

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

**Le politiche della
Regione Toscana a favore
dei comuni disagiati:
il caso della L.R. 39/04**

**REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale**

1
2008 **STUDI PER IL
CONSIGLIO**

RICONOSCIMENTI

La ricerca, coordinata da Stefania Lorenzini, è stata svolta da Filippo Tosi e da Simona Bindi (cap. 1) in stretta collaborazione con Luciano Moretti del Consiglio Regionale della Toscana. Si ringraziano Luigi Izzi, Mauro Trotta, Annalisa Carrera (Giunta Regionale della Toscana - Settore Affari Istituzionali e delle Autonomie Locali) per i contributi in fase di realizzazione della ricerca, tutti i comuni intervistati per la disponibilità dimostrata, Matteo Galassi (IRPET) per la gestione dei questionari.

L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.

La ricerca è disponibile su Internet nel sito IRPET: <http://www.irpet.it>

Indice

	PREMESSA
5	<i>Il dibattito sui piccoli comuni disagiati</i>
	INTRODUZIONE
7	<i>Gli interventi della Regione Toscana a favore dei piccoli comuni e lo scopo della ricerca</i>
11	1. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA L.R. 39/04
11	1.1 Gli obiettivi e gli interventi promossi dalla legge 39/04
12	1.2 I contributi annuali
23	1.3 Il Fondo di rotazione
27	1.4 Gli interventi di orientamento delle politiche pubbliche regionali
33	2. L'INDIVIDUAZIONE DEI COMUNI DISAGIATI
33	2.1 L'Indicatore Unico di Disagio (IUD): metodo di costruzione e finalità
38	2.2 Applicazioni alternative dello IUD: graduatorie a confronto
43	2.3 L'aggiornamento delle variabili
44	2.4 La capacità dell'indicatore di stimare il disagio: studio di casi particolari
51	2.5 Considerazioni conclusive
53	3. L'EFFICACIA DEGLI INTERVENTI DELLA L.R. 39/04
53	3.1 Il questionario
53	3.2 La rappresentatività dell'indagine
57	3.3 L'efficacia delle politiche pubbliche regionali attivate dalla L.R. 39/04
61	3.4 I contributi annuali
64	3.5 Il Fondo di rotazione
69	CONCLUSIONI
	APPENDICE I
73	<i>Stralci di maggior interesse delle graduatorie ottenute con le simulazioni</i>
	APPENDICE II
81	<i>Modalità di individuazione del correttore demografico: una proposta alternativa</i>
	APPENDICE III
83	<i>Questionario</i>

PREMESSA

Il dibattito sui piccoli comuni disagiati

In Italia sono presenti numerosi comuni di piccola dimensione demografica e territoriale, che spesso si trovano in condizione di disagio derivante dalla mancata o inefficiente fornitura di servizi pubblici indispensabili e meritori. Questa situazione di ampia diffusione della popolazione sul territorio e di elevata frammentazione istituzionale, da una parte genera certamente dei costi aggiuntivi per la collettività ma dall'altra può essere essa stessa una opportunità di sviluppo economico. Se il dibattito relativo al tema in questione ancora non è giunto ad una conclusione generalmente condivisa riguardo a quale dei due elementi è maggiormente significativo e, rispettivamente, da contrastare o valorizzare, è opinione diffusa che in ogni caso sono molte le politiche (e le risorse) da mettere in azione per giungere alla situazione desiderata. In ogni caso la discussione non può esimersi dall'affrontare il problema, attualmente molto rilevante, relativo al come sostenere le persone che abitano tali territori, affinché si possa garantire per tutti il raggiungimento di un livello di benessere accettabile e quanto più uniforme possibile sul territorio.

A livello nazionale, si contrappongono due impostazioni differenti che sono riconducibili essenzialmente al disegno di legge Realacci attualmente in discussione in Parlamento, e l'impianto normativo predisposto dalla Regione Toscana di cui la Legge regionale 39/2004 (oggetto della ricerca) occupa un posto di assoluto rilievo.

La disegno di legge Realacci parte dai presupposti che l'Italia presenta una armonica distribuzione sul territorio che da una parte ne garantisce la manutenzione e dall'altra rappresenta una opportunità di sviluppo economico. Questa situazione, presente storicamente in Italia, rischia oggi di essere seriamente compromessa a causa del progressivo spopolamento che è stato in atto in particolare nel dopoguerra, ma che è attivo anche oggi, di varie aree del Paese. Tutto questo fa emergere dunque con forza il problema del "disagio abitativo" delle persone che abitano tali territori, che da una parte si trovano in difficoltà per la carenza e l'inefficienza dei servizi pubblici loro forniti, mentre dall'altra possono essere gli artefici dello sviluppo del territorio a patto che ne vengano valorizzate le caratteristiche con opportune politiche. La logica conseguenza di questo approccio è che il piccolo comune, elemento al quale oggi si riconduce il disagio, non solo non costituisce parte del problema, ma è anche di per se una risorsa da tutelare, mantenere e incentivare, attraverso la fornitura di servizi e aiuti che rendano maggiormente "conveniente" abitare nei territori in questione. Due sono i principali aspetti critici, che riprenderemo tra breve, che emergono da questa impostazione: la tendenziale identificazione tra disagio e dimensione demografica e l'effetto frenante delle politiche attivate rispetto al processo di incentivazione alle gestioni associate¹.

La legge 39/2004 della Regione Toscana, e le altre leggi regionali alla quale essa si collega (in particolare la L.R. 40/01), si basa invece su un approccio differente. Si parte infatti dal presupposto che sia necessario individuare il disagio (relativo) di un territorio non solo sulla base della dimensione demografica o territoriale ma anche tenendo in considerazione altri fattori che contribuiscono a generare il disagio. Si procede dunque a cambiare la logica di individuazione del disagio della Realacci: non è la piccola dimensione che implica necessariamente il disagio², ma è il combinarsi di un numero più elevato di elementi a identificare le situazioni di maggior difficoltà. Inoltre, suffragato anche dal fatto che gran parte dei comuni disagiati risultanti da questo processo di individuazione sono effettivamente quelli di minore dimensione demografica, si concepisce anche il fatto che non necessariamente la struttura dei piccoli comuni è quella adeguata per la fornitura dei servizi indispensabili. Data la diversità nell'approccio, è chiaro che risultano differenti anche le politiche di sostegno messe in atto, dato che

¹ Il testo del Ddl Realacci a cui ci si riferisce è principalmente l'AC-15. Va però sottolineato che tale testo è stato approvato dalla Camera dei deputati come T.U. insieme all'AC-1752 e all'AC-1964. Il testo risultante, oggi all'esame del Senato (AS-1516), sembra migliore per quanto riguarda l'aspetto di identificazione del disagio, ma non relativamente alle modalità di incentivazione dei piccoli comuni. Va inoltre precisato che è attualmente all'esame del Senato anche un ulteriore Ddl (di iniziativa del senatore Bianco) riguardante il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni. Le peculiarità del Ddl Bianco, relativamente ai due temi di possibile contrasto con la concezione della L.R. 39/04, sono da ricercarsi in una significativa inclinazione nell'incentivare le gestioni disestate, e in una blanda identificazione dei comuni disagiati (da definire completamente con un decreto attuativo). In ogni caso, dato il vivace dibattito in corso sul tema in questione, non sono certamente da escludere ulteriori modifiche ai due testi prima che si giunga alla definitiva approvazione di una legge nazionale sui piccoli comuni disagiati.

² Più precisamente il Ddl Realacci identifica come piccoli comuni (art. 2 c. 1) gli enti con popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti che siano in una delle seguenti condizioni: "collocati in aree territorialmente disestate", in situazione di "marginalità culturale, economica e sociale", "caratterizzati da difficoltà di comunicazione ed estrema perifericità". Si nota come i criteri siano notevolmente ampi, tali da far rientrare tendenzialmente tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti. I comuni così identificati sono poi i destinatari degli aiuti previsti dal Ddl a patto che in essi non "si registri una elevata densità di attività economiche" (art. 2 c. 2). Si nota anche in questo caso che, se non si procede ad una restrizione e più puntuale definizione del criterio, gran parte dei piccoli comuni rientrano tra i beneficiari.

con la L.R. 39/04 (e ancor di più con la L.R. 40/01) si aiutano i comuni disagiati a patto che essi stiano svolgendo delle funzioni in maniera associata con altri Enti locali. La concezione alla base degli interventi è infatti quella che il bacino territoriale e di utenza entro il quale vengono erogati i servizi sia generalmente inferiore a quello ottimale, generando così l'inefficienza e l'inadeguatezza degli stessi. Secondo questo approccio il disagio si risolve dunque incentivando le gestioni associate e orientando le politiche pubbliche nei confronti dei territori disagiati preventivamente individuati.

È utile valutare quali potrebbero essere le conseguenze dell'approvazione da parte del Parlamento della proposta di legge Realacci sull'impianto normativo predisposto dalla Regione Toscana nel quale la L.R. 39/04 occupa un posto di rilievo. Senza entrare in aspetti strettamente giuridici, data la diversità di approccio non è difficile immaginare la difficoltà di coesistenza delle due leggi. In particolare è prevedibile che emergano due ordini di problemi:

- si avrebbero infatti due diverse concezioni del disagio e due diverse modalità di individuazione dello stesso, generando potenzialmente delle situazioni paradossali;
- ci sarebbero contraddizioni riguardo alle politiche messe in atto. Da una parte infatti la Realacci, incentivando i piccoli comuni, non risulterebbe neutrale, ma anzi danneggerebbe, le politiche di incentivazione delle gestioni associate promosse dalla L.R. 39/04 (e dalla L.R. 40/01).

Il sintetico resoconto appena presentato ha lo scopo di inquadrare il contesto nel quale si inserisce la presente ricerca riguardante l'impianto di aiuti ai comuni disagiati messo in pratica dalla L.R. 39/04. Tuttavia il dibattito presente attualmente sul tema in questione è destinato a proseguire. Al momento risulta difficile effettuare delle previsioni riguardo a quali esiti esso porterà, che potrebbero essere estremamente rilevanti sia riguardo alla L.R. 39/04 e sia, ovviamente, sul senso e sull'utilità futuri di questa ricerca.

INTRODUZIONE

Gli interventi della Regione Toscana a favore dei piccoli comuni e lo scopo della ricerca

I piccoli comuni hanno costituito in questi ultimi anni un punto centrale di riferimento degli interventi normativi attuati dalla Regione Toscana. Ciò deriva dal fatto che essi, pur rappresentando complessivamente una modesta parte della popolazione toscana, rivestono un ruolo importante nell'economia, nella vita sociale e nelle tradizioni della regione.

L'obiettivo principale delle politiche regionali è quello di attuare un percorso volto alla valorizzazione e allo sviluppo di questi comuni per consentire loro di rispondere in maniera più adeguata alle esigenze della popolazione locale, riducendo i fattori di disagio e le difficoltà di accesso ai servizi che solitamente interessano i piccoli centri più che i grandi centri urbani.

Attualmente sono previsti due principali filoni di intervento regionale:

1. il primo, che vede il suo fulcro nella L.R. 39/04, è rivolto ai piccoli comuni che si trovano in una condizione di disagio, definita ricorrendo all'Indicatore Unico di Disagio (IUD);
2. il secondo, basato sulla L.R. 40/01, si rivolge allo sviluppo e alla promozione dei servizi pubblici locali dei piccoli comuni.

Con la prima tipologia di intervento (che costituisce l'oggetto centrale di questo lavoro), si prevede una serie di interventi finanziari volti a sostenere lo sviluppo della vita sociale e il miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa dei piccoli comuni.

Con la seconda tipologia di intervento, l'attenzione si concentra sul miglioramento dell'efficacia ed efficienza dei servizi/funzioni comunali di tutti i comuni toscani, ma con particolare riguardo a quelli di piccole dimensioni. Infatti, una delle cause di inefficienza della prestazione dei servizi pubblici locali deriva infatti dall'inadeguatezza delle dimensioni amministrative dei comuni: i servizi e le funzioni sono erogati in una dimensione che corrisponde a quella in cui si sono definiti gli enti locali che non necessariamente è anche quella più adeguata al loro esercizio. Spesso, nei comuni troppo piccoli (o troppo grandi) si verificano delle diseconomie di scala dovute ad un uso non razionale delle risorse disponibili, con la conseguenza che i comuni sono costretti a concentrare le risorse sull'erogazione di servizi indispensabili, a scapito però di altri ugualmente fondamentali per lo sviluppo della comunità locale (si pensi, ad esempio, ai servizi cosiddetti meritori, quali quelli sociali, culturali, ecc.). La riorganizzazione dei servizi è pertanto diretta all'individuazione di una dimensione territoriale adeguata per la loro gestione che viene individuata nel *livello ottimale*. Il territorio toscano è stato pertanto suddiviso in tanti *livelli ottimali*, costituiti all'interno di più ampi ambiti territoriali, accomunati da analoghe caratteristiche fisiche, economiche e sociali e corrispondenti alle comunità montane, alle zone socio-sanitarie, ai sistemi economici locali, ai circondari. In ogni livello ottimale, più comuni si sono associati per gestire congiuntamente vari servizi e funzioni comunali secondo le forme associative previste dalla legge regionale 40/01³.

Sia per la L.R. 40/01 che per la L.R. 39/04, l'intervento della Regione si sostanzia nell'erogazione di contributi economici a cadenza periodica e nella costituzione di un fondo destinato al finanziamento della progettualità dei piccoli comuni.

Un elemento significativo della politica regionale, che è necessario sottolineare, è dato dal raggiungimento di una integrazione trasversale tra i due provvedimenti normativi citati, che si concretizza nella possibilità per i piccoli comuni di accedere ai contributi provenienti contemporaneamente da più ambiti normativi. Unica condizione è il rispetto dei requisiti richiesti dalla legge, che sostanzialmente sono di due tipi:

- l'appartenenza del comune a un livello ottimale in cui sono state attivate gestioni associate in base alla L.R. 40/01;
- l'essere posizionati nella parte iniziale della graduatoria regionale del disagio (in altri termini, avere un elevato indice di disagio) di cui alla L.R. 39/04.

Per fare un esempio concreto, un comune, per accedere ai contributi della L.R. 40/01 deve rientrare in un livello ottimale e aver attivato gestioni associate di servizi/funzioni comunali; se poi questo comune occupa una posizione elevata nella graduatoria di disagio riceverà anche i contributi annuali in base alla L.R. 39/04. Pertanto, i due interventi normativi citati sono strettamente concatenati tra loro, poiché quello della L.R. 39/04 pone come presupposto per l'accesso ai contributi, l'esistenza del requisito indicato dalla L.R. 40/01.

Inoltre, l'integrazione delle politiche regionali volte a favorire lo sviluppo delle piccole comunità locali non si esaurisce qui ma riguarda, oltre ai due interventi normativi citati, altri operanti in più specifici

³ Le forme associative possibili previste sono la convenzione/delega: a uno dei comuni del livello ottimale, al consorzio, alla comunità montana, al circondario.

settori di intervento. La L.R. 39/04 e la L.R. 40/01, infatti, svolgono un importante ruolo di orientamento delle politiche pubbliche operanti in altri specifici settori normativi regionali, tanto che sono state apportate alcune modifiche normative volte a stabilire che la graduatoria fondata sullo IUD costituisce la via prioritaria per l'accesso ai contributi provenienti da vari ambiti di intervento.

Più nei dettagli, rinviando per l'analisi dei collegamenti normativi tra la L.R. 39/04 e altri settori al paragrafo 1.4, la L.R. 40/01 si integra con le scelte politiche effettuate in vari settori di intervento regionale, quali:

- quello sociale, disciplinato dalla L.R. 41/05 (che ha abrogato la L.R. 72/97) che prevede l'incentivazione, mediante una quota del fondo sociale regionale determinata dal piano integrato sociale, delle gestioni associate realizzate nelle zone-distretto e nei livelli ottimali attivati in base alla L.R. 40/01 e svolti in forma associata in coerenza con la programmazione di tale ambito zonale;
- quello in materia di informazione e comunicazione dalla L.R. 22/02 che prevede l'incentivazione, mediante fondi resi disponibili sulla base del piano triennale 2003-2005 stabilito dalla deliberazione consiliare 22/03, della gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico esistenti nei livelli ottimali stabiliti dalla L.R. 40/01;
- quello relativo al finanziamento degli interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza in base alla L.R. 38/01.

Complessivamente, i contributi erogati ai livelli ottimali in base ai provvedimenti normativi fin qui citati per gli anni 2002-2006, ammontano a 23.212.522 euro, ripartiti come mostrato nella tabella 1.

Nel quadro di interventi e strumenti predisposti dalla Regione Toscana appena descritto, la presente ricerca affronta il tema dell'impianto di aiuti previsto dalla L.R. 39/04 al fine di cogliere i punti di forza e quelli, invece, caratterizzati da maggior criticità per poter stimolare delle riflessioni e un dibattito capace di condurre alla predisposizione di strumenti ed interventi quanto più efficienti ed efficaci possibile.

Tabella 1
CONTRIBUTI CONCESSI NEL PERIODO 2002-2006 PER LIVELLO OTTIMALE ALLE FORME ASSOCIATIVE (IN EURO)

Livello ottimale	Totale contributi						
	L.R.39/2004	L.R. 40/2001	L.R. 72/97	L.R. 22/2002	L.R. 38/2001	concessi	
1	Lunigiana	719.794	906.760	-	-	-	1.339.336
2	Garfagnana nord	697.815	621.202	-	-	10.714	1.329.731
3	Garfagnana sud	437.432	731.668	13.000	-	10.124	1.192.224
4	Media Valle del Serchio	127.292	549.577	59.920	-	7.143	743.932
5	Valdarno inferiore	-	165.949	-	-	7.143	173.092
6	Valdera	155.070	612.471	13.000	-	10.714	791.255
7	Alta Val di Cecina	232.605	229.324	13.000	-	-	474.929
8	Bassa Val di Cecina	199.029	263.502	-	-	-	462.531
9	Circondario Val di Cornia	77.535	418.648	-	-	-	496.183
10	Isola d'Elba	77.535	503.379	-	-	-	580.914
11	Val di Pecora	-	224.509	-	-	-	224.509
12	Colline metallifere	155.070	351.673	-	29.609	-	536.353
13	Colline del Fiora	155.070	270.826	-	7.813	-	433.708
14	Amiata Grossetano	542.745	738.839	161.440	-	-	1.443.024
15	Cetona	155.070	570.886	-	-	-	725.956
16	Amiata Val d'Orcia	155.070	572.171	40.000	-	10.714	777.955
17	Chianti Senese	77.535	348.723	49.920	21.797	-	497.975
18	Val di Merse	310.140	398.557	30.000	13.984	-	752.682
19	Alta Val di Chiana Senese	77.535	326.468	13.000	7.813	10.714	435.529
20	Crete Senesi	77.535	571.084	66.000	6.172	3.100	723.891
21	Siena	-	208.396	-	-	-	208.396
22	Casentino	542.745	663.586	26.840	-	-	1.233.171
23	Casentino sud	-	573.149	61.440	13.984	-	648.574
24	Valtiberina	359.897	505.228	47.600	-	-	912.725
25	Montagna Fiorentina	204.827	597.411	-	-	14.286	816.524
26	Valdarno superiore nord	-	247.385	-	-	10.714	258.099
27	Mugello	204.827	666.752	33.760	13.984	14.286	933.609
28	Circondario Empolese	-	325.564	-	-	17.857	343.421
29	Val di Bisenzio	77.535	548.200	13.000	29.609	-	668.345
30	Val di Nievole est	-	195.340	13.000	29.609	3.571	241.520
31	Appennino pistoiense	155.070	492.334	-	-	-	647.404
32	Area Pistoiese	155.070	286.263	-	-	3.571	444.905
33	Chianti Fiorentino	-	450.766	-	-	7.143	457.909
34	Area livornese	49.757	161.346	-	-	-	211.104
35	Pratomagno	-	326.112	-	-	-	326.112
36	Valdarno	-	178.693	-	-	3.571	182.264
37	Area Grossetana	99.514	156.000	-	-	-	255.514
TOTALE		6.279.120	15.958.741	654.920	174.375	145.367	23.212.522

Fonte: IRPET

La presente ricerca si propone dunque innanzitutto di monitorare quanto e cosa è stato fatto con gli strumenti e le risorse previste dalla L.R. 39/04 (capitolo I). Successivamente (capitolo II) viene focalizzata l'attenzione sull'analisi delle capacità dello IUD di stimare il disagio dei singoli comuni. In questa parte si procede in particolare a fornire una discussione critica dello strumento sia sotto un profilo teorico che di applicazione pratica. Nell'ultimo capitolo si cerca infine di valutare l'impianto previsto dalla legge in oggetto utilizzando le risposte fornite dai comuni disagiati ad un apposito questionario, recapitato ai 91 comuni che, secondo la graduatoria redatta nel 2004, risultavano potenzialmente beneficiari di molte politiche attivate dalla L.R. 39/04.

1. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA L.R. 39/04

1.1 Gli obiettivi e gli interventi promossi dalla L.R. 39/04

Con la L.R. 39/04 la Regione Toscana ha avviato una nuova stagione di riforme volte alla promozione dello sviluppo sociale e civile dei comuni di piccole dimensioni demografiche, in particolare di quelli che si trovano in una situazione di disagio dovuta a fattori di tipo demografico, geo-morfologico, sociale ed economico.

A tali fini, essa individua alcuni settori prioritari per l'intervento delle politiche pubbliche regionali, nei quali risulta particolarmente necessaria l'attivazione di specifiche misure di sostegno. Si tratta dei settori concernenti (art. 3, comma 2):

- a) i servizi educativi per l'infanzia
- b) i servizi sociali
- c) i servizi di emergenza sanitaria
- d) i servizi di trasporto pubblico locale
- e) la viabilità rurale
- f) le attività artigianali, commerciali e turistiche

Altri interventi sono previsti:

- nell'ambito della diffusione dei servizi di prossimità, cioè di quei servizi che sono erogati da soggetti privati e che sono essenziali per lo sviluppo della comunità locale
- e in materia di IRAP, al fine di introdurre agevolazioni dell'aliquota a favore delle attività produttive che insistono in territori montani di piccoli comuni non facenti parte di comunità montane

Destinatari di questi interventi sono i comuni che presentano un elevato indice di disagio secondo la graduatoria elaborata dalla Regione Toscana sulla base dell'Indicatore Unico di Disagio (IUD) di cui parleremo più diffusamente nel capitolo II. A loro volta, le amministrazioni locali possono decidere di utilizzare le risorse regionali (e altre eventualmente aggiunte di provenienza comunale), per l'attivazione di una pluralità di iniziative nei settori previsti dalla legge stessa e che riguardano, non solo il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa in senso stretto, ma anche interventi a vantaggio dei cittadini e delle imprese che insistono sul territorio.

Le molteplici azioni previste dalla legge possono ricondursi a due tipologie principali:

1. interventi finanziari a favore delle amministrazioni locali
2. interventi di orientamento delle politiche pubbliche regionali.

Con i primi la Regione promuove lo sviluppo dei piccoli comuni che presentano difficoltà sotto il profilo economico e sociale in tutte le fasi della realizzazione degli interventi che essi ritengono maggiormente prioritari.

Questo obiettivo viene raggiunto, da una parte con un'azione di sostegno finanziario che assicura a tali enti una continuità di risorse regionali per l'esecuzione di interventi e attività in vari ambiti della vita economica e sociale della comunità; dall'altra, grazie al finanziamento della fase progettuale dei loro interventi: molto spesso, infatti, i comuni di piccole dimensioni non sono in grado di attivare gli interventi necessari per il loro sviluppo in quanto non hanno le risorse umane e economiche per sostenerne la progettazione.

L'azione finanziaria della Regione Toscana si attua, infatti, in due modi diversi tramite:

1. l'erogazione di contributi annuali (ex art. 4) destinati a finanziare determinati interventi comunali, negli ambiti indicati dalla legge stessa e diretti ai piccoli comuni particolarmente disagiati
2. l'accesso a un Fondo di rotazione (ex art. 15) per finanziare le spese progettuali necessarie all'attivazione di vari interventi e attività comunali mediante l'erogazione di contributi che dovranno essere rimborsati dal comune stesso entro certi limiti di tempo.

Per quanto riguarda, invece, la seconda tipologia di intervento, la L.R. 39/04 ha assunto un importante ruolo di indirizzo per i provvedimenti normativi operanti in altri settori della politica regionale che interessano lo sviluppo economico e sociale dei piccoli comuni. Al di là delle specificità delle modifiche apportate alle singole leggi, il nucleo centrale dell'azione di orientamento è consistito nel far diventare la graduatoria regionale del disagio un valido punto di riferimento per l'attribuzione di contributi diretti a finanziare interventi fondamentali per i piccoli comuni: in tal modo, i comuni riconosciuti come maggiormente disagiati in base alla graduatoria hanno potuto usufruire di una via prioritaria per

l'accesso ai contributi stanziati da varie leggi regionali correlate alla L.R. 39/04.

Per dare concreta attuazione gli interventi previsti, dal momento dell'emanazione della legge regionale n. 39 nel luglio 2004, si sono succeduti una serie di atti regionali con i quali sono stati erogati i contributi, sia annuali sia riferiti al fondo di rotazione, ai piccoli comuni in base alla graduatoria regionale del disagio.

Come vedremo, le principali criticità riscontrate in questo percorso attuativo della legge hanno riguardato non tanto i termini e le procedure, che sono stati rispettati sia da parte dei comuni beneficiari sia da parte della Regione, quanto piuttosto la mancata fruizione dei contributi da parte di tutti gli enti che potenzialmente potevano beneficiarne. Questo scostamento tra i potenziali e gli effettivi beneficiari si è verificato in maniera consistente per i contributi riferiti al Fondo di rotazione e ha reso pertanto necessario individuarne più a fondo le possibili cause, come abbiamo cercato di fare nell'indagine presentata in questo lavoro.

Gli interventi realizzati grazie a questi contributi riguardano molteplici settori delle politiche comunali, anche se, come vedremo, sono emerse in modo chiaro alcune preferenze nelle scelte effettuate dalle amministrazioni locali (in particolare per la realizzazione di opere pubbliche comunali).

1.2

I contributi annuali

I contributi annuali sono erogati ai comuni individuati come maggiormente disagiati in base alla graduatoria regionale elaborata sulla base dello IUD, a condizione che risultino partecipare a gestioni associate nell'anno di riferimento. L'aver attivato gestioni associate di funzioni/servizi comunali, secondo le modalità stabilite dalla L.R. 40/01, è dunque un requisito indispensabile per poter usufruire dei contributi.

Il contributo spetta nella misura di euro 25.000 a comune. Il numero totale di comuni che ne possono beneficiare è deciso nei termini e nelle modalità stabilite dalla Giunta regionale in raccordo con i procedimenti di concessione dei contributi di cui alla L.R. 40/01 e al Programma di riordino territoriale⁴. Ogni anno, pertanto, si suddividono le risorse rese disponibili dal bilancio regionale tra i comuni che si trovano nella parte alta della graduatoria (e che quindi presentano un maggior livello di disagio), considerando però solo quelli che hanno attivato gestioni associate e facendo in modo che a ogni comune sia concessa una somma di identico ammontare.

Un aspetto importante è dato dall'automaticità dell'accesso al contributo: quando sussistono queste condizioni, la sua erogazione avviene senza bisogno di ulteriori adempimenti, che spesso potrebbero risultare gravosi per i comuni di piccole dimensioni. Pertanto, l'erogazione dei contributi annuali rappresenta uno strumento molto flessibile e di facile accesso che assicura ai piccoli comuni particolarmente disagiati di poter usufruire di risorse regionali con continuità e periodicità.

I contributi sono utilizzati unicamente per le attività, le iniziative e gli interventi previsti dalla legge per coprire le spese che risultano a carico dei comuni, anche a titolo di compartecipazione per attività e interventi finanziati dalla Regione, dallo Stato o dall'Unione europea, con esclusione di quelle che risultano coperte da altri finanziamenti pubblici o dalla partecipazione di soggetti privati. Inoltre devono essere utilizzati dal comune che ne è destinatario, essendo appunto indirizzate a rimuovere le condizioni che ne determinano la situazione di disagio socio-economico, mentre l'utilizzo in associazione con altri comuni rappresenta un caso-limite, possibile solo nell'ipotesi di interventi volti specificatamente al miglioramento della pubblica amministrazione. Pertanto, è necessario sottolineare che l'aver attivato un percorso virtuoso di associazionismo comunale rappresenta un requisito per poter accedere ai contributi annuali ma non comporta, al tempo stesso, un impegno da parte del comune ad utilizzarli in forma associata.

Le tipologie di intervento per le quali la legge consente l'utilizzo dei contributi sono:

1. Progettazione e realizzazione di opere pubbliche di carattere infrastrutturale, sociale e culturale (art. 5), previste dalla legge 109/94⁵, anche in forma associata nei casi previsti dalla suddetta legge o mediante la costituzione di un ufficio comune, come previsto dal D.Lgs. 267/00⁶, purché si tratti di opere diverse da quelle per le quali è attivato il fondo di rotazione. I contributi possono essere utilizzati anche per

⁴ Approvato con Del. Cons. n. 225/2003.

⁵ La legge 109/1994 è la *Legge quadro in materia di lavori pubblici*. Questa legge è stata tuttavia abrogata con l'entrata in vigore del D.Lgs. 163/06 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*.

⁶ L'art. 30, comma 4 del D.Lgs. 267/00 *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* prevede la possibilità per gli enti locali di associarsi mediante convenzioni che prevedano la costituzione di uffici comuni che operano con persona le distaccato degli enti partecipanti ovvero mediante delega a favore di uno di essi.

- l'ammortamento di mutui contratti dai comuni per la realizzazione di opere pubbliche o per il pagamento dei ratei dei mutui medesimi che scadono nell'anno di concessione del contributo.
2. Redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale (art. 6).
 3. Realizzazione di interventi rivolti ai residenti (art. 7) che comprendono:
 - a) iniziative nel campo dei servizi alla persona e, in particolare, dei servizi educativi per l'infanzia e per l'adolescenza, dei servizi sociali, del sostegno al diritto allo studio;
 - b) agevolazioni per favorire l'insediamento e il mantenimento della residenza e per l'acquisto dell'abitazione principale, oltre a eventuali compensazioni per la riduzione degli oneri di urbanizzazione.
 4. Iniziative di sostegno allo sviluppo della vita civile e sociale della comunità locale e di promozione dei territori, della cultura e delle tradizioni popolari (art. 8).
 5. Interventi per la mobilità (art. 9) che comprendono:
 - a) manutenzione della rete stradale;
 - b) attivazione di servizi di trasporto, finalizzati al miglioramento delle condizioni di accesso ai servizi pubblici e di pubblica utilità, in particolare da parte di anziani, minori, e persone con handicap.
 6. Interventi di miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni comunali (art. 10) nei settori:
 - a) della formazione del personale;
 - b) dei servizi informatici e telematici.

Come si può vedere, questi ambiti di intervento, nei quali è possibile utilizzare i contributi annuali, non interessano solo l'attività della pubblica amministrazione in senso stretto, ma vari settori fondamentali per la vita civile e sociale della comunità locale: soltanto quello previsto dall'art. 10 riguarda direttamente il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, mentre tutti gli altri sono finalizzati al diretto vantaggio dei cittadini.

Una volta versato, il contributo annuale può essere revocato unicamente nell'ipotesi di mancata presentazione della relazione annuale. Ogni anno, infatti, i comuni beneficiari sono tenuti a presentare alla Regione una relazione nella quale offrono una serie di indicazioni circa le modalità con cui sono stati utilizzati i contributi ricevuti e le ulteriori eventuali partecipazioni finanziarie, le attività svolte, i risultati raggiunti nonché i programmi di attività degli anni successivi come risultanti dal bilancio pluriennale e dalla relazione revisionale e programmatica. In caso di revoca del contributo non si procede alla sua concessione neanche per l'anno successivo. Infine, anche il verificarsi di altri casi-limite, quali l'utilizzazione del contributo per finalità, in tutto o in parte, diverse da quelle previste dalla legge o la sua mancata utilizzazione per due anni consecutivi, comporta l'impossibilità di accedervi negli anni successivi.

1.2.1 I contributi annuali: le erogazioni

La tabella 1.1 indica gli atti amministrativi emanati dal 2004 al 2006, con i quali la Regione Toscana ha disciplinato periodicamente l'erogazione dei contributi annuali.

Tabella 1.1 SUCCESSIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI REGIONALI DI EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI ANNUALI		
Anno di concessione del contributo	Atti normativi regionali	Oggetto
2004	D.G.R. 1049/04	Termini e modalità per la concessione dei contributi
	Decreto 7842/04	Concessione e liquidazione dell'anticipazioni del contributo
	Decreto 913/05	Rideterminazione e liquidazione della differenza del contributo
	Decreto 1138/05	Modifica del termine per la presentazione della documentazione necessaria per accedere ai contributi
2005	D.G.R. 387/05	Termini e modalità per la concessione dei contributi
	Decreto 6784/05	Concessione e liquidazione dell'anticipazioni del contributo
	Decreto 501/06	Rideterminazione e liquidazione della differenza del contributo
2006	Decreto 3693/06	Concessione e liquidazione dell'anticipazioni del contributo
	Decreto 597/07	Rideterminazione e liquidazione della differenza del contributo

Fonte: IRPET

Il 2004 è stato il primo anno di erogazione dei contributi: dopo tre mesi dall'emanazione della legge sono stati stabiliti i termini e le modalità per l'accesso ai contributi relativi a quell'anno. I comuni dovevano presentare la relativa documentazione entro il 30 novembre 2004 (termine poi prorogato al 31 dicembre) e la rendicontazione delle spese effettuate entro 60 giorni dal termine dell'esercizio finanziario relativo all'anno di concessione del contributo definitivo. La struttura regionale competente doveva poi erogare i contributi entro il 28 febbraio dell'anno successivo alla scadenza di tale termine.

Questi termini sono stati pienamente rispettati, in quanto la Regione ha provveduto a erogare i

contributi con una prima anticipazione a dicembre 2004 e, poi, con un'integrazione a febbraio 2005 (determinata in seguito alla definitiva suddivisione delle risorse regionali disponibili tra gli effettivi aventi diritto). Complessivamente, pertanto, i comuni che potenzialmente potevano usufruire dei contributi nel 2004 sono stati quelli collocati nei primi 82 posti della graduatoria regionale del disagio.

I comuni effettivamente destinatari dei contributi sono stati 72. Infatti, dieci potenziali destinatari non hanno potuto accedere ai contributi in quanto non hanno attivato gestioni associate come richiesto dalla legge regionale n. 39: si tratta dei comuni di Campagnatico, Capraia Isola, Castellina Marittima, Civitella Paganico, Guardistallo, Magliano in Toscana, Pescaglia, Riparbella, Santa Luce e Stazzema.

I comuni beneficiari hanno ricevuto complessivamente euro 27.777,77 ciascuno per un totale di euro 1.999.999,44, ripartiti, per ogni comune destinatario, in due tranches.

Per il 2005 (in deroga a quanto previsto dalla delibera regionale n. 1049 del 2004) si è previsto un unico termine per la concessione dei contributi annuali a titolo di anticipazione che doveva coincidere con la data di concessione del contributo annuale da erogare per le gestioni associate in base alla L.R. 40/01⁷. Anche per questo anno, i termini sono stati pienamente rispettati poiché è stata versata un'anticipazione del contributo annuale ex L.R. 39/04 a novembre e un'ulteriore quota definitiva a febbraio 2006. I comuni che potenzialmente potevano usufruire dei contributi erano 91 (e non più solo 82) grazie alle maggiori risorse finanziarie stanziolate dalla Regione.

A quelli già destinatari nel 2004 se ne sono infatti aggiunti altri 14: di questi, 8 (Capraia Isola, Coreglia Alteminelli, Dicomano, Firenzuola, Fosdinovo, Galliciano, Licciana Nardi, Monterchi) hanno usufruito dei contributi in occasione del primo provvedimento di concessione, gli altri (Campagnatico, Civitella Paganico, Castellina Marittima, Guardistallo, Riparbella, Santa Luce), solo nel secondo provvedimento, in quanto hanno attivato gestioni associate entro dicembre 2005. Essendo più elevato il numero dei comuni la quota ricevuta da ognuno di essi risulta leggermente inferiore a quella dell'anno precedente: euro 24.175,82 ciascuno (ripartiti in due tranches) per un totale di euro 2.199.999,54. Anche per quest'anno però, vi sono stati comuni che, pur essendo potenzialmente beneficiari dei contributi, non ne hanno usufruito in quanto non hanno attivato gestioni associate (Bagni di Lucca, Lorenzana, Magliano in Toscana, Pescaglia, Stazzema). Pertanto gli effettivi destinatari dei contributi sono stati soltanto 86 comuni.

Anche per l'anno 2006 si è fatto coincidere la data di erogazione dei contributi ex L.R. 39/04 con quella di erogazione dei contributi annuali per le gestioni associate ex L.R. 40/01, rispettando pienamente i termini previsti dalla legge. Le risorse stanziolate dalla Regione sono state le stesse dell'anno precedente e non vi è stata alcuna variazione nella cerchia dei comuni destinatari dei contributi, neppure per quanto riguarda quelli che non vi hanno potuto accedere in quanto non hanno attivato gestioni associate.

La tabella 1.2 riepiloga le erogazioni di contributi annuali avvenute negli anni 2004, 2005, 2006.

Riassumendo, non si sono verificate particolari criticità nell'erogazione dei contributi annuali nel corso dei tre anni (2004-2006). La motivazione per la quale alcuni piccoli comuni che ne avevano diritto non hanno usufruito dei contributi a loro spettanti è dovuta al fatto che non hanno attivato gestioni associate come richiesto dalla legge: questa scelta è da attribuire a cause esterne alle procedure definite dalla legge stessa e da ricondurre a strategie politiche o a difficoltà di carattere organizzativo che hanno ostacolato l'associazione nella gestione dei loro servizi. Inoltre, i tempi stabiliti per l'erogazione dei contributi da parte della Regione sono stati pienamente rispettati in tutti gli anni considerati e non si sono verificate violazioni o mancanze da parte dei comuni che hanno determinato la revoca dei contributi concessi.

Tabella 1.2
CONTRIBUTI ANNUALI EROGATI NEGLI ANNI 2004-2005-2006

Anni		Contributo per comune (euro)	Totale contributi regionali (euro)
2004	1 tranche	24.390,24	1.756.097,28
	2 tranche	3.387,53	243.902,16
	TOTALE	27.777,77	1.999.999,44
2005-2006	1 tranche	24.175,82	1.934.065,60
	2 tranche	1.405,57	265.933,94
	TOTALE	25.581,39	2.199.999,54

Fonte: IRPET

⁷ La necessità di far coincidere le due date di concessione del contributo, ex L.R. 39/04 ed ex L.R. 40/01, deriva dallo stretto legame tra le due leggi, poiché, come già accennato, per accedere ai contributi annuali erogati in base al primo provvedimento è indispensabile aver attivato gestioni associate in base al secondo.

Complessivamente, rispetto ai potenziali beneficiari, hanno effettivamente ricevuto i contributi l'88% dei comuni nel 2004 e il 95% nel 2005-2006, pari mediamente al 31% dei comuni toscani (28% se si considerano solo quelli che hanno effettivamente usufruito dei contributi). Il prospetto riepilogativo è presentato nella tabella 1.3.

Se suddividiamo i potenziali e gli effettivi beneficiari dei contributi annuali ex art. 4 per classi demografiche, vediamo che si tratta principalmente di comuni molto piccoli con una popolazione compresa tra i 1.000 e i 2.000 abitanti: ha queste dimensioni circa il 43% sia potenziali che effettivi beneficiari. La ripartizione dei comuni beneficiari (potenziali ed effettivi) per classe demografica è presentata nella tabella 1.4.

Tabella 1.3
COMUNI DESTINATARI DEI CONTRIBUTI ANNUALI EX ART. 4. 2004-2006

Anno di concessione	N. comuni potenziali	% rispetto al totale comuni toscani	N. comuni effettivi	% rispetto al totale comuni toscani	% rispetto ai potenziali beneficiari	N. comuni che non hanno ricevuto il contributo
2004	82	29	72	25	88	10
2005	91	32	86	30	95	5
2006	91	32	86	95	30	5

Fonte: IRPET

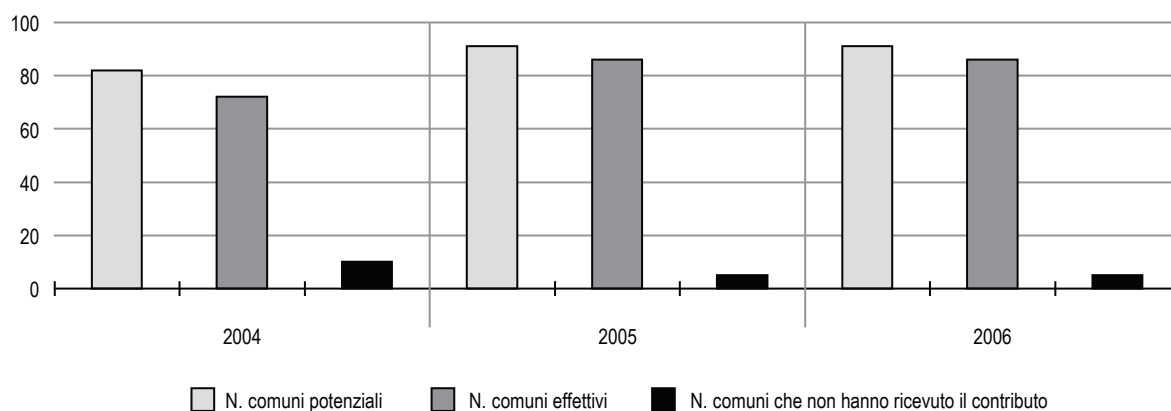
Tabella 1.4
NUMERO DI COMUNI POTENZIALI ED EFFETTIVI BENEFICIARI RIPARTITI PER CLASSE DEMOGRAFICA DI APPARTENENZA

Anno	Totale n. comuni	<1.000 ab.	%	Da 1.000 a 2.000 ab.	%	Da 2.000 a 3.000 ab.	%	Da 3.000 a 4.000 ab.	%	Da 4.000 a 5.000 ab.	%	Da 5.000 a 6.000 ab.	%	Oltre 7.000 ab.	%	TOTALE
<i>Potenziali beneficiari</i>																
2004	82	17	21	35	43	8	10	20	24	2	2	0	0	0	0	100
2005-2006	91	17	19	37	41	20	22	9	10	7	8	1	1	0	0	100
<i>Effettivi beneficiari</i>																
2004	72	16	22	31	43	19	26	4	6	2	3	0	0	0	0	100
2005-2006	86	17	20	36	42	20	23	6	7	7	8	0	0	0	0	100

Fonte: IRPET

Il grafico 1.5 rappresenta invece per gli anni 2004-2005-2006 il numero di comuni beneficiari (sia effettivi che potenziali) e il numero degli enti che non hanno invece ottenuto il contributo, pur essendone potenzialmente beneficiari.

Grafico 1.5
COMUNI DESTINATARI DEI CONTRIBUTI ANNUALI EX L.R. 39/04. 2004-2006



Fonte: IRPET

Se allarghiamo l'ambito dell'analisi alla totalità dei comuni toscani, si nota che il 25% di essi ha ricevuto i contributi nel 2004, mentre nel 2005/2006 tale percentuale è salita al 30%.

I contributi ricevuti dai comuni toscani ammontano complessivamente a euro 6,4 milioni: quelli che li hanno ricevuti nei 3 anni hanno avuto euro 79mila ciascuno, mentre quelli che li hanno ricevuti solo nel 2005-2006, euro 51mila. La tabella 1.6 riporta per ogni comune beneficiario l'ammontare di risorse ricevute nel triennio 2004-2006, specificando l'anno di riferimento per ogni contributo.

Tabella 1.6
CONTRIBUTI ANNUALI EX ART. 4 L.R.30/04. 2004-2006
Valori in euro

Posizione in graduatoria di disagio	Comune	IUD	Contributo 2004 (27.777,77 euro)	Contributo 2005 (25.581,39 euro)	Contributo 2006 (25.581,39 euro)	Contributo totale 2004-2006
1	Fosciandora	114	X	X	X	78.940,55
2	Sillano	114	X	X	X	78.940,55
3	Montieri	112	X	X	X	78.940,55
4	Vagli Sotto	111	X	X	X	78.940,55
5	Molazzana	111	X	X	X	78.940,55
6	Vergemoli	111	X	X	X	78.940,55
7	Giuncugnano	111	X	X	X	78.940,55
8	Sambuca Pistoiese	110	X	X	X	78.940,55
9	Casola In Lunigiana	109	X	X	X	78.940,55
10	Careggine	109	X	X	X	78.940,55
11	Villa Collemandina	107	X	X	X	78.940,55
12	Fabbriche Di Vallico	107	X	X	X	78.940,55
13	Comano	106	X	X	X	78.940,55
14	Castiglione Di Garfagnana	106	X	X	X	78.940,55
15	Minucciano	105	X	X	X	78.940,55
16	San Romano In Garfagnana	105	X	X	X	78.940,55
17	Zeri	105	X	X	X	78.940,55
18	Castell'Azzara	105	X	X	X	78.940,55
19	Badia Tedalda	104	X	X	X	78.940,55
20	Bagnone	103	X	X	X	78.940,55
21	Piteglio	103	X	X	X	78.940,55
22	Orignano Raggiolo	103	X	X	X	78.940,55
23	Caprese Michelangelo	102	X	X	X	78.940,55
24	Roccalbegna	102	X	X	X	78.940,55
25	Seggiano	101	X	X	X	78.940,55
26	Monticiano	101	X	X	X	78.940,55
27	Stazzema	101				0
28	Montemignaio	101	X	X	X	78.940,55
29	Chitignano	100	X	X	X	78.940,55
30	Sassetta	100	X	X	X	78.940,55
31	Monterotondo Marittimo	100	X	X	X	78.940,55
32	San Godenzo	100	X	X	X	78.940,55
33	Monteverdi Marittimo	100	X	X	X	78.940,55
34	Camporgiano	99	X	X	X	78.940,55
35	Radicondoli	99	X	X	X	78.940,55
36	Tresana	99	X	X	X	78.940,55
37	Castelnuovo Di Val Di Cecina	99	X	X	X	78.940,55
39	Filattiera	98	X	X	X	78.940,55
40	Montecatini Val Di Cecina	98	X	X	X	78.940,55
41	Sestino	98	X	X	X	78.940,55
42	Chianni	97	X	X	X	78.940,55
43	Mulazzo	97	X	X	X	78.940,55
44	Santa Fiora	97	X	X	X	78.940,55
45	San Giovanni D'Asso	97	X	X	X	78.940,55
46	Cinigiano	97	X	X	X	78.940,55
47	Pieve Fosciana	96	X	X	X	78.940,55
48	Chiusdino	96	X	X	X	78.940,55
49	Talla	96	X	X	X	78.940,55
50	Cutigliano	96	X	X	X	78.940,55
51	Marliana	95	X	X	X	78.940,55
52	San Casciano Dei Bagni	95	X	X	X	78.940,55
53	Palazzuolo Sul Senio	95	X	X	X	78.940,55
54	Piazza Al Serchio	95	X	X	X	78.940,55
55	Semproniano	94	X	X	X	78.940,55
56	Riparbella	94		X	X	51.162,78
57	Lajatico	93	X	X	X	78.940,55
58	Londa	93	X	X	X	78.940,55
59	Marradi	92	X	X	X	78.940,55
60	Magliano In Toscana	92				0
61	Campagnatico	92		X	X	51.162,78
62	Scansano	92	X	X	X	78.940,55
63	Sorano	92	X	X	X	78.940,55
64	Santa Luce	91		X	X	51.162,78

Tabella 1.6 segue

Posizione in graduatoria di disagio	Comune	IUD	Contributo 2004 (27.777,77 euro)	Contributo 2005 (25.581,39 euro)	Contributo 2006 (25.581,39 euro)	Contributo totale 2004-2006
65	Pescaglia	91				0
66	Rio Nell'Elba	91	X	X	X	78.940,55
67	Murlo	91	X	X	X	78.940,55
68	Radicofani	91	X	X	X	78.940,55
69	Cetona	90	X	X	X	78.940,55
70	Civitella Paganico	90		X	X	51.162,78
71	Capraia Isola	90		X	X	51.162,78
72	Trequanda	90	X	X	X	78.940,55
73	Podenzana	90	X	X	X	78.940,55
74	Castellina Marittima	90		X	X	51.162,78
75	Castel San Niccolo'	89	X	X	X	78.940,55
76	Chiusi Della Verna	89	X	X	X	78.940,55
77	Stia	89	X	X	X	78.940,55
78	Pieve Santo Stefano	89	X	X	X	78.940,55
79	Gaiole In Chianti	89	X	X	X	78.940,55
80	Cantagallo	89	X	X	X	78.940,55
81	Arcidosso	89	X	X	X	78.940,55
82	Guardistallo	89		X	X	51.162,78
83	Licciana Nardi	88		X	X	51.162,78
84	Fosdinovo	87		X	X	51.162,78
85	Galliciano	87		X	X	51.162,78
86	Firenzuola	87		X	X	51.162,78
87	Coreglia Antelminelli	87		X	X	51.162,78
88	Lorenzana	86				0
89	Monterchi	86		X	X	51.162,78
90	Dicomano	86		X	X	51.162,78
91	Bagni di Lucca	86				0
TOTALE			1.999.999,44	2.199.999,54	2.199.999,54	6.399.998,52

Fonte: IRPET

I comuni che hanno ricevuto il contributo sono di dimensioni molto piccole: non si annoverano, infatti, comuni che hanno più di 5.000 abitanti. Anzi, principalmente hanno una popolazione compresa tra i 1.000 e i 2.000 abitanti (31 comuni di questa classe demografica hanno ricevuto i contributi nel 2004 e 36 nel 2005/2006).

È inoltre interessante notare che i comuni piccolissimi (con meno di 1.000 abitanti) che hanno ricevuto i contributi, costituiscono la quasi totalità di quelli presenti in Toscana (84% nel 2004 e 89% nel 2005/2006). Queste considerazioni sono facilmente deducibili dalla tabella 1.7 che riporta la numerosità dei comuni che hanno ricevuto il contributo nei vari anni sia in valore assoluto che in percentuale dei comuni toscani della stessa classe demografica di appartenenza.

Tabella 1.7
COMUNI CHE HANNO RICEVUTO I CONTRIBUTI DIVISI PER CLASSI DI POPOLAZIONE

	N. comuni che hanno ricevuto contributi		% su totale comuni toscani	
	2004	2005/2006	2004	2005/2006
Meno di 1.000	16	17	84	89
Da 1.000 a 2.000	31	36	70	82
Da 2.000 a 3.000	19	20	66	69
Da 3.000 a 5.000	6	13	12	27
TOTALE	72	86	51	61

Fonte: IRPET

1.2.2 I contributi annuali: gli interventi realizzati nel 2004⁸

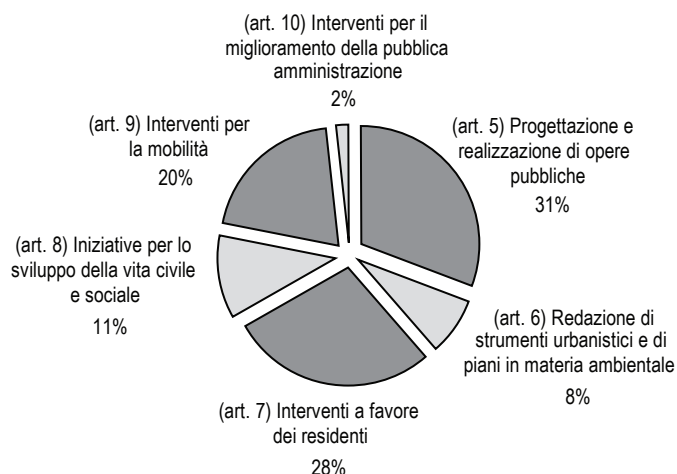
Come abbiamo visto in precedenza i comuni decidono liberamente di destinare i contributi ricevuti a una delle attività indicate negli art. 5-10 della L.R. 39/04, anche suddividendo il contributo ricevuto tra più interventi diversi.

Analizzando gli interventi realizzati grazie ai contributi annuali erogati nel 2004 si nota che:

- rispetto ai 114 interventi complessivamente realizzati vi è stata una netta prevalenza per la realizzazione di opere pubbliche (31% degli interventi) e di varie iniziative a favore dei residenti (28% degli interventi). La ripartizione percentuale del tipo di interventi effettuati grazie ai contributi annuali è presentata nel grafico 1.8.

⁸ Le considerazioni e i dati analizzati in questo paragrafo sono tratti dalla relazione annuale della Giunta regionale. Si riferiscono al solo anno 2004 poiché fino ad oggi sono gli unici dati disponibili.

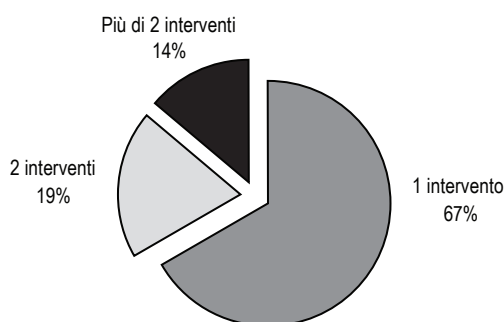
Grafico 1.8
INTERVENTI REALIZZATI GRAZIE AI CONTRIBUTI ANNUALI EX ART. 4. 2004
Valori %



Fonte: Regione Toscana - Giunta regionale

- le risorse sono state generalmente destinate alla realizzazione di un solo intervento specifico, piuttosto che alla frammentazione tra più interventi. Questa considerazione risulta evidente osservando il grafico 1.9, dove si nota infatti che il 67% dei comuni ha realizzato un solo intervento.

Grafico 1.9
COMUNI BENEFICIARI DEI CONTRIBUTI ANNUALI PER NUMERO DI INTERVENTI REALIZZATI. 2004
Valori %



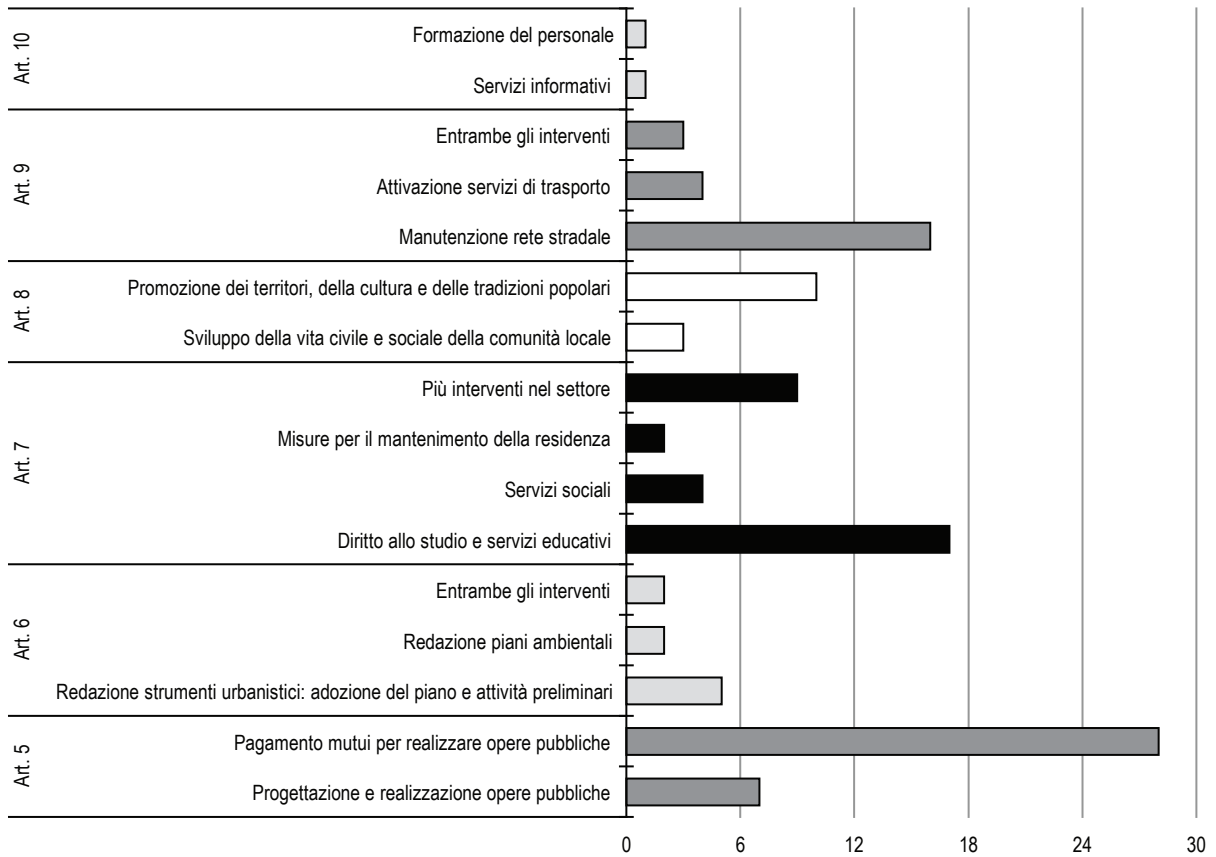
Fonte: Regione Toscana - Giunta regionale

Più nel dettaglio, all'interno di ogni settore di intervento le risorse sono state utilizzate soprattutto per coprire i mutui relativi alla costruzione di opere pubbliche (28 interventi), per la realizzazione di interventi relativi al diritto allo studio ex art. 7 (17 interventi) e per la manutenzione della rete stradale (16 interventi).

Pertanto, come si può vedere nel grafico 1.10, si può affermare che i comuni hanno preferito destinare i contributi ricevuti per la realizzazione di interventi dai quali i cittadini hanno potuto trarre benefici diretti, piuttosto che destinarli all'attività amministrativa in senso stretto.

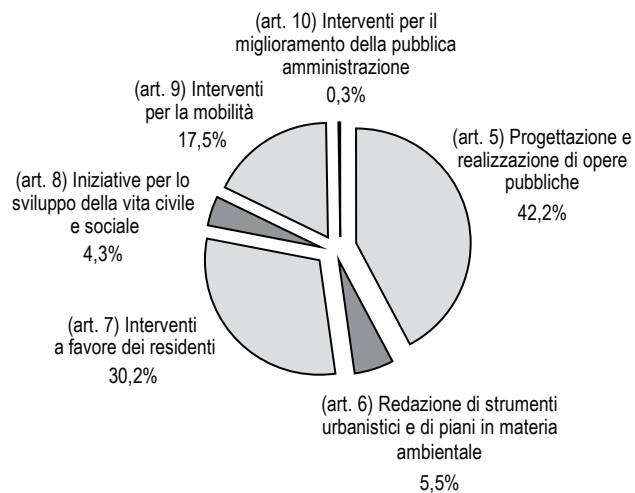
Questa osservazione trova un'ulteriore conferma nell'analisi della ripartizione delle risorse che la Regione ha stanziato nel 2004 per ogni area di intervento prevista. Dal grafico 1.11, che mostra la ripartizione percentuale in aree di intervento delle risorse stanziato dalla Regione nel 2004, si nota infatti che il 42% delle risorse è stato destinato alla realizzazione di opere pubbliche, il 30% a interventi a favore dei residenti.

Grafico 1.10
INTERVENTI REALIZZATI PER AREA. 2004
Unità



Fonte: IRPET

Grafico 1.11
RISORSE REGIONALI STANZIATE SUDDIVISE TRA LE AREE DI INTERVENTO. 2004
Valori %

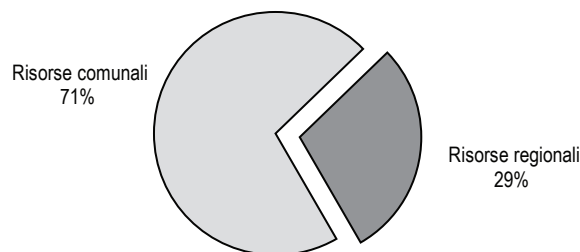


Fonte: IRPET

Per la realizzazione di alcuni interventi i comuni hanno deciso di stanziare risorse proprie per integrare quelle regionali: complessivamente le risorse comunali per l'anno 2004 ammontano a 4,9 milioni di euro e costituiscono pertanto il 71% di quelle stanziare per la realizzazione degli interventi previsti.

Pertanto, gli interventi previsti dalla L.R. 39 hanno richiesto uno stanziamento totale regionale e comunale, pari a 6,9 milioni di euro. Il grafico 1.12 mostra la provenienza delle risorse rispetto al totale degli stanziamenti per gli interventi realizzati.

Grafico 1.12
RISORSE COMUNALI E REGIONALI SU TOTALE RISORSE STANZIATE. 2004
Valori %



Fonte: IRPET

I comuni hanno deciso di impegnare risorse proprie soprattutto per realizzare opere pubbliche e interventi a favore dei residenti che costituiscono, rispettivamente, il 76% e il 72% delle risorse complessivamente stanziare per ogni area di intervento.

Al contrario, per realizzare interventi per la mobilità comunale hanno utilizzato, in buona parte, risorse regionali (il 58% delle risorse complessivamente impegnate per questa area di intervento). La tabella 1.13 mostra dettagliatamente la situazione per ogni area di intervento prevista.

Se distinguiamo i comuni che hanno ricevuto i contributi nel 2004 per classi demografiche è interessante vedere come:

- i comuni piccolissimi (con meno di 1.000 abitanti) e quelli più grandi (dai 3.000 ai 5.000 abitanti) hanno utilizzato le risorse regionali principalmente per la realizzazione di interventi rivolti ai cittadini (rispettivamente, 40% e 50% delle risorse regionali);

Tabella 1.13
RISORSE REGIONALI E COMUNALI IMPEGNATE PER AREA DI INTERVENTO. 2004
Valori in euro

Aree di intervento previste dalla L.R. 39/04	Risorse regionali	% risorse regionali su totale	Risorse comunali	% risorse comunali su totale	TOTALE
(art. 5) Progettazione e realizzazione di opere pubbliche	844.597	24	2.744.976	76	3.589.573
(art. 6) Redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale	110.523	37	187.307	63	297.830
(art. 7) Interventi a favore dei residenti	605.290	28	1.589.223	72	2.194.513
(art. 8) Iniziative per lo sviluppo della vita civile e sociale	85.581	38	138.467	62	224.048
(art. 9) Interventi per la mobilità	349.453	58	253.996	42	603.449
(art. 10) Interventi per il miglioramento della pubblica amministrazione	6.057	48	6.526	52	12.583
TOTALE	2.001.501	29	4.920.496	71	6.921.996,46

Fonte: IRPET

- invece, quelli di medie dimensioni (dai 1.000 ai 2.000 e dai 2.000 ai 3.000 abitanti) per la realizzazione di opere pubbliche (rispettivamente, 49% e 48% delle risorse regionali).

Anche in questo caso la situazione puntuale è evidenziata nella tabella 1.14.

Come ulteriore approfondimento, abbiamo valutato l'incidenza delle risorse impegnate derivanti dal contributo regionale del 2004 con quelle stanziare nei bilanci comunali dello stesso anno.

Poiché le tipologie di intervento stabilite dalla legge regionale n. 39/04 non coincidono perfettamente con le voci di bilancio, abbiamo dovuto riaggregare in più gruppi, più funzioni di bilancio in modo tale che la loro somma corrispondesse alle aree di intervento previste dalla L.R. 39/04. Inoltre, per ognuno di questi gruppi di funzioni abbiamo considerato le sole spese correnti risultanti dai bilanci comunali, poiché gli interventi realizzati grazie ai contributi regionali sono da addebitare perlopiù a questa tipologia

Tabella 1.14
RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEI COMUNI DERIVANTI DA CONTRIBUTO REGIONALE (EX ART. 4) E COMUNALI PER CLASSI DEMOGRAFICHE E PER AREA DI INTERVENTO. 2004
Valori %

Classi demografiche	n. comuni	(art. 10) Interventi per il miglioramento della pubblica amministrazione		(art. 9) Interventi per la mobilità		(Art. 8) Iniziative di sostegno allo sviluppo della vita civile e sociale		(Art. 7) Realizzazione di interventi rivolti ai residenti		(Art. 6) Redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale		(Art. 5) progettazione e realizzazione di opere pubbliche		TOTALE
		Risorse regionali	Risorse comunali	Risorse regionali	Risorse comunali	Risorse regionali	Risorse comunali	Risorse regionali	Risorse comunali	Risorse regionali	Risorse comunali	Risorse regionali	Risorse comunali	
< 1.000	16	0	0	25	17	4	4	40	28	8	10	24	41	100
1.000-2.000	31	0	0	21	5	5	2	22	21	2	1	49	72	100
2.000-3.000	19	1	1	11	3	4	5	30	27	6	2	48	63	100
3.000-5.000	6	0	0	0	0	0	0	50	85	17	12	33	2	100

Fonte: IRPET

di spesa. Unica eccezione riguarda gli interventi previsti dall'art. 5 che riguardano la realizzazione di opere pubbliche (ad esempio: costruzione di cimiteri, campi sportivi, biblioteche, ecc.) che rientrano in varie funzioni del bilancio comunale (sociale, istruzione, sport, cultura, ecc.): in tale caso, pertanto, abbiamo fatto riferimento alla totalità delle spese in conto capitale⁹.

È necessario infine precisare che si è tenuto conto di tutte le voci di bilancio con esclusione di quelle relative alla polizia locale e alla giustizia, che non rientrano nelle tipologie di intervento previste dalla legge regionale n. 39/04. La loro corrispondenza è indicata nella tabella 1.15.

Tabella 1.15
CORRISPONDENZA TRA LE AREE DI INTERVENTO PREVISTE DALLA L.R. N. 39/04 E I GRUPPI FUNZIONI DI BILANCIO COMUNALE

Aree di intervento previste dalla L.R. 39/04	Corrispondenti gruppi di funzioni di bilancio
(art. 6) Redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e l'ambiente di cui: urbanistica e gestione del territorio + edilizia residenziale pubblica e locali e piani di edilizia economico-popolare (Solo spesa corrente)
(art. 7) Interventi a favore dei residenti	Funzioni di istruzione pubblica + funzioni nel settore sociale + funzioni nel settore sportivo e ricreativo (Solo spesa corrente)
(art. 8) Iniziative per lo sviluppo della vita civile e sociale	Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali + funzioni nel campo turistico + funzioni relative ai servizi produttivi + funzioni nel campo dello sviluppo economico + Funzioni riguardanti la gestione del territorio e l'ambiente di cui: s.idrico integrato + s. smaltimento rifiuti (Solo spesa corrente)
(art. 5) Progettazione e realizzazione di opere pubbliche	Spese per investimenti (Solo spesa in conto/capitale)
(art. 9) Interventi per la mobilità	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (Solo spesa corrente)
(art. 10) Interventi per il miglioramento della pubblica amministrazione	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (Solo spesa corrente)

Fonte: IRPET

Per quanto riguarda invece la quota rappresentata dai contributi regionali rispetto al totale delle risorse presenti nei bilanci comunali riferiti allo stesso anno, si nota dalla tabella 1.16 che essi hanno costituito mediamente lo 0,8%.

Tabella 1.16
INCIDENZA DEI CONTRIBUTI REGIONALI RICEVUTI E STANZIATE DAI COMUNI SUL TOTALE DELLE ENTRATE COMUNALI. 2004

Risorse	Totale risorse (euro)	Incidenza% sulle entrate totali
Da contributo regionali ex art. 4	2.001.500,55	0,8
Da risorse comunali stanziante	4.920.495,91	2,0
ENTRATE TOTALI	244.269.610,48	100,0

Fonte: IRPET

⁹ Abbiamo considerato la media della spesa in conto capitale dei 3 anni precedenti al 2004.

Più nei dettagli, con riferimento alle dimensioni demografiche dei comuni destinatari, risulta evidente dalla tabella 1.17 che il contributo incide sul bilancio comunale in maniera tanto maggiore quanto minore è la popolazione del comune.

Tabella 1.17
INCIDENZA DEL CONTRIBUTO REGIONALE EX ART. 4 SUL TOTALE DELLE ENTRATE COMUNALI PER CLASSI DEMOGRAFICHE. 2004
Valori %

	Incidenza media del contributo su entrate totali
Meno di 1.000	1,7
Da 1.000 a 2.000	1,1
Da 2.000 a 3.000	0,7
Da 3.000 a 5.000	0,6

Fonte: IRPET

Rispetto alle risorse stanziare nei bilanci comunali nel 2004, per ogni area di intervento, tra quelle indicate nella L.R. 39/04, i contributi regionali hanno registrato un'incidenza maggiore nell'area delle risorse destinate alla redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale (6,7%) e, in secondo luogo, di quelle utilizzate per interventi di manutenzione delle strade comunali (4,8%). L'incidenza minore si ha invece nel settore degli interventi rivolti al miglioramento della pubblica amministrazione, ma ciò è dovuto principalmente al fatto che soltanto due comuni hanno deciso di destinare una piccola parte del contributo regionale a tali interventi.

Allo stesso modo le due aree indicate sono quelle nelle quali sono state impegnate più risorse (sommando quelle di provenienza regionale e comunale): 18,2% per la redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale e 8,3% per quelli destinati alla viabilità. La situazione dettagliata è presentata nella tabella 1.18.

Tabella 1.18
RISORSE DA CONTRIBUTO REGIONALE EX ART. 4 E RISORSE COMUNALI IMPEGNATE PER AREA DI INTERVENTO SU TOTALE DELLE SPESE DA BILANCIO. 2004
Valori %

Aree di intervento previste dalla L.R. 39/04	a) Risorse da contributo regionale ex art. 4 impegnate per area di intervento su totale spese da bilancio per area di intervento	b) Risorse comunali impegnate per area di intervento su totale spese da bilancio per area di intervento	TOTALE a+b
(art. 10) Interventi per il miglioramento della pubblica amministrazione	0,01	0,01	0,03
(art. 8) Iniziative per lo sviluppo della vita civile e sociale	0,30	0,50	0,80
(art. 5) Progettazione e realizzazione di opere pubbliche	1,10	3,40	4,50
(art. 7) Interventi a favore dei residenti	2,70	7,10	9,80
(art. 9) Interventi per la mobilità	4,80	3,50	8,30
(art. 6) Redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale	6,70	11,40	18,20

Fonte: IRPET

Se infine valutiamo quanto varia l'incidenza delle risorse complessive, provenienti dal contributo regionale e quelle comunali, impegnate per ogni area di intervento in base alla dimensione demografica dei comuni (rappresentata nella tabella 1.19) vediamo che per quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti il contributo regionale ha inciso soprattutto nell'area del bilancio dedicata alla redazione di piani e di strumenti urbanistici.

Tabella 1.19
INCIDENZA DEL CONTRIBUTO REGIONALE E DELLE RISORSE COMUNALI SUL BILANCIO REGIONALE PER AREA DI INTERVENTO E PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2004
Valori %

Classi demografiche	N. comuni	(art. 10) Interventi per il miglioramento della pubblica amministrazione	(art. 9) Interventi per la mobilità	(Art. 8) Iniziative di sostegno allo sviluppo della vita civile e sociale	(Art. 7) Realizzazione di interventi rivolti ai residenti	(Art. 5) Progettazione e realizzazione di opere pubbliche
< 1.000	16	0	13	0	8	1
1.000-2.000	31	0	6	0	2	1
2.000-3.000	19	0	2	0	2	1
3.000-5.000	6	0	0	0	2	1

Fonte: IRPET

1.3

Il Fondo di rotazione

Il Fondo di rotazione è destinato a coprire le spese progettuali dei comuni che presentano elevati valori di disagio. L'importo massimo erogabile è pari a euro 200.000 a progetto, mentre il valore complessivo del Fondo è di euro 2.000.000.

Le modalità previste per fare richiesta di accesso al Fondo sono semplici in quanto è sufficiente presentare domanda alla Regione indicando i progetti o studi che il comune intende realizzare, disposti in ordine di priorità¹⁰.

Questi devono tassativamente rientrare nell'ambito delle seguenti due tipologie:

1. studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze, documenti preparatori dei concorsi di idee, studi di fattibilità, documenti componenti progetti preliminari, definitivi, esecutivi, per la realizzazione di opere pubbliche, come definiti dalla legge 109/94 e successive modificazioni, nonché dalla normativa regolamentare di attuazione, purché non si tratti delle stesse opere pubbliche per le quali è utilizzato il contributo annuale;
2. studi di fattibilità e progetti per interventi e servizi finalizzati allo sviluppo del territorio comunale.

Sono però escluse dall'anticipazione le spese connesse alla predisposizione e alla redazione di atti di programmazione e pianificazione, compresa la redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale.

Anche gli adempimenti richiesti ai comuni che possono accedere al Fondo non sono particolarmente complessi in quanto è richiesto loro soltanto di:

1. comunicare gli estremi dei provvedimenti di affidamento degli incarichi relativi agli studi e/o progetti per i quali è richiesta l'anticipazione,
2. di trasmettere il rendiconto delle spese effettuate entro 60 giorni dal termine del relativo esercizio finanziario,
3. di trasmettere la relazione tecnica in caso di progetti preliminari, definitivi, esecutivi relativi ad opere pubbliche e una relazione sintetica negli altri casi,
4. e, infine, di effettuare il rimborso della somma ricevuta, in una unica soluzione, entro 18 mesi dalla concessione, senza interessi (salvo quelli di mora in caso di ritardato pagamento)¹¹.

Alla revoca del finanziamento si procede solo in due casi:

- mancato rispetto degli adempimenti sopra elencati,
- utilizzazione dell'anticipazione, in tutto o in parte, per spese diverse da quelle per cui è stata concessa.

Il comune che non adempie a tutti gli obblighi previsti è escluso dalla concessione dell'anticipazione nei due anni solari successivi all'inadempimento.

1.3.1 *Il Fondo di rotazione: i contributi concessi*

A differenza dell'erogazione dei contributi annuali, l'erogazione di finanziamenti destinati a favorire la progettualità dei piccoli comuni ha destato qualche problema. Non tanto nel rispetto nei tempi e nelle procedure ma nel fatto che un esiguo numero di comuni tra i potenziali destinatari ha presentato tale richiesta.

Infatti, mentre nel 2004 avrebbero potuto accedere al fondo i primi 82 comuni inseriti nella graduatoria regionale del disagio, nel 2005 i primi 91 e nel 2006 i primi 143, la richiesta in questi anni, è stata presentata solo da nove comuni.

In ogni caso, sia da parte della Regione che dei comuni beneficiari sono state pienamente rispettate le condizioni e i termini stabiliti dalla stessa L.R. 39/04 e dai due decreti che, come detto in precedenza, hanno stabilito le modalità di erogazione dei finanziamenti. È infatti stata prevista un'erogazione annuale dei finanziamenti deliberata con tre decreti rispettivamente nel 2004, 2005 e 2006 (Tab. 1.20).

¹⁰ Le modalità per la concessione, l'erogazione e il rimborso dei finanziamenti sono state stabilite con una delibera della Giunta regionale Del. G.R. 1050/2004, modificata dalla Del. G.R. 817/2006. Per ottenere il finanziamento è inoltre necessario che il Consiglio comunale abbia provveduto a deliberare l'assunzione dell'anticipazione prima della sua concessione indicando i progetti o studi per i quali è richiesta (in ordine di priorità) e l'anticipazione richiesta per ciascuno di essi, l'opera o intervento o servizio a cui ciascun studio o progetto è finalizzato, l'impegno ad affidare l'incarico per i progetti o studi entro il termine di 18 mesi, l'assunzione ad effettuare l'impegno di spesa nel bilancio pluriennale e la presa d'atto che non stati conseguiti altri finanziamenti pubblici o privati per la redazione dei medesimi studi o progetti.

¹¹ Il termine di rimborso è stato aumentato a 36 mesi dalla L.R. 40/2007 (*Legge di mantenimento dell'ordinamento regionale 2007*).

Tabella 1.20
SUCCESSIONE DI ATTI NORMATIVI IN MATERIA DI FONDO DI ROTAZIONE

Anno di concessione del contributo	Atti normativi	Oggetto
2004	Del.G.R. 1050/04	Criteri e modalità per la presentazione delle domande per la concessione dei finanziamenti
	Decreto 8027/04	Concessione di anticipazione a valere sul fondo di rotazione
2005	Decreto 4199/05	Concessione di anticipazione a valere sul fondo di rotazione
	Decreto 5251 /05	Criteri e modalità per la presentazione delle domande per la concessione dei finanziamenti
	Decreto 7135/05	Concessione di anticipazione a valere sul fondo di rotazione
	Decreto 220/06	Criteri e modalità per la presentazione delle domande per la concessione dei finanziamenti
2006	Decreto 3781/06	Concessione di anticipazione a valere sul fondo di rotazione
	Decreto 3716/06	Criteri e modalità per la presentazione delle domande per la concessione dei finanziamenti
	Del.G.R. 817/06	Adeguamento alla L.R. 31/06
	Decreto 5581706	Modifica della concessione dei finanziamenti
	Decreto 6074/06	Concessione di anticipazione a valere sul fondo di rotazione

Fonte: IRPET

Inoltre, non si sono riscontrate circostanze che hanno reso necessario revocare i finanziamenti concessi. Unica eccezione riguarda la domanda di accesso al Fondo presentata dal comune di Montescudaio che è stata rigettata poiché non rientrava nei primi 82 posti della graduatoria del disagio¹².

Più nei dettagli, con riguardo alle richieste di finanziamento:

- nel 2004 è stata presentata una sola domanda da parte del comune di San Casciano dei Bagni per un valore di 194.508,00 euro, versato nel dicembre 2004;
- nel 2005 sono state presentate quattro domande di finanziamento, da parte dei comuni di Riparbella, Cinigiano, Chiusi della Verna e Chianni (che hanno chiesto rispettivamente euro 55.000, euro 77.000, 70.000 e euro 50.000);
- nel 2006 sono state presentate entro i termini previsti (30 giugno 2006, poi posticipato al 10 novembre 2006) cinque domande di contributo da parte dei comuni di Isola del Giglio e Guardistallo (che hanno chiesto 76.354,44 euro e 50.000 euro), Minucciano (che ha chiesto prima 48.000euro e successivamente 29.500euro) e Galliciano (che ha chiesto 73.700 euro); a questi si aggiungeva quello di Londa che però ha successivamente rinunciato al contributo.

Riassumendo (Tab. 1.21), sono stati stanziati dal 2004 al 2006 poco meno di euro 725.000 per favorire la progettualità dei piccoli comuni.

Tabella 1.21
CONTRIBUTI EX FONDO DI ROTAZIONE

Anno	Finanziamenti (euro)	n. comuni destinatari	n. domande presentate	n. potenziali beneficiari	% effettivi beneficiari/ potenziali
2004	194.508,00	1	1	82	1,2
2005	252.000,00	4	4	91	4,4
2006	277.554,44	4	5	143	2,8
TOTALE	724.062,44	9	10		

Fonte: IRPET

I nove comuni che vi hanno aderito costituiscono però, come già segnalato, un numero ridottissimo (inferiore al 4% circa) rispetto alla platea dei potenziali destinatari.

I potenziali beneficiari del fondo di rotazione sono soprattutto comuni di dimensioni molto piccole: generalmente al di sotto dei 2.000 abitanti. Quelli di più grandi dimensioni hanno potuto beneficiare del fondo solo grazie all'incremento del numero di potenziali beneficiari avvenuto nel 2006.

In ogni caso, i comuni che hanno poi effettivamente usufruito del finanziamento nel 2006 non hanno più di 4.000 abitanti. Da notare che non ha fatto richiesta al fondo nessuno dei comuni piccolissimi (con meno di 1.000 abitanti) che avrebbero potuto presentarla. La situazione dettagliata è presentata nella tabella 1.22.

¹² Tale comune è infatti posizionato al 117° posto della graduatoria regionale, ben oltre quindi i primi 82 posti che potevano accedere al finanziamento.

Tabella 1.22
COMUNI POTENZIALI ED EFFETTIVI BENEFICIARI DEL FONDO DI ROTAZIONE PER CLASSE DEMOGRAFICA

Anno	Totale n. comuni	<1.000	%	Da 1.000 a 2.000	%	Da 2.000 a 3.000	%	Da 3.000 a 4.000	%	Da 4.000 a 5000	%	Da 5.000 a 6000	%	Oltre 7.000	%	TOTALE
<i>N. potenziali beneficiari</i>																
2004	82	17	21	35	43	8	10	20	24	2	2	-	-	-	-	100
2005	91	17	19	37	41	20	22	9	10	7	8	1	1	-	-	100
2006	143	18	13	43	30	28	20	19	13	15	10	12	8	8	6	100
<i>N. effettivi beneficiari</i>																
2004	1	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
2005	4	-	-	2	50	2	50	-	-	-	-	-	-	-	-	100
2006	4	-	-	2	50	1	25	1	25	-	-	-	-	-	-	100

Fonte: IRPET

Ogni comune ha destinato i contributi ricevuti alla realizzazione di uno o più progetti, in media tre per ente. Gli interventi variano dalla progettazione di interventi su strade alla ristrutturazione e riqualificazione di aree funzionali, come mostrato più precisamente nella tabella 1.23.

Tabella 1.23
PROGETTI DESTINATARI DEI FINANZIAMENTI EX FONDO DI ROTAZIONE. 2004-2005-2006

Anno	Comune	Tipologia di intervento realizzato	Finanziamento	N. progetti realizzati	Totale finanziamento per comune	Totale finanziamento per anno
2004	San Casciano dei Bagni	Ristrutturazione ex-scuola	18.000	9	194.508	194.508
		Percorso pedonale	24.000			
		Rifacimento sottoservizi e pavimentazione stradale	36.960			
		Sistemazione parcheggio pubblico	3.600			
		Realizzazione muro di contenimento stradale	5.640			
		Restauro conservativo	24.600			
		Restauro e risanamento chiesa	30.708			
		Riqualificazione urbana	21.600			
		Consolidamento stradale	29.400			
2005	Riparbella	Costruzione strada comunale	55.000	1	55.000	252.000
	Cinigiano	Ampliamento cimitero comunale	32.000	3	77.000	
		Riqualificazione e arredo urbano	15.000			
		Progettazione laboratorio	30.000			
Chiusi della Verna	Completamento plesso scolastico	70.000	1	70.000		
Chianni	Costruzione poliambulatorio	50.000	1	50.000		
2006	Isola del Giglio	Progettazione stazione ecologica	30.228	2	76.354	277.554
	Guardistallo	Realizzazione museo	46.126			
		Realizzazione parcheggio pubblico	50.000	1	50.000	
	Minucciano	Riqualificazione ambientale e realizzazione servizi turistici	30.000	4	77.500	
		Realizzazione strutture sportive	18.000			
		Progettazione aree di sosta attrezzate	15.000			
		Progettazione aree polifunzionali	14.500			
Galliciano	Viabilità alternativa	58.000	2	73.700		
	Ristrutturazione locali di servizio	15.700				

Fonte: IRPET

Al momento della scrittura della ricerca è possibile analizzare solo l'operato del comune di San Casciano dei Bagni, che avendo acceduto al Fondo nel 2004 ha già rimborsato le risorse e presentato la relazione¹³. Come risulta dalla tabella 1.24, dal rendiconto da esso inviato in Regione risulta che, fino ad oggi, ha realizzato solo il 22% degli interventi previsti per i quali aveva richiesto il finanziamento, con un impegno di spesa pari al 22% dell'importo finanziato.

Tabella 1.24
INCARICHI ESPLETATI E FINANZIAMENTO REGIONALE IMPEGNATO. 2004

N. incarichi espletati	N. incarichi previsti	% incarichi espletati	Importo totale impegnato	Finanziamento ex art. 15	% importo impegnato su finanziamento
2	9	22	42.600	194.508	22

Fonte: IRPET

¹³ Per quanto riguarda i comuni che hanno avuto accesso al Fondo nel 2005, per i quali i termini di rimborso e presentazione della relazione sono già scaduti, non risultano ancora consultabili i relativi dati che pertanto non possono far parte della presente ricerca.

Dei nove comuni finanziati attingendo dal fondo di rotazione, otto hanno ricevuto anche il contributo regionale ex art. 4 negli anni 2004-2006: ne resta escluso solo il comune di Isola del Giglio, che non li ha ricevuti in quanto posizionato al 96° posto della graduatoria del disagio¹⁴.

Sommando le due tipologie di contributo, questi comuni hanno ricevuto complessivamente 1.980.002: euro in particolare, le somme più elevate sono quelle ricevute dai comuni di San Casciano dei Bagni (euro 521.316) e Chianni (euro 232.300). Il prospetto completo è l'oggetto della tabella 1.25.

Se, infine, consideriamo le dimensioni demografiche dei comuni destinatari di entrambe le misure attivate dalla L.R. 39/04 vediamo che, in particolare, i comuni con popolazione compresa fra i 1.000 e i 2.000 abitanti hanno ricevuto complessivamente, dal 2004 al 2006, un finanziamento di 1.193.458 euro. Il prospetto completo è l'oggetto della tabella 1.26.

Infine, con riferimento alle singole tipologie di intervento che i comuni potevano realizzare grazie ai contributi regionali ve ne è una, in particolare, quella relativa alla realizzazione di opere pubbliche, per la quale i comuni potevano sommare i contributi ex art. 4 e il finanziamento ex art. 15 (fondo di rotazione).

Tuttavia, per l'anno 2004 (l'unico per il quale abbiamo attualmente dati disponibili) solo il comune di San Casciano dei Bagni ha usufruito di entrambe gli interventi. Per esso, le risorse ricevute dalla Regione hanno inciso complessivamente per il 17% sugli impegni di spesa risultanti dal bilancio dell'anno 2004 per l'area relativa alla realizzazione di opere pubbliche. Questo risulta evidente dalla tabella 1.27.

Tabella 1.25
FINANZIAMENTI EX FONDO DI ROTAZIONE E CONTRIBUTI RICEVUTI EX ART. 4 RICEVUTI. 2004-2006
Valori in euro

Comune	IUD	Popolazione 2001	Posizione in graduatoria	2004			2005			2006			TOTALE CONTRIBUTI 2004-2006
				Finanziam. ex fondo rotazione	Contrib. ex art. 4	TOTALE	Finanziam. ex fondo rotazione	Contrib. ex art. 4	TOTALE	Finanziam. ex fondo rotazione	Contrib. ex art. 4	TOTALE	
Guardistallo	89	1.026	82	-	-	-	-	25.581	25.581	50.000	25.581	75.581	126.744
Riparbella	94	1.327	56	-	-	-	55.000	25.581	80.581	-	25.581	25.581	186.744
Isola del Giglio	85	1.406	96	-	-	-	-	-	-	126.354	-	126.354	126.354
Chianni San	97	1.563	42	-	27.778	27.778	50.000	25.581	75.581	-	25.581	25.581	232.300
Casciano dei Bagni	95	1.745	52	194.508	27.778	222.286	-	25.581	25.581	-	25.581	25.581	521.316
Chiusi della Verna	89	2.225	76	-	27.778	27.778	70.000	25.581	95.581	-	25.581	25.581	272.300
Minucciano	105	2.521	15	-	27.778	27.778	-	25.581	25.581	77.500	25.581	103.081	209.800
Cinigiano	97	2.695	46	-	-	-	77.000	-	77.000	-	-	-	154.000
Galliciano			87 3.795 85	-	-	-	-	25.581	25.581	73.700	25.581	99.281	150.444
TOTALE				194.508	111.111	305.619	252.000	179.070	431.070	327.554	179.070	506.624	1.980.002

Fonte: IRPET

Tabella 1.26
FINANZIAMENTI EX FONDO DI ROTAZIONE E CONTRIBUTI RICEVUTI EX ART. 4 RICEVUTI DAI COMUNI DIVISI IN CLASSI DEMOGRAFICHE. 2004-2006
Valori in euro

Classi demografiche	N. comuni	Popolazione 2001	2004			2005			2006			TOTALE FINANZIAM. 2004-2006	TOTALE CONTRIB. + FINANZIAM. 2004-2006
			Finanziam. ex fondo rotazione	Contrib. ex art. 4	TOTALE	Finanziam. ex fondo rotazione	Contrib. ex art. 4	TOTALE	Finanziam. ex fondo rotazione	Contrib. ex art. 4	TOTALE		
Da 1.000 a 2.000	5	7.067	194.508	55.556	250.064	105.000	102.326	207.326	176.354	102.326	278.680	475.862	1.193.458
Da 2.000 a 3.000	3	7.441	-	55.556	55.556	147.000	51.163	198.163	77.500	51.163	128.663	224.500	636.099
Da 3.000 a 4.000	1	3.795	-	-	-	-	25.581	25.581	73.700	25.581	99.281	73.700	249.726

Fonte: IRPET

¹⁴ Ricordiamo che i comuni che potevano ricevere contributi ex art. 15 L.R. 39/04 erano solo i primi 82 nel 2004 e i primi 92 nel 2005-2006 posizionati nella graduatoria del disagio regionale.

Tabella 1.27
INCIDENZA DEL CONTRIBUTO EX ART. 4 E DEL FINANZIAMENTO EX ART. 15 SUGLI IMPEGNI DEL BILANCIO 2004: COMUNE DI SAN CASCIANO DEI BAGNI

	Risorse	Incidenza sul bilancio 2004 (%)
a) Contributo regionale ex art. 4 impegnato per gli interventi dell'art. 5	27.778	2
b) Finanziamento ex art. 15 impegnato per gli interventi dell'art. 5	194.508	15
TOTALE a + b	222.286	17
Media 2002-2004 spesa C/to capitale per interventi dell'art. 5	1.305.884	

Fonte: IRPET

1.4

Gli interventi di orientamento delle politiche pubbliche regionali

La seconda tipologia di intervento attuata dalla L.R. 39/04 riguarda l'azione di orientamento delle politiche pubbliche regionali rivolte ai piccoli comuni. Come già anticipato, infatti, la L.R. 39/04 è il ramo portante di un intervento normativo organico di più ampio respiro di cui fanno parte, oltre alla L.R. 40/01, anche alcune leggi regionali di settore e che interessano lo sviluppo economico e sociale dei piccoli comuni. Il collegamento con la L.R. 39/04 consiste, in linea di massima, nel fatto che in questi interventi normativi si attribuisce priorità nella concessione dei contributi da essi previsti a favore dei piccoli comuni che rientrano nella graduatoria regionale del disagio. Ciò dimostra come tale graduatoria possa facilmente diventare un valido punto di riferimento per la selezione di interventi fondamentali per i piccoli comuni.

Le leggi a cui fare riferimento riguardano svariati settori di intervento che sinteticamente, possono essere suddivisi in tre categorie:

- interventi nell'ambito delle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni (art. 3 comma 2 L.R. 39/04);
- ulteriori misure di sostegno dei piccoli comuni non direttamente riconducibili all'art. 3;
- interventi previsti dal capo III della L.R. 39/04.

Come ora vedremo più dettagliatamente solo alcuni di questi interventi hanno trovato, fino ad oggi, piena attuazione.

- *Interventi nell'ambito delle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni (art. 3 comma 2 L.R. 39/04)*

Come già anticipato, tra le politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni previste dall'art. 3 comma 2 della L.R. 39/04 solo alcune sono state fino ad oggi attuate: non rientrano tra queste le previsioni nelle materie relative ai servizi di trasporto pubblico locale e della viabilità rurale.

Sono, invece, state attuate le misure in materia di servizi educativi per l'infanzia¹⁵. A questo proposito la L.R. 70/05 (Finanziaria per il 2006) destina ai comuni la somma di euro 2.000.000 per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 (per un totale di euro 6.000.000) per il sostegno dell'edilizia scolastica.

Tali contributi sono riservati agli enti locali che hanno difficoltà a reperire le risorse finanziarie necessarie per fronteggiare interventi di edilizia scolastica particolarmente urgenti ed indifferibili, che mettono a rischio la continuazione dell'attività didattica. I comuni finanziati sono suddivisi in due fasce, dando priorità alla prima in cui rientrano quelli in cui si è verificata la necessità di chiudere gli edifici scolastici e quindi di sospendere le attività didattiche.

I contributi sono concessi in via prioritaria secondo l'ordine della graduatoria di disagio di cui alla L.R. 39/04 e ammontano, al massimo, a euro 300.000 per comune e sono finalizzati a coprire fino all'85% del costo dell'intervento¹⁶.

È quindi evidente in questo caso che il riferimento all'ordine della graduatoria del disagio regionale stabilito in base alla L.R. 39/04 ha avuto un ruolo fondamentale nell'assegnazione dei contributi per l'edilizia scolastica poiché a consentito di dare priorità ai comuni che presentano una situazione di particolare disagio rispetto ad altri. Inoltre, tra questi comuni, la priorità è stata assegnata a quelli che si trovano in una situazione di emergenza che ha determinato la necessità di chiudere l'edificio scolastico.

¹⁵ È necessario precisare che, oltre agli interventi spiegati di seguito, vengono erogate anche altre risorse dalla L.R. 32/2002 ("Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro") e dal Piano di Indirizzo Generale Integrato (PIGI) che però sono ripartite dal decreto 1046/2002 non sulla base della graduatoria del disagio ma principalmente sulla base della numerosità della popolazione giovanile per classi di età.

¹⁶ Il finanziamento viene erogato in una prima fase, successiva all'appalto dei lavori, per una somma pari al 20% del contributo e quindi in base agli stati di avanzamento dei lavori fino ad un massimo dell'80% del contributo. Il saldo è poi erogato a seguito dell'approvazione del certificato di regolare esecuzione e di collaudo dei lavori.

Con deliberazione della Giunta regionale¹⁷ sono state stabilite sia le modalità di accesso ai contributi sia le attività finanziabili, che sono le seguenti:

- costruzione e completamento di edifici scolastici, nonché acquisto e riadattamento di immobili per uso scolastico;
- ristrutturazioni e manutenzioni straordinarie finalizzate all'adeguamento degli edifici alle norme vigenti;
- riconversione a fini scolastici di edifici adibiti ad altre destinazioni di uso e riconversione di edifici scolastici da destinare ad altri tipi di scuola.

Con due successivi decreti dirigenziali¹⁸ sono stati individuati gli enti assegnatari dei contributi per l'anno 2006¹⁹.

Rispetto alle 67 richieste di finanziamento presentate, quali risultano dai due decreti prima citati, 25 sono state rigettate per vari motivi²⁰, altre 26 sono state ritenute finanziabili ma non sono state effettivamente finanziate. Infatti, le risorse disponibili nell'anno 2006 hanno reso necessario circoscrivere l'area dei comuni finanziati a solo 16 di questi, dando priorità, come prima accennato, agli interventi richiesti da 6 comuni (Fabbriche di Vallico, Ortignano Raggiolo, Londa, Pieve Santo Stefano, Talla e Subbiano), nei quali si era verificata la necessità di chiudere gli edifici scolastici.

È interessante notare come ben 15 di questi comuni (ne resta escluso, infatti, solo quello di Subbiano, che si trova al primo posto tra gli esclusi) rientrano tra i potenziali beneficiari degli interventi ex L.R. 39/04²¹. La situazione dettagliata è riassunta nella tabella 1.28.

Tabella 1.28
COMUNI FINANZIATI EX L.R. 70/05. 2006

Comune	Posizione in graduatoria (2004)	% di importo finanziato su totale costo intervento	Contributo (in Euro)
<i>1) Comuni rientranti nella graduatoria dei beneficiari ex L.R. 39/04</i>			
Vagli Sotto	4	76	117.000
Molazzana	5	70	210.000
Casola in Lunigiana	9	79	102.000
Villa Collemandina	11	70	210.000
Fabbriche di Vallico	12	70	182.000
Minucciano	15	79	102.000
Ortignano Raggiolo	22	79	94.000
Monticiano	26	85	32.000
Montemignaio	28	70	204.000
San Godenzo	32	82	49.000
Monteverdi Marittimo	33	82	62.000
Pieve Fosciana	47	82	25.000
Talla	49	82	54.000
Londa	58	70	210.000
Pieve Santo Stefano	78	70	245.000
TOTALE			1.898.000
<i>2) Comuni fuori dalla graduatoria dei beneficiari ex L.R. 39/04</i>			
Subbiano	144	79	102.000
TOTALE 1 + 2			2.000.000

Fonte: IRPET

Questi comuni hanno ricevuto contributi per un totale di euro 1.898.000 (euro 2.000.000 se si considera anche il comune di Subbiano) che sono stati versati in due fasi seguendo l'emanazione dei decreti legislativi regionali prima citati.

In materia sociale è stato istituito un fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione²² destinato alle Regioni, le quali, eventualmente aggiungendo risorse proprie, provvedono

¹⁷ Del. G.R. 374/06, Legge regionale 27 dicembre 2005, n. 70 (Legge finanziaria per l'anno 2006); approvazione criteri e modalità per la concessione e l'utilizzo i contributi finalizzati al sostegno degli enti locali nel settore dell'edilizia scolastica).

¹⁸ Decreto dirigenziale n. 4690 del 12 settembre 2006 e decreto dirigenziale n. 6419 del 15 dicembre 2006.

¹⁹ In questo lavoro, ovviamente, ci limitiamo a considerare solo quei comuni che rientrano tra i possibili destinatari dei contributi annuali ed ex fondo di rotazione negli anni 2004-2006, cioè i primi 143 della graduatoria del disagio regionale.

²⁰ I motivi del rigetto della richiesta di finanziamento consistono principalmente nel fatto che non sono state rispettate le modalità di presentazione delle domande previste nella citata delibera regionale, oppure è stata riscontrata un'incompatibilità degli interventi richiesti con quelli previsti nella delibera; oppure, infine, perché il comune ha già ottenuto una copertura finanziaria per quell'intervento.

²¹ Come risulterà più chiaro nei capitoli seguenti, le regole poste dalla normativa regionale per l'inclusione o l'esclusione dell'insieme dei beneficiari di una certa politica sono chiaramente caratterizzate da un certo grado di discrezionalità. Quello che interessa sottolineare in questo contesto è che ben 15 dei 16 comuni che hanno beneficiato degli aiuti in oggetto sono presenti nell'insieme dei comuni disagiati.

²² Il fondo è stato istituito con L. 431/98 art. 11.

a ripartirlo tra i comuni sulla base di parametri che premiano anche la disponibilità dei comuni stessi a concorrere con proprie risorse alla realizzazione degli interventi previsti. Ogni comune, pertanto, nei limiti dei criteri stabiliti a livello statale, individua l'entità e le modalità di erogazione dei contributi e, con appositi bandi pubblici, i requisiti dei conduttori che possono beneficiarne.

La Regione Toscana ha provveduto²³ a ripartire il fondo tra i comuni in proporzione al loro fabbisogno, disponendo una norma di favore per i comuni che presentano un indicatore di disagio pari o superiore a 89 (poi fissato pari a 87 con del. G.R. 145/07), ricomprendendo, in tal modo, gli 82 comuni che potevano ricevere contributi annuali ex L.R. 39/04 nell'anno 2004: per questi comuni il fabbisogno viene incrementato d'ufficio del 10%; se, inoltre, il comune aggiunge risorse proprie esse sono sommate all'importo già incrementato del 10% e il totale costituisce la base per il calcolo della ripartizione del fondo.

In materia di emergenza sanitaria, il Piano Sanitario Regionale 2005-2007 prevede che la Regione finanzia con un apposito fondo di accantonamento i progetti presentati dalle aziende sanitarie e destinati al raggiungimento degli obiettivi considerati prioritari dal piano²⁴, con particolare riferimento a quelli che interessano comuni con elevato indice di intensità morfometrica nonché alle caratteristiche delle zone insulari, alle quali è riservato almeno il 17,5% delle risorse disponibili. In particolare sono finanziati i progetti presentati dalle AUSL relativi ai servizi di emergenza sanitaria nei territori montani che risultano maggiormente disagiati. I progetti, annuali o triennali, sono valutati in base alla loro attinenza alle finalità indicate, al livello di concertazione, agli obiettivi misurabili, alla fattibilità e alla compatibilità economica. Il fondo in questione è ripartito su base triennale con del. GR 640/2005²⁵ che attribuisce a ciascun anno del triennio 2005-2007 8,5 milioni di euro che poi sono stati impegnati con i decreti dirigenziali 4115/2005, 5041/2006 e 5049/2007. Va segnalato comunque che in questo ambito il riferimento alla graduatoria redatta secondo lo IUD non pare essere determinante. È invece maggiormente rilevante il criterio relativo all'intensità morfometrica.

Per quanto riguarda infine i settori relativi alle attività artigianali, commerciali e turistiche, va segnalato che sono presenti delle agevolazioni in termini di IRAP. La possibilità di concedere agevolazioni dell'aliquota IRAP a favore di attività produttive che insistono in territori montani di comuni con minor popolazione demografica (non inseriti in comunità montane) in sede di approvazione della legge finanziaria regionale, è infatti espressamente previsto dall'art. 3 c. 7 della legge regionale in oggetto. In realtà è già con la L.R. 2/01 che si procede a ridurre dal 4,25% al 3,75% l'aliquota IRAP per le piccole imprese²⁶ operanti in comuni interamente montani (poi estesa alle attività esercitate in comuni parzialmente montani ma facenti parte di una comunità montana dalla finanziaria regionale 2003, L.R. 43/02) sulla base della normativa comunitaria "De Minimis". Ulteriori agevolazioni sono poi state inserite nella legge finanziaria regionale 2002 (L.R. 65/01) e nel seguente D.P.G.R. 33/R/02, prevedendo l'esenzione IRAP per gli esercizi commerciali situati in zone montane. I principali presupposti per poter chiedere l'esenzione sono:

- la collocazione in territorio montano;
- la collocazione in località, nuclei o centri abitati con popolazione pari o inferiore a 500 abitanti;
- che oltre all'attività commerciale svolgano anche servizi di particolare interesse per la collettività (quali ad esempio: punto telefonico, punto informazioni turistiche, prenotazioni sanitarie).

Queste misure non sono poi state modificate dalle seguenti leggi finanziarie regionali, mantenendo così le agevolazioni per le imprese presenti nei territori montani a patto che abbiano i requisiti richiesti. L'impianto di agevolazioni previsto è, come detto, perfettamente coerente con l'art. 3 c. 7 della L.R. 39/04 ma, è utile sottolineare come in questo campo manchi ancora l'orientamento delle politiche pubbliche regionali sulla base della graduatoria redatta applicando lo IUD come suggerisce l'art. 3 c.1 della L.R. 39/04.

• *Ulteriori misure di sostegno dei piccoli comuni non direttamente riconducibili all'art. 3, comma 2*
Nella L.R. 39/04 sono previste due ulteriori misure di sostegno non rientranti tra quelle indicate nell'art. 3 comma 2. In tali casi il riferimento alla graduatoria è stato fondamentale perché ha consentito di indirizzare contributi rilevanti per la realizzazione di alcuni interventi ai comuni maggiormente disagiati. Questi interventi riguardano:

- L'approvazione del Piano Comunale di Classificazione Acustica per il quale è prevista l'erogazione di contributi che sono destinati, per l'anno 2005, ai comuni che rientrano nella suddetta graduatoria a condizione che all'entrata in vigore della legge non abbiano ancora adottato il Piano e che la sua

²³ Del. G.R. n. 71/06 e D.D n. 1465/06 e n. 5527/06.

²⁴ Gli obiettivi prioritari per l'assistenza sanitaria nei territori montani sono: valorizzare le risorse umane e professionali, prevedere campagne di comunicazione, facilitare la realizzazione dei percorsi assistenziali, adeguare i modelli del sistema territoriale di emergenza, favorire la fruibilità dei servizi.

²⁵ In tal senso va anche il contenuto delle deliberazioni della GR 837/2005, 557/2006, 627/2007.

²⁶ Cioè le imprese con base imponibile pari o inferiore a euro 77.468,53.

approvazione avvenga entro il 30 aprile 2005²⁷.

In tal modo, 10 comuni hanno ottenuto contributi per un totale di euro 60.000²⁸. Di questi, 8 rientrano tra i 143 comuni potenziali beneficiari degli interventi ex L.R. 39/04 e hanno ricevuto contributi per un valore di euro 40.000. La tabella 1.29 sintetizza la situazione presentata.

- La riduzione di 3 euro/t del tributo speciale per il deposito in discarica²⁹ dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani a favore dei comuni rientranti nella graduatoria del disagio regionale che abbiano prodotto una quantità di rifiuti inferiore o pari a 500 kg abitante/anno³⁰. In tal modo, 35 comuni rientranti nei primi 73 posti della graduatoria del disagio hanno potuto usufruire di una riduzione nel pagamento di tale tributo regionale.

Tabella 1.29
CONTRIBUTI RICEVUTI DAI COMUNI IN BASE ALLA L.R.. 41/05

Posizione in graduatoria	Comune	Contributo (euro)
<i>1) Comuni rientranti nella graduatoria dei possibili beneficiari ex L.R. 39/04</i>		
40	Montecatini Val di Cecina	3.000
41	Sestino	3.000
42	Chianni	3.000
57	Lajatico	3.000
78	Pieve Santo Stefano	6.000
109	Palaia	6.000
127	Anghiari	10.000
137	Terricciola	6.000
TOTALE		40.000
<i>2) Comuni non rientranti nella graduatoria dei possibili beneficiari ex L.R. 39/04</i>		
184	Capannoli	10.000
204	Vecchiano	10.000
TOTALE		20.000
TOTALE 1 + 2		60.000

Fonte: IRPET

Tabella 1.30
COMUNI BENEFICIARI DELLA RIDUZIONE DEL CONTRIBUTO PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DI RIFIUTI EX ART. 9, COMMA 4 L.R. 70/05

Posizione in graduatoria	Comune
1	Fosciandora
2	Sillano
4	Vagli Sotto
5	Molazzana
6	Vergemoli
7	Giuncugnano
11	Villa Collemandina
12	Fabbriche Di Vallico
14	Castiglione Di Garfagnana
15	Minucciano
16	San Romano In Garfagnana
17	Zeri
18	Castell'Azzara
19	Badia Tedalda
23	Caprese Michelangelo
24	Roccalbegna
27	Stazzema
33	Monteverdi Marittimo
34	Camporgiano
36	Tresana
38	Castiglione D'Orcia
39	Filattiera
41	Sestino
42	Chianni
46	Cinigiano

²⁷ Art. 10, L.R. 67/04, "Modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico)".

²⁸ Del .G.R. 719/05 e D.D. 5040/05.

²⁹ Il tributo per il deposito in discarica di rifiuti solidi è calcolato, a partire dal 2006, per ciascun comune in base al grado di efficienza della raccolta differenziata, espresso in percentuale rispetto alla quantità di rifiuti prodotti e alla produzione annua pro capite di rifiuti, secondo certi scaglioni di riferimento stabiliti dalla L.R. 60/96.

³⁰ La. L.R. 70/05 ha modificato in tal senso la L.R. 25/98 Norme per la gestione dei rifiuti e per la bonifica dei siti inquinati.

Tabella 1.30 segue

Posizione in graduatoria	Comune
48	Chiusdino
53	Palazuolo Sul Senio
54	Piazza Al Serchio
55	Semproniano
60	Magliano In Toscana
61	Campagnatico
63	Sorano
66	Rio Nell'Elba
72	Trequanda
73	Podenzana

Fonte: IRPET

- *Interventi previsti dal capo III della L.R. 39/04*

L'entrata in vigore del capo III della L.R. 39/04 ha apportato modifiche ad alcune leggi regionali ad essa correlate, introducendo disposizioni favorevoli ai piccoli comuni. Tuttavia, queste nuove misure non hanno ancora trovato immediata applicazione.

Gli interventi di cui si tratta riguardano:

1. la L.R. 57/85³¹ che concerne i Piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, in cui la L.R. 39/04 ha introdotto il comma 2 bis all'art. 3 che prevede l'elevazione del contributo per la redazione e l'attuazione dei suddetti Piani fino a euro 25.000, per i comuni in situazione di maggior disagio risultanti dall'elenco. La soglia del disagio rilevante deve essere individuata dalla Giunta regionale.
2. la L.R. 25/98³² che all'art. 3 prevede l'assegnazione alle comunità di ambito (ATO) di contributi finalizzati ad incentivare lo sviluppo dei servizi, la realizzazione di strutture per la raccolta differenziata e di impianti per la valorizzazione dei materiali separati dai rifiuti urbani, dando priorità in funzione della qualità ed efficacia dei progetti di incremento della raccolta differenziata e di valorizzazione territoriale dei materiali recuperati. L'art. 12 della L.R. 39/04 ha, a tale proposito, assegnato ulteriore priorità nell'assegnazione dei contributi ai progetti che concorrono al miglioramento qualitativo dei servizi e al contenimento delle tariffe a carico degli utenti e che interessano i comuni in situazione di maggior disagio risultanti dalla graduatoria del disagio regionale. La Giunta regionale³³ ha recentemente fissato la soglia del disagio nel punteggio di 85 con riferimento alla nuova graduatoria emanata con del.G.R. 832/06. Riguarderà pertanto gli incentivi che saranno applicati ai progetti presentati a partire dal 2008.
3. la L.R. 58/98³⁴ che tutela l'artigianato toscano, nella quale la L.R. 39/04 ha inserito tra le fattispecie che consentono l'accesso ai contributi il "trasferimento, la localizzazione ed il nuovo insediamento nei comuni in situazione di maggior disagio", come risultanti dalla graduatoria regionale. La soglia del disagio rilevante deve essere individuata dalla Giunta regionale.
4. l'ultima disposizione riguarda l'attivazione di misure di sostegno per il recupero di terreni marginali, localizzati nel territorio dei comuni in situazione di maggior disagio, per il loro utilizzo da parte delle aziende zootecniche per la produzione di foraggi freschi o per il pascolo e per gli agricoltori che in aree di importanza naturalistica si impegnino a mantenere i chiari con finalità di tipo ambientale e paesaggistico. Il Piano Zootecnico Regionale³⁵ deve individuare il grado di disagio rilevante e gli ulteriori requisiti e condizioni per accedere ai contributi.

Concludendo si può affermare che, come mostra la tabella 1.31 che riassume tutti gli interventi previsti, non tutti hanno trovato fino ad oggi piena attuazione.

Il livello di attuazione delle 10 tipologie d'intervento previste è comunque molto elevato se consideriamo che sono trascorsi appena 3 anni dall'emanazione della L.R. 39/04. Inoltre, la mancata attuazione di alcune di queste misure, può essere dovuta all'interazione di decisioni prese a livello nazionale.

Il grafico 1.32 rappresenta il livello di attuazione delle misure previste dalla L.R. 39/04 riepilogate nella tabella 1.31.

³¹ L.R. 57/85, *Finanziamenti per la redazione e l'attuazione dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente*.

³² L.R. 25/98, *Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*.

³³ Del. G.R. 203/07, *L.R. 39/04, art. 12-Incentivi per la valorizzazione del sistema di gestione dei rifiuti a favore di piccoli comuni in situazione di disagio e dei comuni montani - Individuazione della soglia di disagio rilevante*.

³⁴ L.R. 58/98, *Norme sulla tutela dell'artigianato e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani*.

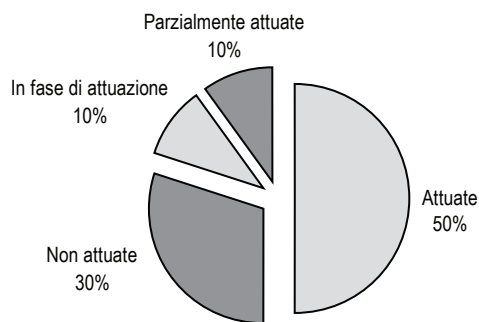
³⁵ Gli interventi in materia di zootecnia sono contenuti nella L.R. 1/06 *Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e sviluppo rurale* che stabilisce l'abrogazione della L.R. 40/03 "Interventi regionali a favore del settore zootecnico" a decorrere dalla data di approvazione della deliberazione della Giunta regionale di attuazione del Piano Agricolo Regionale (PAR) che dovrà riunire e finanziarie tutti gli interventi regionali a sostegno dell'economia rurale, compresi quelli in materia di zootecnia.

Tabella 1.31
 QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI INTERVENTI CORRELATI ALLA L.R. 39/04

Tipologia di intervento normativo	Settore di intervento e riferimento normativo	Intervento previsto	Stato di attuazione
Interventi nell'ambito delle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni (art. 3 comma 2 L.R. 39/04)	Servizi educativi per l'infanzia (L.R. 70/05)	Ripartizione tra i comuni delle risorse regionali stanziata nel settore dell'edilizia scolastica seguendo l'ordine della graduatoria del disagio	Attuato
	Materia sociale (L. 431/98)	Incremento d'ufficio del fabbisogno dei contributi integrativi del canone di locazione dei comuni con disagio uguale o superiore a 87 del 10%	Attuato
	Emergenza sanitaria (PRS 2005-2007)	È previsto il sostegno ai progetti in territori di comuni montani in situazione di maggior disagio	Attuato
	Agevolazioni IRAP (art. 3 c. 7) a favore di imprese operanti in territori montani di comuni di minore dimensione demografica	Riduzione dell'aliquota IRAP per le piccole imprese operanti nei comuni interamente montani (L.R. 2/01) e in quelli parzialmente montani facenti parte di una comunità montana (L.R. 43/02). Esenzione IRAP per le imprese svolgenti servizi di particolare interesse per la collettività collocate in territorio montano e in nuclei o centri abitati con popolazione pari o inferiore a 500 abitanti (L.R. 65/02 e D.P.G.R. 33/R/02). Manca tuttavia il riferimento alla graduatoria redatta utilizzando lo IUD quale elemento di ripartizione degli aiuti	Parzialmente attuato
Ulteriori misure di sostegno dei piccoli comuni non direttamente riconducibili all'art. 3, comma 2	Piano comunale di classificazione acustica (L.R. 67/04)	Contributi per l'approvazione del piano a favore dei comuni che rientrano nella graduatoria del disagio regionale	Attuato
	Rifiuti (L.R. 25/98)	Riduzione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti urbani e assimilati a favore dei comuni rientranti nella graduatoria del disagio regionale	Attuato
Interventi previsti dal capo III della L.R. 39/04	L.R. 57/85 (Piani di recupero del patrimonio edilizio esistente)	Elevazione del contributo fino a 25.000 euro, per i comuni in situazione di maggior disagio, risultanti dalla graduatoria del disagio	Non attuato
	L.R. 25/98 (Gestione dei rifiuti)	Attribuzione della priorità nell'assegnazione dei contributi ai progetti che concorrono al miglioramento qualitativo dei servizi e al contenimento delle tariffe a carico degli utenti e che interessano i comuni in situazione di maggior disagio risultanti dalla graduatoria del disagio	In attuazione dal 2008
	L.R. 58/98 (Tutela dell'artigianato e tradizionale toscano)	Inserimento tra le fattispecie che consentono l'accesso ai contributi il "trasferimento, la localizzazione ed il nuovo insediamento nei comuni in situazione di maggior disagio", come risultanti dalla graduatoria del disagio	Non attuato
	Piano Zootecnico Regionale	Misure di sostegno per il recupero di terreni marginali, localizzati nel territorio dei comuni in situazione di maggior disagio	Non attuato

Fonte: IRPET

Grafico 1.32
 LIVELLO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE DALLA L.R. 39/04
 Valori %



Fonte: IRPET

È infine interessante notare che con riguardo alle misure previste dalla L.R. 39/04 che hanno già trovato attuazione il riferimento alla graduatoria ha operato nei vari casi in maniera diversa. Infatti:

- nel caso dell'intervento previsto per l'integrazione del canone di locazione e per l'applicazione del contributo in discarica di rifiuti solidi, il riferimento alla graduatoria regionale del disagio ha determinato una variazione dei contributi prevista favorevole ai comuni con maggiore disagio (in particolare un aumento dei contributi nel primo caso e una riduzione del contributo dovuto dai comuni nel secondo);
- nel caso invece degli interventi nel settore dell'edilizia scolastica e per l'approvazione del piano di classificazione acustica, il riferimento alla graduatoria regionale del disagio ha fatto in modo che venisse attribuita priorità nell'assegnazione dei contributi a quelli maggiormente disagiati (senza però modificare il contributo erogato).

2. L'INDIVIDUAZIONE DEI COMUNI DISAGIATI

2.1 Indicatore Unico di Disagio (IUD): metodo di costruzione e finalità

2.1.1 *Premessa*

La legge regionale 39/2004, “Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio”, si propone di dettare “disposizioni per sostenere lo sviluppo locale e civile” e per “promuovere l’uguaglianza tra le diverse aree territoriali della regione e favorire l’esercizio dei diritti delle persone” (art. 1 c. 1). Come si è visto nel capitolo precedente, la legge in oggetto si propone di raggiungere gli obiettivi preposti sia orientando le politiche pubbliche regionali verso una maggiore attenzione ai comuni che si trovano in situazione di maggior disagio, sia attraverso la concessione di prestiti e/o contributi, e sia, infine, andando a porre ulteriori favorevoli disposizioni in vari ambiti quali il recupero del patrimonio edilizio esistente, la gestione dei rifiuti, ecc... È chiaro che per poter individuare quali comuni sono in condizione di disagio, e in quale misura, è necessario ricorrere ad una stima del disagio effettivo. L’art. 2 della L.R. 39/2004 prevede a tal fine l’individuazione di un apposito Indicatore Unitario del Disagio (IUD) che, sulla base di variabili di tipo demografico, economico-finanziario e morfologico, attribuisce un valore numerico ad ogni comune che è tanto più elevato quanto maggiore è il disagio riscontrato. Appare innanzitutto necessario chiarire che il valore riscontrato per ogni comune ha il solo scopo di consentire la realizzazione di una graduatoria del disagio e non ha una sua “informatività” se analizzato singolarmente. Ciò significa che lo IUD non ambisce a fornire una stima assoluta del disagio di un comune, ma solo a creare un ordinamento delle situazioni comunali di maggiore o minore benessere. In altri termini, si tratta di concepire il disagio esclusivamente in senso relativo e non in quello assoluto.

Lo IUD è stato creato nel 2004 dall’IRPET e approvato con la delibera n. 1159 del 22/11/2004 dalla Giunta regionale. Sulla base dello IUD viene redatta dalla Giunta regionale la graduatoria del disagio che mette ai primi posti i comuni maggiormente svantaggiati e a seguire quelli caratterizzati da maggiore benessere. Tale graduatoria funziona da fulcro per tutto il sistema di aiuti e sostegni disposti dalla L.R. 39/2004, dato che il diritto per un comune a godere dei contributi annuali, a poter chiedere l’accesso al fondo di rotazione per spese progettuali, o a beneficiare di ulteriori vantaggi in altri ambiti, dipende dalla posizione occupata nella graduatoria redatta secondo lo IUD. L’importanza dello IUD è dunque evidente: visto che è lo strumento che deve consentire di indirizzare gli aiuti verso i comuni che sono maggiormente svantaggiati, è necessario che riesca a stimare bene il disagio a livello territoriale.

2.1.2 *Il concetto di disagio*

Per poter valutare in maniera appropriata le capacità di stima del disagio di un comune da parte dell’indicatore è necessario da una parte delineare sinteticamente cosa si debba intendere per disagio, e dall’altra valutare la composizione e la struttura dello IUD.

Il disagio di un territorio è una caratteristica non direttamente misurabile, ma che è solo stimabile sulla base di opportune variabili: quali e quante variabili utilizzare per tale stima è poi un’operazione del tutto arbitraria che risente di giudizi di valore soggettivi. È chiaro che il concetto di disagio si lega strettamente a quello di benessere, essendone una sorta di opposto e condividendone tutte le difficoltà di definizione e di individuazione.

Il benessere, individuale e collettivo, è una nozione caratterizzata da multidimensionalità, nel senso che sia le sue determinanti che le sue componenti attengono ad aspetti diversi, e non necessariamente confrontabili tra loro, della realtà. È chiaro, ad esempio, come facciano parte della qualità della vita il non essere in condizione di povertà, l’essere adeguatamente istruito, il godere di buona salute, il poter svolgere un lavoro soddisfacente, ecc..³⁶. Anche se è abbastanza comprensibile che gli elementi appena citati facciano generalmente parte della nozione di benessere che ogni persona ha, ciò non toglie che ognuno potrebbe aggiungere o togliere una qualche caratteristica. Inoltre, ogni persona attribuirà una importanza diversa ad un aspetto piuttosto che ad un altro. Si nota dunque la forte soggettività che è presente nella nozione di benessere e quindi anche di disagio. Tutto ciò determina dei notevoli problemi nella realizzazione di un indicatore sintetico del benessere, visto che, “se [...] il benessere deriva dal

³⁶Non sfuggirà anche la distinzione tra elementi che costituiscono il benessere e elementi che lo determinano. Tale impostazione, riconducibile alle teorie di Sen e Dasgupta, è anche quella adottata da Casini Benvenuti S., Sciclone N (a cura di) (2003), *Benessere e condizioni di vita in Toscana*, cap. 12, F. Angeli, Milano.

soddisfacimento di esigenze diverse è necessario ponderare adeguatamente ciascuna di esse per comprendere come esse contribuiscono a formare il benessere complessivo³⁷. Ma se, come visto, le esigenze da soddisfare differiscono da soggetto a soggetto allora necessariamente cambierà anche la ponderazione, determinando così l'inesistenza di un "sistema di ponderazione unico e neutrale"³⁸. Come se ciò non bastasse sono presenti anche ulteriori problemi. L'interpretazione del benessere (e del disagio) come la presenza o meno dell'equilibrio tra i bisogni e la capacità di soddisfarli, determina la possibilità che ci siano "equilibri di alto livello in cui a bisogni elevati corrispondono capacità elevate, assieme a equilibri di più basso, ma di profilo ugualmente soddisfacente, in cui alle basse capacità si associano anche bisogni più modesti"³⁹. L'importanza dei bisogni nel determinare il benessere, e il fatto che essi variano sia nel tempo che nello spazio, rende quindi teoricamente problematico il procedere a comparazioni spazio-temporali di un indicatore sintetico del benessere, e obbligando comunque ad essere estremamente prudenti nelle valutarne i risultati. Queste considerazioni non vogliono affermare l'inutilità di un qualsiasi indicatore sintetico di benessere, ma vogliono solo mettere in guardia relativamente alla reale capacità informativa di un tale indicatore. Infatti, la creazione di un tale strumento si rende necessaria e opportuna ogni volta si intenda procedere ad una allocazione delle risorse che, guidata da logica equitativa, voglia concedere dei benefici a coloro che si trovano in una situazione di maggiore disagio. È comunque importante notare anche che la costruzione di un indicatore analogo allo IUD che ambisca a determinare il disagio su scala comunale, presenta non solo dei problemi ma anche alcuni vantaggi. In generale, infatti, essendo a livello locale che tendenzialmente si ha la formazione della natura e della dimensione dei bisogni (e quindi c'è da ritenere che ci sia una certa uniformità degli stessi all'interno dell'ambito territoriale locale), tale scala di analisi si pone da questo punto di vista come la migliore possibile. Resta chiaramente da risolvere il problema sopra evidenziato della possibilità che ci siano equilibri (o squilibri) "bisogni-capacità di soddisfare gli stessi", che sono diversi pur a parità di benessere.

Problemi del genere rivestono però nel caso particolare dello IUD una importanza molto minore di quanto non si possa ritenere in termini generali. Infatti, l'obiettivo della legge 39/2004, e di conseguenza dello IUD, non è tanto quello di indagare sulle condizioni del benessere individuale nei comuni della Toscana, quanto quello di individuare (in termini relativi) le amministrazioni comunali che "si trovano in situazione di maggior disagio derivante da fattori demografici, geo-morfologici, sociali ed economici" (art. 1 c. 1). In altri termini, con la legge in questione si intende affrontare il disagio derivante dai motivi sopra elencati al fine di "[...] promuovere l'uguaglianza tra le diverse aree territoriali della regione e favorire l'esercizio dei diritti delle persone" (art. 1 c. 1) e garantire lo sviluppo "[...] dei servizi, dei presidi produttivi e dei livelli occupazionali" (art. 1 c. 2). Gli aspetti del disagio che allora si stanno ricercando, non solo sono più circoscritti rispetto alla nozione generale di disagio, ma essendo legati alla difficoltà (o impossibilità) di garantire la fornitura degli stessi servizi a costi simili da parte di tutte le amministrazioni comunali, sono caratterizzati da molta meno soggettività. Questo è tanto più vero se si pensa che la fornitura di servizi è una delle determinanti e non una delle costituenti del benessere e quindi, la mancata o inefficiente garanzia degli stessi si riflette in un disagio potenziale da affrontare⁴⁰. Problemi relativamente alla fornitura dei servizi, infatti, impediscono potenzialmente il raggiungimento di quell'uguaglianza e di quella possibilità di esercizio dei diritti che rappresentano i valori di base ai quali la società toscana è ancorata e che la legge 39/2004 intende promuovere. In questo senso e con questi limiti, dunque, l'indicatore unico di disagio assume effettivamente quella significatività e capacità informativa che è necessaria per indirizzare le politiche di sostegno previste.

Come affermato in precedenza i bisogni delle persone tendenzialmente si formano a livello locale, ed è così che i servizi richiesti dalle popolazioni dei vari comuni dipendono in maniera significativa dalla densità abitativa, dalla diffusione degli insediamenti, dalla prevalenza di territorio montano o collinare, dalla distanza dai principali fulcri dello sviluppo urbano e industriale, dalla presenza di infrastrutture di collegamento⁴¹. È chiaro che nei comuni dove questi elementi assumono i valori peggiori, tendenzialmente si avvertirà la necessità di poter usufruire dei servizi pubblici locali. Il problema è che nei comuni di piccole dimensioni demografiche, dove tra l'altro è assai più probabile riscontrare la compresenza degli elementi sopra menzionati⁴², è più difficile garantire i servizi pubblici in questione. Questo essenzialmente perché spesso la domanda o non raggiunge la soglia minima necessaria per

³⁷ Casini Benvenuti S., Sciclone N (a cura di) (2003), *op. cit.*, cap. 1.

³⁸ Vedi nota 37.

³⁹ Vedi nota 37.

⁴⁰ Da notare che i servizi offerti non sono inseriti direttamente nello IUD per scelta, perché su di essi influiscono anche le decisioni e le capacità degli amministratori locali.

⁴¹ Per questo e per alcune delle considerazioni che seguono vedi più approfonditamente Caselli R., Iommi S. (2003), *I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della Toscana*, IRPET.

⁴² Bindi S. (2005), *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)*, IRPET.

l'attivazione dei servizi o (anche per la composizione qualitativa della domanda espressa) non consente una gestione efficiente degli stessi, determinando sia un aggravio in termini di costi, sia una fornitura talvolta qualitativamente inferiore rispetto ad altre realtà e a standard di riferimento. In effetti, andando ad analizzare i servizi erogati dalle amministrazioni comunali si nota chiaramente come i piccoli comuni riescano a garantire una quantità minore rispetto a quelli più grandi, e come tendenzialmente il costo pro capite da loro sopportato sia significativamente maggiore⁴³. Questa situazione di compresenza tra maggiori bisogni e minore capacità di fornire servizi comporta chiaramente in questi territori un maggior livello di disagio. Questo è tanto più vero se si considera il fatto che gran parte della spesa corrente dei comuni piccoli è destinata ai servizi indispensabili.

Riassumendo, si può dire che le caratteristiche di massima che identificano i comuni maggiormente disagiati sono⁴⁴:

- le caratteristiche demografiche: bassa densità abitativa, piccola dimensione demografica, forte incidenza della popolazione anziana;
- caratteristiche morfologiche e climatiche del territorio: presenza di territorio montano e clima rigido;
- presenza di motori economici "deboli" e mancato sviluppo della vocazione turistica.

2.1.3 *Le variabili ed i pesi*

Anche la L.R. 39/2004 mostra di recepire una concezione di disagio analoga a quella sopra delineata, visto che al comma 1 dell'art. 1 fa derivare lo svantaggio "da fattori demografici, geo-morfologici, sociali ed economici". In realtà la legge in questione è molto più precisa riguardo a cosa si debba intendere per disagio, visto che al comma 1 dell'art. 2 vengono evidenziati gli elementi che devono essere necessariamente inseriti nell'indicatore del disagio, e che quindi sono una rappresentazione dello stesso. Questi sono:

- a) maggiore montanità, riferita all'asperità morfologica;
- b) particolare svantaggio derivante dall'insularità;
- c) minore dimensione demografica;
- d) minore densità demografica;
- e) maggiore spopolamento nel corso del cinquantennio 1951-2001 e del quinquennio 1996-2001;
- f) maggiore incidenza della popolazione anziana;
- g) minore tasso di attività;
- h) minore reddito disponibile e minore gettito per tributi locali;
- i) minore incidenza del gettito derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
- j) minore diffusione di unità produttive locali.

Data quindi la minuziosa elencazione degli elementi necessari da inserire, la struttura dello IUD risulta in gran parte vincolata dal testo di legge. Le variabili inserite nello IUD appartengono dunque a tre categorie distinte:

- demografica;
- morfologica;
- economico-finanziaria.

Tra gli indicatori demografici si trovano l'indice di densità demografica (art. 2 c. 1 lett. d), la dinamica demografica di lungo periodo (art. 2 c. 1 lett. e) e di breve periodo (art. 2 c. 1 lett. e), l'incidenza della popolazione anziana. Andando ad osservare il significato e la capacità informativa dei singoli indicatori, si nota che l'indice di densità demografica, essendo dato dal rapporto tra abitanti e superficie comunale e quindi variando al variare sia della dimensione demografica che dell'ampiezza del comune, consente di stimare "lo svantaggio relativo alle difficoltà di accesso ai servizi" e le "relativamente maggiori esigenze di mobilità nel territorio" (Allegato A Del. G.R. 1159/2004). La relazione che sussiste tra l'indicatore e gli aspetti del disagio menzionati sembra effettivamente forte, dato che è plausibile assumere che i comuni con minore popolazione a parità di superficie o i comuni con un territorio più vasto a parità di abitanti, subiscano uno svantaggio sia nell'accesso ai servizi e sia relativamente alla mobilità. In realtà per avere una stima ancora più accurata di questo tipo di disagio bisognerebbe anche disporre del dato relativo alla diffusione sul territorio comunale della popolazione, visto che l'accesso ai servizi e le maggiori esigenze di mobilità dipendono anche da questo fattore. In ogni caso se alle informazioni derivanti dall'indice di densità demografica si aggiungono quelle che si ottengono dall'indice di asperità morfologica si ottiene una stima adeguata degli aspetti di disagio in oggetto senza dover ricorrere ad un indice di diffusione della popolazione sul territorio. Questo perché è plausibile assumere che non è

⁴³ Caselli R., Iommi S. (2003), *op. cit.*, IRPET.

⁴⁴ Bindi S. (2005), *op. cit.*.

solo la distanza geografica a implicare la difficoltà di accedere ai servizi, ma è soprattutto la presenza di asperità morfologiche sul territorio che implica difficoltà (in particolare in inverno) nella mobilità e nella fornitura di servizi. Per tali motivi le indicazioni derivanti dagli indici di densità demografica e di asperità morfologica evidenziano bene gli aspetti del disagio in questione senza dover ricorrere ad ulteriori integrazioni dello IUD con altri indicatori.

Per quanto riguarda i due indicatori sulla dinamica demografica, quello di lungo periodo (1951-2001) è inserito per “fornire una misura dello spopolamento che ha caratterizzato, dal dopoguerra in poi, molti piccoli comuni toscani localizzati nelle aree montane o rurali” (Allegato A Del. G.R. 1159/2004), mentre quello di breve (1996-2001) è utilizzato come una sorta di correttore di quello di lungo periodo. La ragione è che la dinamica demografica di lungo periodo, prendendo in considerazione esclusivamente la popolazione del 1951 e quella del 2001, non consente di valutare se all’interno del cinquantennio ci sono state variazioni nell’andamento e soprattutto (cosa assai più informativa ai nostri fini) quale è il trend degli ultimi anni. A porre rimedio a questa carenza è stato appunto inserita la dinamica demografica di breve periodo che mostra l’eventuale cambio di tendenza che si è potuto verificare negli ultimi anni. Importante è anche valutare se e come gli indicatori adesso in questione riescano a stimare il disagio. La dinamica demografica di per se non è un indicatore di disagio, dato che non necessariamente la perdita tendenziale di popolazione costituisce uno svantaggio così come l’acquisto nel tempo di abitanti non è sempre sinonimo di maggior benessere. In ogni caso, come detto in precedenza, i maggiori livelli di disagio si associano spesso a una scarsa popolazione ma, riguardo a questo aspetto non sembra che i due indicatori possano aggiungere molto in termini di capacità informativa rispetto a quanto già stimato con l’indice di densità demografica. Gli indicatori di dinamica demografica sono però utili nella stima del disagio se vengono valutati quali indicatori del grado di attrattività del comune di riferimento. In altri termini, se si interpreta il movimento della popolazione come una sorta di indice che sia funzione del disagio sopportato in taluni comuni piuttosto che in altri, la dinamica demografica diventa allora un aspetto da tenere in estrema considerazione.

Per quanto riguarda l’incidenza della popolazione anziana, sembra piuttosto logico e fondato assumere che quanto più alto è il numero degli anziani rispetto al totale della popolazione, tanto maggiori saranno alcuni servizi richiesti e tanto minore sarà la potenzialità del sistema economico locale. Inoltre, tenendo conto dell’attuale e soprattutto futuro peso degli anziani nella struttura demografica della società, è da ritenere che questo indicatore assumerà sempre più importanza con il passare degli anni⁴⁵. È infatti noto che le previsioni demografiche mostrano una forte accentuazione del peso degli anziani a cui chiaramente va associata una analoga domanda di servizi che principalmente saranno i comuni a dover garantire. Un aspetto ulteriore che forse meriterebbe maggiore attenzione riguarda i servizi all’infanzia che, come noto, insieme agli anziani rappresentano le fasce della popolazione che maggiormente necessitano di servizi. Sebbene infatti le previsioni citate in precedenza affermino che il tasso di natalità rimarrà estremamente basso, le modifiche in atto nella società che vedono in particolare la donna sempre più partecipe nel mondo del lavoro e sempre meno in grado di dedicare tempo ai figli, lasciano supporre che la domanda di tali servizi sarà sostenuta.

I pesi attribuiti agli indicatori demografici sono tutti pari a 10 tranne quello relativo alla densità demografica che, come già mostrato in precedenza, è particolarmente significativo nell’individuare le situazioni di disagio e al quale viene attribuito un peso pari a 20.

Gli indicatori morfologici sono quelli di asperità morfologica (art. 2 c. 1 lett. a) e quello dell’insularità (art. 2 c. 1 lett. b). Questi indicatori sembrano avere un ruolo estremamente importante nel determinare la situazione di disagio di un comune. Infatti, come accennato anche in precedenza, le asperità morfologiche o l’insularità determinano in particolare una maggiore difficoltà relativamente alla gestione dei servizi pubblici e alla mobilità. Appare dunque comprensibile sia il legame di tali caratteristiche del comune di riferimento con un maggior disagio sopportato, sia il maggior peso (pari a 20) che viene attribuito a tali indicatori nella struttura dello IUD. Un ulteriore elemento da considerare riguardo agli indicatori in questione è il loro metodo di calcolo: l’asperità morfologica è definita sulla base della pendenza del territorio, dalle variazioni di quota e dall’altitudine, mentre all’insularità è attribuito un punteggio tanto maggiore quanto maggiore è la distanza delle isole dal continente⁴⁶.

Gli indicatori economici sono: il reddito disponibile pro capite (art. 2 c. 1 lett. h), la pressione tributaria (art. 2 c. 1 lett. h), il gettito IRAP pro capite (art. 2 c. 1 lett. i), il tasso di attività (art. 2 c. 1 lett. g), le unità locali per abitante (art. 2 c. 1 lett. j). L’aspetto economico, come facilmente comprensibile, riveste un ruolo prioritario nel definire il livello di disagio. Questi indicatori mirano ad indagare la capacità contributiva teorica (reddito disponibile) e effettiva (pressione tributaria e gettito IRAP) e anche la

⁴⁵ Più precisamente questo è vero se l’invecchiamento della popolazione sarà diverso da un comune all’altro.

⁴⁶ Da notare che l’indicatore di insularità va a correggere quello di asperità morfologica.

presenza di attività economiche sul territorio fornendo in tal modo un contributo importante alla stima del disagio. Sembra infatti che questi cinque indicatori economici riescano a ben descrivere la situazione in cui versa il comune oggetto di analisi. È però necessario effettuare alcune brevi precisazioni. Intanto può sembrare strano che la stima del disagio non tenga in considerazione il PIL. In effetti non sono disponibili i valori del PIL a livello comunale, ma anche se lo fossero ci sarebbero buone ragioni per non considerarlo un indicatore affidabile. Questo perché nel restringere la scala d'analisi a livello locale, la relazione tra PIL e reddito disponibile, che è l'aggregato che consente alle persone di soddisfare i propri bisogni attraverso la spesa, si indebolisce notevolmente a causa dell'azione redistributiva pubblica e privata⁴⁷. È dunque corretto fare riferimento al reddito disponibile anziché al PIL, anche se va tenuto di conto che la determinazione a livello locale deriva necessariamente da un processo di stima. Inoltre è opportuno considerare che si sta ragionando in termini di valori medi, che chiaramente rappresenteranno la distribuzione del reddito disponibile in maniera tanto migliore quanto minore sarà la sperequazione dei redditi nel territorio. Ciò può comportare dei problemi se si considera che la domanda di servizi pubblici richiesta ai comuni è legata anche alla maggiore o minore presenza di situazioni di povertà che, in caso di alta sperequazione dei redditi, non verrebbero adeguatamente rappresentate. In secondo luogo merita attenzione l'informazione proveniente dall'indicatore "gettito IRAP pro capite". Come il reddito disponibile anche questa variabile pone l'attenzione sulla capacità economica di soddisfare i bisogni. Esso presenta però dei limiti nello stimare il valore della produzione a livello locale, visto che da una parte lo attribuisce interamente ed unicamente al comune dove è collocata la sede legale delle aziende, mentre dall'altra si rivela incapace di rilevare quello sommerso⁴⁸.

Per tutte queste ragioni è da ritenersi corretto l'uso simultaneo di più indicatori economici, in maniera tale che si operi una sorta di compensazione tra i difetti che ognuno di questi presenta.

L'uso dello IUD può incorrere in un altro rischio, quello di tenere in eccessiva considerazione gli aspetti demografici e morfologici e tralasciare invece la vivacità economica derivante dalla valorizzazione del territorio, dalla capacità di attrazione, ecc.. I benefici del turismo si riflettono in qualche misura (visto che si sta effettuando una analisi a livello locale) su tutti gli indicatori economici individuati. Maggiore è la presenza e la spesa effettuata da parte dei turisti e tanto maggiori risulteranno in particolare il reddito disponibile pro capite, il gettito IRAP pro capite⁴⁹, il tasso di attività, le unità locali per abitante, e quindi, minore sarà chiaramente il disagio presente. Maggiore staticità relativamente alla componente turistica è invece da attendersi dall'indicatore pressione tributaria. Questo dipende dal fatto che l'indicatore prende come punto di riferimento i tributi locali, che sono meno reattivi alla dinamicità economica indotta dal turismo. Infatti, allo stato attuale gran parte delle entrate comunali hanno per oggetto il valore o il reddito degli immobili, ma il sistema di calcolo adottato non consente di tener adeguatamente in conto del valore patrimoniale del bene colpito, determinando così la tendenziale rigidità sopra affermata. In conclusione si può affermare che gli indicatori predisposti riescono a recepire gli effetti del turismo. Rimane però da valutare se essi riescono a farlo in maniera adeguata, cioè riuscendo a correggere opportunamente gli indicatori morfologici e demografici. A tal fine sarà utile la simulazione effettuata nel paragrafo 2.2.2, nella quale verrà inserita una nuova variabile relativa in modo specifico alla componente turistica.

Per quanto riguarda l'attribuzione dei pesi è stato scelto di attribuire un peso pari a 10 a tutti gli indicatori economici tranne che al reddito disponibile pro capite, per il quale è stato previsto un peso doppio. La ragione di ciò sta nel fatto che a valori di questo indicatore particolarmente bassi che si associano elevati livelli di disagio. Infatti un elevato livello di reddito disponibile pro capite rivela sia una minor necessità di servizi pubblici (dato che si può più agevolmente ricorrere al mercato), sia una minore difficoltà della popolazione a far fronte ai disagi implicati dall'asperità morfologica del territorio, dal clima rigido, dalla lontananza dai centri abitati, ecc..

2.1.4 *L'algoritmo di calcolo*

L'indicatore unico di disagio (IUD) è costruito sommando tutti i valori degli indicatori sopra esposti, opportunamente standardizzati e moltiplicati per il peso assegnatogli. La somma risultante è poi moltiplicata per il "correttore demografico", che è un valore pari ad 1 per i comuni appartenenti alla prima classe demografica (quella con la popolazione più bassa) e poi ridotto progressivamente dello 0,05 per ogni altra classe rappresentante popolazioni più estese come mostrato nella tabella seguente.

⁴⁷ Casini Benvenuti S., Sciclone N (a cura di) (2003), *op. cit.*, cap. 11.

⁴⁸ Vedi Caselli R., Iommi S. (2003), *op. cit.*

⁴⁹ Come noto l'IRAP ha come base imponibile il valore aggiunto prodotto nel territorio che è calcolabile come la somma delle remunerazioni dei fattori produttivi (profitti, interessi, rendite e salari). Questa sua composizione la rende idonea (con le dovute cautele messe in rilievo in precedenza) a recepire anche i benefici economici indotti dalla componente turistica.

Tabella 2.1
VALORE DEL CORRETTORE DEMOGRAFICO PER OGNI CLASSE DI POPOLAZIONE

Classe	Popolazione	Correttore Demografico
1	Inferiore a 3.000 abitanti	1
2	Tra 3.001 e 5.000 abitanti	0,95
3	Tra 5.001 e 7.500 abitanti	0,9
4	Tra 7.501 e 10.000 abitanti	0,85
5	Tra 10.001 e 20.000 abitanti	0,8
6	Tra 20.001 e 50.000 abitanti	0,75
7	Tra 50.001 e 100.000 abitanti	0,7
8	Superiore a 100.000 abitanti	0,65

Fonte: Allegato A, Delibera G.R. 1159/2004

La previsione di tale correttore opera chiaramente (e volutamente) a favore dei comuni a bassa popolazione, dato che è esplicitamente previsto che si intende effettuare una “valorizzazione della minore dimensione demografica” (Allegato A, Del. G.R. 1159/2004). I comuni piccoli godono dunque di un duplice vantaggio relativamente al punteggio attribuito loro dallo IUD: avranno (*ceteris paribus*) un indice di densità demografica minore e la somma delle loro variabili pesate risulterà diminuita dal correttore demografico in maniera minore rispetto ad altri comuni più popolosi⁵⁰. Il vantaggio complessivo è dunque rilevante e trova la sua giustificazione nella forte correlazione positiva riscontrata tra disagio e piccola dimensione demografica messa in rilievo da numerosi studi effettuati sull’argomento⁵¹.

Un aspetto della costruzione dello IUD che merita attenzione è la scelta di ricorrere alle classi demografiche per correggere la somma delle variabili pesate. È indubbio che con il raggruppamento in classi vengano introdotte delle soglie che funzionano da divisori. Questo può portare a distorsioni che sono tanto più accentuate quanto più un comune si avvicina alla soglia della propria classe. In altri termini è possibile che per poche decine di abitanti un comune sia inserito in una classe più favorevole rispetto ad un altro, e quindi godere di un valore IUD migliore. È possibile comunque quantificare l’effetto distorsivo delle classi e valutare la capacità complessiva del sistema di valorizzare la minore dimensione demografica. Per tale simulazione si rimanda al paragrafo 2.2.3.

Secondo il metodo descritto, lo IUD attribuisce ad ogni comune un determinato valore sulla base del quale si procede a redigere una graduatoria in ordine decrescente. Al vertice della graduatoria così creata ci saranno chiaramente i comuni che risultano maggiormente disagiati. Tale graduatoria ha valore finché non si procede ad un aggiornamento, che secondo l’art. 2 c. 4 della legge 39/2004 doveva avvenire nel 2006 e successivamente con cadenza almeno biennale. In ogni caso l’aggiornamento ha efficacia a decorrere dal 1 gennaio dell’anno successivo. Come prescritto il primo aggiornamento è avvenuto con la deliberazione 832/2006. Per ulteriori commenti ed approfondimenti relativi all’aggiornamento delle variabili si rimanda al paragrafo 2.3.

In conclusione, tenendo presenti anche le considerazioni svolte nei sottoparagrafi precedenti, l’Indicatore Unico di Disagio sembra fornire una adeguata stima del disagio sopportato a livello comunale. Questo si ha perché le variabili che compongono lo IUD sono sia complessivamente che individualmente ben correlate con i vari aspetti del disagio, riuscendo a fornire un quadro della situazione comunale allo stesso tempo di ampio respiro e approfondito. Tuttavia non mancano i punti che suscitano qualche riflessione sui quali è utile andare a fare delle ulteriori analisi sia per verificare delle eventuali carenze dello IUD, e sia in ogni caso per poterlo sviluppare e migliorare. Tali punti di riflessione sono relativi:

1. al sistema di pesi impostato;
2. alla possibilità di inserire ulteriori variabili;
3. al sistema di classi demografiche sulla base del quale si associa il valore del “correttore demografico”;
4. all’opportunità di aggiornare più frequentemente le variabili.

Le analisi contenute nei successivi paragrafi riguardano tali aspetti.

2.2

Applicazioni alternative dello IUD: graduatorie a confronto

Al fine di comprendere se la formulazione dello IUD riesce a fornire una adeguata stima del disagio a livello comunale si effettueranno alcune simulazioni, introducendo delle variazioni nella sua struttura e confrontando

⁵⁰ Va comunque notato come tutti quegli indici che prevedono la popolazione al denominatore e sono correlati inversamente con il disagio implicano (*ceteris paribus*) uno svantaggio per i comuni di piccole dimensioni. Infatti all’aumentare della popolazione l’indice diminuirà e conseguentemente il disagio aumenterà. E’ questo il caso degli indicatori economici previsti dallo IUD. In ogni caso è da ritenere che questo svantaggio sia significativamente inferiore ai vantaggi che la struttura dello IUD concede ai piccoli comuni.

⁵¹ Vedi in particolare per quanto riguarda la Toscana i lavori di Bindi S. (2005), *op. cit.* e Caselli R., Iommi S. (2003), *op. cit.*.

le graduatorie risultanti con quella ottenuta con la formulazione ufficiale elencata nella deliberazione 832/2006. In questo modo risulterà evidente quanto ogni aspetto analizzato incide sulla formazione della graduatoria e se l'effetto eventualmente riscontrato è da considerarsi in maniera positiva o negativa. Da notare che si è scelto di assumere come graduatoria di riferimento quella risultante dall'aggiornamento effettuato con la delibera 832/2006 e non quella ottenuta in sede di prima applicazione dello IUD presente nella delibera 1159/2004. Questo perché l'analisi deve servire non solo per valutare la bontà dello IUD, ma anche per fornire utili spunti per un suo miglioramento. In questo senso fare delle simulazioni sulla graduatoria che funzionerà da base per le politiche di sostegno previste dalla L.R. 39/2004 fino al 2009 sembra il miglior modo di operare.

Prima di procedere con le simulazioni è utile effettuare qualche osservazione relativamente alla graduatoria presa come riferimento, che, come detto, è quella elencata nella deliberazione 832/2006 e che qui non riportiamo per esigenze di spazio. Nel 2006 i potenziali beneficiari del contributo annuale, che rappresenta uno degli strumenti principali della L.R. 39/2004, sono stati 91. L'individuazione di tali comuni è avvenuta secondo le modalità previste dall'art. 4 c. 2 lett. a e b della legge in oggetto: si è determinato il numero dei comuni ai quali, sulla base delle risorse disponibili, era possibile concedere un contributo di 25.000 euro e poi si sono precisamente individuati i comuni sulla base della graduatoria dello IUD. Visto che le risorse ammontavano a 2.200.000 euro i comuni beneficiari sarebbero dovuti essere 88, ma poiché erano presenti casi di parità di punteggio tra l'ultimo idoneo e alcuni che lo seguivano, gli effettivi potenziali beneficiari sono saliti a 91, anche se poi solo 86 di essi hanno ricevuto il contributo. Questo perché la legge prevede che solo a chi partecipa a gestioni associate possa essere erogato il contributo annuale. Quest'ultimo aspetto, essendo completamente esogeno allo IUD, non sarà oggetto di attenzione in questa parte della ricerca. Ciò che invece è estremamente interessante è sapere come vengono individuati i comuni beneficiari. Se infatti si applica lo stesso metodo alla graduatoria che noi prendiamo come riferimento (quella che vedrà applicazione dal 2007) e se supponiamo che non vari l'ammontare delle risorse distribuibili in contributi, si trova che i potenziali beneficiari sono saliti a 94. Questo è un dato estremamente importante ai fini della nostra ricerca, poiché consente di concentrare l'attenzione in quella fascia della graduatoria dove avviene la distinzione tra chi risulta beneficiario e chi invece non lo è.

Per rendere più agevole la lettura si riportano nella tabella che segue i risultati delle simulazioni, rimandando all'appendice per la consultazione degli stralci di maggiore interesse⁵² delle graduatorie ottenute con le modifiche di volta in volta apportate alla struttura ufficiale dello IUD. Di seguito verranno invece commentate sinteticamente le simulazioni effettuate, soffermandoci in particolare sulle modifiche che vengono di volta in volta apportate e sulle motivazioni che hanno reso necessaria l'operazione⁵³.

Tabella 2.2
RIEPILOGO DEI RISULTATI DELLE SIMULAZIONI EFFETTUATE

Simulazione	Numero beneficiari	Acquistano il diritto		Perdono il diritto	
		Numero		Numero	
Tutti i pesi pari a 10	88	3	Pitigliano, Palaia e Fivizzano	9	Galliciano, Pieve Santo Stefano, Chiusi della Verna, Capraia Isola, Bagni di Lucca, Dicomano, Gaiole in Chianti, Firenzuola, Castelfranco di Sopra
Maggior peso alle variabili demografiche	89	5	Isola del Giglio, San Marcello Pistoiese, Fivizzano, Rio Marina, Marciana	10	Castellina Marittima, Licciana Nardi, Galliciano, Guardistallo, Londa, Fosdinovo, Castelfranco di Sopra, Podenzana, Lorenzana, Dicomano
Maggior peso alle variabili economiche	92	4	Vernio, Palaia, Castel Focognano, Sarteano	6	Bagni di Lucca, Castellina Marittima, Pieve Santo Stefano, Gaiole in Chianti, Chiusi della Verna, Firenzuola
Inserimento del grado di turisticità	93	2	Castel Focognano e Vernio	3	Castelfranco di Sopra, Suvereto, Gaiole in Chianti
Inserimento dell'incidenza giovanile	88	0	Nessuno	6	Castelfranco di Sopra, Galliciano, Arcidosso, Monterchi, Bagni di Lucca, Suvereto
Nuova modalità di calcolo del correttore demografico	88	9	Fivizzano, Vernio, San Marcello Pistoiese, Gavorrano, Pontremoli, Roccastrada, Pomarance, Loro Ciuffenna, Massa Marittima	15	Dicomano, Murlo, Cetona, Chiusi della Verna, Podenzana, Radicofani, Guardistallo, Castel San Niccolò, Trequanda, Lorenzana, Castellina Marittima, Gaiole in Chianti, Monterchi, Castelfranco di Sopra, Suvereto
Nuova classificazione demografica	88	1	Fivizzano	7	Arcidosso, Fosdinovo, Firenzuola, Gaiole in Chianti, Dicomano, Castelfranco di Sopra, Suvereto

Fonte: IRPET

⁵² Queste sono: le prime dieci posizioni, le ultime dieci posizioni, l'intervallo intorno alla soglia di esclusione (dalla 84 alla 104 posizione).

⁵³ Per completezza è utile evidenziare che è stata effettuata anche una ulteriore simulazione con l'inserimento contemporaneo sia del grado di turisticità che dell'incidenza della popolazione giovanile. Tuttavia la graduatoria che ne emerge risulta estremamente modificata, a testimonianza del fatto che l'inserimento di entrambe le nuove variabili finisce per attribuire un peso eccessivo a queste componenti, determinando una agevolazione probabilmente eccessiva per i comuni che nella graduatoria di riferimento si trovano tra quelli identificati come meno disagiati. L'eventuale scelta di inserire entrambe le variabili dovrà quindi essere oggetto di nuove attenzioni relativamente ai pesi da attribuire loro.

2.2.1 *Variazioni dei pesi*

In questo sottoparagrafo si procederà a variare i pesi presenti nella struttura ufficiale dello IUD che sono riportati nella seguente tabella 2.3.

Tabella 2.3
PESI PRESENTI NELLA STRUTTURA UFFICIALE DELLO IUD

	PESO	
Indice di densità demografica	20	} VARIABILI DEMOGRAFICHE
Dinamica demografica di lungo periodo	10	
Dinamica demografica di breve periodo	10	
Incidenza della popolazione anziana	10	
Asperità morfologica (e insularità)	20	
Reddito disponibile pro capite	20	} VARIABILI ECONOMICHE
Pressione tributaria	10	
Gettito IRAP pro capite	10	
Tasso di attività	10	
Unità locali per abitante	10	

Fonte: Allegato A Delibera 1159/2004

Si procederà a fare tre tipi di simulazione: con pesi (pari a 10) uguali per tutte le variabili, con un peso maggiore (pari a 20) per tutte le variabili demografiche, con peso maggiore (pari a 20) per tutte le variabili economiche. Da notare che, ad eccezione della prima simulazione, la variabile asperità morfologica viene mantenuta con un peso pari a 20. Questo perché da una parte essa non è qualitativamente attribuibile né all'uno né all'altro gruppo, mentre dall'altra riveste una particolare importanza nello stimare il disagio.

2.2.2 *Introduzione di ulteriori variabili*

Come messo in rilievo in precedenza, è evidente che la soggettività gioca un grande ruolo nella scelta delle variabili che compongono lo IUD. In realtà, le caratteristiche del disagio delineate nel paragrafo 2.1.2 e fatte sostanzialmente proprie dalla legge 39/2004 vincolano strettamente la scelta delle variabili. A conferma di ciò, come si è potuto vedere in precedenza, ogni singola variabile è collegata con uno dei particolari aspetti del disagio elencati all'art. 2 della L.R. 39/2004. Ciò non impedisce tuttavia di provare ad introdurre alcune nuove variabili nella struttura dello IUD, e specificatamente il grado di turisticità e l'incidenza della popolazione giovanile.

a) *Grado di turisticità*

Uno degli aspetti di maggior interesse è certamente il grado di turisticità dei vari enti locali, dato che i comuni che riescono a valorizzare il proprio territorio, le proprie tradizioni, ecc ... riuscendo ad attrarre visitatori, riescono chiaramente a sopperire anche ad eventuali situazioni di disagio determinate dalle condizioni demografiche e/o territoriali. È utile pertanto andare ad osservare le conseguenze dell'introduzione di una nuova variabile dedicata al turismo. Si è scelto di introdurre una sola nuova variabile (anche se sarebbe possibile trovarne altre) con un peso pari a 10, visto che si vuole evitare l'errore opposto, quello di sovrastimare gli effetti del turismo che, indirettamente e parzialmente sono già rilevati dagli indicatori economici previsti. Quindi si tratta di immettere una ulteriore variabile che misuri direttamente il turismo, rendendone ancora più accentuata la rilevanza nella stima del disagio. La variabile scelta è rappresentata dalle presenze turistiche per abitante⁵⁴: tale variabile presenta chiaramente una correlazione inversa con il disagio e perciò, ceteris paribus, all'aumentare del numero degli abitanti diminuisce il valore dell'indicatore e aumenta il disagio. C'è dunque il rischio che l'uso di questo indicatore possa dunque sfavorire i comuni con una piccola dimensione demografica. Tuttavia il rapporto con gli abitanti è indispensabile, anche perché tendenzialmente all'aumentare del numero degli abitanti aumentano le possibilità di attrarre ed accogliere i turisti.

b) *Incidenza popolazione giovanile*

Un ulteriore aspetto critico della struttura dello IUD riguarda la sua incapacità di tenere conto della popolazione giovane che, come la classe degli anziani, richiede una notevole quantità di servizi pubblici. Premesso che la presenza di giovani è una risorsa che si ripercuote positivamente su numerosi aspetti sociali, non si può negare che tale classe di età non richieda anche dei servizi molto onerosi per l'amministrazione comunale quali ad esempio asili nido, trasporto scolari, attività di sostegno alle

⁵⁴ La fonte statistica è il Settore Sistema Statistico Regionale, Regione Toscana.

madri lavoratrici⁵⁵. In altri termini si vuole sottolineare come la popolazione giovanile non rappresenti esclusivamente una risorsa, ma anche un costo che può mettere in difficoltà le amministrazioni comunali e quindi, per questa via, causare disagio. E' chiaro che qui si sta abbracciando una idea di disagio più ampia del consueto, che tuttavia appare necessaria per incorporare anche questa determinante che, oggi come domani, non potrà essere considerata di entità trascurabile. Infatti, come già messo in luce anche in precedenza, anche se la classe di età in oggetto si sta progressivamente assottigliando, le trasformazioni sociali in atto lasciano prevedere che la quantità di servizi richiesti rimarrà elevata anche in futuro. È pertanto utile andare ad osservare cosa accade se inseriamo nella struttura dello IUD un indicatore dedicato alla presenza dei giovani. Si è scelto di ricorrere all'indicatore "incidenza della popolazione giovanile" con un peso pari a 10, affinché vengano tenuti in considerazione sia i bisogni della classe infantile (ad esempio gli asili nido), sia le necessità dei ragazzi (ad esempio il trasporto pubblico scolastico). La struttura dell'indicatore in questione è definita calcolando il peso della popolazione tra 0 e 14 anni sulla popolazione totale e moltiplicato per 100⁵⁶. Come evidente, l'indicatore ricalca quella del già presente "incidenza della popolazione anziana" ed è quindi direttamente correlato al disagio e presenta le stesse modalità tecniche di calcolo.

2.2.3 *Simulazione con una diversa classificazione demografica*

Un ulteriore aspetto della struttura dello IUD che merita attenzione è la suddivisione in classi demografiche, sulla base delle quali viene individuato il correttore demografico. Prima di procedere ad una simulazione in merito è utile soffermarsi sugli effetti implicati dall'uso delle classi. A tal fine si procede a individuare il valore del correttore sulla base della numerosità della popolazione senza procedere ad alcuna suddivisione. Per fare ciò si crea una funzione⁵⁷ che associa al numero di abitanti di un comune un determinato valore del correttore, tenendo conto, anche per poter effettuare il confronto con la graduatoria di riferimento, che:

1. al comune con la popolazione minore deve essere attribuito valore 1;
2. al comune con la popolazione massima deve essere attribuito valore 0,65;
3. il valore del correttore deve diminuire per ogni singolo abitante che un comune ha.

Per valutare meglio l'effetto delle classi demografiche sulla graduatoria si procede a calcolare la differenza tra il nuovo correttore individuato secondo le modalità precedentemente spiegate e il correttore ufficialmente attribuito per ogni classe demografica. Tale differenza, se positiva, indica un guadagno in termini di punteggio IUD con il nuovo correttore, se negativa mostra invece una perdita. In altri termini, valori negativi (e quanto più grandi sono in valore assoluto) evidenziano che le classi demografiche generano per tali comuni un vantaggio, mentre viceversa, valori positivi (e quanto più grandi sono) indicano uno svantaggio apportato dal sistema di classi demografiche. Effettuando l'analisi descritta si capisce quale è l'effetto del sistema di classi demografiche impostato: esso favorisce i comuni appartenenti alla classe demografica più piccola sia in assoluto che in termini relativi, provocando svantaggi ai comuni più grandi. Per le classi demografiche più grandi lo svantaggio indotto è, in media, tanto maggiore quanto maggiore è la numerosità della popolazione del comune. Questo è vero fino ad una ampiezza demografica di circa 65.000 persone, oltre cui lo svantaggio tende a diminuire. È importante notare che anche la fissazione delle soglie delle classi ha un effetto, visto che sono generalmente i comuni con una numerosità di popolazione appena sopra la soglia ad essere maggiormente penalizzati (e viceversa quelli con la minore popolazione quelli ad essere meno svantaggiati) rispetto a quelli che ricadono nella classe demografica di riferimento.

In conclusione, si nota quindi come il sistema delle classi quale modalità di individuazione del correttore demografico determini un vantaggio per i comuni con più piccola dimensione demografica. Per quanto riguarda il ruolo specifico delle classi si può dire che esse provocano certamente una distorsione che però, come risulta chiaro anche dalla simulazione svolta dal paragrafo seguente, appare inevitabile qualunque sia la suddivisione prescelta.

Gli effetti riscontrati sono dunque sostanzialmente due: quello di vantaggio o svantaggio determinato sulla base della numerosità della popolazione del comune, e quello di vantaggio o svantaggio implicato dalla posizione occupata nella classe demografica di appartenenza.

Il primo di questi effetti è voluto ed è riscontrabile andando a verificare la classe demografica di appartenenza dei comuni beneficiari. Per avere un'idea della dimensione della popolazione dei comuni beneficiari è utile andare ad osservare in quale classe, tra quelle previste dall'algoritmo di calcolo dello

⁵⁵ Cfr il paragrafo 3.3 per notare che i servizi sociali ed in particolare quelli educativi e per l'infanzia sono una delle principali priorità della maggioranza dei comuni disagiati, che si trovano in difficoltà a fornirli soprattutto per l'onerosità degli stessi.

⁵⁶ La fonte statistica dell'indicatore è la popolazione residente al 31 dicembre 2005. Tali dati sono stati ricavati dalla banca dati MAGDA dell'IRPET.

⁵⁷ La costruzione della funzione è descritta in appendice.

IUD riportate nel par. 2.1.4, essi si collocano con maggiore intensità. Si nota come la grande maggioranza dei beneficiari (77, cioè l'82%) appartenga alla classe più piccola (0-3000 abitanti), mentre 16 comuni (17%) sono compresi nella classe immediatamente superiore (3001-5000). Tra i beneficiari, solo un comune appartiene alla terza classe: si tratta di Bagni di Lucca che occupa l'88-esima posizione in graduatoria. Si può dunque dire che non sono presenti tra i beneficiari comuni con più di 6550 abitanti, e che in generale risultano in posizione idonea soprattutto i comuni demograficamente più piccoli. Anche un altro riscontro può essere utile: andando ad osservare la distribuzione dei comuni toscani per classe demografica si nota come dei 92 appartenenti alla classe 1, ben 77 (cioè l'83,7%) risultano beneficiari. Chiaramente ben diversi sono i valori riscontrati per le altre classi, visto che già nella classe 2 solo 16 su 49 (32,6%) sono in posizione idonea in graduatoria, mentre per la classe 3 solo al 2,7% è riconosciuto il beneficio. In definitiva si nota che risultano idonei in gran parte i comuni con una piccolissima popolazione.

Il secondo effetto, quello legato alla posizione occupata all'interno della classe, non è certamente un fatto voluto. Anche se questo è un risvolto necessariamente determinato dall'uso delle classi, ciò non toglie che si possa tentare di ridurre l'impatto. A tal fine si può pensare di aumentare il numero delle classi (in particolare quelle comprendenti una popolazione di numerosità medio-bassa) e di ridurre la differenza di correttore tra una classe e l'altra. La simulazione eseguita si riferisce all'ipotesi di raddoppiamento del numero delle classi e dimezzamento della differenza di correttore tra una classe e l'altra, come risulta dalla tabella seguente.

Tabella 2.4

SIMULAZIONE NELL'IPOTESI DI RADDOPPIAMENTO DEL NUMERO DELLE CLASSI E DIMEZZAMENTO DELLA DIFFERENZA DI CORRETTORE TRA UNA CLASSE E L'ALTRA

Classe	Estremi	Ampiezza	Valore del correttore	Classe	Estremi	Ampiezza	Valore del correttore
1	0-1000	1.000	1	9	12501-15000	2.500	0,8
2	1001-2000	1.000	0,975	10	15001-20000	5.000	0,775
3	2001-3000	1.000	0,95	11	20001-25000	5.000	0,75
4	3001-4000	1.000	0,925	12	25000-30000	5.000	0,725
5	4001-5000	1.000	0,9	13	30001-40000	10.000	0,7
6	5000-7500	2.500	0,875	14	40001-50000	10.000	0,675
7	7501-10000	2.500	0,85	15	50001-100000	50.000	0,65
8	10001-12500	2.500	0,825	16	Oltre 100000		0,625

L'uso delle nuove classi e dei rispettivi correttori determina un'altra distorsione da tenere in considerazione: le classi comprendenti una popolazione compresa tra le 7.500 e le 15.000 persone risultano avvantaggiate rispetto al sistema precedente, mentre l'inverso vale per le fasce demografiche dai 30.000 ai 100.000 abitanti.

2.2.4 L'interpretazione dei risultati delle simulazioni

Per le difficoltà relative al concetto di disagio trattate nel paragrafo 2.1.2, è alquanto problematico definire un criterio che possa ordinare le graduatorie dalla "migliore" alla "peggiore". Tuttavia, le simulazioni offrono l'occasione per formulare alcune considerazioni. Si propongono due schemi di lettura dei risultati ottenuti. Il primo, basandosi su una logica equitativa, considera migliore, la struttura dello IUD che consente di massimizzare il numero dei beneficiari. In questa ottica la graduatoria di riferimento, con 94 comuni beneficiari, sarebbe senz'altro la migliore, seguita nell'ordine da quella ottenuta con l'inserimento della variabile turismo e quella con un maggior peso agli indicatori economici. Si avrebbe poi quella ricavata con la maggiore valorizzazione delle variabili demografiche, a cui seguirebbero tutte le altre a pari merito. A parità di numero di beneficiari, per scegliere fra graduatorie alternative si dovrebbe far ricorso allo studio dei singoli casi, per dimostrare che chi perde il beneficio è effettivamente in condizione di maggior benessere di chi lo acquista. In generale, comunque, la debolezza di questo criterio di scelta è evidente: non solo dipende strettamente dal numero di pari merito che si verificano, ma soprattutto valuta la bontà della teoria su cui è costruito l'indicatore sulla base dei risultati, mentre un corretto processo di scelta dovrebbe operare in senso opposto.

Un secondo schema logico di analisi dei risultati può essere il seguente. La struttura ufficiale dello IUD si ispira ai risultati emersi da vari studi effettuati sul disagio comunale e risulta quindi fondata sotto un profilo teorico. Con questo approccio si tratta di analizzare quanto le graduatorie simulate si discostano da quella di riferimento in maniera da mettere in luce a quali aspetti quest'ultima risulta

maggiormente sensibile. Si tratterà poi di valutare concettualmente, anche sulla base di un appropriato studio dei casi, quali cambiamenti sono da considerarsi effettivamente migliorativi. In questo senso le maggiori variazioni nella graduatoria simulata rispetto a quella originale non sono da interpretare come un indicatore positivo. Tuttavia ciò non significa che la modifica simulata non debba essere apportata, ma solo che deve prevedere una precisa motivazione teorica migliore anche di quelle sulle quali si basa la formulazione ufficiale dello IUD. Sulla base dello studio della variabilità delle differenze di posizione tra ogni graduatoria simulata e quella di riferimento (riportato nell'appendice I) e dell'analisi del numero di coloro che acquistano o perdono il beneficio al contributo, la struttura dello IUD risulta:

- sensibile al sistema di pesi impostato;
- scarsamente sensibile all'inserimento delle due nuove variabili;
- altamente sensibile al ruolo svolto dalle classi demografiche.

Le riflessioni teoriche presentate nei paragrafi precedenti mostrano che:

- il sistema dei pesi è idoneo allo scopo;
- le nuove variabili inserite avrebbero potuto sopperire ad alcune mancanze riscontrate nella struttura dello IUD. Facendo uso dei risultati delle simulazioni si può affermare che l'introduzione di tali variabili non modificherebbe sostanzialmente la graduatoria ufficiale. In ogni caso, mentre gli effetti del turismo sono recepiti anche da altri indicatori già presenti, gli aspetti del disagio implicati dalla popolazione giovanile non vengono altrimenti rilevati. Sembra quindi opportuno procedere all'inserimento di quest'ultima variabile nella struttura dell'indicatore;
- le classi demografiche svolgono un ruolo significativo nel determinare la graduatoria. Tali classi, determinando un vantaggio per i comuni di piccola dimensione demografica, operano dunque in senso positivo. La teoria delle economie di scala afferma infatti che tendenzialmente i piccoli enti locali sono quelli che risultano maggiormente disagiati.

Entrambi gli schemi logici necessitano di un appropriato studio e confronto dei casi individuali. Tale tecnica consente infatti di considerare anche informazioni non inserite nello IUD, e quindi di determinare una stima del disagio relativo più precisa ed accurata. Si procederà pertanto nel paragrafo 2.4 ad effettuare tale tipo di analisi su un ristretto ma significativo numero di comuni.

2.3

L'aggiornamento delle variabili

Come prescritto, la deliberazione 832/2006 ha provveduto a ricalcolare la graduatoria sulla base dell'aggiornamento di molte variabili, anche se non tutte. Si è provveduto ad aggiornare:

1. l'incidenza della popolazione anziana sulla base della popolazione anagrafica ISTAT del 2004;
2. il reddito disponibile pro capite sulla base di una stima dell'IRPET relativa all'anno 2002;
3. la pressione tributaria sulla base dei conti consuntivi delle amministrazioni comunali relativi al 2004;
4. il gettito IRAP pro capite sulla base dell'anno di imposta 2004;
5. il tasso di attività sulla base del Censimento dell'industria e della popolazione del 2001;
6. le unità locali per abitante sulla base del Censimento dell'industria e della popolazione del 2001.

Le variabili che invece non sono state aggiornate sono:

1. l'indice di densità demografica;
2. la dinamica demografica di lungo periodo;
3. la dinamica demografica di breve periodo.

Il motivo di ciò è che la fonte statistica di tali variabili è il Censimento della popolazione effettuato dall'ISTAT che, come noto, ha luogo ogni 10 anni. Pertanto tutti questi dati rimangono fermi ai valori del 2001. In più, per quanto riguarda la dinamica demografica di breve e lungo periodo, è esplicitamente previsto dalla L.R. 39/2004 che il "maggiore spopolamento nel corso del cinquantennio 1951-2001 e del quinquennio 1996-2001 [...]", debba essere definito in riferimento ai "[...] dati ufficiali dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)" (art. 2 c. 1 lett. e). Per procedere all'aggiornamento dei dati è dunque necessario intervenire sul testo di legge, oltre che sulla deliberazione 1159/2004 che definisce lo IUD.

Con questa struttura dello IUD, infatti, il problema che emerge è duplice: non solo si hanno variabili costruite con dati riferiti a tempi diversi tra loro, ma alcuni di questi dati risalgono ad una data non più recente. Se riguardo al primo problema non sono poi molti i passi avanti che realisticamente possono essere fatti, visto che le informazioni delle variabili si rendono disponibili ad epoche diverse e non è pensabile di attendere che tutti gli indicatori componenti lo IUD siano aggiornabili per procedere a rivederli tutti insieme, il secondo problema riguarda invece il fatto che lo IUD determinato può non rispecchiare più la situazione di disagio attuale dei vari comuni. Inoltre va notato che anche il correttore

demografico ha per fonte il Censimento della popolazione, per cui anche in fase di correzione c'è il rischio che lo IUD non sia più aderente alla situazione attuale.

Emerge dunque il problema non trascurabile (e indipendente da quello relativo alle capacità di stima dello IUD) della mancata aderenza del disagio stimato con quello attualmente sopportato. A tale problematica si può trovare (parziale) soluzione ricorrendo ad un aggiornamento sistematico e quanto più frequente possibile delle variabili in relazione alla disponibilità dei dati su cui si basano. Al fine di poter mettere in luce quali sono le variabili maggiormente esposte al problema dell'aggiornamento si presenta la tabella 2.5 riassuntiva, nella quale vengono tralasciati gli indicatori morfologici che non presentano tale necessità. Nell'ultima colonna vengono proposte, dove ritenuto necessario, delle soluzioni alternative che consistono nel modificare la struttura dell'indicatore e/o nel cambiare la fonte statistica in modo da risolvere o quantomeno attenuare il problema in oggetto.

Tabella 2.5

INDICATORI COMPONENTI LO IUD E RISPETTIVE FONTI STATISTICHE, POSSIBILITÀ DI AGGIORNAMENTO ED EVENTUALI SOLUZIONI ALTERNATIVE

Indicatore	Struttura indicatore	Fonti statistiche	Possibilità di aggiornamento	Eventuali soluzioni alternative
Densità demografica	Abitanti/superficie	Ultimo Censimento della popolazione ISTAT	Ogni 10 anni sulla base del nuovo Censimento della popolazione	Prendere come riferimento la popolazione anagrafica
Dinamica demografica di lungo periodo	$\frac{(\text{Pop } 2001 - \text{Pop } 1951)}{\text{Pop } 1951} * 100$	Censimenti della popolazione 1951 e 2001 ISTAT	Non è possibile se non si cambiano gli elementi inseriti nell'indicatore	Modificare l'indicatore riferendolo ad un cinquantennio più recente (es. 1955-2005). In alternativa modificare solo il riferimento temporale più recente (es. passare dal 2001 al 2005) aumentando così l'arco temporale oggetto di analisi. Prendere in ogni caso come riferimento la popolazione anagrafica
Dinamica demografica di breve periodo	$\frac{(\text{Pop } 2001 - \text{Pop } 1996)}{\text{Pop } 1996} * 100$	Censimento della popolazione 2001 e popolazione anagrafica 1996	Non è possibile se non si cambiano gli elementi inseriti nell'indicatore	Modificare l'indicatore riferendolo ad un quinquennio più recente (es. 2000-2005). In alternativa modificare solo il riferimento temporale più recente (es. passare dal 2001 al 2005) aumentando così l'arco temporale oggetto di analisi. Prendere in ogni caso come riferimento la popolazione anagrafica
Incidenza della popolazione anziana	$\frac{\text{Pop oltre 65 anni}}{\text{Pop totale}} * 100$	Popolazione anagrafica, ultimi dati disponibili (2004)	Annuale	Non necessarie
Reddito disponibile pro capite	Reddito disponibile pro capite	Stima IRPET, ultimi dati disponibili (2002)	Poiché è una stima fatta appositamente per il calcolo dello IUD, esso è aggiornabile solo in base alle esigenze di aggiornamento dello IUD stesso	Non necessarie
Pressione tributaria	$\frac{\text{Entrate tributarie}}{\text{Pop residente}}$	Certificati di conto consuntivo delle amministrazioni comunali, ultimi dati disponibili (2004)	Annuale	Non necessarie
Gettito IRAP pro capite	$\frac{\text{Gettito IRAP}}{\text{Pop residente}}$	Elaborazioni IRPET su dati del Min. Economia e Finanze, Popolazione anagrafica, ultimi dati disponibili (2004)	Annuale	Non necessarie
Tasso di attività	$\frac{\text{N}^\circ \text{ di addetti}}{\text{Pop residente}} * 100$	Censimento dell'industria, popolazione anagrafica dello stesso anno, ultimi dati disponibili (2001)	Ogni 10 anni sulla base del nuovo Censimento dell'industria	Non sono disponibili indicatori di significato simile a scala comunale
Unità locali per abitante	$\frac{\text{N}^\circ \text{ di unità locali}}{\text{Pop residente}} * 100$	Censimento dell'industria, popolazione anagrafica dello stesso anno, ultimi dati disponibili (2001)	Ogni 10 anni sulla base del nuovo Censimento dell'industria	Prendere come riferimento i dati provenienti dal Registro delle Imprese e la popolazione anagrafica relativa allo stesso anno

Fonte: IRPET

2.4

La capacità dell'indicatore di stimare il disagio: studio di casi particolari

L'analisi dello IUD sin qui effettuata utilizzando la tecnica delle simulazioni al variare di uno o più elementi della struttura dell'indicatore, non può prescindere per essere completa di un appropriato studio dei casi. Infatti, se riepiloghiamo il percorso concettuale fin qui seguito si trova che il capitolo è iniziato con una analisi del concetto di disagio, che ha messo in luce la difficoltà di individuarlo univocamente e la possibilità, quindi, solo di stimarlo mediante delle *proxy* adeguate. Ai fini della ricerca in questione,

l'indicatore costruito al fine di stimare il disagio è appunto lo IUD, che, come già affermato, si fonda necessariamente su imprescindibili elementi di discrezionalità che sono stati oggetto di studio sia sotto il profilo teorico che simulando gli effetti nel caso in cui si procedesse ad effettuare la modifica di volta in volta esaminata. È chiaro dunque che per poter affermare quale modifica alla struttura dello IUD è opportuno applicare sulla base dei risultati delle simulazioni, è necessario andare a studiare ancora più approfonditamente la situazione dei comuni che cambiano posizione con le varie strutture dell'indicatore al fine di verificare che chi sale in graduatoria stia effettivamente peggio di chi invece scende. Poiché chiaramente non è possibile effettuare ciò per ogni comune che cambia posizione in ogni simulazione, si procede a studiare solo alcuni casi rappresentativi. In particolare, poiché uno degli usi maggiormente significativi della graduatoria redatta con lo IUD è la concessione del contributo annuale, sembra rilevante andare a studiare la situazione dei comuni che con le modifiche di volta in volta introdotte passano dall'essere beneficiari a non esserlo più e viceversa, al fine di poter effettuare un confronto. È bene comunque chiarire subito i limiti di questo modo di procedere: in primo luogo si valutano diverse strutture dello IUD solo sulla base dello studio di pochi casi e non di tutti; inoltre l'approfondimento sulle condizioni di disagio di ogni singolo comune analizzato, per quanto possano essere approfondite non potranno mai essere esaustive a causa dei problemi relativi alla concezione di disagio richiamati anche in apertura di paragrafo. Tuttavia, se si tiene in debita considerazione tali limiti, sulla base di tali confronti si avranno quindi maggiori elementi per poter valutare la bontà o meno delle modifiche apportate.

Lo studio dei casi procederà secondo la metodologia descritta di seguito. Di ogni comune analizzato si farà inizialmente una ulteriore analisi delle variabili delle componenti dello IUD e a seguire una indagine sui bilanci e sui servizi offerti. Oltre al confronto tra i valori riscontrati tra i comuni, si presentano anche il valore medio complessivo, quello del gruppo dei comuni beneficiari e quello del gruppo dei non beneficiari quali utili termini di paragone. I comuni sono individuati tra quelli che, nelle simulazioni effettuate, sono passati un maggior numero di volte da essere beneficiari a non esserlo o viceversa. Più in particolare si è cercato di non lasciare nessuna simulazione effettuata senza almeno una coppia di comuni tra i quali effettuare un confronto.

I valori delle variabili inserite nello IUD per i comuni studiati e delle medie considerate sono riportati di seguito. Da notare che i primi quattro comuni elencati (Fivizzano, Vernio, Palaia, San Marcello Pistoiese) sono quelli che nelle simulazioni generalmente acquistano il diritto al beneficio, mentre gli ultimi sei (Castelfranco di Sopra, Chiusi della Verna, Gaiole in Chianti, Dicomano, Firenzuola, Suvereto) sono quelli che, in genere, lo perdono.

Tabella 2.6
VALORI DEGLI INDICATORI COMPONENTI LO IUD PER I COMUNI OGGETTO DI ANALISI

	Densità di popolazione (2001)	Variazione 1996/2001	Variazione 1951/2001	Pop. > 65 anni (2004)	Indicatore di asperità morfologica	Reddito disponibile pc (2002)	Press Trib. (2004)	Gettito IRAP pc (2004)	Tasso attività (addetti/residenti) (2001)	Unità Loc. tot. abitanti (2001)
Fivizzano	50,8	-4,9	-41,1	32,5	67,1	11.635,30	321	79,7	21,7	6,5
Vernio	87,5	-0,2	-27,4	25,2	71,3	11.708,50	310,6	83	17,7	7,5
Palaia	61,5	-0,4	-40,5	24	36	10.794,60	311,6	118,5	16,4	7,8
San Marcello Pist.se	84,3	-3,8	-31	31,7	82,4	13.091,90	397,9	165,4	31,9	9,3
Castelfranco di Sopra	72,6	1	-16	20,8	59,4	11.331,20	353,8	287,5	34,1	9,7
Chiusi della Verna	21,7	-0,8	-43,8	25,1	73,4	11.976,60	470,4	526,5	51,4	9,4
Gaiole in Chianti	18,5	2,5	-55,6	24,4	47,5	12.114,00	446,3	244,8	36,3	11,2
Dicomano	80,3	4,5	8,8	21,2	61,5	10.597,10	326,2	119,9	18,6	6,4
Firenzuola	17,7	1,6	-54,9	28,6	68,6	12.739,70	269	399,3	45,5	10
Suvereto	31,2	-2	-28,8	25,4	27,3	12.352,60	368,5	114,4	19,5	8,9
Media dei Beneficiari	34,9	-	-	28,2	59,4	10.964,90	356,1	139,3	21,2	8
Media dei Non Benefic.	285,3	-	-	22,6	33,2	12.205,00	422,8	303,8	35,4	10,1
MEDIA COMPLESSIVA	203,3	-	-	24,4	41,8	11.798,80	401	249,9	30,7	9,4

Fonte: IRPET⁵⁸

Per aumentare la comprensione del livello di disagio presentato da ogni comune, si prendono in considerazione anche variabili, frutto di elaborazioni sui Certificati di Conto Consuntivo, che tendono ad analizzare essenzialmente l'affidabilità della situazione economico-finanziaria del bilancio comunale e il livello di servizi erogato. In generale, se non indicato diversamente, tutti i dati sono riferiti all'anno 2005 e sono espressi in euro.

⁵⁸ Per quanto riguarda gli indicatori relativi alla situazione del bilancio si fa riferimento in gran parte agli indicatori gestionali e sulla situazione debitoria utilizzati ne "La finanza locale in Toscana. Rapporto 2004", IRPET.

Per quanto riguarda il primo aspetto gli indicatori utilizzati sono:

- Indice di Governance, calcolato come numero delle voci realizzate nel quadro 1 del Certificato Conto Consuntivo su voci realizzabili⁵⁹. Questo indice, inversamente correlato al disagio, stima la capacità dell'ente locale di programmare le proprie attività in relazione alla sua situazione socioeconomica, territoriale, ecc ... È chiaro che la predisposizione o meno di piani e programmi non rappresenta di per sé un elemento di disagio, quanto la capacità dell'ente locale di predisporre misure che riescano a risolvere o mitigare le situazioni di disagio. Dato quindi che l'offerta di servizi (che determina quanto e come si riesce a contrastare il disagio) dipende anche da come si muove l'amministrazione comunale, sembra opportuno utilizzare un indice del genere per capire in che misura il disagio deriva dalla mancanza di risorse o da un mancato piano di utilizzo delle stesse. Non sfuggirà comunque che la capacità informativa dell'indicatore è tuttavia limitata dal fatto che rileva esclusivamente quanto è stato fatto e non come esso è stato fatto. È significativo inoltre notare che l'indicatore varia molto sulla base della dimensione demografica, dato che al variare della popolazione cambiano molto anche le esigenze di programmazione (ad esempio è ragionevole che i piccoli comuni tendenzialmente non adotteranno il piano del traffico). Questo determina una cautela ulteriore nel confrontare i valori dei comuni con le medie riportate, mentre non dovrebbe creare problemi relativamente al confronto tra i comuni, dato che quelli oggetto di analisi hanno una dimensione demografica simile eccetto alcuni (Castelfranco di sopra, Chiusi della Verna e Gaiole in Chianti) che presentano una numerosità di abitanti inferiore.
- Propensione all'investimento pro capite, calcolato come il rapporto tra la media delle spese in conto capitale sostenuta negli anni considerati (2003, 2004 e 2005) e la popolazione residente. L'uso della media triennale dipende dalla volontà di limitare l'effetto distorsivo derivante dall'elevata variabilità di questa voce di bilancio. Questo indicatore rappresenta la capacità dell'ente locale di investire sul territorio e quindi stimolare la crescita economica, garantendo una maggiore disponibilità di risorse negli anni a venire. Questo indice è inversamente correlato al disagio.
- Capacità di indebitamento pro capite. Questo indice rappresenta una *proxy* delle ulteriori risorse che l'ente locale può raccogliere nell'anno di riferimento. Per legge infatti (art. 204 c.1 T.U.E.L.) gli enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi non supera il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in corso⁶⁰. Quindi, se alla capacità di impegno per interessi complessiva si sottraggono gli oneri finanziari per i mutui in ammortamento, si ottiene l'ammontare massimo di ulteriore indebitamento che l'ente locale è in grado di utilizzare⁶¹. Quest'ultimo sarà dunque funzione crescente rispetto alle sue entrate correnti nel 2003 e decrescente riguardo agli interessi passivi accumulati per l'anno 2005. L'indice è inversamente correlato con il disagio: maggiore è infatti la capacità di indebitamento e maggiore è la possibilità di risolvere o attenuare il disagio presente prendendo mezzi finanziari in prestito. L'indicatore presenta alcuni limiti da tenere in considerazione. In primo luogo esso non rappresenta la capacità di indebitamento reale sia perché per ottenere tale valore occorrerebbe dividere l'ammontare massimo del debito contraibile per il tasso di interesse applicato sul nuovo debito da contrarre, e sia perché, sebbene sia il più significativo ai nostri fini, non è solo questo il vincolo all'indebitamento posto agli enti locali⁶². Inoltre è presente anche un importante limite nella relazione dell'indice con il disagio: la capacità di indebitarsi non è infatti necessariamente un elemento capace di risolvere in maniera continuativa situazioni di disagio, dato che se non adeguatamente sfruttata rischia di aver carattere di "*una tantum*".
- Consistenza del debito pro capite; calcolato come rapporto tra la consistenza del debito e la numerosità degli abitanti. Questo è un indice del peso dei prestiti sostenuto da ogni cittadino e si correla in maniera diretta con il disagio. Infatti maggiore è la consistenza del debito pro capite e maggiore sarà l'esposizione dell'ente locale agli effetti di eventuali *shock* avversi sia sui mercati finanziari che sull'economia locale. Inoltre, quanto maggiore sarà l'indice e tanto minore sarà la possibilità di stipulare nuovi prestiti. Tutto questo senza contare che maggiore è l'ammontare del

⁵⁹ Le voci presenti nel quadro 1 del Certificato di Conto Consuntivo sono: Piano regolatore approvato, Piano regolatore adottato, Programma di fabbricazione, Programma pluriennale di attuazione, Piano di edilizia economica popolare, Piano per gli insediamenti produttivi industriali, Piano per gli insediamenti produttivi artigianali, Piano per gli insediamenti produttivi commerciali, Piano per le attività commerciali, Piano urbano del traffico, Piano energetico ambientale comunale.

⁶⁰ Relativamente all'oggetto in questione, la norma richiamata ha visto negli ultimi anni numerose modifiche. L'ultima di queste è avvenuta per mezzo della Legge Finanziaria per il 2007 (L. 296/2006, art. 1 c. 698) che ha posto le condizioni evidenziate nel testo e determinato, visto che solo pochi anni prima il limite era del 25%, un percorso obbligato di rientro per gli enti locali che al momento dell'entrata in vigore della norma non ne rispettavano il dettato.

⁶¹ Si procede inoltre a dividere per la numerosità della popolazione per avere i valori pro capite.

⁶² Vedi ad esempio le condizioni disposte dall'art. 203 c. 1 T.U.E.L..

- debito, tendenzialmente maggiori saranno le spese in conto interessi da sostenere annualmente.
- Indebitamento corrente, calcolato come rapporto tra le spese correnti e le entrate correnti. Tale indice evidenzia l'eventuale difficoltà dell'ente a far fronte con le entrate correnti alle spese correnti ed è quindi correlato positivamente con il livello di disagio potenziale.
 - Impegni spesa corrente pro capite; tale indicatore, mostrando il livello degli impegni⁶³ di spesa assunti dall'ente locale per ogni persona residente, rappresenta lo sforzo economico pro capite sostenuto dal comune.
- Si presentano nella tabella 2.7 i valori degli indicatori sopra menzionati.

Tabella 2.7
VALORI DEGLI INDICATORI RELATIVI AL BILANCIO PER I COMUNI OGGETTO DI ANALISI. 2005

	Governance	Propensione investimento pro capite	Capacità indebitamento pro capite	Consistenza debito pro capite	Spesa corrente pro capite	Indebitamento corrente
Fivizzano	0,58	366,64	52,53	1.174,09	731,22	0,88
Vernio	0,00	271,50	107,55	152,58	634,82	0,97
Palaia	0,58	317,93	71,98	----	669,48	0,90
San Marcello Pistoiese	0,42	285,45	105,42	900,79	903,88	0,93
Castelfranco Di Sopra	0,42	170,38	90,01	582,70	945,58	1,04
Chiusi Della Verna	0,17	667,22	99,35	115,91	1.125,94	0,94
Gaiole In Chianti	0,50	730,48	66,52	1.222,68	872,17	0,88
Dicomano	0,25	293,12	65,72	26,43	730,29	1,06
Firenzuola	0,25	746,75	47,41	2.066,60	933,87	0,96
Suvereto	0,17	316,79	84,32	527,74	635,69	0,94
Castelfranco Di Sopra	0,42	170,38	90,01	582,70	945,58	1,04
Chiusi Della Verna	0,17	667,22	99,35	115,91	1.125,94	0,94
Gaiole In Chianti	0,50	730,48	66,52	1.222,68	872,17	0,88
Media dei Beneficiari	0,325	767,06	92,28	724,83	1.014,79	0,94
Media dei Non Beneficiari	0,431	430,52	80,21	830,7	857,04	0,95
MEDIA COMPLESSIVA	0,40	540,75	84,16	796,03	909,00	0,95

Fonte: elaborazioni sui dati dei Certificati di Conto Consuntivo

Se passiamo adesso ad analizzare la batteria di indicatori relativi ai servizi offerti dai comuni, è necessario fare una premessa relativa alla loro reale capacità informativa.

Come noto, nei settori in cui i comuni erogano i servizi, hanno generalmente un ruolo sia in termini di risorse economiche stanziare che di competenza legislativa o regolamentare anche altri enti locali, se non direttamente lo Stato. Inoltre, spesso i comuni tendono ad associarsi per svolgere taluni compiti o a delegarli ad altre autorità principalmente per motivi di interesse economico. Tutto ciò crea un quadro disordinato e diversificato sia da settore a settore di intervento che da comune a comune erogatore, determinando la disomogeneità tra i dati rilevati e quindi la difficoltà di una loro comparazione. Questo è tanto più vero per chi aspira ad utilizzare tali dati per fornire una rappresentazione e comparazione del disagio presente all'interno di ogni comune. È infatti possibile che i valori qui analizzati non riflettano il disagio reale sopportato, dato che non viene tendenzialmente tenuto in considerazione quanto offerto eventualmente dello stesso servizio anche da altri enti o dal mercato. Tutto questo non conduce necessariamente, come potrebbe a prima vista sembrare, ad una sovrastima del disagio ma può anche sottostimarli o stimarli in maniera qualitativamente errata a causa, talvolta, della mancanza di adeguati elementi conoscitivi. In virtù della questione ora affrontata, i dati che seguono devono quindi essere interpretati come una approssimazione di quanto accade nei settori di interesse dei comuni analizzati.

Gli indicatori sul livello di servizi erogati che si utilizzano sono i seguenti:

- Nettezza urbana (1), calcolato come rapporto tra il costo totale diretto e la quantità di rifiuti (in quintali) smaltiti. Questo indice, misurando il costo totale diretto imputabile ad ogni quintale di rifiuti smaltito, rappresenta una stima dell'efficienza del servizio di nettezza urbana. È chiaro che quanto maggiore sarà il rapporto e tanto maggiore sarà il disagio imputabile al costo di tale servizio.
- Nettezza urbana (2), calcolato come rapporto percentuale tra le unità immobiliari servite e il totale delle unità immobiliari presenti sul territorio. Questo indice, rappresentando l'estensione del servizio offerto, si correla in maniera inversa al disagio. Infatti tante maggiori saranno le unità immobiliari servite e tanto minore sarà chiaramente il disagio sopportato.

⁶³ Come noto, l'impegno è la prima delle quattro fasi della spesa, quella in cui si ha il perfezionamento dell'obbligazione giuridica che l'ente assume nei confronti di un determinato soggetto creditore per un determinato ammontare.

- Viabilità (1), calcolato come rapporto tra la popolazione residente nei nuclei abitati e nelle case sparse⁶⁴, e la popolazione totale comunale. Questo indice, positivamente correlato al disagio, rappresenta una stima della dispersione della popolazione sul territorio e della necessità di spostarsi per poter fruire dei servizi. Di conseguenza esso rappresenta anche la necessità di avere una rete stradale e un servizio di trasporto pubblico quanto più efficienti possibile. Si nota infatti che l'indicatore aumenta se, *ceteris paribus*, il numero delle persone che vivono in nuclei abitati o case sparse aumenta o la popolazione complessiva diminuisce, determinando una dispersione maggiore dei residenti del comune. È utile associare questo dato con quello relativo alla asperità morfologica del territorio, visto che tanto più elevati sono questi due valori tanto maggiori saranno tendenzialmente le spese necessarie per fornire alla popolazione una viabilità adeguata in ogni periodo dell'anno e un servizio di trasporto pubblico rispondente alle esigenze della popolazione.
 - Viabilità (2), calcolato come il rapporto tra la spesa per viabilità e circolazione stradale e la lunghezza totale in chilometri delle strade comunali. Questo indice rappresenta una *proxy* dello sforzo sostenuto da ogni comune per mantenere la viabilità comunale.
 - Istruzione (1), calcolato come il rapporto tra la spesa corrente per l'istruzione e la popolazione tra i 3 ed i 14 anni residente, cioè coloro che usufruiscono dei servizi di istruzione materna, elementare e media presenti sul territorio comunale. Tale valore, rappresentando il costo sostenuto per ogni bambino, evidenzia lo sforzo dell'amministrazione comunale per la fornitura di tale servizio.
 - Istruzione (2), calcolato come rapporto tra la popolazione tra i 3 ed i 14 anni residente e il numero di aule disponibili presenti sul territorio. È chiaro che maggiore sarà il valore e tanto peggiore sarà la situazione relativa alle strutture scolastiche e quindi il disagio per gli alunni che si troveranno a dover usufruire di uno spazio pro capite minore o, altrimenti, dover andare a scuola presso i comuni limitrofi.
 - Sociale, calcolato come incidenza sulla popolazione della spesa delle azioni e interventi effettuati nel campo sociale e in quello dell'assistenza all'infanzia e degli asili nido. L'indicatore evidenzia dunque lo sforzo sostenuto nel settore sociale per ogni abitante. Per una migliore comprensione dello stesso è utile valutarlo insieme a quello relativo all'incidenza della popolazione anziana.
- I valori degli indicatori utilizzati sono mostrati nella tabella 2.8.

Tabella 2.8
VALORI DEGLI INDICATORI RELATIVI AI SERVIZI EROGATI PER I COMUNI OGGETTO DI ANALISI. 2005

	Nettezza urbana (1)	Nettezza urbana (2) (in%)	Viabilità (1) (in%)	Viabilità (2)	Istruzione (1)	Istruzione (2)	Sociale
Fivizzano	0	0	25,9	435	1.619,32	16,13	32,59
Vernio	18.275	57,68	12,5	1.225	1.028,39	15,63	84,39
Palaia	16.458	0	26,4	1.274	770,42	16,59	49,79
San Marcello Pistoiese	25.111	97,08	11,1	2.056	1.274,19	10,28	80,66
Castelfranco di Sopra	19.640	90,21	20,3	3.249	986,45	20,36	261,29
Chiusi della Verna	27.088	100,00	28,1	1.884	1.638,36	8,92	60,28
Gaiole in Chianti	0	70,26	37,6	519	1.232,12	84,67	48,07
Dicomano	27.000	100,00	20,3	8.200	943,31	17,52	65,59
Firenzuola	0	0	36,0	2.591	1.579,70	18,04	96,85
Suvereto	19.249	96,25	29,5	354	719,48	16,13	46,38
Media dei Beneficiari	40.819	90,00	28,5	1.996	1.246,37	13,37	69,97
Media dei Non Beneficiari	24.990	86,00	10,3	3.498	952,70	24,86	84,36
MEDIA COMPLESSIVA	30.702	88,00	11,3	3.006	1.048,88	21,15	79,63

Fonti: ISTAT, SIFAL e stime IRPET su dati dei Certificati di Conto Consuntivo

Ritenendo a questo punto di aver fornito un numero sufficientemente ampio di indicatori per poter fornire un quadro esaustivo sulla situazione dei comuni esaminati, si passa adesso a farne una discussione critica. Si sottolinea che non si procederà ad un confronto puntuale tra i vari comuni esaminati, ma solo ad una più precisa illustrazione dei dati. Gli eventuali confronti, anche al fine di determinare quale tra le varie graduatorie simulate risulta preferibile, sono lasciati al lettore oppure al decisore politico. Al fine di facilitare tale operazione si ricorda che i comuni di Fivizzano, Vernio, Palaia e San Marcello Pistoiese

⁶⁴ L'ISTAT definisce come "centro abitato" un "aggregato di case contigue o vicine [...] caratterizzato dall'esistenza di servizi od esercizi pubblici (scuola, ufficio pubblico, farmacia, negozio o simili) costituenti la condizione di una forma autonoma di vita sociale, e generalmente determinanti un luogo di raccolta ove sono soliti concorrere anche gli abitanti dei luoghi vicini [...] in modo da manifestare l'esistenza di una forma di vita sociale coordinata dal centro stesso [...]". Le definizioni usate nell'indicatore si collegano alla nozione di "centro abitato", in quanto per "nucleo abitato" si intende una "località abitata, priva del luogo di raccolta che caratterizza il centro abitato [...]", mentre per "case sparse" vanno intese delle "case disseminate nel territorio comunale a distanza tale tra loro da non poter costituire nemmeno un nucleo abitato". È chiaro dunque che l'elemento cruciale ai nostri fini è la mancanza sia nel "nucleo abitato" che nelle "case sparse" del "luogo di raccolta" che sta alla base della nozione di "centro abitato" e che tendenzialmente determina la necessità per le persone residenti in tali luoghi di spostarsi per fruire di alcuni o di tutti i servizi necessari.

sono quelli che utilizzando un algoritmo di calcolo dello IUD diverso da quello in vigore potrebbero diventare beneficiari, mentre i comuni di Castelfranco di Sopra, Chiusi della Verna, Gaiole in Chianti, Dicomano, Firenzuola e Suvereto sono quelli che invece apportando delle modifiche all'indicatore rischierebbero di rimanere esclusi.

FIVIZZANO

Il comune di Fivizzano si colloca a nord-ovest della regione Toscana, nella provincia di Massa e Carrara. Nel 2005 contava 8.891 abitanti e quindi si caratterizza per una dimensione demografica certamente non piccola. Osservando gli indicatori demografici e territoriali si nota come, nonostante la relativamente alta numerosità della popolazione, la densità sia estremamente bassa. Più in particolare essa si attesta poco al di sopra della media dei comuni beneficiari (a causa probabilmente del numero di cittadini molto al di sopra della media dei comuni beneficiari), mentre è notevolmente inferiore sia alla media complessiva che soprattutto a quella dei comuni non beneficiari. La diffusione della popolazione sul territorio è in linea con la media dei comuni beneficiari, mentre la conformazione morfologica appare molto più aspra rispetto sia ai comuni non beneficiari che anche a quelli beneficiari. La popolazione appare nettamente più anziana sia della media regionale che anche dell'insieme degli enti beneficiari. Negli ultimi cinquanta anni si è assistito ad una notevole emigrazione, confermata anche nel quinquennio 1996-2001. La situazione economica presenta aspetti positivi e negativi: a fronte di un reddito disponibile pro capite analogo alla media regionale e non troppo dissimile da quello della classe dei non beneficiari, si rilevano un gettito IRAP, un tasso di attività e un rapporto tra unità locali per abitante notevolmente bassi, sia in relazione alla media complessiva che soprattutto alla classe dei non beneficiari. Ciò testimonia una scarsa vitalità del sistema economico locale. L'analisi sul bilancio fornisce analogamente luci e ombre: si passa da un valore dell'indice di *governance* notevolmente positivo a valori relativi alla propensione all'investimento, alla capacità di indebitamento, alla consistenza del debito e alla spesa corrente certamente non brillanti, qualunque sia la media con cui si intende effettuare il confronto.

VERNIO

Il comune di Vernio si colloca nel nord della regione, nella provincia di Prato. Con i suoi 5.898 abitanti rilevati nel 2005 si caratterizza per essere sotto il profilo demografico, in relazione al complesso dei comuni toscani, non fra i più piccoli. La sua densità di popolazione è pari a più del doppio della media dei beneficiari ma notevolmente inferiore alla media regionale. Se gli altri dati relativi alle variazioni di popolazione e alla numerosità di abitanti *over 65* sono in linea rispettivamente con i valori rilevati negli altri comuni analizzati e con la media complessiva, il dato che spicca è certamente quello relativo all'asperità morfologica del territorio, che è nettamente superiore ad ogni media considerata. Si può affermare complessivamente che il comune di Vernio presenta sotto un profilo demografico-territoriale dei valori in linea con la media regionale, fatte salve le importanti eccezioni della densità di popolazione e dell'asperità morfologica che segnalano una situazione di disagio. Per quanto riguarda gli aspetti economici, se si prescinde dal reddito disponibile pro capite che è analogo alla media regionale, tutti gli altri valori sono significativamente più bassi anche della media dei beneficiari. Dal certificato di bilancio del comune si evince che sia la *governance* che la propensione all'investimento, così come la spesa corrente si collocano a livelli peggiori di tutte le medie considerate. Gli aspetti positivi provengono invece dal lato del debito, sia in termini di capacità di indebitarsi che di consistenza, con valori significativamente più positivi rispetto a tutte le medie considerate.

PALAIA

Il comune di Palaia si colloca nella provincia di Pisa e in esso risiedono 4.522 abitanti (2005). Palaia ha una densità demografica pari a circa il doppio della media dei beneficiari, ma molto al di sotto della media regionale e di quella dei comuni non beneficiari. L'incidenza della popolazione *over 65* è di poco inferiore alla media regionale mentre i dati sulle variazioni demografiche mostrano una emigrazione sostenuta nel cinquantennio ma contenuta nell'ultimo quinquennio considerato. Per quanto riguarda invece l'indicatore di asperità morfologica, esso presenta un valore di poco superiore alla media dei non beneficiari. La situazione demografico-territoriale non pare dunque presentare particolari criticità. Diversa è invece la situazione che emerge dai dati economici. Tutti i valori presi in considerazione risultano infatti peggiori, anche della media dei beneficiari. Alla stessa conclusione si arriva osservando i dati finanziari del bilancio, che risultano tutti più preoccupanti rispetto a tutte le medie considerate con le eccezioni dell'indicatore di *governance* e di indebitamento corrente. Il sistema economico locale e la gestione dell'amministrazione pubblica locale sembrano quindi presentare alcuni elementi di problematicità.

SAN MARCELLO PISTOIESE

Il comune di San Marcello Pistoiese si colloca nel Nord Ovest della provincia di Pistoia. Nel 2005 sono stati rilevati 6.941 abitanti, caratteristica che lo rende un comune non certamente piccolo. Per quanto riguarda gli aspetti demografico-territoriali risultano particolarmente evidenti i valori relativi all'incidenza della popolazione *over 65* e all'asperità morfologica, che sono più elevati rispetto a tutte le medie considerate. Gli indicatori economici mostrano invece una situazione complessivamente positiva, con valori che sono in linea con la media regionale. Tra tutti spicca certamente il dato relativo al reddito disponibile, che supera significativamente anche la media dei non beneficiari. Tutto ciò mostra un sistema economico locale attivo e dinamico. L'analisi sul bilancio comunale mostra invece una situazione di luci ed ombre: la propensione all'investimento e la consistenza del debito assumono valori rispettivamente più alti e più bassi delle medie, mentre la capacità di indebitamento rivela una situazione più promettente. Le altre voci si assestano invece intorno ai valori medi regionali.

CASTELFRANCO DI SOPRA

Il comune di Castelfranco di Sopra si trova nel nord-ovest della provincia di Arezzo. Con i suoi 2.872 abitanti rilevati nel 2005 si caratterizza per essere un comune demograficamente piccolo. Se andiamo ad osservare gli indicatori demografico-territoriali, osserviamo una densità di popolazione notevolmente più bassa della media regionale ma anche pari ad oltre il doppio della media dei comuni beneficiari e un indice di asperità morfologica perfettamente in linea con la media dei beneficiari. Gli altri indicatori sono invece significativamente migliori, con una quota di anziani sul totale minore rispetto a tutte le medie considerate e una variazione di popolazione non eccessivamente negativa nel cinquantennio e, seppur di poco, positiva nel quinquennio. Gli indicatori economici dipingono una situazione moderatamente positiva, non discostandosi eccessivamente dalle medie regionali. Da notare i valori (positivi) assunti dal tasso di attività e dalle unità locali per abitante, che testimoniano un sistema economico locale discretamente dinamico. Gli indicatori relativi al bilancio mostrano alcuni aspetti positivi e altri negativi. I primi vengono certamente dal lato dell'indebitamento, sia riguardo alla capacità che soprattutto alla consistenza. I secondi riguardano invece un indebitamento corrente elevato e una propensione all'investimento eccessivamente bassa rispetto alle medie considerate.

CHIUSI DELLA VERNA

Il comune di Chiusi della Verna si colloca nel nord della provincia di Arezzo. È un comune demograficamente piccolo (2204 abitanti nel 2005) caratterizzato da una densità di popolazione particolarmente bassa e di un territorio notevolmente aspro. Il comune è stato soggetto ad una notevole emigrazione soprattutto nell'arco del cinquantennio. L'incidenza della popolazione anziana è invece analoga a quella della media regionale. Complessivamente la situazione descritta dagli indicatori demografico-territoriali sembra dunque abbastanza critica. Si perviene ad una conclusione diversa se analizziamo la situazione economica sulla base degli indicatori predisposti. Si notano infatti tutti valori migliori (talvolta anche significativamente) rispetto alla media regionale, tra i quali spicca un tasso di attività di gran lunga maggiore anche della media dei non beneficiari. Alle stesse positive conclusioni si arriva con l'analisi del bilancio. Se infatti si prescinde dal valore dell'indicatore di governance, il cui valore è nettamente peggiore di tutte le medie considerate, tutti gli altri indici risultano sempre migliori (talvolta anche significativamente) della media regionale e spesso anche di quella dei non beneficiari.

GAIOLE IN CHIANTI

Il comune di Gaiole in Chianti si colloca nella provincia di Siena e con i suoi 2.596 abitanti si caratterizza per essere demograficamente piccolo. Osservando i valori degli indicatori demografici si nota una densità di popolazione estremamente bassa (circa la metà della media dei beneficiari) e un cambiamento brusco negli anni passati per quanto riguarda la dinamica della popolazione. Infatti, mentre nel cinquantennio si è registrata una massiccia emigrazione, nel quinquennio c'è stata invece una inversione di tendenza con una variazione che, seppur di poco, è stata positiva. Sotto il profilo demografico-territoriale si può quindi affermare che, eccettuando la densità di popolazione, il comune in questione non pare tra quelli maggiormente in difficoltà. I valori che emergono dagli indicatori economici consentono di arrivare alla stessa conclusione, dato che il reddito disponibile, la pressione tributaria, il tasso di attività e le unità locali per abitante sono sistematicamente in linea o addirittura migliori rispetto anche alla media dei non beneficiari. Il quadro che emerge è quello di un sistema economico locale dinamico. Il quadro che emerge dall'analisi del bilancio è in linea generale positivo, con valori generalmente in linea o migliori della media regionale. Emergono però anche due elementi di criticità legati alla capacità di indebitarsi ed alla consistenza del debito accumulato.

DICOMANO

Il comune di Dicomano si colloca nel Nord Est della regione Toscana in provincia di Firenze. Nel 2005 contava 5.231 abitanti. I valori degli indicatori demografico-territoriali mostrano un comune con una bassa densità di popolazione (ma notevolmente superiore alla media dei beneficiari), una relativamente bassa incidenza degli anziani ed un indice di asperità morfologica di poco superiore alla media dei beneficiari. Ciò che colpisce maggiormente sono però le variazioni di popolazione nei due periodi osservati, dato che sono in entrambi i casi positive. Più in particolare si registra una forte immigrazione nel cinquantennio che si ridimensiona nel quinquennio, pur rimanendo su valori significativi. Per quanto riguarda la situazione economica, gli indicatori testimoniano all'unisono una situazione di disagio relativo, dato che si collocano tutti al di sotto di ogni media considerata. Particolarmente eloquenti al riguardo sono i valori assunti dal tasso di attività e dalle unità locali per abitante, che evidenziano una scarsa dinamicità del sistema economico locale. Alle stesse conclusioni negative si giunge analizzando il bilancio, dato che tutti gli indicatori assumono valori sistematicamente peggiori di tutte le medie considerate. Unica eccezione è la consistenza del debito, che si attesta ad un valore estremamente basso.

FIRENZUOLA

Il comune di Firenzuola si colloca a nord della regione e della provincia di Firenze. Si caratterizza per avere una dimensione demografica medio-bassa (4.945 abitanti nel 2005), una bassissima densità demografica (circa la metà della media dei beneficiari) e un'alta asperità morfologica (superiore a tutte le medie considerate). La quota di anziani risulta anch'essa particolarmente alta. Interessanti sono anche i valori delle variazioni della popolazione: nel cinquantennio Firenzuola ha vissuto una emigrazione molto sostenuta, mentre nel quinquennio ha riacquisito popolazione residente. Sotto il punto di vista demografico la situazione sopportata dal comune sembra relativamente disagiata. Diversa appare invece la situazione economica: se si prescinde dal dato sulla pressione tributaria che è peggiore rispetto a tutte le medie considerate, tutti gli altri valori sono in genere nettamente migliori di ogni media calcolata. In particolare spiccano i dati del reddito disponibile e del tasso di attività, che testimoniano ancor più degli altri una buona vitalità del sistema economico locale. Per quanto riguarda l'analisi del bilancio, gli indicatori assumono valori non troppo dissimili dalla media regionale, salvo l'aspetto dell'indebitamento che mostra valori notevolmente negativi sia riguardo alla capacità che alla consistenza.

SUVERETO

Suvereto si colloca nella parte sud della provincia di Livorno. Il comune in questione si caratterizza per una bassa dimensione demografica (2980 abitanti nel 2005), una bassa densità demografica e una continua e significativa emigrazione in tutti gli archi di tempo considerati. L'incidenza della popolazione anziana è invece in linea con la media regionale mentre l'indicatore di asperità morfologica assume un valore migliore rispetto anche alla media dei non beneficiari. Gli indicatori economici mostrano un quadro contrastante: da una parte infatti il reddito disponibile è superiore ad ogni media considerata, dall'altra tutti gli altri indici (in particolare il gettito IRAP) assumono valori che sono in genere in linea con la peggiore media di volta in volta calcolata. L'analisi del bilancio mostra analogamente una situazione non brillante, con valori degli indici di governance, della propensione all'investimento e della spesa corrente significativamente peggiori rispetto ad ogni media considerata. Per quanto riguarda la capacità di indebitamento e l'indebitamento corrente, essi si attestano su valori analoghi alla media regionale. Un elemento positivo proviene invece dalla consistenza del debito, che è significativamente inferiore ad ogni media calcolata. In definitiva, il comune in questione pare caratterizzato da elementi di relativa criticità e da altri invece di maggiore benessere.

2.5

Considerazioni conclusive

Riepilogando si può affermare che la struttura dello IUD è complessivamente adeguata per offrire una stima del disagio a livello comunale. La scelta del numero e del tipo di variabili pare in genere idonea allo scopo. Le simulazioni effettuate mostrano che l'introduzione di una variabile relativa al turismo o di una che tenga conto dell'incidenza della popolazione giovanile non modificano sostanzialmente la graduatoria. In ogni caso, le riflessioni teoriche presentate indicano che, mentre gli effetti del turismo sono già recepiti da altre variabili, gli aspetti del disagio implicati dalla presenza della popolazione giovanile non sono considerati nella struttura ufficiale dello IUD. Al fine di migliorare ulteriormente lo IUD, sembrerebbe perciò opportuno procedere all'inserimento del tasso di incidenza giovanile.

Anche la struttura dei pesi appare sostanzialmente corretta per una stima del disagio: da una parte la formulazione ufficiale si basa infatti su evidenze risultanti da vari studi sull'argomento, mentre dall'altra le eventuali modifiche non sono convincenti.

Per quanto riguarda il ruolo delle classi demografiche nel determinare la graduatoria finale, si sono notati in particolare due tipi di distorsioni (cioè vantaggi o svantaggi provocati) legati alla dimensione della popolazione e alla prossimità della numerosità degli abitanti di un comune ad un determinato valore soglia. Tali distorsioni non sono però da considerarsi in maniera negativa, visto che la prima di esse, determinando un vantaggio per i piccoli comuni, è un fatto voluto, mentre la seconda, determinando uno svantaggio che è in genere tanto più accentuato quanto un comune si posiziona vicino alla soglia superiore della classe, è di per se inevitabile e connaturata all'uso delle classi.

Un aspetto critico messo in evidenza riguarda l'aggiornamento delle variabili, tra le quali principalmente quella relativa alla popolazione. Il mancato aggiornamento di tutte le variabili può provocare una scarsa aderenza di quanto stimato dallo IUD (e quindi degli eventuali aiuti concessi) con la situazione aggiornata di un dato territorio. Pare quindi indispensabile procedere ad un aggiornamento sistematico di tutte le componenti dello IUD a scadenze temporali quanto più possibile brevi, soprattutto rispetto alla popolazione di un determinato comune. Quest'ultima infatti, agendo sia all'interno di numerosi indicatori che nell'individuare il correttore demografico, svolge un ruolo estremamente significativo nel determinare la graduatoria finale.

3. L'EFFICACIA DEGLI INTERVENTI DELLA L.R. 39/04

3.1 Il questionario

Le finalità della presente indagine riguardano principalmente la valutazione dell'impianto di aiuti previsto dalla L.R. 39/04. Per fare ciò è stato inviato un apposito questionario contenente specifiche domande che hanno permesso di ottenere numerose informazioni quali-quantitative sui principali aspetti di interesse.

Il questionario, rivolto al Sindaco di ogni comune, si compone di 3 parti riferite ai principali oggetti della ricerca: le politiche pubbliche a sostegno dei piccoli comuni, i contributi annuali, il Fondo di rotazione. Complessivamente il questionario si articola in 14 domande semi-aperte, con le quali si è cercato di ottenere informazioni relativamente al se, al come e al quanto gli strumenti previsti dalla L.R. 39/04 siano serviti per attenuare le situazioni di disagio. Inoltre sono state chieste delle valutazioni soggettive in proposito da parte di chi si trova a fare le politiche a livello locale, cioè i Sindaci. Il questionario si è posto quindi il fine di raccogliere sia informazioni di tipo quantitativo che in precedenza non erano conosciute e sia, soprattutto, valutazioni di tipo qualitativo che risulteranno cruciali se eventualmente si procederà a rivedere l'attuale sistema di aiuti ai comuni disagiati, per renderlo più efficiente, efficace e rivolto alle reali necessità.

Scendendo più nel dettaglio della struttura del questionario (che viene riportato integralmente in appendice), la prima parte è dedicata alle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni, nella quale si è cercato di indagare se i settori previsti dall'art. 3 della L.R. 39/04 sono effettivamente quelli maggiormente critici; quali tra questi sono quelli che meritano una maggiore attenzione e, infine, se e quali risultati positivi si sono potuti raggiungere grazie agli strumenti previsti dalla legge in oggetto. La seconda parte è invece dedicata ai contributi annuali (ex art. 4 L.R. 39/04), per i quali si è richiesto di esprimere una valutazione soggettiva relativamente alla effettiva utilità dei contributi annuali, anche e soprattutto quale stimolo per l'attivazione di gestioni associate. Infine, la terza parte riguarda lo strumento del Fondo di rotazione (ex art. 15 L.R. 39/04). Dato lo scarso utilizzo di quest'ultimo, si è cercato di ottenere informazioni ancora più approfondite sulle principali criticità che frenano l'accesso o che invece sono state riscontrate da chi ne ha usufruito. In ciascuna delle tre parti vengono inoltre richieste delle eventuali proposte alternative per rispondere più efficacemente alle necessità presenti.

3.2 La rappresentatività dell'indagine

I destinatari del questionario sono i 91 comuni che, sulla base della graduatoria redatta utilizzando lo IUD, potevano accedere nel 2005 ai contributi annuali e al Fondo di rotazione. Tra di essi sono presenti anche gli 82 comuni che vi potevano accedere nel 2004 e coloro che nel periodo considerato non hanno potuto beneficiare dei contributi annuali perché non avevano attivato gestioni associate. I questionari compilati dalle amministrazioni comunali individuate e correttamente fatti pervenire all'IRPET in tempo utile sono stati 63, cioè il 69% del totale⁶⁵.

In questo paragrafo si fornisce una analisi descrittiva, sia dei comuni destinatari del questionario e sia del sottoinsieme che lo ha effettivamente compilato, per quanto riguarda gli aspetti geografico e demografico. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto di indagine, dato che lo studio dei comuni beneficiari è già stato svolto nel paragrafo 1.2 (a cui si rimanda), verrà effettuata in questa parte solo l'analisi relativa ai comuni che hanno risposto al questionario. Si presenta pertanto di seguito la tabella 3.1 che fornisce informazioni riguardo alla provincia, all'area politica ed (eventualmente) alla comunità montana di appartenenza. Nell'ultima colonna viene specificato se ha risposto o meno al questionario.

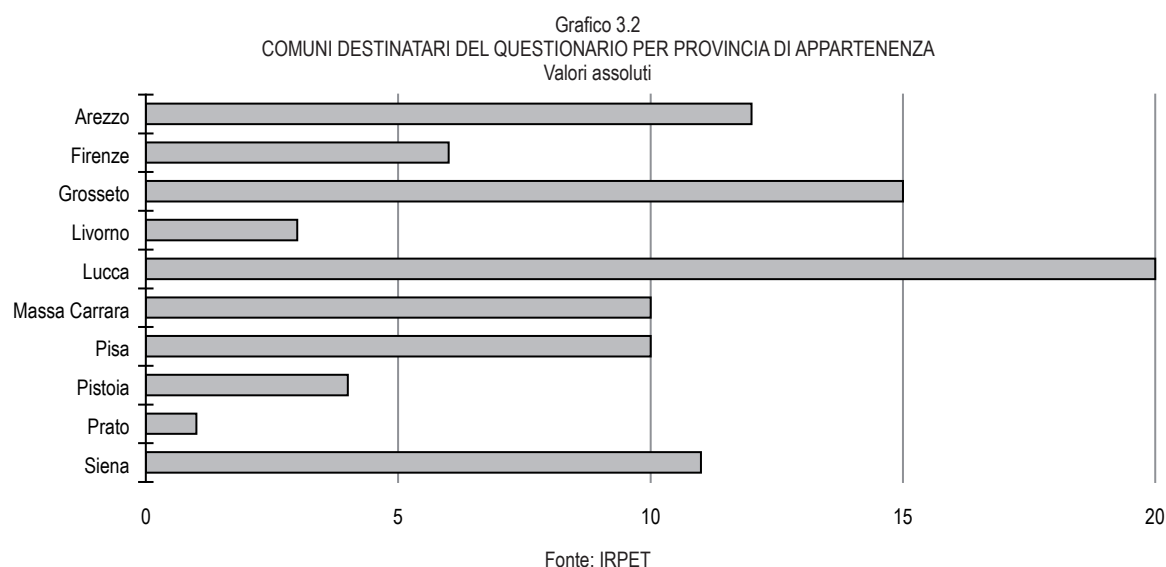
⁶⁵ Il questionario del comune di Badia Tedalda (Arezzo) è arrivato all'IRPET quando le analisi e la stesura della ricerca erano già state effettuate. Pertanto non è stato possibile tenere in considerazione le indicazioni provenienti dalle risposte contenute in tale questionario.

Tabella 3.1
ELENCO DEI COMUNI DESTINATARI DEL QUESTIONARIO

Posizione	Comune	Provincia	Comunità montana	Ha risposto al questionario?
1	Fosciandora	Lucca	Garfagnana	Si
2	Sillano	Lucca	Garfagnana	No
3	Montieri	Grosseto	Colline metallifere	Si
4	Vagli Sotto	Lucca	Garfagnana	Si
5	Molazzana	Lucca	Garfagnana	Si
6	Vergemoli	Lucca	Garfagnana	Si
7	Giuncugnano	Lucca	Garfagnana	Si
8	Sambuca Pistoiese	Pistoia	Appennino Pistoiese	Si
9	Casola In Lunigiana	Massa Carrara	Lunigiana	No
10	Careggine	Lucca	Garfagnana	Si
11	Villa Collemandina	Lucca	Garfagnana	Si
12	Fabbriche Di Vallico	Lucca	Media Valle del Serchio	Si
13	Comano	Massa Carrara	Lunigiana	Si
14	Castiglione Di Garfagnana	Lucca	Garfagnana	No
15	Minucciano	Lucca	Garfagnana	Si
16	San Romano In Garfagnana	Lucca	Garfagnana	Si
17	Zeri	Massa Carrara	Lunigiana	Si
18	Castell'Azzara	Grosseto	Amiata grossetana	No
19	Badia Tedalda	Arezzo	Valtiberina	No
20	Bagnone	Massa Carrara	Lunigiana	No
21	Piteglio	Pistoia	Appennino Pistoiese	Si
22	Ortignano Raggiolo	Arezzo	Casentino	Si
23	Caprese Michelangelo	Arezzo	Valtiberina	Si
24	Roccalbegna	Grosseto	Amiata grossetana	Si
25	Seggiano	Grosseto	Amiata grossetana	Si
26	Monticiano	Siena	Val di Merse	No
27	Stazzema	Lucca	Alta Versilia	No
28	Montemignao	Arezzo	Casentino	Si
29	Chitignano	Arezzo	Casentino	Si
30	Sassetta	Livorno	Colline metallifere	Si
31	Monterotondo Marittimo	Grosseto	Colline metallifere	Si
32	San Godenzo	Firenze	Montagna Fiorentina	Si
33	Monteverdi Marittimo	Pisa	Alta Val di Cecina	No
34	Camporgiano	Lucca	Garfagnana	No
35	Radicondoli	Siena	Val di Merse	No
36	Tresana	Massa Carrara	Lunigiana	No
37	Castelnuovo Di Val Di Cecina	Pisa	Alta Val di Cecina	Si
38	Castiglione D'Orcia	Siena	Amiata Val d'Orcia	Si
39	Filattiera	Massa Carrara	Lunigiana	Si
40	Montecatini Val Di Cecina	Pisa	Alta Val di Cecina	Si
41	Sestino	Arezzo	Valtiberina	Si
42	Chianni	Pisa	Si	Si
43	Mulazzo	Massa Carrara	Lunigiana	Si
44	Santa Fiora	Grosseto	Amiata grossetana	No
45	San Giovanni D'Asso	Siena	Si	Si
46	Cinigiano	Grosseto	Amiata grossetana	No
47	Pieve Fosciana	Lucca	Garfagnana	No
48	Chiusdino	Siena	Val di Merse	Si
49	Talla	Arezzo	Casentino	Si
50	Cutigliano	Pistoia	Appennino Pistoiese	No
51	Marliana	Pistoia	Appennino Pistoiese	Si
52	San Casciano Dei Bagni	Siena	Cetona	Si
53	Palazzo Di Senio	Firenze	Mugello	Si
54	Piazza Al Serchio	Lucca	Garfagnana	Si
55	Semproniano	Grosseto	Amiata grossetana	Si
56	Riparbella	Pisa	Si	No
57	Lajatico	Pisa	Si	Si
58	Londa	Firenze	Montagna Fiorentina	Si
59	Marradi	Firenze	Mugello	No
60	Magliano In Toscana	Grosseto	Si	Si
61	Campagnatico	Grosseto	Si	Si
62	Scansano	Grosseto	Colline del Fiora	Si
63	Sorano	Grosseto	Colline del Fiora	Si
64	Santa Luce	Pisa	Si	No
65	Pescaglia	Lucca	Area Lucchese	No
66	Rio Nell'Elba	Livorno	Arcipelago Toscano	No
67	Murlo	Siena	Val di Merse	No
68	Radicondoli	Siena	Amiata senese	Si
69	Cetona	Siena	Cetona	Si
70	Civitella Paganico	Grosseto	Si	Si
71	Capraia Isola	Livorno	Arcipelago Toscano	Si
72	Trequanda	Siena	Si	Si
73	Podenzana	Massa Carrara	Lunigiana	No
74	Castellina Marittima	Pisa	Si	No
75	Castel San Niccolo'	Arezzo	Casentino	Si
76	Chiusi Della Verna	Arezzo	Casentino	Si
77	Stia	Arezzo	Casentino	Si
78	Pieve Santo Stefano	Arezzo	Valtiberina	Si
79	Gaiole In Chianti	Siena	Si	Si
80	Cantagallo	Prato	Val di Bisenzio	Si
81	Arcidosso	Grosseto	Amiata grossetana	Si
82	Guardistallo	Pisa	Si	Si
83	Licciana Nardi	Massa Carrara	Lunigiana	Si
84	Fosdinovo	Massa Carrara	Lunigiana	No
85	Galliciano	Lucca	Garfagnana	Si
86	Firenzuola	Firenze	Mugello	Si
87	Coreglia Antelminelli	Lucca	Media Valle del Serchio	Si
88	Lorenzana	Pisa	Si	No
89	Monterchi	Arezzo	Valtiberina	No
90	Dicomano	Firenze	Montagna Fiorentina	Si
91	Bagni Di Lucca	Lucca	Si	No

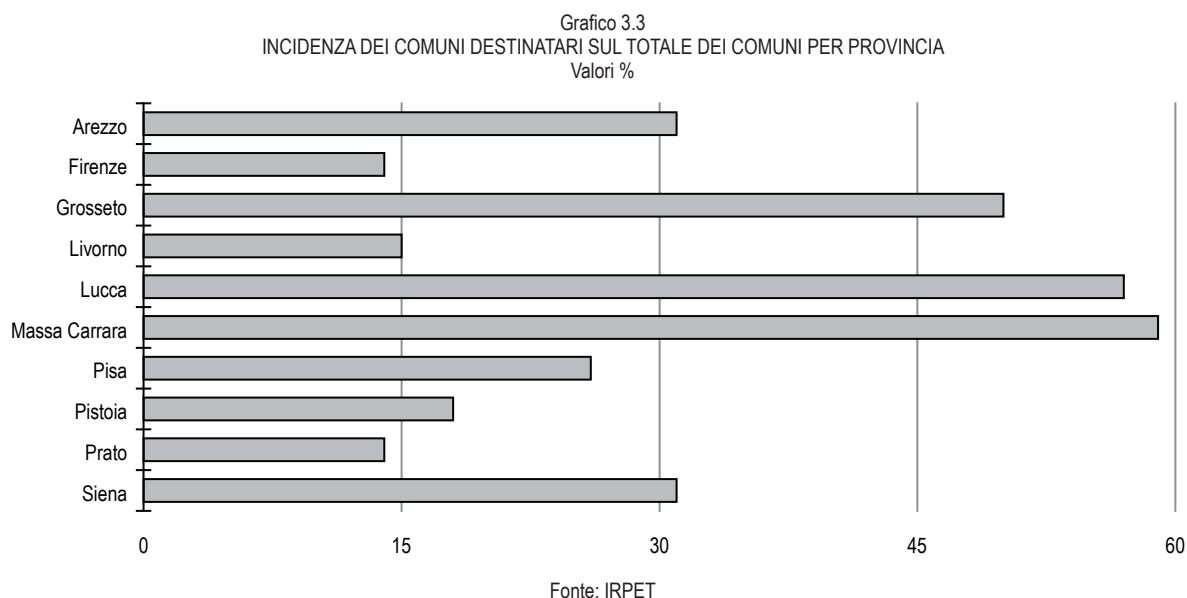
Fonte: IRPET

Se iniziamo l'analisi studiando per prima la distribuzione geografica dei comuni, è utile osservare il grafico 3.2 che rappresenta la distribuzione per provincia dei comuni destinatari del questionario.



Dal grafico si nota chiaramente la maggiore presenza tra i destinatari del questionario di comuni facenti parte della provincia di Lucca (ben 20). A seguire si collocano la provincia di Grosseto (15) e quella di Arezzo (12). Tra le province che sono quantitativamente meno presenti si notano quella di Livorno (3) e soprattutto quella di Prato (1). Anche calcolando i valori percentuali della distribuzione per provincia si ottiene un grafico del tutto analogo a quello appena presentato, con la forte presenza di comuni facenti parte della provincia di Lucca (il 22% del totale) e a seguire quelli appartenenti alla provincia di Grosseto (16%) e a quella di Arezzo (13%). Anche in questo caso, le province che sono quantitativamente meno presenti sono quella di Livorno (3%) e soprattutto quella di Prato (1%).

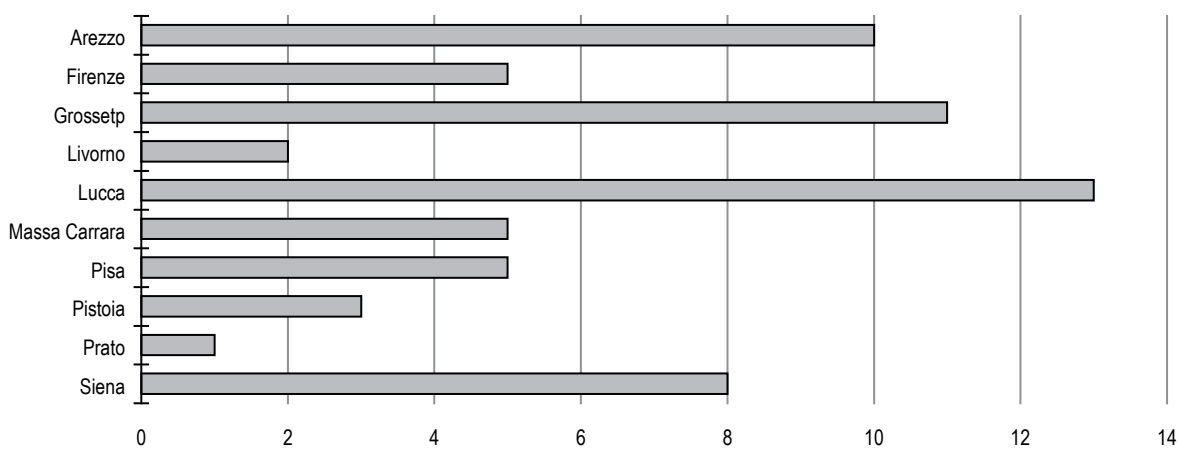
Rimanendo in tema di analisi geografica, è interessante anche andare ad analizzare l'incidenza percentuale dei comuni beneficiari sul totale dei comuni per provincia. Tali valori sono riportati nel grafico 3.3.



Si nota come il tasso di incidenza dei comuni beneficiari sia particolarmente elevato nelle province di Grosseto, Lucca e Massa Carrara, nelle quali si attesta a valori pari o superiori al 50%. A seguire si trovano le province di Siena, Arezzo e Pisa con dati che si aggirano intorno al 30%. Infine le province di Firenze, Prato, Livorno e Pistoia con valori che si attestano a circa il 15%.

È utile adesso andare ad analizzare, e confrontare con i grafici appena presentati, la ripartizione per provincia dei comuni che hanno risposto al questionario. Questi valori sono riportati nel grafico 3.4.

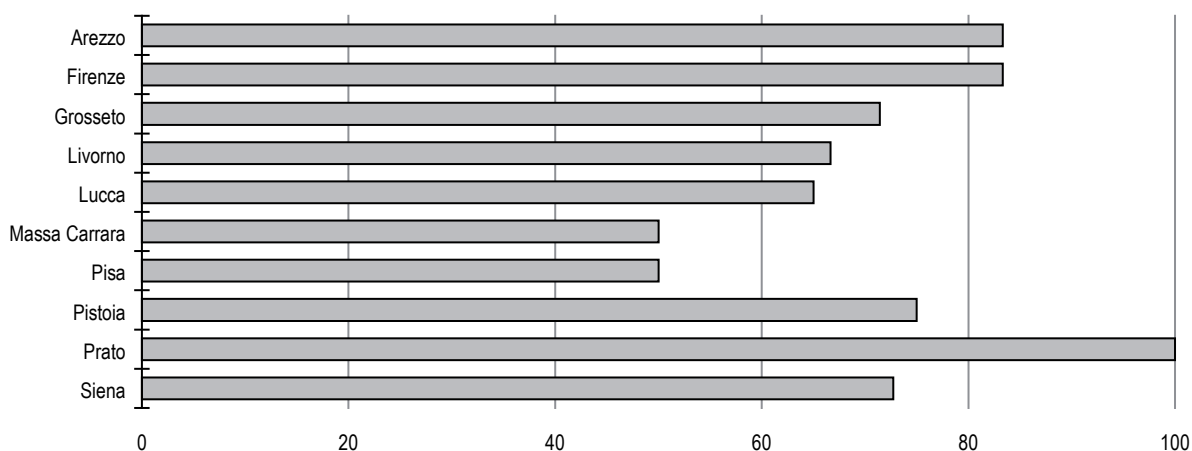
Grafico 3.4
RIPARTIZIONE PER PROVINCIA DI APPARTENENZA DEI COMUNI CHE HANNO COMPILATO IL QUESTIONARIO
Valori assoluti



Fonte: IRPET

Si nota che i comuni che hanno compilato il questionario si distribuiscono geograficamente in maniera simile all'insieme dei comuni a cui era stato inviato. Anche andando a calcolare i tassi di risposta per provincia⁶⁶, che sono rappresentati nel grafico 3.5, si giunge alla stessa conclusione.

Grafico 3.5
TASSI DI RISPOSTA PER PROVINCIA
Valori %



Fonte: IRPET

Si nota infatti che essi si attestano, eccetto la provincia di Prato⁶⁷, nel *range* percentuale 50-83: ciò significa che almeno la metà dei destinatari di ogni provincia hanno compilato il questionario e che la distribuzione geografica di essi non è troppo dissimile da quella dei comuni a cui il questionario era stato inviato.

Come ulteriore analisi è inoltre interessante andare ad osservare quale è la ripartizione per classe demografica dei comuni che hanno risposto al questionario⁶⁸. Procedendo con tale classificazione, si nota come la grande maggioranza di essi (l'80% circa del totale) faccia parte della classe demografica 1

⁶⁶ Il tasso di risposta per Provincia è ottenuto dividendo il numero di comuni che hanno risposto al questionario per il numero di comuni che avrebbe dovuto compilarlo per ogni Provincia. Il valore è poi moltiplicato per 100.

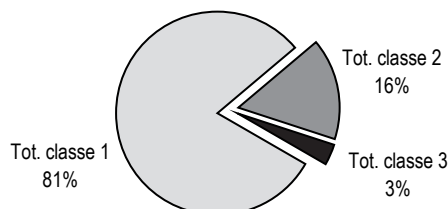
⁶⁷ La Provincia di Prato presenta un tasso di risposta pari al 100%, dal momento l'unico comune destinatario (Cantagallo) ha compilato il questionario.

⁶⁸ Per una analisi demografica dell'insieme dei comuni a cui è stato inviato il questionario si rimanda al paragrafo 1.2.

(0-3.000 abitanti), mentre molti meno (il 17%) sono gli appartenenti alla classe 2 (3.001-5.000 abitanti). Infine solo 2 comuni (3%) sono compresi nella terza fascia demografica (5.001-7.500 abitanti).

Il grafico 3.6 sintetizza la ripartizione per classe demografica dei comuni che hanno compilato il questionario.

Grafico 3.6
COMUNI CHE HANNO COMPILATO IL QUESTIONARIO PER CLASSE DEMOGRAFICA
Valori %



Fonte: IRPET

Infine, è utile osservare sinteticamente anche qual'è la distribuzione per appartenenza politica sia dell'insieme dei comuni destinatari che di quello dei comuni che hanno effettivamente risposto al questionario. Per quanto riguarda il primo aspetto, i dati illustrati nella tabella 3.1 mostrano che circa il 75% dei comuni beneficiari sono governati da amministrazioni di centro-sinistra, solo il 15% dal centro-destra e, infine, il 10% da liste civiche. Ripartizione simile si ha osservando l'appartenenza politica dei comuni che hanno risposto al questionario, con la parziale eccezione dei comuni governati da amministrazioni di centro-destra, che presentano un tasso di risposta leggermente più basso. In ogni caso, i questionari raccolti assicurano una adeguata rappresentatività dell'insieme dei comuni destinatari anche sotto questo punto di vista.

In conclusione, considerando sia il numero di risposte pervenute che le distribuzioni di esse sotto i profili demografico, geografico nonché politico, si può affermare che i questionari arrivati rappresentano un campione sufficientemente rappresentativo dell'insieme dei comuni a cui il questionario era stato indirizzato.

3.3

L'efficacia delle politiche pubbliche regionali attivate dalla L.R. 39/04

Come accennato nella premessa, la prima parte del questionario è riferita alle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni. Più in particolare le prime due domande mirano a cercare di capire se le materie citate nell'art. 3 c. 2 della L.R. 39/04, che rappresentano gli ambiti nei quali la Regione si propone di sostenere i piccoli comuni e quelli montani al momento della predisposizione di atti di programmazione o attuativi, sono effettivamente quelle maggiormente importanti per i comuni più disagiati e, tra queste, quali sono le più prioritarie. La terza domanda è invece riferita ai risultati eventualmente ottenuti dalla fruizione dei benefici delle politiche pubbliche regionali.

Prima domanda:

Ritiene che le materie oggetto delle politiche pubbliche di intervento regionale indicate nell'art. 3 comma 2 della L.R. 39/04 siano quelle più importanti per il Suo comune?

Art. 3 L.R. 39/04-Orientamento delle politiche pubbliche regionali

1. La Regione orienta le proprie politiche pubbliche tenendo conto dei territori nei quali sono compresi i comuni montani e di minore dimensione demografica, che si trovano in situazione di maggiore disagio, come risultanti dall'elenco di cui all'articolo 2, comma 3.
2. A tal fine, prevede azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno, anche di carattere finanziario, nell'ambito degli atti della programmazione regionale e degli altri atti generali attuativi della legislazione regionale che intervengono in materia di: a) servizi educativi per l'infanzia; b) servizi sociali; c) servizi di emergenza sanitaria; d) servizi di trasporto pubblico locale; e) viabilità rurale; f) attività artigianali, commerciali e turistiche.

Le risposte possibili sono: “sì”, “no”, “in parte, perché ve ne sono altre, rientranti nell’ambito delle politiche pubbliche comunali, oltre a quelle sopra indicate”. In ogni caso viene richiesta la motivazione, mentre nel caso della terza risposta viene anche richiesto di specificare quali altre aree di intervento sono ritenute importanti. A questa risposta tutti i comuni avrebbero dovuto rispondere. Prima di tutto si osserva che il tasso di risposta a questa domanda è soddisfacente, dato che si attesta al 97% con il seguente dettaglio⁶⁹:

Tabella 3.7
RISPOSTE ALLA PRIMA DOMANDA

	Numero risposte	Percentuale sul totale delle risposte
SI	46	75
NO	0	0
“In parte, perché ve ne sono altre”	15	25
TOTALE	61	100

Fonte: IRPET

L’alta percentuale di risposte sull’opzione “sì”. Questo testimonia che effettivamente le materie elencate dall’art. 3 c. 2 della legge regionale 39/04 sono quelle ritenute importanti dalla grande maggioranza dei comuni disagiati. Questa affermazione è confermata anche dal fatto che nessun comune ha risposto “no” alla domanda posta. È comunque significativo che il 25% dei comuni abbia ritenuto necessario integrare i settori esposti con altri.

Tra coloro che hanno risposto “sì” si nota:

- Una particolare attenzione al settore della viabilità, intendendo con questo termine sia il miglioramento e mantenimento della rete stradale, sia il potenziamento del trasporto pubblico locale (in particolare quello scolastico). La viabilità è infatti vista come un elemento cruciale che non solo consente di attenuare vari aspetti di disagio attraverso la maggior facilità a raggiungere il luogo di erogazione di molti servizi, ma che può anche contribuire ad un più sostenuto sviluppo economico.
- L’importanza delle attività commerciali ed artigianali. Per quanto riguarda le piccole attività commerciali, esse sono sempre più in difficoltà nei confronti dei centri di grande distribuzione, ma rappresentano per il territorio un elemento fondamentale per garantire il mantenimento della popolazione nei piccoli borghi. Le attività artigianali, inoltre, sono considerate anche una sorta di “specchio” delle tradizioni del luogo, per cui un loro recupero e sviluppo porterebbe ad una valorizzazione del territorio che potrebbe a sua volta condurre ad un rilancio dell’economia, creando opportunità per mantenere i giovani sul territorio.
- La preoccupazione relativa ai servizi socio-sanitari e di emergenza sanitaria, con particolare riferimento alla classe degli anziani, percepiti come aspetti di importanza primaria e crescente nei quali non si riescono ancora ad avere risultati soddisfacenti.

Dalle risposte dei Sindaci emerge la constatazione che, nei settori specificati, ritenuti di primaria importanza, il livello quali-quantitativo dei servizi non pare sempre adeguato alle necessità. Inoltre i costi sostenuti per fornirli risultano spesso eccessivamente alti, tanto che di frequente viene affermato che senza l’erogazione di contributi di sostegno non si sarebbero addirittura potuti attivare.

Tra i suggerimenti di coloro che invece hanno risposto “in parte, perché ve ne sono altre, rientranti nell’ambito delle politiche pubbliche comunali, oltre a quelle sopra indicate”, emerge che i settori sui quali bisognerebbe concentrarsi sono anche:

- Le abitazioni.
- L’edilizia scolastica, per quanto riguarda sia la costruzione di nuovi edifici sia il mantenimento di quelli esistenti.
- Lo sviluppo di infrastrutture telematiche ed informatiche, quale strumento per favorire lo sviluppo di attività economiche e la permanenza di imprese e giovani sul territorio.
- La viabilità, intesa adesso come maggiore attenzione alla sicurezza stradale e allo sgombero dalla neve nei comuni montani.
- La predisposizione di strumenti urbanistici.
- Le politiche del personale.

In pochi casi sono stati segnalati anche il servizio idrico e quello dei rifiuti.

⁶⁹ Sette questionari presentano contemporaneamente la risposta “sì” e quella “in parte, perché ve ne sono altre”. Data la formulazione della terza opzione, che presuppone di essere d’accordo con l’importanza delle materie elencate dall’art. 3 c.2 L.R. 39/04 ma di volerne anche aggiungere di ulteriori, tali casi sono stati tutti quantitativamente attribuiti alla terza risposta possibile, cioè “in parte, perché ve ne sono altre”.

Infine è importante sottolineare come siano emersi anche utili considerazioni sul come gli aiuti vengono complessivamente erogati. Viene infatti suggerito da qualcuno come sia necessario avere una visione più unitaria del sostegno, procedendo quindi a frammentare meno gli aiuti, a coordinarli meglio e a concertarli di più. In particolare viene sottolineato come le condizioni affinché i vari strumenti di sostegno riescano ad avere un reale effetto, sono: la condivisione da parte dei principali attori del quadro e delle finalità delle azioni intraprese, l'integrare le iniziative di stampo economico con quelle di tipo legislativo, garantire la continuità delle politiche. Anticipando i principali risultati della domanda 14 e riservandoci di riprendere la questione nelle conclusioni, si può affermare che questi compiti di coordinamento di azioni, interventi e politiche potrebbe essere adeguatamente svolto dalle province e dalle comunità montane (anche in maniera congiunta).

Seconda domanda:

Indichi non più di 3 politiche pubbliche di intervento regionale, tra quelle indicate nella domanda n. 1, che ritiene particolarmente prioritarie per il Suo comune e indichi, per ognuna di esse, gli interventi specifici che ritiene particolarmente prioritari per il Suo comune motivando brevemente la risposta.

Tutti i comuni hanno risposto, come dovuto, a questa domanda. Inoltre, in generale, è stata rispettata la richiesta di indicare non più di 3 settori, visto che il numero di risposte medio fornito da ogni comune è di 2,8.

I settori maggiormente indicati sono stati: la viabilità rurale, i servizi sociali, i servizi educativi e per l'infanzia, segnalati rispettivamente dal 63%, dal 58%, dal 52% dei comuni⁷⁰. Le altre opzioni presentano tutte un numero di indicazioni molto inferiore, che si addensa intorno al 30%. È inoltre interessante notare come l'opzione "altro" sia indicata da un numero non elevatissimo di comuni (il 17%). Ciò conferma ulteriormente quanto emerso anche nella domanda 1, e cioè che i settori elencati dall'art. 3 c. 2. della L.R. 39/04 sono effettivamente quelli maggiormente importanti per i comuni disagiati.

Andando invece a riassumere per ogni opzione quali sono gli interventi specifici ritenuti prioritari e le rispettive motivazioni, le indicazioni più importanti che emergono dall'indagine sono le seguenti:

- Servizi educativi per l'infanzia: nella maggior parte dei casi i comuni sottolineano l'urgenza di intervenire nel settore degli asili nido e micro-nido. Le motivazioni sono quelle di voler sostenere le madri lavoratrici e, anche per questa via, di mantenere la popolazione sul territorio. Le difficoltà sono però notevoli, data l'onerosità di questi servizi e la scarsità di bambini. Un altro punto importante è quello dell'edilizia scolastica, sia nel senso di voler garantire strutture sicure ed adeguate, sia nella volontà di sostenere e mantenere le piccole scuole delle frazioni. Anche in questo caso la scarsità delle risorse rappresenta il principale problema. A seguire è molto sentita l'esigenza del trasporto scolastico (soprattutto nei comuni montani), visto che spesso i bambini non solo sono pochi ma risiedono anche lontano gli uni dagli altri e dalla scuola. Questi tre aspetti assorbono l'attenzione generale, a discapito delle attività di socializzazione che vengono citate solo in pochi casi non meglio specificati.
- Servizi sociali: in questo settore sono gli interventi rivolti agli anziani ad avere un ruolo di primo piano. Le motivazioni sono legate a molti fattori: il numero di anziani è elevato sia in senso assoluto che relativo, è ampia la dispersione delle residenze sul territorio e è auspicabile un miglioramento quali-quantitativo del servizio che attualmente viene loro fornito. Riguardo a quest'ultimo aspetto la via che si intenderebbe seguire è quella dell'estensione dell'assistenza domiciliare, mentre più raramente viene citata la necessità di costruire una Residenza Sanitario-Assistenziale. I comuni intervistati hanno ben presente le difficoltà pratiche di allargare l'offerta dei servizi agli anziani sapendo quanto già oggi l'assistenza assorba gran parte delle risorse. Inoltre, i comuni segnalano l'esigenza di aiutare le famiglie più bisognose attraverso l'integrazione dei canoni di locazione e il sostegno per il diritto allo studio. A seguire viene menzionata l'esigenza di creare strutture o supportare con continuità le attività che consentano la socializzazione.
- Servizi di emergenza sanitaria: la forte presenza di anziani, la conformazione del territorio (montano e/o frazionato), e, soprattutto, la distanza dai centri di pronto soccorso più vicini, determinano la necessità di trovare idonee soluzioni per poter raggiungere e garantire standard qualitativi sanitari adeguati. Si cerca dunque di attivarsi in vari modi: telemedicina, potenziamento guardia medica, creazione di una postazione di elisoccorso, ambulatori, 118, Punti Emergenza Territoriale. In ogni caso, anche se questi servizi sono forniti in una qualche misura da volontari, si sente l'esigenza di potenziarli con nuove strutture e nuovo personale dipendente.

⁷⁰ Ciò significa che, ad esempio, il 63% dei comuni ha dichiarato la viabilità rurale.

- Servizi di trasporto pubblico locale: il miglioramento da molti richiesto in questo settore presenta come fine principale quello di favorire gli spostamenti di anziani e scolari. Il miglioramento che molti richiedono passa attraverso un aumento qualitativo e quantitativo, consentiti rispettivamente da un più efficace coordinamento tra i vari mezzi di trasporto e da maggiori collegamenti con le frazioni che risultano più isolate. Solo in questo modo è possibile garantire a tutti l'accesso ai servizi pubblici che, in larga parte, sono erogati nei centri maggiori.
- Viabilità rurale: garantire uno stato di adeguata manutenzione alla viabilità rurale è estremamente costoso sia per gli interventi ordinari che straordinari. Questo perché le strade rurali sono numerose e sempre più utilizzate. Esse necessitano quindi di adeguamenti e manutenzioni sempre più frequenti, in particolare in montagna dove le condizioni meteo sono più avverse. Inoltre, gli enti locali sottolineano come la viabilità sia un aspetto cruciale che consentirebbe di incrementare il turismo, l'occupazione e la fruizione dei servizi.
- Attività artigianali, commerciali e turistiche: in quest'area le esigenze principalmente sentite sono quelle della promozione del territorio, della valorizzazione dei prodotti locali e del sostegno alle piccole attività (sotto forma di agevolazioni ed incentivi). Riguardo a quest'ultimo aspetto si precisa che le attività con raggio di affari locale sono penalizzate dai grandi centri commerciali, ma che essi sono indispensabili per la sopravvivenza dei piccoli centri. Sostenere queste attività, dal punto di vista degli amministratori locali, significa dare impulso al rilancio dell'occupazione e la permanenza in loco di giovani e imprese.
- Altro: gli interventi segnalati principalmente sono: la presenza dei servizi telematici a banda larga per favorire la nascita e la permanenza di imprese e giovani, la tutela dell'ambiente e del verde pubblico, miglioramenti riguardanti la protezione civile, la spalatura neve, il mantenimento delle strutture dedicate all'associazionismo.

Terza domanda:

Riguardo alle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni, alle quali la L.R. 39/04 ha dato piena attuazione e che fanno riferimento alla graduatoria regionale del disagio da essa prevista e di cui il Suo comune ha beneficiato, quali sono i risultati ottenuti nel Suo comune? Queste politiche hanno contribuito a risolvere, o a porre le condizioni per risolvere, qualche problema di particolare rilevanza nel Suo comune?

Anche a questa domanda tutti i comuni avrebbero dovuto rispondere, ma solo 42 di essi (il 67%) lo hanno fatto. Il motivo di un tasso di risposta notevolmente più basso che in precedenza può essere il seguente: è possibile che i contributi ottenuti siano andati a far parte del monte indistinto delle risorse a disposizione, con la conseguenza di non riuscire a posteriori a determinare chiaramente quali risultati attribuire alle varie politiche attivate. Non è senz'altro facile determinare quanto ciò sia vero, ma la genericità di alcune risposte fornite lascia intendere che la tendenza a far confluire i contributi nel monte delle risorse, per poi utilizzarle per altre e più pressanti esigenze, non è probabilmente una consuetudine rara.

Dai tassi di risposta si osserva che i settori dove i comuni rispondenti hanno indicato di aver ottenuto risultati sono stati, nell'ordine: la materia sociale (indicata dal 76% dei rispondenti), i servizi educativi per l'infanzia (55%), l'approvazione del piano comunale di classificazione acustica (31%), l'emergenza sanitaria (14%), la gestione rifiuti urbani (10%).

Vediamo in maggior dettaglio:

- Servizi educativi per l'infanzia: in questo settore vengono dichiarati in genere dei buoni risultati. Molti di questi sono stati ottenuti sull'edilizia scolastica per la costruzione di nuovi edifici e la manutenzione. Alcuni hanno investito negli asili nido. Altri hanno utilizzato i fondi per mantenere inalterati prezzi o quantità dei servizi offerti, riuscendo talvolta anche a fornire prestazioni supplementari quali campiscuola, assistenza ai ragazzi oltre il normale orario, ecc ...
- Materia sociale: per quanto riguarda il fondo per l'integrazione del canone di locazione, le valutazioni sono alquanto disparate: si va da chi dichiara risultati soddisfacenti a chi invece dichiara insoddisfazione. La linea di lettura sembra comunque chiara: generalmente il contributo è servito per aumentare il numero delle famiglie beneficiarie, ma quelle che fanno richiesta sono comunque molte di più di quelle che ne beneficiano. Quindi, se da una parte i risultati sono positivi, le risorse necessarie per avere dei risultati soddisfacenti dovrebbero essere di più. In questo settore, alcuni settori hanno utilizzato i contributi anche per altre ragioni, come il completamento della rete gas, l'erogazione di servizi agli anziani e disabili, il mantenimento del livello delle tariffe.
- Emergenza sanitaria: in questo campo i risultati dichiarati sono piuttosto scarsi. Gli unici aspetti positivi vengono da un miglior coordinamento e da una integrazione del volontariato con altro personale.

- Approvazione del piano comunale di classificazione acustica: molti tra coloro che hanno indicato questa opzione dichiarano di avere il piano in dotazione, ma anche di essere riusciti ad approvarlo grazie a risorse proprie.
- Gestione rifiuti urbani: solo quattro comuni hanno dichiarato dei risultati in questa opzione. Di questi due dichiarano ottimi risultati (in particolare con la raccolta differenziata), uno afferma di avere avuto complicazioni con la gestione ATO e, infine, un altro denuncia invece di dover fronteggiare pessimi risultati.

3.4

I contributi annuali

La seconda parte del questionario è riferita ai contributi annuali ex art. 4 L.R. 39/04. La domanda 4 mira a sapere se i contributi in questione sono un efficace strumento che dà impulso allo sviluppo del territorio. Complementare a questa domanda è la 5, che chiede esplicitamente quali potrebbero essere le forme alternative di sostegno per ottenere un effettivo sviluppo locale. Le ultime tre domande della seconda parte, la 6, 7 e la 8, sono tra loro legate e mirano a investigare l'effettiva capacità del contributo annuale di incentivare la formazione di gestioni associate. Inoltre con la domanda 8 si cerca di capire quali sono stati i benefici ottenuti dalle gestioni associate attivate.

3.4.1 *La validità dello strumento e le possibili alternative*

Quarta domanda:

Ritiene che i contributi annuali previsti dall'art. 4 L.R. 39/04 siano uno strumento che può dare impulso allo sviluppo della Suo comune?

Le risposte possibili erano in questo caso tre: "sì", "no", "altro"; in tutti i casi veniva chiesta anche la motivazione di quanto scelto. A questa domanda tutti i comuni avrebbero dovuto rispondere ed effettivamente ben 62 di loro lo ha fatto. Gran parte dei rispondenti (il 79%) ha optato per il "sì", il 15% per "altro", e, infine, solo il 6% ha scelto il "no". L'elevato tasso di risposte affermative testimonia come i contributi annuali siano considerati da molti comuni disagiati uno strumento utile.

Coloro che hanno risposto "sì" affermano che i contributi sono essenziali per poter garantire alla cittadinanza un livello quali-quantitativo dei servizi accettabile. Molto spesso infatti viene affermato che i contributi sono serviti per (o hanno liberato risorse per) implementare buona parte dei servizi essenziali. Alcuni aggiungono che l'essenzialità dei contributi deriva anche dal taglio dei trasferimenti statali e dall'aumento delle competenze attribuite agli enti locali in questione. Coloro che hanno risposto "sì", però non si reputano tutti soddisfatti, in particolare dell'entità dei contributi, ritenuti dai più insufficienti per realizzare quanto si vorrebbe. A questo proposito, alcuni dichiarano esplicitamente che l'entità dello strumento consente solo di "tappare i buchi" ma non di attivare una vera politica di sviluppo territoriale. È interessante notare come alcuni sottolineino l'impossibilità di fare investimenti, sia a causa della bassa entità dei contributi, ma anche per l'assenza di una pianificazione economica capace di renderli maggiormente utili. Complessivamente dunque, sembra che i contributi annuali vengano percepiti ed utilizzati prevalentemente per l'attenuazione delle condizioni di disagio e non tanto per dare un impulso allo sviluppo locale.

Non sono molto differenti da quelle appena analizzate le motivazioni di chi ha risposto "altro". Infatti in molti sottolineano che l'esiguità dei contributi non consente di attivare delle politiche di sviluppo locale, ma solo di avere una offerta di servizi a livelli accettabili, peraltro non sempre erogabile con continuità. Si notano però tra queste motivazioni due elementi di maggior criticità, relativi alla mancanza di stabilità e di certezza dei contributi. Si sottolinea infatti che l'indeterminatezza e la mancanza di certezza sulle risorse a disposizione non consentano di formulare alcun progetto di sviluppo territoriale di medio-lungo periodo.

Coloro che invece hanno risposto "no" affermano all'unisono che il problema sta nell'entità troppo limitata dei contributi, che non riescono assolutamente né ad attivare una qualsiasi politica di sviluppo né a soddisfare le esigenze della comunità. Anche tra queste risposte traspare comunque l'importanza dei contributi almeno nell'evitare un ulteriore ridimensionamento del livello quali-quantitativo dei servizi offerti.

Quinta domanda:

Secondo Lei in quali altri modi, alternativi all'erogazione dei contributi annuali previsti dall'art. 4 L.R. 39/04 la Regione potrebbe sostenere le politiche comunali al fine di dare impulso allo sviluppo della comunità locale?

A questa domanda solo il 76% dei comuni ha risposto. In ogni caso le risposte fornite sono in genere molto articolate, consentendo di trarne utili considerazioni. Dato che tali risposte sono anche estremamente disparate, e talvolta analitiche nell'oggetto trattato, al fine di agevolarne la comprensione, le proposte sono state riaggregate nelle classi di interesse omogenee, presentate qui di seguito:

- Prestare maggiore attenzione alle caratteristiche ed esigenze del territorio. Coloro che sottolineano questi aspetti chiedono una maggiore attenzione degli strumenti e delle politiche di sostegno alle diversità presenti tra i vari territori affinché essi possano essere maggiormente efficaci. A tal fine viene richiesta anche l'organizzazione di seminari ed incontri per far luce sulle vere esigenze delle varie realtà territoriali.
- Assistenza e/o consulenza progettuale. Alcuni comuni ritengono che sarebbe per loro cruciale avere a disposizione personale qualificato (magari messo a disposizione dalla Regione) che li assista durante la fase della progettualità. Alcuni sottolineano che sarebbe importante procedere ad una programmazione pluriennale degli interventi.
- Modificare normative o procedure. Vari comuni sottolineano l'esigenza di ridurre la complessità ed il numero degli adempimenti amministrativi, di garantire l'accesso ai fondi comunitari, di istituire un fondo di solidarietà pluriennale, di avere in generale certezza riguardo alle risorse. Inoltre viene proposto da alcuni di procedere alla scelta dei progetti da sostenere anziché concedere finanziamenti a pioggia. Altri ancora preferirebbero degli interventi diretti da parte della Regione sul loro territorio, mentre invece un numero più elevato di comuni vorrebbe che fossero predisposti piani di carattere generale e fosse poi data loro maggiore autonomia nell'allocazione delle risorse.
- Agevolare, incentivare, promuovere. Molte sono le richieste di sostenere le attività locali, in particolare quelle legate strettamente al territorio. In generale viene sentita l'esigenza di procedere ad una valorizzazione e tutela del territorio.
- Modificare i criteri e l'applicazione della graduatoria del disagio. Alcuni affermano che sarebbe opportuno rivedere le variabili sulla base delle quali viene calcolata la graduatoria del disagio. In particolare, esse dovrebbero riferirsi maggiormente alle situazioni di bisogno⁷¹. Altri auspicano invece di estendere l'applicazione della graduatoria in questione anche ad altri campi, in maniera che ai più disagiati possano essere riservati trattamenti più favorevoli.
- Modificare le istituzioni ed i comportamenti politici. I comuni che effettuano tali proposte (non molti) vorrebbero modificare le comunità montane per farle diventare, ancor più di quanto non siano adesso, degli enti capaci di evitare la frammentazione e dare così una unitarietà economica e programmatica al territorio. Altri propongono invece di modificare le competenze di province e comunità montane, attribuendo alle prime la gestione completa della viabilità ordinaria e alla seconde quella rurale. Altri ancora si focalizzano invece sui comportamenti politici: secondo loro più che con i soldi è necessario infatti operare politicamente per attivare e migliorare linee di trasporto, servizi sanitari, ecc..

3.4.2 *Il contributo annuale come incentivo per la creazione di gestioni associate*

Per quanto riguarda le domande 6, 7 e 8, è necessario effettuare una premessa prima di passare all'analisi. Come annunciato in precedenza queste tre domande sono tra loro legate, nel senso che un comune avrebbe dovuto rispondere solo alla 6, oppure alla 7 e alla 8, oppure ancora solo alla 8, a seconda che esso, rispettivamente: non abbia mai attivato gestioni associate, le abbia attivate solo nell'anno 2005 ma non nel 2004, abbia sempre avuto nel periodo considerato delle gestioni associate. È chiaro quindi che l'analisi quantitativa delle risposte dovrà tenere in considerazione questa diversa numerosità dei vari gruppi.

Sesta domanda:

Per accedere ai contributi annuali previsti dall'art. 4 della L.R. 39/04 la legge richiede l'attivazione di gestioni associate. Se il Suo comune *non ha mai attivato gestione associate*, non potendo di conseguenza accedere ai suddetti contributi, a cosa è dovuta tale decisione?

(Se il Suo comune non rientra in questa ipotesi, passi alla domanda successiva).

⁷¹ Per una trattazione della nozione del disagio, dei problemi relativi a sua stima e ad una sua definizione univoca, si rinvia al paragrafo 2.1.2 dove sono presenti anche numerose simulazioni della graduatoria comunale di disagio ottenute con una struttura dello IUD diversa da quella attualmente in vigore.

Poiché tale domanda era rivolta esclusivamente a chi non ha attivato gestioni associate nel periodo considerato (2004 e 2005), solo un comune tra coloro che hanno compilato il questionario avrebbe dovuto riempirla. In realtà sono 7 i comuni che hanno risposto, di cui 6, chiaramente sbagliando, ma anche dichiarando esplicitamente nella motivazione di aver delle gestioni associate attive. È interessante osservare la motivazione dell'unico comune che correttamente ha risposto alla domanda in questione. Questo afferma che la decisione di non attivare gestioni associate è derivata dalla mancanza di volontà politica dei comuni dell'ambito territoriale di riferimento e, in particolare, del comune di più grosse dimensioni che avrebbe potuto e dovuto fare da capofila.

Settima domanda:

Per accedere ai contributi annuali previsti dall'art. 4 della L.R. 39/04 è richiesta l'attivazione di gestioni associate. Se il Suo comune ha attivato gestioni associate solo nell'anno 2005 (e non nel 2004), ritiene che la possibilità di ricevere tali contributi sia stato un elemento significativo per attivarle?
(Se il Suo comune non rientra in questa ipotesi, passi alla domanda successiva).

Tre erano le risposte possibili: "è stato l'unico motivo per attivare gestioni associate", "lo è stato solo in parte in quanto hanno influito sulla decisione di attivare gestioni associate anche altri motivi", "altro". In ogni caso veniva richiesta la motivazione.

Questa domanda era ovviamente rivolta solo a chi ha attivato gestioni associate nel 2005 ma non nel 2004: solo 4 comuni, tra coloro che hanno compilato il questionario, erano nelle condizioni descritte. Di questi 4, solo 2 hanno risposto alla domanda mentre gli altri non lo hanno fatto. I due comuni che hanno correttamente risposto alla domanda hanno entrambi scelto la seconda opzione tra quelle elencate in precedenza. Anche le motivazioni sono simili, dato che si concentrano sulla volontà e l'opportunità (in particolare economica) di creare sinergie con i vicini comuni omogenei. Le risposte a questa domanda sono state però notevolmente più numerose del dovuto. Infatti ben 31 comuni hanno risposto, pur avendone titolo solo due. Ciò può significare che la domanda è stata capita in un modo non del tutto giusto, nel senso cioè di voler sapere se gli incentivi abbiano o meno giocato un ruolo importante nel creare delle gestioni associate in generale e non solo nel periodo temporale considerato (2004 e 2005). Se si procede a leggere le risposte sotto questa possibile interpretazione, allora esse possono essere una grande fonte di informazioni. Innanzitutto, si nota che dei 31 comuni che hanno risposto, ben 22 (71%) hanno scelto la seconda opzione, quella cioè che affermava che alla decisione di attivare gestioni associate avevano influito, oltre alla possibilità di ottenere dei contributi, anche altri motivi. Solo in 5 hanno affermato che la possibilità di accedere ai contributi è stato invece l'unico motivo. Infine in quattro hanno scelto l'opzione "altro"⁷². Andando ad analizzare le motivazioni fornite si nota che tra chi ha scelto "altro", in due affermano che i contributi non hanno influito sulla decisione di attivare gestioni associate, ma che sono convinti che tale scelta vada fatta a prescindere perché di fondamentale importanza. Un altro comune dichiara di aver attivato le gestioni associate solo per arrivare ai contributi ex L.R. 40, mentre l'ultimo sostiene che gestire insieme i servizi è stata una scelta obbligata dal bilancio. Per chi ha invece affermato che la possibilità di ottenere i contributi è stato l'unico stimolo, le motivazioni sono essenzialmente due: la volontà di non associarsi per rimanere amministratore di tutte le funzioni e la convinzione che non sempre le gestioni associate sono effettivamente in grado di garantire dei guadagni economici. Dalle motivazioni di coloro che hanno affermato che ci sono anche altri motivi, oltre ai contributi, che hanno spinto l'attivazione delle gestioni associate, è emerso che la creazione di gestioni associate:

- deriva soprattutto dalla volontà di creare sinergie tra comuni omogenei e quindi ottimizzare le risorse e uniformare e coordinare le decisioni;
- risulta essenziale per mantenere i servizi in aree disagiate e, in generale, a livelli accettabili. Inoltre essa consente di avere una maggiore specializzazione del personale;
- risultano economicamente vantaggiose perché consentono di ottenere economie di scala e, in generale ma non sempre, una maggiore efficienza ed efficacia.

È comunque da notare che molto spesso è stato messo in evidenza che il contributo risulta necessario, in particolare dal momento in cui la gestione associata viene attivata fino a quando essa inizia effettivamente a generare vantaggi economici.

⁷² In realtà un comune (Montemignaio) ha risposto contemporaneamente sia alla seconda che alla terza opzione prevista. Valutando le motivazioni fornite è comunque sembrato opportuno considerare entrambe le risposte come una sola valida per la seconda opzione.

Ottava domanda:

Quali sono stati i benefici derivanti dall'attivazione di gestioni associate?

(Se il Suo comune non ha mai attivato gestioni associate passi alla domanda successiva).

La domanda è rivolta chiaramente solo ai comuni che hanno attivato gestioni associate nel periodo considerato. Veniva richiesto di segnalare con un asterisco i benefici (3 al massimo) ottenuti dalle gestioni associate. In questa domanda non è richiesto di specificare alcuna motivazione delle opzioni scelte. Si presenta di seguito la tabella che riepiloga per ogni beneficio considerato il tasso di risposta. Nel valutare i dati è necessario preventivamente osservare che tra i 62 comuni che avrebbero dovuto rispondere 59 di essi (95%) lo hanno fatto. Inoltre va considerato che la richiesta di non indicare più di 3 benefici è stata, in media, pienamente rispettata dai comuni⁷³.

Tabella 3.8
TASSI DI RISPOSTA PERCENTUALI ALLE OPZIONI PREVISTE DALLA DOMANDA 8
Valori %

Beneficio	Tasso di risposta
Uso più razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali	71
Maggiore congruenza tra gli atti di indirizzo politico e le attività svolte	28
Migliore organizzazione del servizio su vasta scala	49
Migliore specializzazione e professionalità del personale dedicato a specifici servizi/funzioni associati	63
Migliore contatto con l'utenza derivante da una maggiore e migliore informazione sulle iniziative e sulle attività svolte dai comuni	15
Maggiore omogeneità di trattamento e di accesso ai servizi per gli utenti	40
Migliore conoscenza delle problematiche inerenti il territorio associato	29
Altro (indichi di cosa si tratta)	9

Fonte: IRPET

Si nota chiaramente che i due benefici maggiormente segnalati sono l'uso più razionale delle risorse e la maggiore specializzazione del personale. Questi dati segnalano dunque come le gestioni associate riescano effettivamente a generare un potenziale guadagno di efficienza e di efficacia. In particolare, riferendoci anche ai risultati delle domande precedenti dove emergeva la necessità di avere personale maggiormente qualificato a disposizione, sembra che lo strumento della gestione associata possa contribuire a soddisfare tale bisogno. Tra i benefici segnalati ricevono poi un buon numero di preferenze anche la migliore organizzazione del servizio e la maggiore omogeneità di trattamento e di accesso ai servizi per gli utenti. Per quanto riguarda il primo, anch'esso riguarda le sfere dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi offerti con le gestioni associate, dimostrando che i vantaggi economici promessi dalla teoria tendono effettivamente a manifestarsi nella reale applicazione. Percentualmente più distanziati sono i benefici riguardanti la maggiore congruenza tra gli atti di indirizzo politico e le attività svolte e la migliore conoscenza delle problematiche inerenti il territorio associato. Poche preferenze raccoglie il beneficio che attiene al migliore contatto con l'utenza. Infine, con un tasso di risposta pari solo al 9% si trova l'opzione "altro". In particolare sono stati rilevati vantaggi relativi a:

- un aumento del potere contrattuale che porta ad una maggiore economicità;
- un maggior coordinamento tra i vari enti locali del territorio;
- dei vantaggi economici che consentono il mantenimento dei servizi ed una maggiore sicurezza di poterli garantire nel tempo.

Va infine segnalato un caso negativo: un comune ha precisato di aver ottenuto, come risultato dalle gestioni associate, dei minori controlli gestionali sullo stesso ed anche una minore efficienza del servizio.

3.5

Il Fondo di rotazione

La terza ed ultima parte del questionario è riferita al Fondo di rotazione ex art. 15 L.R. 39/04. Come si desume dai dati presentati nel paragrafo 1.3, al quale si rimanda per una analisi completa dello strumento⁷⁴,

⁷³ Il numero medio di benefici indicati per comune è infatti pari a 3. Va comunque precisato che ci sono stati comuni che hanno segnalato anche numeri maggiori o minori di benefici.

⁷⁴ In questo contesto è utile ricordare soprattutto che il Fondo di rotazione è uno strumento che è accessibile secondo l'art. 15 della L.R. 39/04 per i comuni toscani che presentano "valori del disagio superiori alla media regionale". Come spiegato nel paragrafo 1.3, nel 2004 sarebbero potuti accedere al fondo i primi 82 comuni, nel 2005 i primi 91, e nel 2006 i primi 143. È chiaro dunque che l'insieme dei potenziali beneficiari del Fondo non solo è cambiato durante gli anni, ma è anche diverso (eccetto il 2005) con quello comprendente i potenziali destinatari del contributo annuale. Per esigenze di indagine, poiché si è preso come riferimento i potenziali beneficiari del contributo annuale e del fondo di rotazione nel 2005, si sono esclusi tutti i comuni che avrebbero potuto accedervi nel 2006.

le domande presentate per poter accedere al Fondo sono state estremamente poche in confronto al numero degli aventi diritto. Ciò testimonia chiaramente che è presente nella struttura o nelle finalità dello strumento qualche elemento di criticità che ne frena l'utilizzo. È sulla base di tale constatazione che questa parte del questionario è stata impostata. Con la domanda 10⁷⁵ si è infatti cercato di capire perché molti comuni aventi diritto non hanno presentato domanda. Le domande 11 e 12 sono invece rivolte a chi ha richiesto l'accesso al Fondo in questione, per sapere sia quali sono state le eventuali criticità riscontrate, sia se si sono ottenuti dei risultati positivi. Le domande 13 e 14 hanno invece l'obiettivo di recepire delle proposte riguardo a quali strumenti alternativi potrebbero essere adottati e quali altri enti potrebbero essere coinvolti per favorire la progettualità dei piccoli comuni.

3.5.1 I motivi del mancato accesso

Decima domanda:

Per quali motivi il Suo comune non ha mai presentato domanda per accedere al Fondo di rotazione ex art. 15 L.R. 39/04 pur avendone avuto diritto?

Le risposte possibili, presentate insieme ai relativi tassi di risposta nella seguente tabella, sono cinque. Ad ognuna di queste viene richiesta la motivazione. Tra coloro che hanno compilato il questionario, a questa domanda avrebbero dovuto rispondere 57 comuni, cioè tutti quelli che non hanno mai fatto richiesta di accesso al Fondo di rotazione. Lo hanno fatto in 48, determinando un tasso di risposta pari al 84%. Si ricorda che ai comuni è data facoltà di indicare anche più di una risposta.

Prima di osservare le indicazioni fornite dai comuni è utile precisare che la L.R. 40/07 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2007*) ha provveduto ad aumentare i termini di rimborso da 18 a 36 mesi. Al momento della compilazione dei questionari da parte dei comuni la legge in questione non era però ancora in vigore. Questo spiega perché nelle risposte siano presenti un elevato numero di indicazioni che spingono verso un allungamento dei termini di rimborso nonostante al momento della scrittura della ricerca sia già presente una norma che lo prevede.

Tabella 3.9
TASSI DI RISPOSTA PERCENTUALI E RELATIVE MOTIVAZIONI ALLE OPZIONI PREVISTE DALLA DOMANDA 10

Motivo della mancata domanda di accesso al Fondo	Tasso di risposta (%) ³	Motivazioni
Non sono a conoscenza dell'esistenza di un Fondo di rotazione regionale ex art. 15 L.R. 39/04	7	----
I termini e le modalità per la restituzione del finanziamento (18 mesi in una unica soluzione) sono inadeguati	39	I tempi di restituzione sono il problema principale. Questo è vero in generale per la difficoltà a trovare risorse alternative per la restituzione, ma talvolta anche perché gli investimenti effettuati non si concludono nei tempi utili. Minori sono invece le segnalazioni relative alle modalità di rimborso. Alcuni propongono di aumentare i tempi di rimborso a 36 mesi, altri di rateizzarlo su un lungo periodo (ad esempio 10 anni)
Le procedure di accesso e di rendicontazione previste per il Fondo di rotazione sono eccessivamente complesse	14	Sono poche le motivazioni per questa opzione, e quasi tutte si concentrano sul fatto che il personale a disposizione è scarso e gravato già da molte mansioni, rendendo così difficile potersi attivare per aver accesso al Fondo
Non ritengo che il suddetto Fondo sia utile per dare impulso alle capacità progettuali del mio comune	20	Le modalità ed i tempi di restituzione del fondo lo rendono inutile, dato che conviene attendere di avere le risorse in bilancio per effettuare la progettazione voluta senza attivare prestiti. Viene segnalato da molti che la progettualità viene già svolta in modo soddisfacente dagli uffici tecnici. Alcuni segnalano l'opportunità di attivare in alternativa al fondo di rotazione, dei contributi a fondo perduto
Altro	29	Per alcuni i problemi sono relativi alle modalità di restituzione del fondo, che lo rende utile solo in casi di assoluta emergenza economica. Per altri i problemi riguardano l'importo minimo da richiedere troppo elevato e la mancanza di più possibilità di accesso durante l'anno. Da un comune proviene l'interessante proposta di attivare un Fondo analogo per gli investimenti che copra la parte non finanziata dai fondi comunitari.

Fonte: IRPET

Si nota chiaramente che i termini e le modalità di restituzione del finanziamento sono il problema maggiormente avvertito. A seguire si trova l'opinione che reputa il fondo uno strumento non utile per dare impulso alle capacità progettuali del comune: il fatto che tale opzione sia stata segnalata da circa un

⁷⁵ La domanda numero 9 del questionario non ha una sua informatività, ma ha solo una funzione tecnica di indirizzare i rispondenti verso la domanda 10 oppure la 11 e la 12, a seconda che, rispettivamente, non abbiano presentato domanda di accesso al Fondo o invece lo abbiano fatto. Si tralascia pertanto l'analisi di tale domanda e si passa a direttamente alla seguente.

quinto dei rispondenti deve far riflettere sulla reale opportunità dello strumento nella sua formulazione prevista. Nell'ordine seguono poi i problemi relativi alla complessità delle procedure necessarie e, con relativamente poche segnalazioni, la mancanza di conoscenza dell'esistenza del fondo. In particolare il basso numero di segnalazioni di quest'ultima opzione testimonia che le criticità dello strumento sono solo marginalmente attribuibili alla mancanza di pubblicità al riguardo, mentre sono imputabili alla modalità con cui viene applicato. Interessante è anche notare che l'opzione "altro" raccoglie un gran numero di segnalazioni, con una certa varietà di motivazioni.

3.5.2 Le criticità e gli aspetti positivi riscontrati dagli utilizzatori

Undicesima domanda:

Quali sono le maggiori criticità che ha riscontrato nella normativa regionale per l'accesso al Fondo di rotazione ex art.15 L.R. 39/04?

Le risposte possibili, presentate insieme ai relativi tassi di risposta nella seguente tabella, sono in questo caso 3, compresa l'opzione "altro", per ciascuna delle quali è richiesta la motivazione. Tra i comuni che hanno compilato il questionario solo 6 hanno fatto domanda di accesso al Fondo in questione⁷⁶, e tutti hanno correttamente risposto. In realtà però le risposte sono state complessivamente ben 18, evidenziando che 12 comuni hanno probabilmente compreso la domanda in un senso leggermente differente dal voluto. È possibile infatti che, in maniera simile a quanto riscontrato per la 7, questa domanda sia stata percepita come rivolta a tutti e in senso generale. Se questa interpretazione è giusta, allora tutte le motivazioni fornite sono comunque di grande interesse e meritano di essere valutate. Sembra comunque opportuno suddividere l'analisi relativa alle motivazioni di coloro che avevano titolo per rispondere, e quella invece basata su quanto dichiarato da chi ha letto la domanda nel modo alternativo. Anche in questo caso è utile ricordare che è data la possibilità ai comuni di indicare anche più di una risposta. I risultati sono riepilogati nelle tabelle che seguono.

Tabella 3.10
TASSI DI RISPOSTA PERCENTUALI ALLE OPZIONI PREVISTE DALLA DOMANDA 11
Valori%

Criticità riscontrata	Tasso di risposta dei comuni che hanno presentato domanda	Tasso di risposta complessivo
I termini e le modalità per la restituzione del finanziamento (18 mesi in una unica soluzione) sono inadeguati	100	82
Le procedure di accesso e di rendicontazione previste per il Fondo di rotazione sono eccessivamente complesse	33	29
Altro	0	12

Fonte: IRPET

Per quanto riguarda le motivazioni delle risposte, si presenta la seguente tabella che analizza distintamente quelle presentate da chi aveva diritto a rispondere a questa domanda e quelle fornite da chi non lo aveva.

Tabella 3.11
MOTIVAZIONI FORNITE ALLE OPZIONI PREVISTE DALLA DOMANDA 11

Criticità riscontrata	Motivazione di chi ha presentato domanda di accesso al Fondo	Motivazione di chi non ha presentato domanda di accesso al Fondo
I termini e le modalità per la restituzione del finanziamento (18 mesi in una unica soluzione) sono inadeguati	Viene sottolineato che i termini non consentono di finanziare l'opera e poi restituire le risorse. Sarebbe opportuno dilazionare i termini di rimborso almeno fino a 24 mesi	La criticità maggiormente riscontrata è relativa ai tempi di rimborso: 18 mesi sono troppo pochi. È necessario o aumentare i termini (almeno 36 mesi) o dilazionare il rimborso
Le procedure di accesso e di rendicontazione previste per il Fondo di rotazione sono eccessivamente complesse	La procedura è troppo complessa, anche tenendo in considerazione che sono fondi da restituire. Viene proposto da un comune di assegnare alla Giunta la competenza esclusiva della determinazione di accesso al Fondo	La procedura va alleggerita.
Altro	----	Motivazioni analoghe a quelle presentate nelle due opzioni precedenti

Fonte: IRPET

⁷⁶ Il riferimento temporale è in questo caso relativo agli anni 2004, 2005 e 2006.

Dodicesima domanda:

Quali sono i risultanti positivi ottenuti nel Suo comune grazie all'accesso al Fondo di rotazione ex art. 15 L.R. 39/04? L'accesso a tale Fondo ha contribuito a risolvere, o a porre le condizioni per risolvere, qualche problema di particolare rilevanza nel Suo comune?

La domanda 12 è rivolta, come la 11, solo ai comuni che hanno presentato domanda per l'accesso al Fondo di rotazione. In questo caso non si sono previste opzioni da scegliere ma solo la risposta con una breve motivazione. Le risposte che si sono avute a questa domanda sono state 10, di cui 6 da parte di coloro che ne avevano effettivamente il diritto. Data la formulazione molto precisa della domanda è difficile in questo caso pensare a qualche interpretazione alternativa, così come è stato fatto per la domanda 7 e la 11. È probabile che coloro che hanno risposto a questa domanda si siano in questo caso confusi, determinando l'inutilità delle risposte da loro fornite. Ci concentreremo pertanto esclusivamente sui 6 comuni che hanno correttamente risposto alla domanda.

Dall'analisi delle risposte emerge che, nei vari casi, le risorse sono servite per:

- realizzare la progettazione di un poliambulatorio, di una scuola, di un parcheggio;
 - realizzare dei progetti da presentare agli enti competenti per ottenere finanziamenti o contributi.
- Solo in un caso le risorse prese non sono state utilizzate (e quindi sono state restituite) a causa dei tempi troppo lunghi di realizzazione degli investimenti in programma.

3.5.3 *Le possibili alternative*

Le domande 13 e 14 intendono recepire le proposte degli enti locali disagiati relativamente a quali strumenti potrebbero essere predisposti in alternativa al Fondo di rotazione e quali enti dovrebbero adoperarsi per favorire la progettualità dei piccoli comuni. Entrambe le domande sono rivolte a tutti i comuni.

Tredicesima domanda:

Quali strumenti, alternativi all'accesso al Fondo di rotazione ex art. 15 L.R. 39/04, secondo Lei la Regione dovrebbe predisporre per favorire la progettualità dei piccoli comuni

Il tasso di risposta a questa domanda è pari al 60%, quindi non particolarmente elevato. Passando all'analisi delle risposte fornite emergono numerose proposte eterogenee, riassumibili nelle seguenti:

- concedere contributi a fondo perduto o sostenere direttamente i progetti rilevanti. Effettuare più finanziamenti in conto capitale e per le emergenze ambientali. Un comune propone di incrementare con risorse a fondo perduto il fondo di rotazione comunale;
- finanziare il costo di personale finalizzato allo svolgimento delle progettazioni oppure metterlo a disposizione;
- modificare le modalità del Fondo di rotazione come evidenziato nelle risposte alle domande precedenti;
- snellire la procedura burocratica attraverso la creazione di un apposito ente (ufficio di progettazione associata) per la progettualità o la premiazione delle idee, anche in assenza di progetti esecutivi che verrebbero forniti solo in seguito;
- concedere ai piccoli comuni di effettuare la progettualità a basso costo o consentendo loro di avere la garanzia di accedere al finanziamento per poter coprire subito quanto speso per la progettualità;
- dare contributi straordinari per interessi su mutui e prestiti.

Quattordicesima domanda:

Quali altri Enti, ad esclusione della Regione, secondo Lei dovrebbero concorrere per favorire la progettualità dei piccoli comuni?

Il tasso di risposta a questa domanda è pari al 70%, quindi abbastanza soddisfacente. Emerge che gli enti che maggiormente dovrebbero adoperarsi per favorire la progettualità nei piccoli comuni secondo l'opinione dei Sindaci sono (in ordine di numerosità di citazioni):

- la provincia (in particolare per l'ambito della viabilità), perché conosce il territorio ed è in grado di svolgere la concertazione preliminare tra gli enti locali che ne fanno parte;
- la comunità montana, in particolare tramite il servizio associato di progettazione;

- lo Stato utilizzando appositi fondi speciali;
- altri enti che gestiscono i contributi della Comunità Europea (ad esempio i gruppi di azione locale, GAL).

Vale la pena notare che provincia e comunità montana sono spesso citate contemporaneamente, quasi a voler auspicare un ruolo maggiormente attivo di entrambi gli enti, anche in cooperazione tra loro.

CONCLUSIONI

La L.R. 39/04 prevede per i comuni individuati come maggiormente disagiati sia un sostegno di tipo finanziario attuato con gli strumenti del contributo annuale e della possibilità di accesso al Fondo di rotazione, sia un orientamento delle politiche pubbliche in favore degli enti individuati. A tre anni dall'approvazione della legge in questione si è considerato opportuno fornirne un'analisi critica riguardo sia alla bontà degli strumenti previsti che al reale raggiungimento degli obiettivi che essa si prefigge. Lo scopo principale della ricerca è stato infatti proprio questo: fornire un quadro dell'attuazione della legge e dei risultati da essa raggiunti per far emergere tanto gli aspetti positivi quanto quelli maggiormente critici, allo scopo di fornire utili spunti per un miglioramento dell'impianto di aiuti attualmente in vigore.

Questa analisi assume ulteriore importanza se si considera il dibattito nazionale relativo al sostegno dei comuni disagiati, che vede sostanzialmente contrapporsi due diverse concezioni. Da una parte c'è quella implicita al Ddl Realacci che vede nei piccoli comuni, identificati quasi a priori come disagiati, uno strumento di sviluppo economico e di tutela territoriale, e che quindi tende ad incentivarne la presenza senza però cercare di modificarne sostanzialmente la struttura. Dall'altra parte è invece presente la concezione della L.R. 39/04, che ambisce a individuare i comuni disagiati non solo sulla base della numerosità della popolazione o dell'ampiezza territoriale ma anche di altre variabili, per poi procedere al sostegno degli enti più bisognosi con un sistema di aiuti finalizzati all'incremento dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione dei servizi pubblici. In altri termini, è presente nella L.R. 39/04 la convinzione che la ristretta dimensione demografica e l'articolazione territoriale entro i quali molti servizi vengono erogati possano essere rilevanti nel causare l'inefficienza degli stessi e, per questa via, gran parte del disagio subito dagli abitanti. In questo contesto dunque, l'analisi dell'impianto degli aiuti basata sulla L.R. 39/04 risulta estremamente interessante e utile anche per fornire nuovi elementi al dibattito in corso.

La ricerca è stata impostata in maniera da fornire un'analisi sia della capacità di stima del disagio e di individuazione dei territori disagiati da parte dell'Indicatore Unico di Disagio (capitolo 2), sia degli strumenti di intervento predisposti (capitolo 3). Il tutto è stato preceduto da un resoconto dell'attuale applicazione del dettato normativo della L.R. 39/04 (capitolo 1). È utile sottolineare che (sebbene si arrivi a delle conclusioni che sembrano generalmente condivisibili) l'impostazione della ricerca consenta al lettore di cogliere ogni aspetto di interesse per poi poter formulare le opportune considerazioni e proposte sulla base dei propri giudizi di valore. Questo perché nel tema affrontato, il disagio, i giudizi di valore svolgono un ruolo che non è certamente trascurabile, potendo condurre anche a conclusioni diverse a seconda di come sono formulati.

Venendo all'illustrazione della ricerca, per quanto riguarda l'aspetto dell'individuazione del disagio territoriale le domande alle quali veniva richiesto di rispondere erano sostanzialmente: *la graduatoria del disagio redatta secondo l'Indicatore Unico di Disagio (IUD) viene significativamente modificata variando gli aspetti a maggior contenuto discrezionale? Inoltre, la graduatoria del disagio trova una corrispondenza nella situazione reale delle amministrazioni comunali?*

Premettendo le difficoltà di identificare univocamente il disagio, si è verificato (attraverso un'analisi teorica, il ricorso a varie simulazioni e lo studio dei casi) che la struttura dello IUD, caratterizzata dalla compresenza di indicatori demografici, morfologici e economico-finanziari, è complessivamente idonea a fornire una stima del disagio a livello comunale. Anche introducendo delle ragionate modifiche agli aspetti caratterizzati da maggior soggettività (pesi delle variabili, numero delle classi demografiche, valore del correttore demografico) si è riscontrato che gli effetti sulla graduatoria delle modifiche ipotizzate sono in generale non significativi, confermando la buona capacità dell'indicatore di identificare correttamente le situazioni di disagio. Una risposta sostanzialmente affermativa può poi essere data anche alla seconda domanda posta. Uno studio più approfondito delle variabili inserite nello IUD, l'analisi dei servizi offerti e di ulteriori indicatori riferiti ad un selezionato numero di comuni mostrano infatti una sostanziale corrispondenza tra quanto riscontrato nella graduatoria e la situazione reale degli enti locali.

Anche se il giudizio è complessivamente positivo, esistono comunque margini per effettuare dei miglioramenti. Proposte di modifica poi, potrebbero essere formulate anche autonomamente dal lettore sulla base dei propri giudizi di valore e del ruolo giocato da ogni elemento costituente lo IUD desumibile dalle analisi riportate nel testo.

L'analisi relativa agli strumenti di intervento previsti dalla L.R. 39/04 è stata condotta su due fronti: da una parte si è monitorato il loro stato di attuazione, mentre dall'altra si è fatto ricorso ad un apposito

questionario rivolto ai comuni maggiormente disagiati per ottenere le loro impressioni e valutazioni in merito⁷⁷.

Più in particolare, in merito agli strumenti di intervento, la ricerca ha cercato di rispondere sostanzialmente alle seguenti domande: *quali problemi attuativi sono stati riscontrati? In quale misura i potenziali beneficiari ne hanno usufruito? Come sono state utilizzate le risorse e quali risultati sono stati conseguiti?*

L'attuazione della legge in oggetto mostra che i due principali strumenti di intervento previsti (il contributo annuale e l'accesso al Fondo di rotazione) non hanno ricevuto in questi anni lo stesso gradimento da parte dei comuni potenzialmente beneficiari. Questo è desumibile sia dai dati relativi alle erogazioni, che dalle risposte fornite al questionario. Riguardo ai contributi annuali, essi non sono stati fonte di alcun problema burocratico, hanno generalmente consentito l'erogazione di servizi in quantità e qualità altrimenti non raggiungibili e hanno favorito la progettazione di opere pubbliche. In particolare la maggioranza dei comuni beneficiari, che sono di piccola dimensione, hanno preferito concentrare queste risorse su un unico intervento relativo alla realizzazione di opere pubbliche o di iniziative per i residenti, piuttosto che indirizzarli verso miglioramenti del funzionamento della pubblica amministrazione.

Anche se il numero dei comuni inseriti in una posizione idonea in graduatoria ma non partecipanti a gestioni associate (e per questo non beneficiari del contributo) è sempre stato estremamente limitato (10 nel 2004 e 5 nel 2005 e 2006), si può affermare comunque che lo strumento del contributo ha anche fornito un adeguato incentivo che ha portato ben 7 comuni, tra tutte le amministrazioni comunali nella situazione ora descritta, ad avviare delle gestioni associate. Dalle risposte ottenute con il questionario si evince, inoltre, che i contributi annuali sono percepiti positivamente dai comuni beneficiari, pur sottolineandone l'entità limitata che non li rende adeguati per fornire un impulso propulsivo allo sviluppo economico locale.

Discorso diverso va invece effettuato per lo strumento del Fondo di rotazione, che ha registrato in questi anni un accesso estremamente limitato, nonostante nel tempo sia stato aumentato il numero delle amministrazioni comunali che avrebbe potuto accedervi. Anche se sono state pienamente rispettate tutte le condizioni ed i termini stabiliti, negli anni esaminati solo nove comuni hanno infatti avuto accesso al Fondo, dei quali solo uno ha completato anche la fase di restituzione e rendicontazione, consentendo di analizzarne i risultati, peraltro modesti sia per quanto riguarda gli interventi effettivamente realizzati che le risorse impegnate⁷⁸. Per quanto riguarda la destinazione delle somme, che ogni comune deve specificare al momento della domanda di accesso, è risultato che esse venivano in genere ripartite su una pluralità di progetti (in media tre), riguardanti tendenzialmente opere di costruzione o ristrutturazione di edifici, strade e opere analoghe. Interessante è anche osservare le caratteristiche dei comuni che hanno avuto accesso al Fondo: si tratta di enti piccoli (tutti con popolazione inferiore ai 4.000 abitanti) ma non piccolissimi (nessuno con meno di 1.000 abitanti). In ogni caso, data l'esiguità del campione disponibile, sarà utile effettuare nuove ricerche non appena saranno disponibili anche i dati di altri comuni che vi hanno fatto ricorso, in particolare sulla questione relativa all'utilizzo delle risorse del Fondo.

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

Infine la ricerca era chiamata a far luce anche sul complesso di politiche attivate dalla L.R. 39/04. Più precisamente veniva richiesto di rispondere a domande del tipo: *i settori previsti sono effettivamente quelli maggiormente problematici per i comuni disagiati? Quante delle politiche previste sono state realmente attivate? Quali sono le peculiarità riscontrate?*

Complessivamente il giudizio sulle politiche attivate dalla L.R. 39/04 è moderatamente positivo: ben la metà delle tipologie di intervento previste dalla legge è stata completamente attuata, mentre un altro 20% risulta parzialmente attuato o in fase di attuazione⁷⁹. In particolare è da notare l'attivazione nei settori

⁷⁷ I destinatari del questionario sono stati i 91 comuni che, sulla base della graduatoria redatta utilizzando lo IUD, potevano accedere nel 2005 ai contributi annuali e al Fondo di Rotazione. Tra di essi sono presenti anche gli 82 comuni che vi potevano accedere nel 2004 e coloro che nel periodo considerato non hanno potuto beneficiare dei contributi annuali perché non avevano attivato gestioni associate. I questionari compilati dalle amministrazioni comunali individuate e correttamente fatti pervenire all'IRPET in tempo utile sono stati 63, cioè il 69% del totale.

⁷⁸ Risulta infatti che sia stato realizzato solo il 22% degli interventi previsti, per un importo impegnato pari anch'esso al 22% del finanziamento ricevuto.

⁷⁹ La distinzione tra la completa o parziale attuazione di una delle politiche previste dalla L.R. 39/04 è stata effettuata sulla base dell'utilizzo o meno della graduatoria del disagio quale strumento di ripartizione delle risorse. Questo indipendentemente dalle modalità di ripartizione che sono differenti da settore a settore di intervento.

sociale, educativo, sanitario e dei rifiuti. La presenza della graduatoria del disagio ha infatti consentito di favorire, secondo modalità differenti a seconda dell'ambito di intervento, i comuni risultanti come maggiormente disagiati. Altri, tra i settori individuati dalla legge (in particolare le agevolazioni IRAP), sono invece oggetto solo di una parziale attuazione, nel senso che sono previsti aiuti ed incentivi per i comuni disagiati anche se ancora non è previsto uno specifico riferimento alla graduatoria del disagio della L.R. 39/04. Anche se è possibile fare degli ulteriori passi avanti nella direzione dell'attivazione delle politiche, è da notare che l'effettiva applicazione della graduatoria del disagio come fulcro di molte politiche di intervento regionali previste dalla L.R. 39/04, mostra come la graduatoria redatta secondo lo IUD sia considerata un fedele specchio del disagio sopportato dai vari comuni toscani.

Per quanto riguarda, infine, l'individuazione dei settori di intervento si può affermare che, sulla base delle risposte pervenute ai questionari, essi sono certamente quelli ritenuti maggiormente problematici dai comuni disagiati.

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

- nonostante la già affermata idoneità dello IUD a stimare correttamente il disagio, manca tra le variabili dell'indicatore una relativa alla presenza della popolazione giovanile. Dato che è prevedibile che anche in futuro i bisogni di questa fascia della popolazione si manterranno elevati, è auspicabile che lo IUD incorpori nella sua struttura questa componente di fabbisogno;
- le materie su cui la L.R. 39/04 si concentra sono effettivamente quelle ritenute effettivamente prioritarie dai comuni. Analogamente anche gli aiuti che essa attiva sono complessivamente visti in maniera positiva. Una nota di critica riguarda invece come gli aiuti (complessivamente intesi e quindi non solo quelli della legge in oggetto) vengono erogati, a causa della loro notevole frammentarietà. Sarebbe opportuno riuscire ad avere una visione maggiormente unitaria del sostegno, in maniera da poter coordinare gli aiuti e renderli pertanto maggiormente efficaci. In questa ottica va sottolineato come l'utilizzo della graduatoria del disagio quale fulcro di orientamento di vari interventi vada effettivamente nella direzione auspicata. Ulteriori elementi da ricercare nell'erogazione dei contributi riguardano la stabilità, la continuità nel tempo e la generale condivisione degli stessi (intesa come una maggiore partecipazione nella definizione della struttura e delle finalità degli interventi) affinché si possano attuare anche politiche di medio-lungo periodo. Come verrà messo in luce anche tra breve, in particolare la funzione di coordinamento degli aiuti e delle politiche è utile che venga svolta, secondo quanto emerso dalle risposte al questionario, da province e/o comunità montane;
- i contributi annuali sono percepiti positivamente dai comuni beneficiari, ma va sottolineato come il loro importo, troppo basso rispetto alle necessità dichiarate, li renda utili come strumento capace di consentire l'erogazione di servizi in quantità e qualità altrimenti non possibile, mentre non risulta funzionale rispetto all'obiettivo di stimolare una dinamica di sviluppo economico locale. Una possibile soluzione al problema potrebbe essere quella di elevare maggiormente l'importo concesso, introducendo però anche dei vincoli al loro utilizzo, affinché risultino effettivamente una fonte di stimolo dello sviluppo locale e non esclusivamente una integrazione delle risorse disponibili per la gestione corrente;
- il Fondo di rotazione è lo strumento che, nell'impianto di aiuti della L.R. 39/04, è stato finora caratterizzato da maggiori problemi. È comunque da ritenere che la modifica introdotta recentemente dalla L.R. 40/07⁸⁰ sia in grado di risolvere una significativa parte degli elementi che hanno frenato l'accesso al fondo fino a questo momento. Sulla base delle informazioni emerse dall'indagine è comunque possibile individuare ulteriori possibili aggiustamenti, che devono necessariamente andare nella direzione della semplificazione amministrativa e della maggiore comprensione delle reali finalità dello strumento. Riguardo a quest'ultimo aspetto è da precisare che l'amministrazione regionale provvede già ad una sistematica azione informativa riguardante tutti gli strumenti di sostegno ai comuni disagiati. In questa sede si intende però precisare che sarebbe auspicabile un dialogo tra la Regione ed i comuni che consenta di specificare meglio il ruolo e le finalità dello strumento in questione, affinché si possano migliorare sia l'utilizzo che i risultati dello stesso;
- riguardo ai possibili strumenti alternativi che la Regione potrebbe predisporre per il sostegno ai comuni disagiati, viene spesso citata la realizzazione di un ufficio di progettazione associata. In un contesto in cui gli enti in questione si trovano con del personale che, da una parte è limitato quantitativamente e, dall'altra, è necessariamente troppo poco specializzato, la realizzazione degli uffici citati risolverebbe gran parte dei problemi progettuali oggi affrontati dagli enti locali di piccole dimensioni;

⁸⁰ Come precisato nel testo, questa legge ha provveduto ad allungare i tempi di rimborso da 18 a 36 mesi, eliminando così una delle maggiori criticità emerse nella struttura dello strumento.

- per quanto riguarda, infine, gli enti che dovrebbero un maggior ruolo nella realizzazione di piani, programmi e progetti, si rilevano molte preferenze a favore di province e comunità montane (anche congiuntamente). Più in particolare, tali enti potrebbero ad esempio riuscire a coordinare maggiormente l'insieme degli aiuti erogati ai comuni disagiati a vario titolo, in maniera da renderli maggiormente funzionali allo sviluppo economico locale, che generalmente necessita di interventi e politiche a scala sovracomunale.

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

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

Appendice I

Stralci di maggior interesse delle graduatorie ottenute con le simulazioni effettuate

1. Tutti i pesi pari a 10

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune	Nuovo valore IUD (simulazione)	Punteggio IUD (secondo la normativa)	Posizione graduatoria di riferimento	Differenza IUD	Differenza di posizione
1	46014	Fosciandora	87	113	1	26	Nessuna
2	46016	Giuncugnano	87	113	2	26	Nessuna
3	45004	Casola in Lunigiana	86	109	9	23	Sale di 6
4	46032	Vergemoli	86	110	6	25	Sale di 2
5	46031	Vagli Sotto	85	112	4	27	Scende di 1
6	53017	Montieri	85	109	8	24	Sale di 2
7	46020	Molazzana	85	110	5	26	Scende di 2
8	46008	Careggine	84	110	7	26	Scende di 1
9	45017	Zeri	84	106	14	22	Sale di 5
10	46012	Fabbriche di Vallico	83	107	12	24	Sale di 2
84	46011	Coreglia Antelminelli	67	87	79	20	Scende di 5
85	50010	Castellina Marittima	67	86	87	19	Sale di 2
86	53019	Pitigliano	67	83	106	16	Sale di 20
87	50024	Palaia	67	84	102	17	Sale di 15
88	45007	Fivizzano	67	84	95	18	Sale di 7
89	46015	Galliciano	66	85	89	19	Nessuna
90	51030	Pieve Santo Stefano	66	87	83	21	Scende di 7
91	51015	Chiusi della Verna	66	89	72	23	Scende di 19
92	49005	Capraia Isola	66	92	57	26	Scende di 35
93	49015	Rio Marina	66	84	97	18	Sale di 4
94	46002	Bagni di Lucca	66	85	88	20	Scende di 6
95	52031	Sarteano	66	83	103	17	Sale di 8
96	50025	Peccioli	66	83	104	17	Sale di 8
97	47019	San Marcello Pistoiese	66	84	98	18	Sale di 1
98	48013	Dicomano	66	85	91	20	Scende di 7
99	51008	Castel Focognano	66	84	96	18	Scende di 3
100	53003	Capalbio	66	84	100	18	Nessuna
101	100007	Vernio	66	84	99	18	Scende di 2
102	52013	Gaiole in Chianti	65	85	90	20	Scende di 12
103	48018	Firenze	65	86	86	21	Scende di 17
104	51009	Castelfranco di Sopra	65	85	93	20	Scende di 11
278	48041	Scandicci	35	42	278	7	Nessuna
279	48005	Calenzano	34	44	270	11	Scende di 9
280	50026	Pisa	33	37	281	4	Sale di 1
281	46033	Viareggio	32	37	284	4	Sale di 3
282	48006	Campi Bisenzio	32	37	282	5	Nessuna
283	52032	Siena	32	37	283	5	Nessuna
284	100005	Prato	29	33	285	5	Sale di 1
285	100003	Montemurlo	29	38	280	10	Scende di 5
286	48017	Firenze	28	29	287	2	Sale 1
287	50033	Santa Croce sull'Arno	27	31	286	5	Scende di 1

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = 16

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 5,42

Minima differenza IUD = 2

Massima differenza IUD = 29

SQM differenze di posizione = 8,45

Minima differenza di posizione = - 27

Massima differenza di posizione = + 35

2. Peso pari a 20 a tutte le variabili demografiche e all'indicatore di asperità morfologica e 10 a tutte le altre

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune	Nuovo valore IUD (simulazione)	Punteggio IUD (secondo la normativa)	Posizione graduatoria di riferimento	Differenza IUD	Differenza di posizione
1	46032	Vergemoli	128	110	6	18	Sale di 5
2	45017	Zeri	128	106	14	22	Sale di 12
3	45004	Casola in Lunigiana	127	109	9	19	Sale di 6
4	46016	Giuncugnano	127	113	2	14	Scende di 2
5	53017	Montieri	127	109	8	18	Sale di 3
6	46031	Vagli Sotto	125	112	4	13	Scende di 2
7	46014	Fosciandora	124	113	1	11	Scende di 6
8	53005	Castell'Azzara	123	105	17	18	Sale di 9
9	46008	Careggine	123	110	7	13	Scende di 2
10	46012	Fabbriche di Vallico	123	107	12	15	Sale di 2
84	49020	Suvereto	97	85	94	12	Sale di 10
85	51024	Monterchi	96	85	92	11	Sale di 7
86	52019	Murlo	96	89	71	7	Scende di 15
87	49010	Marciana	96	80	111	16	Sale di 24
88	46011	Coreglia Antelminelli	96	87	79	9	Scende di 9
89	52013	Gaiole in Chianti	96	85	90	10	Sale di 1
90	50010	Castellina Marittima	95	86	87	9	Scende di 3
91	45009	Licciana Nardi	95	87	80	8	Scende di 11
92	50027	Pomarance	95	82	107	13	Sale di 15
93	53019	Pitigliano	95	83	106	12	Sale di 13
94	46015	Galliciano	95	85	89	9	Scende di 5
95	50015	Guardistallo	94	88	77	6	Scende di 18
96	51008	Castel Focognano	94	84	96	10	Nessuna
97	100007	Vernio	94	84	99	9	Sale di 2
98	48025	Londa	93	92	59	2	Scende di 39
99	51032	Pratovecchio	93	83	105	11	Sale di 6
100	52031	Sarteano	93	83	103	10	Sale di 3
101	52021	Pienza	93	79	117	14	Sale di 16
102	45008	Fosdinovo	93	87	82	6	Scende di 20
103	50024	Palaia	93	84	102	9	Scende di 1
104	51009	Castelfranco di Sopra	92	85	93	8	Scende di 11
278	48041	Scandicci	47	42	278	5	Nessuna
279	46001	Altopascio	47	46	268	2	Scende di 11
280	50026	Pisa	47	37	281	10	Sale di 1
281	47002	Agliana	46	42	277	4	Scende di 4
282	46033	Viareggio	42	37	284	5	Sale di 2
283	48017	Firenze	41	29	287	12	Sale di 4
284	48006	Campi Bisenzio	40	37	282	3	Scende di 2
285	50033	Santa Croce sull'Arno	39	31	286	8	Sale di 1
286	100003	Montemurlo	39	38	280	0	Scende di 6
287	100005	Prato	38	33	285	4	Scende di 2

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = 9

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 4,11

Minima differenza IUD = 0

Massima differenza IUD = 22

SQM differenze di posizione = 12,24

Minima differenza di posizione = - 39

Massima differenza di posizione = + 39

3. Peso pari a 20 a tutte le variabili economiche e all'indicatore di asperità morfologica e 10 a tutte le altre

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune	Nuovo valore IUD (simulazione)	Punteggio IUD (secondo la normativa)	Posizione graduatoria di riferimento	Differenza IUD	Differenza di posizione
1	46014	Fosciandora	135	113	1	22	Nessuna
2	46016	Giuncugnano	133	113	2	20	Nessuna
3	46020	Molazzana	132	110	5	22	Sale di 2
4	46031	Vagli Sotto	132	112	4	20	Nessuna
5	46029	Sillano	131	112	3	18	Scende di 2
6	46008	Careggine	130	110	7	20	Sale di 1
7	46032	Vergemoli	130	110	6	19	Scende 1
8	46035	Villa Collemantina	129	108	11	22	Sale di 3
9	45004	Casola In Lunigiana	129	109	9	20	Nessuna
10	46012	Fabbriche Di Vallico	128	107	12	20	Sale di 2
84	49020	Suvereto	104	85	94	19	Sale di 10
85	51010	Castel San Niccolo'	103	88	78	15	Scende di 7
86	100007	Vernio	103	84	99	19	Sale di 13
87	50024	Palaia	103	84	102	20	Sale di 15
88	52024	Radicofani	102	89	75	14	Scende di 13
89	52036	Trequanda	102	87	84	16	Scende di 5
90	51008	Castel Focognano	102	84	96	18	Sale di 6
91	51009	Castelfranco Di Sopra	102	85	93	17	Sale di 2
92	52031	Sarteano	102	83	103	19	Sale di 11
93	45007	Fivizzano	101	84	95	17	Sale di 2
94	46002	Bagni Di Lucca	101	85	88	16	Scende di 6
95	50010	Castellina Marittima	101	86	87	15	Scende di 8
96	49015	Rio Marina	101	84	97	17	Sale di 1
97	50025	Peccioli	101	83	104	18	Sale di 7
98	51030	Pieve Santo Stefano	101	87	83	14	Scende di 15
99	53019	Pitigliano	101	83	106	18	Sale di 7
100	47019	San Marcello Pistoiese	101	84	98	16	Scende di 2
101	53003	Capalbio	100	84	100	16	Scende di 1
102	50023	Orciano Pisano	100	81	108	19	Sale di 6
103	52013	Gaiole In Chianti	100	85	90	14	Scende di 13
104	51015	Chiusi Della Verna	99	89	72	10	Scende di 32
278	46013	Forte Dei Marmi	50	39	279	11	Sale di 1
279	46026	Porcari	50	43	275	7	Scende di 4
280	48006	Campi Bisenzio	50	37	282	13	Sale di 2
281	48005	Calenzano	49	44	270	5	Scende di 11
282	100003	Montemurlo	47	38	280	9	Scende di 2
283	50026	Pisa	47	37	281	9	Scende di 2
284	100005	Prato	46	33	285	12	Sale di 1
285	52032	Siena	43	37	283	6	Scende di 2
286	48017	Firenze	39	29	287	10	Sale di 1
287	50033	Santa Croce Sull'Arno	38	31	286	7	Scende di 1

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = 16

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 3,17

Minima differenza IUD = 5

Massima differenza IUD = 22

SQM differenze di posizione = 10,29

Minima differenza di posizione = - 23

Massima differenza di posizione = + 57

4. Introduzione della variabile riferita al grado di turisticità

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune	Nuovo valore IUD (simulazione)	Punteggio IUD (secondo la normativa)	Posizione graduatoria di riferimento	Differenza IUD	Differenza di posizione
1	46014	Fosciandora	117	113	1	3	Nessuna
2	46029	Sillano	117	112	3	4	Sale di 1
3	46032	Vergemoli	116	110	6	6	Sale di 3
4	46031	Vagli Sotto	116	112	4	3	Nessuna
5	46016	Giuncugnano	116	113	2	3	Scende di 3
6	46020	Molazzana	115	110	5	5	Scende di 1
7	46008	Careggine	115	110	7	5	Nessuna
8	45004	Casola In Lunigiana	113	109	9	4	Sale di 1
9	47018	Sambuca Pistoiese	113	109	10	5	Sale di 1
10	53017	Montieri	112	109	8	3	Scende di 2
84	51024	Monterchi	90	85	92	5	Sale di 8
85	53001	Arcidosso	90	87	81	3	Scende di 4
86	52036	Trequanda	89	87	84	3	Scende di 2
87	46002	Bagni Di Lucca	89	85	88	4	Sale di 1
88	48018	Firenzuola	89	86	86	4	Scende di 2
89	46015	Galliano	89	85	89	4	Nessuna
90	50018	Lorenzana	89	86	85	3	Scende di 5
91	48013	Dicomano	89	85	91	4	Nessuna
92	50010	Castellina Marittima	89	86	87	3	Scende di 5
93	100007	Vernio	89	84	99	4	Sale di 6
94	51009	Castelfranco Di Sopra	88	85	93	4	Scende di 1
95	45007	Fivizzano	88	84	95	4	Nessuna
96	49020	Suvereto	88	85	94	3	Scende di 2
97	52013	Gaiole In Chianti	87	85	90	2	Scende di 7
98	50023	Orciano Pisano	87	81	108	6	Sale di 10
99	51032	Pratovecchio	87	83	105	4	Sale di 6
100	47019	San Marcello Pistoiese	87	84	98	3	Scende di 2
101	50025	Peccioli	87	83	104	4	Sale di 3
102	50024	Palaia	87	84	102	3	Nessuna
103	53019	Pitigliano	86	83	106	3	Sale di 3
104	53003	Capalbio	86	84	100	2	Scende di 4
278	48041	Scandicci	45	42	278	3	Nessuna
279	100003	Montemurlo	43	38	280	4	Sale di 1
280	46013	Forte Dei Marmi	41	39	279	1	Scende di 1
281	48006	Campi Bisenzio	40	37	282	3	Sale di 1
282	50026	Pisa	39	37	281	2	Scende di 1
283	52032	Siena	38	37	283	2	Nessuna
284	46033	Viareggio	38	37	284	2	Nessuna
285	100005	Prato	36	33	285	3	Nessuna
286	50033	Santa Croce Sull'Arno	35	31	286	4	Nessuna
287	48017	Firenze	31	29	287	2	Nessuna

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = 3

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 1,34

Minima differenza IUD = 0

Massima differenza IUD = 9

SQM differenze di posizione = 5,88

Minima differenza di posizione = - 26

Massima differenza di posizione = + 18

5. Introduzione della variabile riferita all'incidenza della popolazione giovanile

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune	Nuovo valore IUD (simulazione)	Punteggio IUD (secondo la normativa)	Posizione graduatoria di riferimento	Differenza IUD	Differenza di posizione
1	46014	Fosciandora	118	113	1	5	Nessuna
2	46029	Sillano	118	112	3	6	Sale di 1
3	46016	Giuncugnano	117	113	2	4	Scende di 1
4	46031	Vagli Sotto	117	112	4	4	Nessuna
5	47018	Sambuca Pistoiese	115	109	10	7	Sale di 5
6	46020	Molazzana	115	110	5	5	Scende di 1
7	46035	Villa Collemandina	114	108	11	6	Sale di 4
8	53017	Montieri	113	109	8	3	Nessuna
9	46008	Careggine	112	110	7	2	Scende di 2
10	45004	Casola In Lunigiana	112	109	9	3	Scende di 1
84	50010	Castellina Marittima	93	86	87	7	Sale di 3
85	48013	Dicomano	93	85	91	7	Sale di 6
86	45009	Licciana Nardi	92	87	80	5	Scende di 6
87	52013	Gaiole In Chianti	92	85	90	7	Sale di 3
88	48018	Firenzuola	92	86	86	6	Scende di 2
89	51009	Castelfranco Di Sopra	91	85	93	7	Sale di 2
90	46015	Galliciano	91	85	89	6	Scende di 1
91	53001	Arcidosso	91	87	81	4	Scende di 10
92	51024	Monterchi	91	85	92	6	Nessuna
93	46002	Bagni Di Lucca	90	85	88	5	Scende di 5
94	49020	Suvereto	90	85	94	5	Nessuna
95	51008	Castel Focognano	90	84	96	6	Sale di 1
96	50024	Palaia	90	84	102	6	Sale di 6
97	51032	Pratovecchio	90	83	105	7	Sale di 8
98	50025	Peccioli	89	83	104	6	Sale di 6
99	100007	Vernio	89	84	99	5	Nessuna
100	53003	Capalbio	89	84	100	5	Nessuna
101	52031	Sarteano	88	83	103	5	Sale di 2
102	51020	Loro Ciuffenna	88	81	109	7	Sale di 7
103	53012	Isola Del Giglio	88	84	101	5	Scende di 2
104	49015	Rio Marina	88	84	97	4	Scende di 7
278	48041	Scandicci	47	42	278	5	Nessuna
279	100003	Montemurlo	45	38	280	6	Sale di 1
280	46013	Forte Dei Marmi	44	39	279	5	Scende di 1
281	48006	Campi Bisenzio	44	37	282	7	Sale di 1
282	46033	Viareggio	41	37	284	5	Sale di 2
283	50026	Pisa	41	37	281	4	Scende di 2
284	52032	Siena	40	37	283	4	Scende di 1
285	100005	Prato	39	33	285	5	Nessuna
286	50033	Santa Croce Sull'Arno	37	31	286	6	Nessuna
287	48017	Firenze	33	29	287	4	Nessuna

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = 3

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 1,34

Minima differenza IUD = 0

Massima differenza IUD = 9

SQM differenze di posizione = 5,88

Minima differenza di posizione = - 26

Massima differenza di posizione = + 18

NOTA: è significativo osservare che se per ipotesi si supponesse di aumentare di sei comuni il numero dei beneficiari, l'insieme degli aventi diritto al contributo sarebbe esattamente quello della graduatoria di riferimento.

6. Utilizzo del correttore demografico descritto nell'appendice II⁸¹

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune (simulazione)	Nuovo valore IUD (secondo la normativa)	Punteggio IUD di riferimento	Posizione graduatoria IUD	Differenza di posizione	Differenza
1	46014	Fosciandora	113	113	1	0	Nessuna
2	46016	Giuncugnano	113	113	2	0	Nessuna
3	46029	Sillano	112	112	3	0	Nessuna
4	46031	Vagli Sotto	112	112	4	0	Nessuna
5	46032	Vergemoli	110	110	6	0	Sale di 1
6	46020	Molazzana	110	110	5	0	Scende di 1
7	46008	Careggine	110	110	7	0	Nessuna
8	53017	Montieri	109	109	8	0	Nessuna
9	45004	Casola In Lunigiana	109	109	9	0	Nessuna
10	47018	Sambuca Pistoiese	108	109	10	0	Nessuna
84	48018	Firenzuola	90	86	86	4	Sale di 2
85	49016	Rio Nell'Elba	90	90	68	0	Scende di 17
86	46015	Galliciano	90	85	89	4	Sale di 3
87	51020	Loro Ciuffenna	90	81	109	9	Sale di 22
88	53015	Massa Marittima	90	77	133	13	Sale di 45
89	48013	Dicomano	89	85	91	4	Sale di 2
90	52019	Murlo	89	89	71	0	Scende di 19
91	52008	Cetona	89	89	69	0	Scende di 22
92	53014	Manciano	89	80	110	8	Sale di 18
93	51015	Chiusi Della Verna	89	89	72	0	Scende di 21
94	45013	Podenzana	89	89	73	0	Scende di 21
95	52024	Radicofani	89	89	75	0	Scende di 20
96	51008	Castel Focognano	88	84	96	4	Nessuna
97	50015	Guardistallo	88	88	77	0	Scende di 20
98	53003	Capalbio	88	84	100	4	Sale di 2
99	51010	Castel San Niccolò	88	88	78	0	Scende di 21
100	51001	Anghiari	88	79	113	8	Sale di 13
101	50024	Palaia	88	84	102	4	Sale 1
102	52031	Sarteano	87	83	103	4	Sale di 1
103	52002	Asciano	87	79	116	8	Sale di 13
104	51032	Pratovecchio	87	83	105	4	Sale di 1
278	52032	Siena	50	37	283	13	Sale di 5
279	46033	Viareggio	49	37	284	13	Sale di 5
280	50026	Pisa	48	37	281	11	Sale di 1
281	46026	Porcari	48	43	275	4	Scende di 6
282	48006	Campi Bisenzio	48	37	282	11	Nessuna
283	100003	Montemurlo	47	38	280	9	Scende di 3
284	46013	Forte Dei Marmi	46	39	279	7	Scende di 5
285	100005	Prato	43	33	285	9	Nessuna
286	50033	Santa Croce Sull'Arno	38	31	286	7	Nessuna
287	48017	Firenze	29	29	287	0	Nessuna

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = 6

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 5,8

Minima differenza IUD = 0

Massima differenza IUD = 19

SQM differenze di posizione = 20,19

Minima differenza di posizione = - 64

Massima differenza di posizione = + 67

⁸¹ È da notare che la “differenza IUD” è, come il valore IUD, approssimata all'unità. Con questo si spiega ad esempio lo scambio di posizioni tra Vergemoli e Molazzana che presentano entrambi una differenza IUD pari a zero.

7. Nuova classificazione demografica (descritta nel par. 2.2.3)

Graduatoria con nuovo sistema di pesi	Territorio	Comune (simulazione)	Nuovo valore IUD (secondo la normativa)	Punteggio IUD di riferimento	Posizione graduatoria IUD	Differenza di posizione	Differenza
1	46014	Fosciandora	113	113	1	0	Nessuna
2	46016	Giuncugnano	113	113	2	0	Nessuna
3	46029	Sillano	112	112	3	0	Nessuna
4	46032	Vergemoli	110	110	6	0	Sale di 2
5	46008	Careggine	110	110	7	0	Sale di 2
6	46031	Vagli Sotto	109	112	4	-3	Scende di 2
7	46020	Molazzana	108	110	5	-3	Scende di 2
8	46012	Fabbriche Di Vallico	107	107	12	0	Sale di 4
9	53017	Montieri	106	109	8	-3	Scende di 1
10	45004	Casola In Lunigiana	106	109	9	-3	Scende di 1
84	46015	Galliciano	83	85	89	-2	Sale di 5
85	46002	Bagni Di Lucca	83	85	88	-2	Sale di 3
86	51024	Monterchi	83	85	92	-2	Sale di 6
87	46011	Coreglia Antelminelli	83	87	79	-5	Scende di 8
88	45009	Licciana Nardi	83	87	80	-5	Scende di 8
89	53001	Arcidosso	82	87	81	-5	Scende di 8
90	45008	Fosdinovo	82	87	82	-5	Scende di 8
91	51008	Castel Focognano	82	84	96	-2	Sale di 5
92	47019	San Marcello Pistoiese	82	84	98	-2	Sale di 6
93	100007	Vernio	82	84	99	-2	Sale di 6
94	53003	Capalbio	82	84	100	-2	Sale di 6
95	53012	Isola Del Giglio	82	84	101	-2	Sale di 6
96	50023	Orciano Pisano	81	81	108	0	Sale di 12
97	48018	Firenzuola	81	86	86	-5	Scende di 11
98	52013	Gaiole In Chianti	81	85	90	-4	Scende di 8
99	48013	Dicomano	81	85	91	-4	Scende di 8
100	51032	Pratovecchio	81	83	105	-2	Sale di 5
101	51009	Castelfranco Di Sopra	80	85	93	-4	Scende di 8
102	49020	Suvereto	80	85	94	-4	Scende di 8
103	49015	Rio Marina	80	84	97	-4	Scende di 6
104	50027	Pomarance	79	82	107	-2	Sale di 3
278	46013	Forte Dei Marmi	39	39	279	0	Sale di 1
279	48041	Scandicci	39	42	278	-3	Scende di 1
280	100003	Montemurlo	37	38	280	-1	Nessuna
281	48006	Campi Bisenzio	35	37	282	-2	Sale di 1
282	50026	Pisa	35	37	281	-3	Scende di 1
283	52032	Siena	34	37	283	-3	Nessuna
284	46033	Viareggio	34	37	284	-3	Nessuna
285	100005	Prato	32	33	285	-1	Nessuna
286	50033	Santa Croce Sull'Arno	32	31	286	1	Nessuna
287	48017	Firenze	28	29	287	-1	Nessuna

Fonte: IRPET

Media differenze IUD = - 2

Scarto Quadratico Medio (SQM) differenze IUD = 1,78

Minima differenza IUD = -5

Massima differenza IUD = 2

SQM differenze di posizione = 6,61

Minima differenza di posizione = - 17

Massima differenza di posizione = + 15

Appendice II

Modalità di individuazione del correttore demografico: una proposta alternativa

L'obiettivo è quello di identificare una funzione, che corregga l'indicatore risultante dalla somma delle singole variabili pesate e opportunamente standardizzate, secondo l'esatta popolazione di ogni comune. Poiché questa simulazione è effettuata per valutare l'impatto della suddivisione in classi demografiche nell'identificazione della graduatoria redatta in base allo IUD, il valore del correttore dovrà essere compreso nell'intervallo [0,65; 1]. Più precisamente valore 1 dovrà essere attribuito al comune con la minore popolazione, mentre 0,65 al comune con la popolazione maggiore. Per la costruzione di tale correttore si seguono i seguenti passi:

- 1) Calcolo di α :
 $(1-0,65)/(\text{Pop del comune con la max pop}-\text{Popolazione del comune con la min pop})$

α rappresenta la diminuzione del correttore per ogni persona residente nel comune oltre la popolazione del comune con la minore popolazione

- 2) Calcolo del correttore a livello comunale:
 $[1-(\alpha * (\text{Popolazione del comune}-\text{Popolazione del comune con min popolazione}))]$

Appendice III
Questionario

PRIMA PARTE:

Riferita alle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni

1. Ritiene che le materie oggetto delle politiche pubbliche di intervento regionale indicate nell'art. 3 comma 2 della L.R. 39/04 siano quelle più importanti per il Suo comune?

Art. 3 L.R. 39/04-Orientamento delle politiche pubbliche regionali

1. La Regione orienta le proprie politiche pubbliche tenendo conto dei territori nei quali sono compresi i comuni montani e di minore dimensione demografica, che si trovano in situazione di maggiore disagio, come risultanti dall'elenco di cui all'articolo 2, comma 3.

2. A tal fine, prevede azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno, anche di carattere finanziario, nell'ambito degli atti della programmazione regionale e degli altri atti generali attuativi della legislazione regionale che intervengono in materia di: a) servizi educativi per l'infanzia; b) servizi sociali; c) servizi di emergenza sanitaria; d) servizi di trasporto pubblico locale; e) viabilità rurale; f) attività artigianali, commerciali e turistiche.

1.a Sì []

Motivazione:

.....
.....
.....
.....

1.b No []

Motivazione:

.....
.....
.....

- 1.c In parte, perché che ve ne sono altre, rientranti nell'ambito delle politiche comunali, oltre a quelle sopra indicate []
Indichi di quali aree di intervento si tratta e motivi brevemente la risposta:

.....
.....
.....

2. Indichi *non più di 3* politiche pubbliche di intervento regionale, tra quelle indicate nella domanda n. 1, che ritiene *particolarmente prioritarie* per il Suo comune e indichi, per ognuna di esse, gli interventi specifici che ritiene particolarmente prioritari per il Suo comune motivando brevemente la risposta.

Politiche pubbliche di intervento regionale previste dall'art. 3 comma 2 L.R. 39/04	Interventi specifici	Motivazione
Servizi educativi per l'infanzia		
Servizi sociali		
Servizi di emergenza sanitaria		
Servizi di trasporto pubblico locale		
Viabilità rurale		
Attività artigianali, commerciali e turistiche		
Altro (<i>indichi di cosa si tratta</i>)		
Altro (<i>indichi di cosa si tratta</i>)		
Altro (<i>indichi di cosa si tratta</i>)		

3. Riguardo alle politiche pubbliche regionali a sostegno dei piccoli comuni alle quali la L.R. 39/04 ha dato piena attuazione e che fanno riferimento alla graduatoria regionale del disagio da essa prevista *e di cui il Suo comune ha beneficiato*, quali sono i risultati ottenuti nel Suo comune? Queste politiche hanno contribuito a risolvere, o a porre le condizioni per risolvere, qualche problema di particolare rilevanza nel Suo comune?
 Se il Suo comune non ha beneficiato di nessuna di queste politiche passi alla domanda successiva.
(descrive per ognuna delle politiche pubbliche regionali di cui il Suo comune ha beneficiato risultati ottenuti)

Materia di intervento	Risultati ottenuti
Servizi educativi per l'infanzia (edilizia scolastica)	
Materia sociale (Fondo per l'integrazione del canone di locazione)	
Emergenza sanitaria	
Approvazione del piano comunale di classificazione acustica	
Gestione dei rifiuti urbani (tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti)	

SECONDA PARTE:

Riferita ai contributi annuali ex art. 4 L.R. 39/04

4. Ritieni che i contributi annuali previsti dall'art. 4 L.R. 39/04 siano uno strumento che può dare impulso allo sviluppo della Suo comune?

4.a Si []

Motivazione:

.....

4.b No []

Motivazione:

.....

4.c Altro []

Specifichi di cosa si tratta e motivi brevemente la risposta:

.....

5. Secondo Lei in quali altri modi, alternativi all'erogazione dei contributi annuali previsti dall'art. 4 L.R. 39/04 la Regione potrebbe sostenere le politiche comunali al fine di dare impulso allo sviluppo della comunità locale?
Risponda motivando brevemente la risposta:

.....

6. Per accedere ai contributi annuali previsti dall'art. 4 della L.R. 39/04 la legge richiede l'attivazione di gestioni associate. Se il Suo comune *non ha mai attivato gestione associate*, non potendo di conseguenza accedere ai suddetti contributi, a cosa è dovuta tale decisione?

Se il Suo comune non rientra in questa ipotesi, passi alla domanda successiva.

Risponda motivando brevemente la risposta:

.....

7. Per accedere ai contributi annuali previsti dall'art. 4 della L.R. 39/04 è richiesta l'attivazione di gestioni associate. Se il Suo comune *ha attivato gestioni associate solo nell'anno 2005* (e non nel 2004), ritiene che la possibilità di ricevere tali contributi sia stato un elemento significativo per attivarle?
Se il Suo comune non rientra in questa ipotesi, passi alla domanda successiva.

7.a È stato l'unico motivo per attivare gestioni associate []

Motivazione:

.....
.....
.....

7.b Lo è stato solo in parte in quanto hanno influito sulla decisione di attivare gestioni associate altri motivi []

Motivazione:

.....
.....
.....

7.c Altro []

Motivazione:

.....
.....
.....

8. Quali sono stati i benefici derivanti dall'attivazione di gestioni associate?

Se il Suo comune non ha mai attivato gestioni associate passi alla domanda successiva.

Indichi con un asterisco non più di 3 benefici ottenuti dall'attivazione di gestioni associate

Beneficio

Risposta

Uso più razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali
Maggiore congruenza tra gli atti di indirizzo politico e le attività svolte
Migliore organizzazione del servizio su vasta scala
Migliore specializzazione e professionalità del personale dedicato a specifici servizi/funzioni associati
Migliore contatto con l'utenza derivante da una maggiore e migliore informazione sulle iniziative e sulle attività svolte dai comuni
Maggiore omogeneità di trattamento e di accesso ai servizi per gli utenti
Migliore conoscenza delle problematiche inerenti il territorio associato
Altro (*indichi di cosa si tratta*)
Altro (*indichi di cosa si tratta*)

TERZA PARTE:

Riferita al fondo di rotazione ex art. 15 L.R. 39/04

9. Il Suo comune ha presentato domanda per accedere al Fondo di rotazione ex art.15 L.R. 39/04?

9.a Sì [] → passi alla domanda n. 11 e ss.

9.b No [] → passi alla domanda n. 10

10. Per quali motivi il Suo comune *non ha mai presentato* domanda per accedere al Fondo di rotazione ex art.15 L.R. 39/04 pur avendone avuto diritto?

È possibile indicare più di una risposta

10.a Non sono a conoscenza dell'esistenza di un Fondo di rotazione regionale ex art. 15 L.R. 39/04 []

Motivazione:

.....
.....
.....

10.b I termini e le modalità per la restituzione del finanziamento (18 mesi in una unica soluzione) sono inadeguati []

Motivazione:

.....
.....
.....

10.c Le procedure di accesso e di rendicontazione previste per il Fondo di rotazione sono eccessivamente complesse []

Motivazione:

.....
.....
.....

10.d Non ritengo che il suddetto Fondo sia utile per dare impulso alle capacità progettuali del Mio comune []

Motivazione:

.....
.....
.....

10.e Altro []

Specificare di cosa si tratta e motivare la risposta:

.....
.....
.....

Dopo aver risposto a questa domanda passi direttamente alla domanda n. 13 e segg.

11. Quali sono le maggiori criticità che ha riscontrato nella normativa regionale per l'accesso al Fondo di rotazione ex art.15 L.R. 39/04?

È possibile indicare più di una risposta.

11.a I termini e le modalità per la restituzione del finanziamento (18 mesi in una unica soluzione) sono inadeguati []

Motivazione:

.....
.....
.....

11.b Le procedure di accesso e di rendicontazione previste per il Fondo di rotazione sono eccessivamente complesse []

Motivazione:

.....
.....
.....

11.c Altro []

Specifici di cosa si tratta e motivi la risposta:

.....
.....
.....

12. Quali sono i risultati positivi ottenuti nel Suo comune grazie all'accesso al Fondo di rotazione ex art.15 L.R. 39/04? L'accesso a tale Fondo ha contribuito a risolvere, o a porre le condizioni per risolvere, qualche problema di particolare rilevanza nel Suo comune?

Risponda motivando brevemente la risposta:

.....
.....
.....

13. Quali strumenti, alternativi all'accesso al Fondo di rotazione ex art.15 L.R. 39/04, secondo Lei la Regione dovrebbe predisporre per favorire la progettualità dei piccoli comuni?

Risponda motivando brevemente la risposta:

.....
.....
.....
.....

14. Quali altri Enti, ad esclusione della Regione, secondo Lei dovrebbero concorrere per favorire la progettualità dei piccoli comuni?

Risponda motivando brevemente la risposta:

.....
.....
.....

Finito di stampare in Italia nel mese di maggio 2008
da Pacini Editore Industrie Grafiche – Ospedaletto (Pisa)
per conto di Edifir – Edizioni Firenze