le viviamo in modo negativo, comunque si perde tempo negli uffici a risolvere i problemi, perché procedure e tariffe diverse restano”.

“I benefici delle Unioni? Cercando di essere oggettivi, possiamo dire un miglioramento parziale dei servizi, nessun effetto in termini di riduzione della pressione fiscale né per i cittadini né per le imprese, nessun effetto in termini di strategie territoriali, qualche risorsa aggiuntiva perché per legge destinata alle Unioni”.

“È chiaro che l'Unione è una soluzione parziale rispetto alla fusione, bisogna che allora intervenga almeno sulle funzioni cruciali”.

3.5

L'innovazione istituzionale strutturale: le fusioni di Comuni

La letteratura economica evidenzia come le fusioni dei Comuni esistenti siano da considerarsi lo strumento ideale per risolvere sia i problemi del sottodimensionamento degli enti rispetto alla gestione delle competenze di cui sono titolari, sia quelli legati allo scarto fra ambiti della decisione pubblica (confini amministrativi) e ambiti dei fenomeni socio-economici. Le fusioni, tuttavia, suscitano reazioni molto diverse negli intervistati, ci sono coloro che affermano che i benefici in termini di riduzione dei costi e dei tempi amministrativi sarebbero comunque inferiori ai costi connessi alla perdita della funzione di presidio nelle aree più periferiche e alla riduzione nei livelli di partecipazione democratica; ci sono altri intervistati che, pur riconoscendo l'utilità delle fusioni, ritengono che esse siano da scartare perché estremamente difficili da realizzare e costose in termini di perdita di consenso; ci sono altri, infine, che le considerano indispensabili e che pertanto chiedono un intervento forte in tal senso del legislatore statale e regionale.

Anche in questo caso la categoria di rispondenti che fornisce il maggior numero di argomenti (22) è quella degli amministratori locali. Le opinioni sono molto variegata, con un deciso vantaggio degli scettici: 8 argomenti su 22 sono a favore dell'idea che le fusioni o sono inutili (danno risultati che si potrebbero raggiungere con altre strade) o comunque hanno un bilancio costi-benefici sfavorevole, altri 5 aderiscono al concetto che esse sarebbero utili, se non fossero troppo difficili da realizzare, infine, si indicano ben 3 errori procedurali che suonano un po' pretestuosi, dopo anni di esperienza di partizioni territoriali e di incentivi all'associazionismo.

Di contro, le opinioni delle categorie economiche risultano più omogenee e più orientate a vedere gli aspetti positivi delle fusioni: le risorse assicurate dagli incentivi e dalla possibilità di accedere a nuove fonti di finanziamento vengono giudicate molto importanti per lo sviluppo del territorio, mentre altri aspetti positivi vengono individuati anche nella possibilità di avere amministratori più competenti, perché più selezionati, e di rompere legami di conoscenza personale diretta fra amministratori e amministrati che rischiano di scadere in rapporti clientelari (nella letteratura economica il fenomeno è noto come il problema della cattura del regolatore).

Altro punto di divergenza fra rappresentanti delle istituzioni e delle imprese sta nell'individuazione delle cause della difficoltà a realizzare le fusioni: per gli amministratori sono soprattutto i cittadini ad avere paura del cambiamento, perché temono di perdere i servizi di prossimità, mentre per le imprese, sono soprattutto gli amministratori a temere di perdere gli incarichi pubblici e ad alimentare ad arte, pertanto, le paure dei cittadini (Tab. 34).

Tabella 34
FUSIONE DI COMUNI. ARGOMENTI PER CONTENUTO E CATEGORIA DI SOGGETTI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
NON SERVONO				
Le politiche d'area si fanno con la volontà	X			
Non fanno diminuire conflittualità politica	X			
Sono un fenomeno minoritario	X			
Non sono la panacea di tutti i mali	X			
I COSTI SONO MAGGIORI DEI BENEFICI				
Tolgono servizi alle aree decentrate	X			
Tolgono voce alle aree decentrate	X			
Gli incentivi potrebbero non essere sufficienti	X			X
Enti più grandi hanno procedure più complesse	X			X
ERRORI PROCEDURALI				
Vanno fatte solo tra territori omogenei	X			
Vanno fatte su territori non troppo estesi	X			
Vanno fatte solo dopo lunga collaborazione	X			
UTILI, MA DIFFICILI				
Un conto è dirlo e un altro è farle	X			
Servono ai cittadini, ma loro ne hanno paura	X	X		
I cittadini non vedono le opportunità, ma solo i rischi	X			
L'argomento degli incentivi da solo è insufficiente	X			
Fanno paura agli amministratori locali	X	X	X	
UTILI				
Arriverebbero risorse importanti	X		X	
Si spezzerebbero i legami clientelari			X	
Verrebbero selezionati amministratori più preparati			X	
Unico modo per ridurre burocrazia				X
COME REALIZZARLE				
Far maturare l'opinione pubblica	X			
Procedere per gradi, ma tenendo fermo l'obiettivo	X		X	
Introdurre un vincolo normativo	X	X	X	
Decisione dei Consigli Comunali senza referendum	X			
Contare i voti complessivi, sennò decide il piccolo	X			

Fonte: elaborazione FG (ogni argomento è contato una sola volta)

Sulle possibili modifiche future, tese a rendere più facilmente realizzabili le fusioni, infine, gli amministratori indicano un pacchetto ampio di interventi che vanno da quelli di natura più culturale (far maturare l'opinione pubblica) alla modifica della normativa in senso più decisionista; si chiede ad esempio di introdurre un obbligo di fusione sotto una certa taglia demografica, ma anche di togliere l'obbligo di consultare la popolazione residente una volta che le istituzioni di rappresentative abbiano deliberato o, in alternativa, di adottare (in modo stabile) una modalità di conteggio dei voti che tolga peso decisionale alle minoranze troppo esigue.

Imprenditori e dipendenti comunali concentrano invece i loro suggerimenti sull'introduzione di un vincolo normativo stringente.

A questo punto le esperienze dei territori divergono e occorre distinguere tra aree che non hanno promosso referendum sulle fusioni, aree che li hanno promossi, ma in cui sono falliti e aree in cui le fusioni sono state effettivamente realizzate, che hanno dunque competenza anche sulle fasi di costruzione del nuovo Comune.

Nelle prime, le cause della mancata proposta sono riconducibili alla scarsa maturazione locale del dibattito e agli argomenti dello “scetticismo” già evidenziati in tabella 34.

Nelle seconde, invece, è interessante indagare le cause del fallimento della consultazione.

La tabella 35 consente di ricondurre gli argomenti citati alle categorie di intervistati, tuttavia, è interessante guardare innanzitutto proprio alle cause indicate dai diretti interessati, cioè gli amministratori. Tra quelle che riguardano le caratteristiche strutturali degli enti, la più citata è la sproporzione demografica tra le parti, percepita come molto pericolosa dai cittadini del Comune più piccolo, che temono di perdere sia i servizi di prossimità (anche quelli che non rientrano nella competenza del Comune, come la posta, la stazione dei Carabinieri, la scuola primaria), sia la possibilità di esprimere e far valere la loro opinione (il potere di “voice” dell’economia pubblica).

“L’abitante di un comune piccolo pensa: dopo non conteremo più niente, non avremo nemmeno un consigliere a rappresentarci”

“Non è un caso che dopo la fusione sia stato eletto un Sindaco proveniente dal Comune più piccolo, i cittadini sono andati a votare in massa perché avevano paura di non contare più niente”

“Certo è che se dopo la fusione si verificano tagli ai servizi territoriali, anche non di competenza del Comune, questo toglie consenso a tutta l’operazione”.

“Siamo in grado di assicurare ai cittadini che dopo la fusione tra due territori a bassa densità una delle due scuole oggi esistenti non venga cancellata? Che quindi la fusione non finisca per significare meno servizi invece che più servizi?”

Sul fatto che la paura della marginalizzazione sia una reazione spontanea dei cittadini o sia fomentata ad arte dagli amministratori locali che temono di perdere potere esiste, come già più volte evidenziato, una contrapposizione netta tra il punto di vista degli amministratori e quello delle categorie economiche. Queste ultime propendono decisamente per la seconda interpretazione, anche gli amministratori locali, tuttavia, denunciano la difficoltà di raccogliere consenso attorno a proposte di cambiamento.

“Il problema è che si sono fatti avanti i capipopolo che, per tutelare i propri interessi, hanno diffuso la paura tra i cittadini su questioni banali e prive di fondamento: la vecchietta che dovrà andare fino al Comune più grande per ritirare la pensione o per rinnovare la carta d’identità, la sagra di paese che non si farà più e altre banalità del genere”.

“Il problema è che questo tema finisce nella bagarre politica, per cui fra quelli che hanno detto no c’è sicuramente una parte che l’ha detto per convinzione, ma ce n’è anche un’altra che è stata strumentalizzata”.

“La questione delle fusioni si scontra con un problema culturale di fondo: sono finiti i luoghi dove si fa politica vera, cioè si progetta il futuro e si guida il cambiamento, oggi bisogna vedere subito il risultato e questo non facilita il cambiamento”.

“Certe cose non le possiamo dire noi Sindaci da soli, i cittadini non si fidano”.

Tabella 35

LE RAGIONI DEL FALLIMENTO DEL REFERENDUM. ARGOMENTI PER CONTENUTO E CATEGORIA DI SOGGETTI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
SPROPORZIONE DEMOGRAFICA				
I Comuni più piccoli temono di diventare insignificanti	X	X		
I Comuni più piccoli temono di perdere servizi	X			
DISPONIBILITÀ DI RISORSE				
I Comuni più ricchi vogliono far da soli				X
Differenze nel livello di pressione fiscale	X			
PAURE DEI CITTADINI				
I cittadini temono di perdere i servizi	X			
I cittadini temono il cambiamento	X			
RESISTENZE DEGLI AMMINISTRATORI				
I politici temono di perdere il potere		X		
I politici cavalcano le paure dei cittadini		X	X	
ERRORI DI COSTRUZIONE DEL PROGETTO				
Il progetto del nuovo Comune non è chiaro	X	X		
Progetto troppo ambizioso (troppe "teste")				X
Tentativo troppo rischioso (dibattito immaturo)				X
ERRORI DI COMUNICAZIONE				
Comunicazione inefficace sui bisogni quotidiani			X	
Comunicazione centrata solo su riduzione costi				X
Percorso partecipativo insufficiente				X
Assemblee pubbliche poco partecipate	X		X	
ERRORI DI CONTEGGIO DEI VOTI				
Il conteggio per Comune dà troppo potere ai "piccoli"	X			
Non è corretto cambiare le regole dopo le votazioni	X			
Rischio che la normativa cambi ancora	X			

Fonte: elaborazione FG (ogni argomento è contato una sola volta)

Meno conosciute e quindi più interessanti sono le opinioni sulla qualità dei progetti di fusione presentati. Un po' tutti gli interlocutori concordano sul fatto che il progetto dovrebbe essere un vero e proprio studio di fattibilità, progettato nei particolari e dunque indicare esattamente come si intende riorganizzare i servizi, come si intende finanziarli e come si vogliono utilizzare le risorse aggiuntive derivanti dalla fusione. Si riconosce anche che si dovrebbe esplicitare il più possibile il futuro funzionamento dei servizi della quotidianità e l'organizzazione di alcuni eventi "identitari" (ad esempio precisare che la sagra locale rimarrà dove è sempre stata, che il mercato settimanale resterà al suo posto, che il palazzo storico locale potrà ancora essere utilizzato per celebrare i matrimoni e così via).

Alcuni intervistati invitano a elaborare progetti coerenti con il grado di maturazione locale del dibattito, a preferire progetti con pochi interlocutori perché più facili da gestire, a rimandare il referendum se il territorio non è ancora pronto, perché le sconfitte hanno comunque un costo in termini di consenso.

"Bisognava accompagnare la proposta di fusione con un progetto economico dettagliato, del tipo abbiamo 50-70 mila euro, abbiamo queste scuole, come le organizziamo, come liberiamo energie e come le investiamo. Dovevamo dare ai cittadini non solo un'idea astratta, ma un progetto economico e istituzionale, ma di questo non si è fatto niente, si pensava che avendo preso la decisione nei partiti, tutto andasse bene. Certo è che le proposte le devono fare gli amministratori, non i cittadini. Questi ultimi possono interagire, esplicitare le loro preferenze, ma le proposte devono venire dalla classe dirigente, sennò c'è bisogno di un notaio non di un amministratore".

“Solo dopo l’insuccesso del progetto ci siamo accorti che le tematiche sulle quali i cittadini si sono sentiti più in pericolo erano di scarsa rilevanza per non dire banali. Bisognerebbe riuscire a far sapere alla popolazione ciò che davvero succede dopo”.

Le considerazioni sulla qualità della progettazione del nuovo Comune si estendono poi anche alle modalità scelte per la sua comunicazione. Anche qui un punto cruciale sta nel riuscire a comunicare bene cosa succederà ai servizi della quotidianità e nel riuscire a dare “garanzie” in proposito, magari introducendo dei vincoli sull’uso delle risorse o sulla distribuzione territoriale dei servizi. Alcuni intervistati dichiarano che se alcuni vincoli fossero fissati per legge sarebbe un vantaggio, perché sarebbero più credibili.

Infine, l’ultima opinione raccolta riguarda le modalità di conteggio dei voti. Qui l’esperienza regionale sconta un cambiamento in corsa delle regole, a correzione del fenomeno della “dittatura del Comune più piccolo”, ma che ha creato problemi di certezza della normativa. Sul tema si registrano tuttavia opinioni opposte, ci sono amministratori che chiedono di “forzare” insieme ad altri che ritengono che il rispetto della volontà della singola comunità locale sia condizione minima di uno Stato democratico.

“I voti a favore della fusione, a mio parere, vanno contati sull’intero bacino interessato, ma non lo puoi fare dopo le votazioni. Una volta che il cittadino si è espresso va rispettato, se la gente dice di no, va rispettato. È vero, però, che nel conteggio per Comune è il più piccolo, quello che rappresenta meno persone, a tenere in mano la bandierina”.

“Io non sono d’accordo sul fatto che la fusione possa aver luogo anche se gli abitanti di un singolo comune si sono espressi diversamente. Questo mette fine alla democrazia diretta”.

L’esperienza dei Comuni che hanno realizzato la fusione consente infine di raccogliere opinioni sul percorso di costruzione del nuovo ente.

Le opinioni sono riportate con maggiori dettagli nella tabella 36, tuttavia, in breve si può ricordare che i processi di fusione hanno portato certamente dei benefici derivanti dall’unificazione delle funzioni di back office e dalla conseguente liberazione di alcune risorse, oltre che per le cospicue risorse aggiuntive arrivate con i contributi statali e regionali. Ovviamente, i benefici si manifestano con tempi diversi nelle diverse funzioni e la specializzazione obsoleta del personale resta un problema in presenza di un turnover che obbliga a pescare dalla mobilità delle risorse esistenti. La riduzione dell’offerta di servizi territoriali non comunali (ad esempio, chiusura dell’ufficio postale, della stazione dei carabinieri, della scuola primaria, della farmacia, ecc.) in presenza di una fusione di Comuni rischia inoltre di abbassare il consenso attorno all’innovazione istituzionale.

Tabella 36

IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL NUOVO COMUNE. CRITICITÀ E RISULTATI

TEMA	RISULTATO
Benefici della fusione: risparmi	"La fusione ha portato risparmio, a parità di standard quanti-qualitativo dei servizi. Magari questi percorsi si possono fare anche con altre forme associative come una semplice centrale di committenza o con le Unioni, per noi però è stato più facile, perché quando il decisore è unico è più semplice".
Benefici della fusione: tempi di realizzazione	"Abbiamo impiegato un anno e mezzo per rendere le due macchine una unica e per omogeneizzare i servizi. All'inizio è stato faticoso, i benefici emergono solo dopo. Anche se ci sono tempi diversi a seconda dei servizi. Ad esempio, per le gare, per i servizi esternalizzati e per tutti gli acquisti i benefici sono immediati. Per fare un esempio, nel caso della mensa scolastica, fare un unico appalto ci ha permesso di diminuire di 80 centesimi il buono pasto, per una famiglia c'è un risparmio anche di 150 euro l'anno, ora la massima contribuzione per un buono mensa è 4,20 mentre prima era 5,05".
Limiti della fusione: personale	"Nell'ambito delle competenze del personale i benefici sono più difficili e meno immediati perché, come sapete, il personale ha un'età media elevata, ha una resistenza al cambiamento molto forte, quasi una refrattarietà e quindi fondendosi, è vero che puoi specializzare di più le persone, ma è vero anche che sono abituati a delle routine consolidate da molti anni, hanno un'età più alta, sono meno flessibili, meno duttili e quindi non è facile. Il turnover, che è al 100%, sarebbe una vera opportunità se si potesse fare non in mobilità, facendo i concorsi, immettendo quelle energie nuove che farebbero la differenza. Noi, per esempio, volevamo lavorare sui finanziamenti europei, ma con il personale attuale è impossibile e questo vuol dire rinunciare a opportunità enormi".
Limiti della fusione: potere contrattuale	"Forse quando c'erano due teste che andavano a bussare a un ente superiore o alla Regione, a chiedere conto o a proporre di fare dei percorsi era meglio; a essere da soli, non dico che si è più deboli ma è da valutare se sia più forte l'Unione che riesce a mettere insieme 9 sindaci e un unico Comune un po' più grande".
Limiti della fusione: riduzione servizi territoriali	"Pare che siano stati tagliati alcuni servizi non dipendenti dal Comune e che ciò abbia provocato molta delusione, ma bisognerebbe sentire i diretti interessati".
Difficoltà della fusione: rendere visibili i benefici	"Uno dei problemi principali è come rendere visibili e utilizzare al meglio le risorse ottenute con la fusione. Se i contributi li inserisci come una droga nella parte corrente nel bilancio, ad esempio per ridurre le tasse, un giorno finiranno e quindi le dovrai riumentare, anche se si tratta di cifre irrisorie che magari nessuno ha percepito (tipo 14 euro annui di IRPEF), mentre se avevo fatto un'opera pubblica magari avevo la piscina nuova, è un punto che leggo in maniera critica. Gli incentivi servono se sono il moltiplicatore di altre opportunità se servono per creare innovazione, altrimenti sono una droga e ci si troverà male dopo".
Difficoltà della fusione: incertezza contributi	"L'incertezza delle risorse disponibili rende tutto più difficile. E l'incertezza dipende da varie cause. Gli incentivi per la fusione vengono quantificati di anno in anno, fino a metà anno quindi non si sa quante risorse arriveranno, dopodiché ci sono solo sei mesi per spenderle e si sa che i tempi della PA non sono brevi, se devi fare una opera pubblica tra progettartela, fare la gara, affidarla e partire passa più di un anno. Poi ci si mettono anche le regole di bilancio che cambiano continuamente, per esempio, per noi l'essere stati svincolati dal rispetto del patto di stabilità per 5 anni è stato importante, solo che dopo 2 anni hanno vanificato tutto mettendoci il pareggio di bilancio, poi ci si è aggiunto un taglio enorme sulle risorse e quindi buona parte degli incentivi è stata vanificata".
Difficoltà della fusione: commissariamento	"Poi c'è il problema commissario. Per noi è stata un'esperienza deleteria che ha distrutto la partecipazione, proprio nel momento più critico della costruzione del nuovo ente, ci sono stati irrigidimenti quando avevamo bisogno di flessibilità (ad esempio sulla riduzione dell'IRPEF). Oggi questo problema dovrebbe essere stato superato dalla Legge Delrio, che ha stabilito che uno dei due sindaci resta, affiancato da un Commissario".
Strumenti della fusione: percorso partecipativo	"Il percorso partecipativo per noi è stato un punto fondamentale, che ha favorito il successo del referendum. Allo stesso tempo, però, c'è sempre una criticità nel percorso partecipativo, perché si è attivato quel pezzo di popolazione che è già attivo in politica, nelle rappresentanze, quei corpi intermedi che oggi sono sempre meno rappresentativi, per cui non si riesce ad arrivare ai soggetti difficili da avvicinare che sono la maggioranza dei cittadini". "Anche noi facemmo molte azioni di comunicazione, tuttavia non ricordo che venissero partecipate da tante altre persone oltre agli addetti ai lavori. Non è facile coinvolgere i cittadini".
Strumenti della fusione: passaggio in Unione	"Potrebbe essere utile passare dall'Unione per preparare la fusione, io dico anche con una data di scadenza, un arco di anni in cui puoi fare un lavoro sui servizi, sui regolamenti e renderli omogenei, altrimenti dopo la fusione ci vuole un anno solo per questi aspetti. Il passaggio attraverso l'Unione con delle tappe programmate aiuterebbe anche a evitare il commissariamento".
Strumenti della fusione: studi di fattibilità	"Può anche essere utile farsi sostenere con analisi esterne su quali aliquote e quali investimenti muovere, ma devi regalare delle suggestioni ai cittadini per convincerli quindi conta anche il contenimento della pressione fiscale, progettare nuovi servizi, ecc." "Sulle fusioni sarebbe importante che la Regione rendesse obbligatori e finanziasse, più che i percorsi partecipativi, gli studi di fattibilità fatti da esperti esterni. Dovrebbero essere fatti prima di andare a referendum, in modo da inquadrare il percorso da un punto di vista economico, politico e amministrativo, in modo da chiedere il consenso su un progetto concreto".

Fonte: elaborazione FG (ogni argomento è contato una sola volta)

Ci sono poi alcune difficoltà procedurali che potrebbero essere migliorate. Tra i punti critici più citati ci sono l'incertezza in merito ai contributi spettanti (l'entità di quelli statali dipende dalle risorse stanziare e dal numero di fusioni realizzate) e alle norme di bilancio degli enti (finché è stato in vigore, l'esonerazione dal rispetto del patto di stabilità ha agito come stimolo importante), ma anche la fase di commissariamento, che di fatto toglie il controllo sull'ente agli

amministratori locali proprio nella fase più delicata della sua costruzione (la legge Delrio ha tuttavia migliorato questo aspetto). Altra criticità molto citata è la difficoltà a rendere visibile nel bilancio l'utilizzo delle risorse "guadagnate" con la fusione, aspetto cruciale in quanto potrebbe consolidare il consenso attorno all'utilità della riforma. Il consiglio degli amministratori locali in proposito è di preferire interventi ad alta visibilità e con un moltiplicatore potenziale per lo sviluppo locale, come opere pubbliche e/o ampliamento di servizi, piuttosto che riduzioni generalizzate della pressione fiscale che hanno un basso impatto individuale e sono destinate ad essere cancellate con la fine dei contributi.

3.6

Quali incentivi: aggiustamenti e innovazioni

Il tema degli incentivi si presta a opinioni di diverso contenuto; da un lato ci sono i suggerimenti che, partendo dall'esperienza diretta di alcune difficoltà, si orientano su quelli che potremmo definire i miglioramenti incrementali, gli aggiustamenti dell'esistente, dall'altro ci sono quelli che richiedono di introdurre invece modifiche più strutturali, come la previsione di incentivi di natura non monetaria e l'introduzione di vincoli normativi più stringenti (Tab. 37).

Tabella 37
GLI INCENTIVI. ARGOMENTI PER CONTENUTO E CATEGORIA DI SOGGETTI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
INCENTIVI MONETARI				
Incertezza entità incentivi nazionali	X		X	X
Incentivi regionali slegati da popolazione e territorio	X			
Fissare per legge un vincolo di destinazione	X			
Obbligo di destinazione agli investimenti	X			
Incentivare i servizi invece che le funzioni	X			
Calibrare gli incentivi su aree omogenee, bacini utenza	X			
Calibrare gli incentivi sul contenuto innovativo del progetto	X		X	X
Calibrare gli incentivi sul salto di scala realizzato	X			X
Incentivare studi di fattibilità	X		X	
Equiparare incentivi di Unione e Fusione	X			
INCENTIVI NON MONETARI				
Possibilità di turnover non in mobilità	X	X	X	
Possibilità di formazione specialistica (non giuridica)	X	X		
Scuola di governo locale per amministratori (bollino qualità)		X		
Premialità su amministratori e indennità	X			
Consulenza specialistica per reingegnerizzazione	X			
Consulenza specialistica per processi partecipativi				X
Consulenza specialistica per accesso finanziamenti europei				X
Garanzia sulla permanenza dei servizi per un decennio			X	
Operazione culturale regionale di promozione del riformismo	X	X		
VINCOLI NORMATIVI				
Obbligo di fusione sotto una certa dimensione	X	X	X	
Normativa nazionale uguale per tutti (riduce opportunismo)	X	X	X	
Normativa regionale non più punitiva di quella nazionale	X			
Vincolo di rendicontazione delle risorse della fusione				X
STABILITÀ DELLA NORMATIVA				
Non prorogare il termine previsto per le riforme	X	X	X	X
Non modificare le regole di bilancio	X			
SEMPLIFICAZIONE				
Semplificazione della normativa e delle procedure	X	X	X	X

Fonte: elaborazione FG (ogni argomento è contato una sola volta)

Iniziando dalle opinioni del primo gruppo, si registra una certa concordanza degli intervistati sul fatto che gli incentivi monetari ad oggi previsti, pur essendo molto generosi, potrebbero essere disegnati meglio. Il principale difetto di quelli nazionali sta nell'incertezza del loro ammontare effettivo, condizionato sia dallo stanziamento complessivo delle risorse (definito annualmente), sia dal numero di beneficiari (numero di fusioni realizzate), sia infine, dalla tempistica di individuazione delle risorse rispetto a quella di redazione dei bilanci comunali. Per quelli regionali, anch'essi dipendenti dalle risorse complessivamente disponibili, c'è in più il problema di essere stanziati in somma fissa, ovvero in modo del tutto slegato sia dalla popolazione che dall'estensione territoriale degli enti di partenza o di quello di arrivo, in altre parole dai fabbisogni locali. In questo modo, le fusioni sono "un affare" soprattutto per gli enti di dimensione ridotta, che restano comunque piccoli.

Un tema interessante emerso è poi quello che chiede l'introduzione di un vincolo di destinazione, con una preferenza per gli investimenti, delle risorse derivanti dalla fusione, siano essi gli incentivi o le risorse liberate con la realizzazione di economie di scala. Alcuni intervistati ritengono però che il vincolo dovrebbe essere parziale e riguardare solo le risorse derivanti dagli incentivi, per lasciare un margine di autonomia decisionale agli enti locali.

Emerge con forza anche l'idea che gli incentivi dovrebbero essere calibrati sul tasso di innovatività del progetto di realizzazione del nuovo Comune, più che sul raggiungimento di obiettivi formali. Alla base di questa richiesta c'è l'idea che i governi locali (ma anche la pubblica amministrazione complessivamente) abbiano bisogno, come le imprese, di essere sottoposte a periodiche reingegnerizzazioni dei processi produttivi.

"Gli incentivi dovrebbero essere dati (o dati con una premialità) per creare una struttura nuova, con professionalità nuove, processi produttivi nuovi, insomma dovrebbero sostenere una sorta d'incubatore di impresa per l'ente pubblico".

"Il grande strumento d'innovazione della PA è la digitalizzazione, ma questa sconta il percorso professionale degli attuali dipendenti (competenze giuridiche e procedurali). Gli incentivi, io chiederei che fossero messi a disposizione per costruire strumenti adeguati per far lavorare meglio le persone, per rivedere i processi di gestione, l'organizzazione degli atti amministrativi, se pensiamo che usare il computer significhi far fare al documento elettronico lo stesso giro del foglio di carta, non funziona, dobbiamo pensarlo in maniera diversa e premiare le idee innovative. Gli incentivi dovrebbero essere strumentali, finalizzati al contenuto del progetto".

"Io credo che gli incentivi attualmente previsti siano anche sovradimensionati rispetto ai risultati che si possono raggiungere, se dovessi dare un giudizio su quanti soldi pubblici sono stati spesi per fusioni e unioni e su come questi abbiano trasformato realmente la vita di imprese e cittadini direi che molti di questi potevano essere risparmiati. Sono d'accordo con chi dice che serve un progetto innovativo e che gli incentivi devono essere modulati in base al contenuto del progetto, alla sua capacità di innovare sia quantità e qualità di servizi erogati, sia la dotazione di strumenti e professionalità per erogare i servizi. Ad esempio, se fai un progetto di fusione o unione che fa le stesse cose di prima risparmiando qualcosa, ti do il 3%, se invece fai un progetto che consente di modificare il rapporto tra dipendenti e amministratori e tra cittadini e amministratori ti do il 50% e così via. Il problema poi è chi valuta il progetto".

"Per le fusioni gli aiuti previsti mi sembrano perfino eccessivi, soprattutto se queste vengono effettuate dopo un lungo periodo di maturazione e non hanno chissà quale contenuto innovativo".

Passiamo, dunque, alle opinioni del secondo gruppo, iniziando dalle richieste di contributi non monetari.

Molti interlocutori hanno ricordato l'effetto incentivante in passato esercitato dall'esenzione dal rispetto del patto di stabilità e chiedono quindi l'introduzione di incentivi che abbiano lo stesso effetto. I più richiesti sono gli interventi che consentano il ricambio del personale in modo sostanziale, che significa la possibilità di assumere numeri congrui di nuovi dipendenti (per i piccoli il turnover al 100% significa spesso la possibilità di assumere 1 dipendente), ma soprattutto quella di accedere a risorse nuove, evitando dunque l'obbligo di pescare dalla mobilità. Anche le richieste di maggiore formazione per i dipendenti o di poter disporre gratuitamente di consulenti esterni rispondono in realtà al riconoscimento della stessa criticità: l'inadeguatezza delle competenze disponibili.

“Gli incentivi veri dovrebbero essere sblocco del turnover con superamento della mobilità e potenziamento della formazione. La formazione servirebbe anche ai politici, che spesso fanno richieste impossibili, non hanno competenze. Dovremmo introdurre una sorta di bollino di qualità necessario per fare l'amministratore locale”.

“Fare formazione finora ha significato fare un aggiornamento sulla normativa, perché è la cosa più semplice, ma non può più essere così, servono dirigenti in grado di avere una visione strutturale, che sappiano fare i carichi di lavoro, che siano un po' imprenditori”.

“Più che ricevere soldi, mi piacerebbe che la Regione mettesse a disposizione dei team di consulenti per aiutare i territori a crescere, gli incentivi devono essere questi, non soldi tout court, altrimenti si resta nello stesso ragionamento della riduzione dei costi e si arriva poco lontano”.

Altre richieste riguardano l'organizzazione di iniziative di sensibilizzazione al tema della riforma dei governi locali, l'introduzione di vincoli al mantenimento dei servizi esistenti per almeno un decennio e una rivalutazione del ruolo degli amministratori locali, soprattutto attraverso il potenziamento delle indennità.

Gli interventi rimanenti si concentrano sul tema della normativa.

Su questo argomento le richieste più frequenti sono quella di introdurre fusioni obbligatorie sotto una certa dimensione demografica, compito questo che secondo gli intervistati, dovrebbe assumersi il legislatore nazionale più che quello regionale (perché le regole dovrebbero essere “uguali per tutti”) e quella di prevedere tempi e modalità certi per le riforme, ovvero di evitare quel continuo procrastinare che ha caratterizzato la realizzazione dell'obbligo di gestione associata. A fronte di riforme continuamente rinviabili, infatti, aumentano i costi a carico degli innovatori e si crea una situazione di stallo in cui tutti aspettano che sia l'altro a fare la prima mossa (si pensi agli insegnamenti della teoria dei giochi).

3.7

Le aspettative per il futuro

La sensazione di difficoltà e di essere finiti in un vicolo cieco è comune a tutti gli intervistati, anche se per ragioni diverse. Gli amministratori sono sensibili soprattutto al morso della riduzione delle risorse, le imprese invece dichiarano forte preoccupazione per un riformismo affidato solo alla buona volontà e alle capacità di convincimento degli amministratori locali. Per questo sono più spesso le imprese a chiedere un intervento risolutivo esterno, che fissi una volta per tutte obblighi, modalità e tempi certi. È innegabile che la sinergia di intenti che ha caratterizzato lo sviluppo per distretti si è ormai persa.

Da un lato ci sono gli amministratori:

“Senza investimenti nel settore pubblico non si uscirà da questo pantano, gli accorpamenti sono la risposta di un paese in declino. Per avere un futuro servono risorse finanziarie e umane e, per i governi locali, l’obiettivo delle Unioni”.

“Iniziamo a rendere davvero obbligatorie le gestioni associate su bacini ragionevoli e diamo il tempo per maturare alle altre soluzioni”.

Dal lato opposto si schierano le imprese:

“Le imprese ormai non si aspettano più niente da questo sistema amministrativo, quindi o si trova il modo di obbligare gli enti a riformarsi o il sistema produttivo inizierà a regredire”.

4.

I RISULTATI. Le risposte ai quesiti valutativi

4.1

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

Come direbbe la teoria economica dell'innovazione, mentre le gestioni associate gestite con lo strumento debole della convenzione o con quello più strutturato dell'Unione dei Comuni costituiscono un'innovazione incrementale dell'assetto istituzionale, la fusione dei Comuni rappresenta l'innovazione radicale dello stesso, quindi il processo di cambiamento più difficile da realizzare.

In primo luogo, quindi, le fusioni di Comuni realizzate sono poche perché innovare in modo dirimpente è difficile.

Dopodiché possiamo passare ad analizzare più nel dettaglio le singole motivazioni, distinguendo tra quelle di natura più generale e astratta e quelle più operative, attinenti al funzionamento concreto delle politiche di incentivo.

Nel primo gruppo troviamo la contrapposizione tra categorie di opposti: economia vs identità, decentramento vs accentramento, democrazia diretta vs democrazia rappresentativa, sostenibilità economica vs sostenibilità sociale. Il problema di questi dicotomie è che non si pongono il problema di raggiungere un equilibrio di compromesso accettabile fra gli opposti bisogni (ad esempio, ridurre la spesa pubblica garantendo i servizi essenziali anche nei luoghi più decentrati), sono dichiarazioni di principio slegate da ogni riferimento alla realtà. Alcuni intervistati dei focus group hanno richiamato in proposito la presenza di un problema culturale di fondo che riguarda la classi dirigenti in generale (anzi probabilmente con più responsabilità a carico di quelle del livello centrale), ovvero la capacità di creare il necessario consenso attorno alle innovazioni che si ritengono necessarie per il governo del mondo contemporaneo.

In termini più operativi, invece, occorre innanzitutto sottolineare come gli incentivi finanziari previsti abbiano avuto un impatto positivo, sono riusciti a far nascere, infatti, un fenomeno prima inesistente. Secondo molti intervistati, l'effetto sarebbe stato anche maggiore se anche gli elementi di "vincolo" fossero stati sostenuti con maggiore convinzione, ad esempio, evitando di procrastinare all'infinito l'obbligo di realizzare le gestioni associate, oppure evitando di scaricare sulle spalle degli amministratori locali tutto il peso in termini di gestione del consenso che l'innovare indubbiamente comporta. In sostanza, si è detto nelle interviste, alla pubblica amministrazione manca quel vincolo ineludibile che per le imprese è rappresentato dal mercato (le imprese che non innovano escono dal mercato) e che può essere dato soltanto da una normativa chiara e ferma. Dei tre elementi necessari per l'innovazione (incentivi, vincoli e persuasione) per il momento è stato utilizzato solo il primo. La mancanza degli altri due ha, però, indebolito il suo impatto, che pur si è verificato.

Nel merito ancora più specifico del funzionamento degli incentivi, dai focus group sono arrivate indicazioni interessanti. Gli attuali incentivi finanziari sono estremamente generosi (secondo alcuni, perfino troppo) sulla carta, ma incerti nel reale dimensionamento (dipendono da quante risorse vengono stanziare annualmente e da quanti sono i beneficiari), sono indipendenti dalla qualità dell'esito (quanto sarà diverso il nuovo Comune da quelli preesistenti) e, nel caso di quelli regionali, anche slegati da dimensione demografica e territoriale (quindi sono estremamente convenienti per i Comuni piccoli che danno vita a fusioni piccole). Alcuni

suggeriscono che gli incentivi dovrebbero essere in parte erogati direttamente alle imprese e/o ai cittadini e che ciò aiuterebbe a superare lo scetticismo delle comunità locali.

Molto importanti sono ritenuti anche gli incentivi non monetari, a cominciare dal superamento del blocco del turnover del personale dipendente (come in passato è stato importante l'esonero dal rispetto del patto di stabilità). In proposito si chiede, però, di poter derogare dall'obbligo di ricorrere alla mobilità, e quindi di poter assumere personale con competenze più aggiornate e non di contenuto giuridico. I bisogni più sentiti sono quelli di risorse umane in grado di ripensare tutta l'organizzazione dei "processi produttivi" degli enti e di consentire loro l'accesso alle risorse europee.

Altra richiesta frequente è quella di una "rivalutazione" del ruolo degli amministratori locali, soprattutto in termini di indennità riconosciute, in modo da favorire la selezione di personale competente.

4.2

Perché una parte significativa dei processi di fusione non è andata in porto?

In Toscana sono stati realizzati 21 referendum consultivi, di cui 11 hanno avuto esito positivo e 10 negativo. In corsa c'è stato anche un cambiamento nella modalità di conteggio dei voti.

I numeri estremamente piccoli delle consultazioni ad oggi realizzate non consentono di trarre indicazioni affidabili su quali siano i fattori che favoriscono o sfavoriscono l'esito positivo del referendum.

Da un'analisi meramente descrittiva, che mette in relazione l'esito del referendum con alcune caratteristiche dei territori, si evidenziano in realtà comportamenti molto variabili, almeno per le caratteristiche considerate. Anche escludendo i due referendum che hanno riguardato un numero di Comuni superiore a 3 (Casentino e Elba), che possiamo considerare degli *outlier*, non emergono regolarità. Caratteristiche strutturali quali l'estensione territoriale del nuovo Comune, la distanza tra i Comuni di origine, la dimensione demografica di arrivo e il divario dimensionale tra gli enti di partenza o anche comportamenti di spesa, quali il livello di indebitamento, il rapporto tra i livelli di indebitamento, il livello della spesa per funzioni di amministrazione generale non danno origine allo stesso esito nel referendum. Ciò che si può notare è soltanto che nel caso di discordanza di risultato, ovvero quando in un Comune ha vinto in Sì e nell'altro ha vinto il No, è con maggiore frequenza la cittadinanza del Comune più piccolo ad avere votato contro il progetto di fusione, probabilmente per la paura di finire ai margini del nuovo ente. Al contrario, e intuitivamente per la stessa ragione, negli unici due referendum promossi su un numero molto elevato di Comuni (Elba e Casentino), è stato solo il territorio più popoloso o quasi ad avere votato a favore del progetto. Ciò non toglie, tuttavia, che vi siano stati anche casi di Comuni demograficamente sproporzionati (ad esempio Montalcino e S. Giovanni d'Asso) in cui il referendum ha avuto un esito largamente positivo in entrambi gli enti.

Dalle interviste sono emerse in proposito alcune indicazioni di buon senso. Si dice, in sostanza, che progetti di fusione che interessano un numero ridotto di Comuni sono più facilmente gestibili di quelli con un numero maggiore di soggetti (il numero più basso degli attori in gioco rende più semplice raggiungere un accordo; la minore estensione territoriale rende minore il rischio di "allontanamento" del governo locale), che la presenza di enti locali politicamente omogenei, con una lunga storia di cooperazione alle spalle rende più facile il processo, come pure l'organizzazione di percorsi partecipativi accurati è considerato un strumento che facilita il consenso all'operazione, anche se è sempre più difficile coinvolgere i

cittadini. Si noti che a conclusioni simili è arrivata un'indagine sul campo condotta in Veneto e in Emilia Romagna (Casula, 2014).

Molto interessante, infine, l'idea che la proposta di un progetto molto più concreto di nuovo Comune, fondato su un pacchetto di interventi vincolanti e dimensionati dal punto di vista finanziario, possa facilitare l'esito positivo piuttosto che richiami generici al risparmio o alle risorse in arrivo.

In alcuni casi si chiede invece di rivedere in senso più decisionista la normativa in proposito. Secondo alcuni intervistati il parere del Consiglio Comunale dovrebbe sostituire il referendum, oppure i voti dovrebbero essere contati su tutto il territorio complessivamente interessato per evitare di attribuire potere decisionale a gruppi troppo ridotti di cittadini, ma questa regola deve essere fissata chiaramente prima del voto. Altri affermano chiaramente che, sotto una certa soglia dimensionale, dovrebbe essere previsto un obbligo normativo nazionale. Sul tema, però, ci sono molte opinioni diverse, ci sono altri intervistati che ritengono invece necessaria (per garantire il mantenimento della democrazia) la consultazione dei cittadini, il conteggio dei voti per Comune e il rispetto dell'esito. Pur essendo formalmente consultivo, si sostiene, il referendum una volta effettuato crea un risultato che non può essere facilmente ignorato.

Un consenso più trasversale si è registrato invece sulla richiesta di tenere fermi i vincoli e le scadenze per adeguarvisi: la certezza di un obbligo alla gestione associata farebbe crescere, infatti, l'appetibilità di un percorso di fusione spontanea in grado di arrivare a un risultato simile, ma con un pacchetto ricco di agevolazioni. Di contro, la continua posticipazione finisce con il legittimare atteggiamenti attendisti, per cui nessuno si muove perché ci si aspetta che il vincolo non diverrà mai operativo.

Dalle interviste sono emerse molte indicazioni su come una diversa articolazione degli incentivi potrebbe favorire i processi aggregativi. Se il problema fondamentale è superare il timore dei cittadini del Comune più piccolo di finire marginalizzati, è necessario dare maggiori garanzie in questo senso, prevedendo in proposito misure di diversa "intensità": si potrebbe introdurre un vincolo di destinazione per almeno una parte degli incentivi finanziari alla fusione, oppure una parte delle risorse finanziarie potrebbe essere riconvertita in assistenza tecnica specialistica per la redazione di un progetto molto dettagliato del nuovo Comune o ancora si potrebbero prevedere accordi con i soggetti responsabili degli altri servizi territoriali (Posta, Scuola, Carabinieri, ecc.) finalizzati a mantenere l'offerta esistente o a riorganizzarla solo in accordo con la popolazione.

Da notare, infine, la netta contrapposizione tra l'opinione degli amministratori locali e quella dei rappresentanti delle categorie economiche. Mentre i primi sono in generale più propensi a individuare la causa del fallimento del referendum nelle paure dei cittadini, e dunque a chiedere rimedi in proposito, i secondi mostrano una diffusa sfiducia nella capacità dei governi di riformarsi da soli, per iniziativa di quella stessa classe di amministratori locali che viene penalizzata dalla diminuzione del numero di cariche disponibili. A loro parere, quindi, sono soprattutto gli amministratori locali (o almeno una buona parte di essi) ad alimentare le paure, spesso infondate, dei cittadini e chiedono pertanto un intervento esterno, un vincolo normativo certo. Dalle interviste emerge chiaramente la distanza tra la visione degli amministratori e quella delle imprese, gli enti locali nel loro assetto e funzionamento attuali vengono percepiti sempre più dalle imprese non come un "alleato" per la promozione di processi di sviluppo locale, ma come un ostacolo. Si è perso, dunque, quel capitale sociale che è stato uno dei fattori di successo più importanti nel decollo industriale della Terza Italia.

4.3

Come hanno operato i nuovi Comuni nati dalle fusioni?

I primi Comuni ad andare a fusione sono stati dei veri e propri pionieri, hanno percorso una strada non del tutto definita e in gran parte inesplorata. Secondo gli intervistati, il percorso è stato faticoso, ma ha portato risultati positivi, sebbene questi siano stati visibili solo nel medio periodo.

I fattori facilitanti del percorso sono stati l'accordo a monte fra le due amministrazioni, il lungo e curato percorso partecipativo e il passaggio attraverso l'Unione dei Comuni. Ciononostante, il percorso non è stato indolore, nemmeno dal punto di vista politico, tanto è vero che il Sindaco promotore del progetto e candidato alla guida del nuovo Comune non è stato invece riconfermato, secondo gli intervistati proprio perché espressione del "paese più grande" da cui i cittadini della "periferia" si sono voluti difendere.

Dal punto di vista riorganizzativo, poi, le difficoltà sono state molte, perché è stato necessario fondere due macchine amministrative e omogeneizzare i servizi. In alcuni casi i risultati sono emersi velocemente, ad esempio, per la gestione delle gare di appalto, per gli acquisti di beni e per i servizi esternalizzati il nuovo Comune ha significato fin da subito il recupero di economie di gestione, che hanno consentito di ridurre le tariffe (ad esempio è stato ridotto il costo del pasto della mensa scolastica). Altri problemi invece sono rimasti, un punto debole è rappresentato dalle competenze del personale: il nuovo Comune, di fatto eredita le competenze obsolete degli enti precedenti e la possibilità del turnover non risolve il problema, perché obbliga a utilizzare il personale esistente nella PA (procedure di mobilità). L'ambito in cui l'assenza di risorse adeguate è più sentita è la procedura di accesso ai fondi di investimento europei, in generale, comunque, le competenze esistenti sono ritenute troppo spostate sui contenuti giuridici (orientate dunque più al rispetto formale delle procedure che al raggiungimento dei risultati), mentre servirebbero capacità organizzative e competenze statistico-economiche, informatiche e linguistiche. La macchina amministrativa comunale, insomma, pur avendo una finalità sociale (fornire servizi alla comunità locale) deve assomigliare sempre più a un'impresa nella sua organizzazione interna, perché la scarsità di risorse e la stagnazione economica non rendono più sostenibili processi inefficienti e inefficaci.

Nei focus group sono stati segnalati anche alcuni aspetti procedurali e normativi che hanno reso più difficile la costruzione del nuovo Comune. In primo luogo, la gestione commissariale (ora rivista dalla Legge Delrio, che prevede l'affiancamento con il Sindaco) che ha sottratto al nuovo ente quella flessibilità di cui c'è bisogno in fase di riorganizzazione e poi l'instabilità delle leggi di bilancio (superamento del patto di stabilità e sostituzione con il criterio del pareggio; modifiche contraddittorie del prelievo immobiliare, entrata fondamentale per il governo locale; tagli di spesa generalizzati), che hanno minato la certezza delle risorse su cui poter contare. Anche gli stessi inventivi a favore della fusione, come già ricordato, hanno il difetto di essere fortemente incerti, sia perché la loro dimensione effettiva cambia di anno in anno, sia perché essi vengono concretamente quantificati ed erogati con tempi incompatibili con la formazione del bilancio comunale: sono risorse che si rendono disponibili solo verso metà anno e che devono essere impegnate con tempi molto brevi (6 mesi).

Dalle esperienze fatte emergono anche indicazioni circa l'utilizzo delle risorse derivanti dagli incentivi. Il consiglio è di utilizzare le risorse aggiuntive, che sono molte ma destinate ad esaurirsi dopo 10 anni, sul lato degli investimenti piuttosto che sulla spesa corrente. Gli investimenti hanno il vantaggio di avere un effetto moltiplicatore potenziale e di essere molto visibili, ciò rende dunque anche più semplice accrescere il consenso attorno all'operazione. Al contrario, le riduzioni della pressione fiscale, se rivolte a tutti i cittadini risultano di entità

troppo ridotta per essere percepite e sono destinate ad essere revocate una volta finiti gli incentivi. Alcuni esempi di utilizzo sono i seguenti: manutenzione ordinaria e adeguamento sismico degli edifici scolastici e di altri edifici o spazi pubblici, realizzazione di attrezzature sportive, centri culturali e di socializzazione, prolungamento del servizio scolastico con attività pomeridiane, ecc.

Un suggerimento emerso con forza dai focus group è quello di trovare un modo di rendicontazione contabile che faccia emergere molto chiaramente nel bilancio comunale quali sono le risorse “guadagnate” con la fusione e come vengono utilizzate. Questa operazione, oltre a rispondere ad un criterio di trasparenza, è in grado di accrescere il consenso attorno all’operazione. Di contro, come già più volte ricordato, una riduzione di servizi, anche non comunali, tradizionalmente presenti rischia di provocare una perdita di consenso molto forte, occorrerebbe dunque prendere accordi sul tema prima di procedere con la fusione.

4.4

Nelle altre regioni i risultati conseguiti sono simili al caso toscano?

Le fusioni realizzate hanno interessato principalmente le regioni settentrionali (Trentino Alto Adige e Lombardia, ma molto meno Piemonte, Veneto e Friuli Venezia Giulia), in cui il problema della frammentazione comunale è molto più presente; tra le regioni Centro settentrionali e centrali, Toscana, Emilia Romagna e Marche sono stati, nell’ordine, i territori più attivi, mentre al Sud il fenomeno è inesistente. I numeri complessivi delle fusioni realizzate restano comunque molto piccoli: 82 fusioni in Italia dal 1995 al 2017 (73, se contate dal 2013).

Pur con tutta la precauzione che richiede l’analisi di un numero di casi estremamente ridotto, da un confronto fra il numero dei referendum promossi e quello delle fusioni realizzate emerge che in media circa la metà delle consultazioni ottiene un esito positivo, senza grande variabilità tra le regioni. La Toscana, dunque, è in linea con quanto accaduto altrove.

Dall’analisi dei casi successo, in particolare dei 37 nuovi Comuni beneficiari dei finanziamenti statali del 2016, si ricava che di solito si tratta di fusioni di coppie di enti (22 sono il risultato della fusione di 2 enti preesistenti, 6 della fusione di 3 enti, 2 di 4 e uno solo di 5), che raggiungono una dimensione demografica modesta (in 17 casi su 38 i nuovi Comuni restano sotto i 5mila abitanti, i casi salgono a 30 su 38 se la soglia demografica viene alzata a 10mila abitanti; solo in 2 casi si arriva a una popolazione superiore a 20mila abitanti).

Un tratto comune alle regioni in cui il fenomeno delle fusioni ha iniziato a manifestarsi, è quello dell’avvio di un dibattito sui fattori che le favoriscono o le frenano, che spesso ha portato a modifiche della normativa o dei regolamenti sia sulla procedura di richiesta del referendum, che sull’interpretazione del suo esito, per arrivare a strategie di ridisegno e potenziamento degli incentivi, anche non economici.

Spesso le Regioni hanno dovuto rivedere, adeguandole al livello locale, le norme sui soggetti cui è riconosciuta l’iniziativa legislativa, alcune hanno poi rivisto la disciplina del referendum in senso più favorevole ai processi di fusione, ad esempio, rimuovendo il quorum di partecipazione richiesto (come avvenuto in Veneto nel 2013) o passando dal conteggio dei voti per singolo Comune a quello su tutto il territorio interessato dal progetto (Emilia Romagna e Toscana). La prima modalità di conteggio resta però la più diffusa. In alcuni casi, tuttavia, si tiene conto anche del voto espresso dal Consiglio Comunale, che non a caso è organo di rappresentanza della comunità locale: in Friuli Venezia Giulia, ad esempio, il conteggio dei voti avviene per Comune, solo laddove il Consiglio Comunale si è espresso contro il progetto di fusione. In altri

casi, come in Lombardia, è previsto un referendum semplificato in caso di un numero di elettori da consultare estremamente basso.

Infine, per quanto riguarda gli incentivi, le Regioni in genere prevedono dei contributi finanziari da erogare ai Comuni andati a fusione, accompagnati da altre premialità.

Per i primi i modelli regionali sono abbastanza vari: l'Emilia Romagna, ad esempio, differenzia il livello di incentivazione fra fusioni ordinarie (che restano sotto i 5mila abitanti) e fusioni prioritarie e lega comunque gli importi a popolazione e territorio del Comune di arrivo; la Toscana, invece, è partita con una contribuzione in somma fissa per ciascun Comune, che successivamente è stata graduata sulla base delle caratteristiche del nuovo Comune (a fusioni più estese corrispondono benefici maggiori), qui i benefici regionali sono previsti per 5 anni, mentre in Veneto sono triennali e comunque graduati in base a numero di Comuni coinvolti, popolazione interessata e livello di spesa corrente precedente alla fusione; in Trentino Alto Adige una recente modifica ha previsto che gli incentivi regionali saranno erogati soltanto alle fusioni di Comuni e non più alle Unioni.

Per i secondi, le misure più diffuse sono la previsione di premialità nell'accesso alle altre risorse regionali (a partire dai fondi europei), alcuni vantaggi legati al funzionamento della finanza locale, come l'esclusione dall'applicazione delle regole del pareggio di bilancio, il riconoscimento di una priorità nell'assegnazione degli spazi finanziari regionali, l'esclusione dall'assoggettamento alla centrale di committenza (è il caso del Veneto), fino alla previsione di agevolazioni fiscali per i residenti sulle addizionali regionali e sulle tasse di concessione regionali (Piemonte).

Un confronto più esaustivo richiederebbe una ricerca molto più approfondita sulla normativa e i regolamenti delle diverse Regioni (compito che potrebbe essere utilmente svolto dall'ANCI), tuttavia è evidente che i territori in cui le fusioni hanno iniziato a manifestarsi stanno a poco a poco modificando i loro "strumenti" in senso favorevole al fenomeno emergente. Questo riformismo, pur positivo, incontra un limite fondamentale: resta troppo debole rispetto a quelli che sarebbero gli obiettivi ideali della riorganizzazione istituzionale locale (circa 80 fusioni su un totale di 8mila Comuni, con un impegno importante di risorse, è un risultato estremamente modesto) e ha bisogno di essere reso più efficace con un rafforzamento delle altre due linee di azione, la previsione di vincoli cogenti alla riorganizzazione e la promozione, da parte dei livelli più alti di governo, di un'operazione culturale di grande respiro tesa a creare consenso attorno alle necessarie riforme.

BIBLIOGRAFIA

- AHREND R., FARCHY E., KAPLANIS I. AND LEMBCKE A.C. (2014), *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD Regional Development Working Papers, n. 5, OECD Publishing, Paris
- ANDREWS R. AND BOYNE G.A. (2009), "Size, Structure and Administrative Overheads: an Empirical Analysis of English Local Authorities", *Urban studies*, vol. 46, n. 4, pp. 739-759
- ARRIGHETTI A. SERAVALLI G. (a cura di) (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma
- ASSOCIAZIONE TERRE COMUNI (2015), *Le fusioni di Comuni in Toscana: una chiave di lettura*, <http://www.terrecomuni.org>
- BAGNASCO A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna
- BARTOLINI D. (2015), *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*, OECD Regional Development Working Papers, n. 2, OECD Publishing, Paris
- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G. (2005) (a cura di), *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, ASTRID, Firenze
- BECATTINI G. (a cura di) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Guaraldi-IRPET, Firenze
- BOSCH N., SOLÉ-OLLÉ A. (2011), "Fiscal crisis and the reform of local government", in *IEB's Report on Fiscal Federalism*, <http://www.ieb.ub.edu/>
- CALAFATI A.G. (2009), *Economie in cerca di città: la questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma
- CAMERA DEI DEPUTATI - I° COMMISSIONE (2016), *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, <http://www.camera.it/>
- CASULA M. (2014), "Il nuovo associazionismo intercomunale. Politiche regionali a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna", *Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp. 667-697
- CESTARI A., DALLA TORRE., FAVARETTO A. (2017), "Fusioni di Comuni: quando il territorio si riforma da solo", *Lavoce.info*, 24 febbraio
- CNA - SINTESI CENTRO STUDI (2016), *Fusioni di Comuni: prospettive per la Toscana*, <http://www.cna.it/>
- CONSIGLIO REGIONALE TOSCANO (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 sull'attuazione delle politiche regionali, n. 24
- COPPOLA F. DI STEFANO R. (2016), *Fusione dei Comuni: opportunità ancora da cogliere?*, paper presentato alla XXXVII Conferenza Aisre, Ancona 20-22 settembre
- CAVALLI D. (2016), *Le fusioni di Comuni in Lombardia. Ruolo dei sindaci e processi politici e identitari*, paper presentato alla XXXVII Conferenza annuale AISRe, Ancona, 20-22 Settembre
- DE DONNO M. (2015), *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, ASTRID, Firenze
- FELICE E. (2015), *Ascesa e Declino. Storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna

- FILIPPINI R., MAGLIERI A. (2015), “Il procedimento legislativo di fusione nelle leggi regionali”, *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, pp. 313-329
- FIORILLO F. POLA (2005), *Forme di incentivo all'associazionismo*, SIEP Working paper, n. 466
- FUÀ G. (1983), “L'industrializzazione del Nord Est e del Centro”, in FUÀ G. e ZACCHIA C. (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, il Mulino, Bologna
- FRASCHINI A., OSCULATI F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Università del Piemonte Orientale- Dipartimento di politiche pubbliche e scelte collettive POLIS, Working paper n. 71
- GIARDA P. (a cura di) (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, Relazione al Consiglio dei Ministri
- IHLANFELDT K.R. (2006), “Introduction: State and Local Government. Regulation and Economic Development”, *Journal of Regional Sciences*, vol. 46, n. 1
- IOMMI S. (2013a), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze
- IOMMI S. (2013b), “Dimensione degli enti locali e offerta di servizi pubblici: i costi di un assetto obsoleto”, in FRATESI U. PELLEGRINI G. (a cura di). *Territorio, istituzioni e crescita*, Franco Angeli, Milano
- IOMMI S., MARINARI D. (2016), “Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali”, *Economia Pubblica - Italian Journal of Public Economic*, n.1, pp. 107-136
- IOMMI S., MARINARI D. (2017), “The Avoidable Costs of Local Governments' Fragmentation. An Empirical analysis of Italian Municipalities”, *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, vol. 16, n. 1, pp. 31-52
- IVALDI G., MARINUZZI G., QUINTILIANI F., TORTORELLA W. (2016), *Le Unioni di Comuni in Italia: efficienti a quali condizioni?*, paper presentato alla XXXVII Conferenza Aisre, Ancona 20-22 settembre
- KALSET J. AND RATTSSØ J. (1995), “Spending and Overspending in Local Government Administration: a Minimum Requirement Approach applied to Norway”, *European Journal of Political Economy*, n. 11, pp. 239-251
- ONIDA F. (2004), *Se il piccolo non cresce. Piccole e medie imprese in affanno*, Il Mulino, Bologna
- PACELLA R., MILANETTI G., VERDE G. (2015), *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, Ministero dell'Interno
- PETRETTO A. (2008), “La riforma della PA in Italia secondo un approccio Industrial Organization”, *Mercato, concorrenza e regole*, vol. X, n. 1, pp. 87-115
- PINI G. (2006), “Qualità delle regole e sviluppo locale”, *Economia, società e istituzioni*, n. 2, pp. 111-206
- PIZZETTI F. (2008), “Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature”, in FORMICONI D. (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, EDK, Rimini
- REGIONE TOSCANA (2010), *Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 nel triennio 2007-2009*
- SALVATO M. (2015), *La gestione associata delle funzioni comunali: vincoli e opportunità*, Intervento presentato all'Università di Padova, 9 febbraio
- XILO G. (2014), *Associazionismo intercomunale ed unioni di comuni Il governo politico ed il governo dei servizi*, intervento al seminario FORMEZ, febbraio-marzo