



Gennaio 2007

a cura del Settore  
Analisi della Normazione*La lr 39/2004: le politiche regionali a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio*

Questo documento contiene le linee essenziali del disegno di ricerca per la valutazione delle politiche regionali a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio attivate con la legge regionale 27 luglio 2004, n. 39 "Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1985, n. 57 (Finanziamenti per la redazione e l'attuazione di piani di recupero del patrimonio edilizio esistente). Modifiche alla legge regionale 2 novembre 1999, n. 58 (Norme sulla tutela dell'artigianato artistico e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani)". Tale ricerca valutativa viene svolta sulla base delle determinazioni assunte dall'Ufficio di Presidenza nella seduta del 17 ottobre 2006 e sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito delle attività istituzionali inserite nel Programma annuale di attività per l'anno 2007, approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 16 gennaio 2007, n. 2.

*La legge regionale 39/2004: una risposta a quale problema?*

In Toscana quasi il 50% dei comuni (138 su un totale di 287) non supera la soglia dei 5.000

di un terzo della media regionale (35 abitanti per kmq, rispetto ad un valore medio regionale di 156,5 abitanti per kmq) (Tav. 1).

Tav. 1 – Comuni per classe dimensionale – Principali caratteristiche – Dati 2005

Numero di abitanti	N.Com.		Superficie		Abitanti		Densità di popolazione
	v.a.	%	Kmq	%	v.a.	%	
Fino a 3000	90	31,4	5.627,19	24,5	147.742	4,1	26,26
3001-5000	48	16,7	3.996,42	17,4	188.712	5,2	47,22
<b>- Fino a 5000</b>	<b>138</b>	<b>48,1</b>	<b>9.623,61</b>	<b>41,9</b>	<b>336.454</b>	<b>9,4</b>	<b>34,96</b>
5001-10000	64	22,3	5.685,62	24,7	470.549	13,1	82,76
10001-20000	47	16,4	3.461,86	15,1	640.519	17,8	185,02
Oltre 20000	38	13,2	4.219,09	18,4	2.150.747	59,8	509,77
<b>- Oltre 5000</b>	<b>149</b>	<b>51,9</b>	<b>13.366,57</b>	<b>58,1</b>	<b>3.261.815</b>	<b>90,6</b>	<b>244,03</b>
<b>Totale</b>	<b>287</b>	<b>100,0</b>	<b>22.990,18</b>	<b>100,0</b>	<b>3.598.269</b>	<b>100,0</b>	<b>156,51</b>

Fonte: Regione Toscana – Sistema statistico regionale

abitanti (90 -quasi 1 su 3- sono al di sotto dei 3.000). Essi, pur comprendendo solo il 9,4% del totale della popolazione della regione, costituiscono quasi il 42% del territorio regionale, con una densità di popolazione pari a poco più

della metà della densità media regionale (Tav. 2).

Se esaminiamo congiuntamente il parametro della dimensione demografica e quello delle caratteristiche geomorfologiche, si rileva che

Quasi un comune su tre (più precisamente il 31,7%) è classificato come montano o insulare. Tali comuni comprendono poco più di un quarto del territorio regionale e circa il 15% della popolazione, con una densità di popolazione di 88 abitanti per kmq, pari a poco più

**Tav. 2 – Comuni per tipologia geomorfologica – Principali caratteristiche – Dati 2005**

Tipologia dei comuni	N.Com.		Superficie		Abitanti		Densità di popolazione
	v.a.	%	Kmq	%	v.a.	%	
Comuni montani ed insulari	91	31,7	6.055,67	26,3	533.539	14,8	88,1
Altri comuni	196	68,3	16.934,51	73,7	3.064.730	85,2	181,0
<b>Totale</b>	<b>287</b>	<b>100,0</b>	<b>22.990,18</b>	<b>100,0</b>	<b>3.598.269</b>	<b>100,0</b>	<b>156,5</b>

Fonte: Regione Toscana – Sistema statistico regionale

oltre 3 comuni su 4 di quelli montani o insulari hanno meno di 5.000 abitanti, mentre la metà dei comuni montani o insulari rientrano nella classe dimensionale fino a 5.000 abitanti.

Le aree territoriali con tali caratteristiche (mondanità o insularità, limitata dimensione demografica, bassa densità di popolazione) presentano indubbiamente problematiche specifiche legate a (i) possibili diseconomie di scala nella gestione dei servizi pubblici e privati, (ii) maggiori difficoltà nei collegamenti, (iii) necessità di fornire servizi ad una popolazione dispersa su territori vasti e scarsamente popolati. Partendo da tale assunto ed affermando che i “territori dei comuni montani e di quelli di minori dimensione demografica” possono trovarsi in “situazione di disagio derivante da fattori demografici, geomorfologici, sociali ed economici”, la legge individua una serie di interventi finanziari per “sostenere lo sviluppo sociale e civile” di tali territori e per “promuovere l’uguaglianza tra le diverse aree territoriali della regione e favorire l’esercizio

dei diritti delle persone” (art. 1, comma 1).

La logica dell’intervento legislativo, pur nella molteplicità delle iniziative attivate e dei soggetti destinatari, appare tuttavia prevalentemente orientata ad agire per lo svilup-

po sociale e civile di tali aree agendo a favore delle aree in condizione di disagio attraverso interventi rivolti alle amministrazioni locali, come peraltro efficacemente sintetizzato nel titolo della legge. Essa si basa su quattro ipotesi fondamentali:

1. è possibile individuare, attraverso parametri di tipo quantitativo, i Comuni che sono effettivamente in condizione di disagio;
2. alcune caratteristiche economiche, demografiche e geo-morfologiche dei territori incidono sulla capacità finanziaria ed operativa delle amministrazioni locali di far fronte in maniera adeguata alle necessità delle popolazioni interessate;
3. finanziamenti straordinari finalizzati al miglioramento di tali capacità possono consentire loro di offrire maggiori e più efficaci servizi;
4. un maggior livello quali-quantitativo dei servizi offerti dalle amministrazioni locali può avere, almeno nel medio-lungo periodo, positive ricadute sulla situazione socio-economica delle aree interessate.

## La costruzione dell’indicatore unitario del disagio

La legge stabilisce (art. 2) in termini molto puntuali i criteri per la **costruzione dell’indicatore unitario del disagio**, sulla base del cui valore vengono selezionati i comuni ammessi ai benefici previsti dalla legge, che deve tenere conto dei seguenti elementi:

- 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, avuto riguardo ai dati ufficiali dell’Istituto nazionale di statistica (ISTAT);
- f) maggiore incidenza della popolazione anziana;
- g) minore tasso di attività;
- h) minore reddito disponibile e minore get-

tito per tributi locali;

- i) minore incidenza del gettito derivante dall’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
- j) minore diffusione di unità produttive locali.

La definizione dell’indicatore e l’approvazione della graduatoria del disagio sono affidate alla GR, sulla base di dati elaborati dall’IRPET. Tale passaggio assume una rilevanza fondamentale nell’impianto della legge e presenta necessariamente **elementi di potenziale criticità**, anche in ragione della numerosità ed eterogeneità degli elementi dei quali tenere conto. In particolare la scelta dei pesi da attribuire ai singoli parametri e la determinazione del “correttore demografico”, introdotto per tenere conto della dimensione dei comuni e assegnato in base alla classe di ampiezza, presentano rilevanti elementi di discrezionalità.

## *Gli interventi promossi dalla legge*

---

Le molteplici linee di intervento previste dalla legge possono essere suddivise in due tipologie principali:

- interventi finanziari a favore delle amministrazioni locali (capo II; art. 11; art. 12; art. 15);
- interventi di orientamento delle politiche pubbliche nei confronti dei cittadini e delle imprese (art. 3, commi 3 e 7; art. 13; art. 14).

### **GLI INTERVENTI FINANZIARI**

I contributi finanziari agli enti locali consistono in (i) **contributi annuali** ai piccoli Comuni in situazione di disagio, (ii) **contributi per i piani di recupero** del patrimonio edilizio esistente (lr 57/1985), (iii) **incentivi per la valorizzazione ambientale** del sistema di gestione dei rifiuti (lr 25/1998), (iv) istituzione del **fondo di rotazione** per spese progettuali.

I **contributi annuali**, aggiuntivi rispetto alle risorse finanziarie ordinariamente assegnate per lo svolgimento delle funzioni conferite, vengono concessi ai Comuni che risultano in condizione di maggiore disagio e che sono nelle condizioni per la concessione dell'incentivazione prevista dalla lr 40/2001 e dal programma di riordino territoriale. L'ammontare del contributo annuale per ciascun Comune è stabilito in € 25.000 fino ad esaurimento delle risorse disponibili in bilancio e possono essere utilizzati per finanziare le spese effettivamente a carico dei Comuni per le attività nei seguenti settori:

- progettazione e realizzazione di opere pubbliche;
- redazione di strumenti urbanistici e di piani in materia ambientale;
- interventi a favore dei residenti;
- iniziative per lo sviluppo della vita civile e sociale;
- interventi per la mobilità;
- interventi per il miglioramento della pubblica amministrazione.

Il Comune beneficiario è tenuto a presentare una relazione sull'utilizzazione del contributo. In caso di mancata presentazione di tale relazione si procede alla revoca del contributo assegnato e tale ente sarà escluso dalla concessione del contributo per l'anno successivo; in caso di utilizzo del contributo per finalità diverse da quelle previste o del suo mancato totale utilizzo per due anni consecutivi, esso non viene revocato ma l'ente è comunque escluso dalla concessione del contributo per gli anni successivi.

La legge prevede, con una modifica integrativa

dell'art. 3 della lr 57/1985 "Finanziamenti per la redazione e l'attuazione di **piani di recupero del patrimonio edilizio esistente**", l'elevazione del contributo massimo del contributo da € 15.493,71 (30 milioni di lire) ad € 25.000 per i Comuni in situazione di maggiore disagio nella graduatoria stabilita con la presente legge, oltre una soglia determinata dalla GR.

Gli **incentivi per la valorizzazione ambientale del sistema di gestione dei rifiuti** sono assegnati nell'ambito di quanto previsto dalla lr 25/1998 "Norme per la gestione dei rifiuti e per la bonifica dei siti inquinati". L'intervento consiste nel considerare prioritari i progetti che concorrono al miglioramento dei servizi ed al contenimento delle tariffe che interessano i Comuni in situazione di maggiore disagio nella graduatoria stabilita con la presente legge, oltre una soglia determinata, anche in questo caso, dalla GR.

La legge istituisce inoltre un **fondo di rotazione** per spese progettuali, di un importo massimo di 2 milioni di euro. I contributi, di un importo massimo di € 200.000 per ogni singolo progetto, sono concessi per favorire la progettualità dei Comuni e debbono essere rimborsati, senza oneri per interessi, entro 18 mesi dall'erogazione. All'utilizzo di tale fondo sono ammessi i Comuni che nella graduatoria del disagio hanno valori dell'indicatore superiori alla media regionale.

### **GLI INTERVENTI DI ORIENTAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE**

La legge promuove inoltre, attraverso modifiche alla normativa esistenti e indirizzi per la sua attuazione, alcuni interventi direttamente rivolti ad alcune specifiche categorie di attività produttive.

In particolare, con una modifica integrativa del comma 1 dell'art. 13 della lr 58/1999 "Norme sulla tutela dell'artigianato artistico e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani", inserisce tra le fattispecie che consentono l'accesso ai contributi da essa previsti "il trasferimento, la localizzazione ed il nuovo insediamento [di attività di **artigianato artistico e tradizionale**] nei comuni in situazione di maggior disagio" ai sensi della presente legge, demandando alla GR l'emanazione delle direttive di attuazione e la determinazione della soglia di disagio oltre la quale applicare tale disposizione.

La legge, infine, prevede di favorire il **recupero dei terreni marginali** nel territorio dei Comuni in situazione di maggior disagio, rinviando al Piano zootecnico regionale le modalità

attuative di tale intervento e la determinazione della soglia di disagio oltre la quale applicare tali disposizioni.

#### LA PRIMA ATTUAZIONE DELLA LEGGE

A poco meno di tre anni dall'approvazione della legge appare possibile analizzare i primi risultati relativamente all'erogazione dei **contributi annuali** e all'accesso al **fondo di rotazione**. Tali interventi hanno infatti la caratteristica di essere **immediatamente attuabili** con l'assunzione dei decreti dirigenziali di approvazione dei bandi e di assegnazione ed erogazione dei contributi, mentre per l'effettiva attuazione degli altri interventi vi era la necessità di percorrere l'iter della normale programmazione di settore.

Tav. 3 - Contributi annuali ai Comuni  
Anni 2004-06

Anno	Stanziamiento complessivo (€)	Comuni beneficiari	Contributo unitario (€)
2004	2.000.000,00	72	27.777,77
2005	2.200.000,00	86	25.581,39
2006*	2.200.000,00	86	24.175,82

\* per l'anno 2006 il contributo unitario è quello erogato a titolo di anticipo

Fonte: Regione Toscana - D.G. della Presidenza

Nel corso del primo triennio di operatività della legge (2004-06) sono stati assegnati ai Comuni **contributi annuali per complessivi € 6.400.000**, come dettagliatamente esposto nella tabella di Tav. 3 <sup>(1)</sup>.

Tav. 4 - Contributi sul fondo di rotazione  
Anni 2004-06

Anno	Somme erogate	Comuni beneficiari	% su Comuni interessati
2004	194.508,00	1	1,2
2005	197.000,00	4	4,4
2006*	277.554,44	5	3,5
Totale	669.062,44	10	---

Fonte: Regione Toscana - D.G. della Presidenza

Nello stesso triennio le **domande di accesso al fondo di rotazione accolte sono state in totale 10**, con un'erogazione di fondi per complessivi € 669.062,44, come esposto in dettaglio nella tabella di Tav. 4. A tale riguardo si rileva come, mentre l'erogazione dei contributi annuali ha riguardato praticamente tutti i Comuni che potevano accedervi, le domande per l'accesso al fondo di rotazione hanno riguardato una percentuale molto limitata degli enti che avevano i requisiti per accedervi.

## Le domande di valutazione

Allo scopo di valutare le politiche attivate dalla legge in esame si dovrà porre particolare attenzione alle modalità di individuazione del livello di disagio dei Comuni, alle modalità di attuazione della legge, agli interventi realizzati ed ai cambiamenti che, a seguito di essi, si sono determinati presso i Comuni.

#### IN QUALE MISURA L'INDICATORE UNITARIO DEL DISAGIO INDIVIDUA LE AREE IN SITUAZIONE DI SVANTAGGIO?

La determinazione del valore dell'indicatore, previsto all'art. 2 della legge, costituisce evidentemente **uno degli aspetti cruciali** della previsione normativa, in quanto determina la possibilità o meno di ciascun Comune di accedere ai benefici previsti dalla legge, e presenta, come indicato in precedenza, forti elementi di soggettività. Parimenti, appare altrettanto evidente che una risposta definitiva al quesito è praticamente impossibile da dare: essendo infatti il disagio **una caratteristica non direttamente misurabile** è impossibile operare un confronto tra "disagio reale" e "disagio stimato" attraverso l'indicatore.

L'analisi potrà invece concretamente procedere, al fine di raccogliere elementi per la valutazione dell'appropriatezza delle scelte effettuate e fornire una prima risposta a quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 2 che sottolinea il "carattere sperimentale" della valutazione del disagio effettuata sulla base dei parametri indicati, lungo le seguenti linee:

- verifica degli effetti sulla determinazione della graduatoria del disagio di scelte alternative per gli elementi a maggior contenuto discrezionale;
- confronto tra il grado di disagio calcolato sulla base dell'indicatore con gli elementi ricavabili attraverso la tecnica dello "studio di casi" su un congruo numero di comuni diversamente posizionati nella graduatoria del disagio.

#### I quesiti

- *in quale misura la graduatoria del disagio si modifica qualora vengano adottate scelte diverse riguardo agli aspetti a maggior contenuto soggettivo? Ciò comporta significative conseguenze riguardo all'individuazione dei Comuni che possono accedere ai benefici previsti dalla legge?*

*– i risultati dell'applicazione dell'algoritmo di calcolo dell'indicatore unitario del disagio trovano una rispondenza nell'analisi della situazione finanziaria e del livello dei servizi dei comuni interessati?*

#### **COME È STATA ATTUATA LA LEGGE?**

Si tratta di ricostruire criticamente il processo implementativo, esplicitando la catena degli atti assunti dai diversi soggetti coinvolti ed evidenziando le eventuali criticità riscontrate.

Per quanto riguarda la **concessione dei benefici finanziari** dovranno in particolare essere analizzati:

- la catena degli atti finalizzata alla concessione dei contributi (bandi, attribuzione ed erogazione dei finanziamenti, eventuale revoca degli stessi) per i contributi annuali e per l'accesso al fondo di rotazione;
- i provvedimenti che, nell'ambito dell'attuazione della **lr 57/1985** e della **lr 25/1998**, danno concreta attuazione alle disposizioni della legge in oggetto riguardo, rispettivamente, i finanziamenti per i piani di recupero e per la **valorizzazione ambientale del sistema dei rifiuti**.

Per quanto riguarda gli interventi di **orientamento delle politiche pubbliche** dovranno in particolare essere analizzati:

- gli atti di emanazione delle direttive di attuazione, per gli interventi di sostegno alle attività di artigianato artistico e tradizionale;
- le parti del Piano zootecnico regionale contenenti le misure attuative, per il recupero dei terreni marginali.

#### **I quesiti**

- *le procedure relative all'attuazione delle legge si sono svolte nei tempi e con le modalità previste?*
- *sono emerse criticità nell'attuazione della legge e, se sì, quali sono le possibili cause?*

#### **QUAL È IL GRADO DI COPERTURA DEGLI INTERVENTI REALIZZATI?**

Dovrà essere stimato il **grado di copertura** degli interventi attivati ai sensi della legge in esame rispetto all'universo dei potenziali beneficiari, con particolare riguardo alla concessione di contributi annuali ai Comuni.

#### **I quesiti**

- *in quale misura i potenziali beneficiari hanno usufruito delle diverse opportunità offerte dalla legge?*
- *vi sono state differenze significative tra le diverse tipologie di Comuni?*

#### **QUALI INTERVENTI SONO STATI REALIZZATI?**

Dovrà inoltre essere svolta un'analisi descrittiva, sia in termini di contributi assegnati che di contributi erogati, con riferimento alla tipologia degli interventi previsti o realizzati, della distribuzione territoriale e delle caratteristiche (dimensione demografica, valore dell'indicatore di disagio, montanità/insularità) dei Comuni beneficiari. Per i contributi assegnati e successivamente revocati, dovranno anche essere esplicitate ed analizzate le motivazioni che hanno portato alla revoca dei finanziamenti. Analogamente si procederà per quanto riguarda l'accesso dei Comuni al **fondo di rotazione** per le spese progettuali, per il quale dovranno in particolare essere analizzate le possibili cause della sua scarsa utilizzazione da parte dei Comuni.

Per quanto riguarda i **contributi ex lr 57/1985** ed **ex lr 25/1998** dovrà altresì essere analizzata l'incidenza di quelli concessi in base alle condizioni agevolate previste dalla legge in esame rispetto al totale dei contributi concessi in base alle due leggi citate.

Gli aspetti relativi all'analisi degli **interventi di orientamento delle politiche pubbliche** potranno essere definiti a seguito dell'esame delle direttive di attuazione emanate dalla Giunta regionale o contenute nel Piano zootecnico regionale.

#### **I quesiti**

- *come si sono distribuiti gli interventi tra i diversi filoni di attività e le diverse tipologie di beneficiari?*
- *vi è stato un numero significativo di revocche/mancata utilizzazione dei contributi? Se sì, essi hanno riguardato sistematicamente specifiche tipologie di interventi e/o di beneficiari? A cosa sono imputabili?*
- *quali sono le cause che hanno determinato una ridotta utilizzazione del fondo di rotazione?*

#### **QUALI CAMBIAMENTI SONO OSSERVABILI NEI COMUNI BENEFICIARI?**

Una valutazione degli effetti della legge riguardo allo "sviluppo sociale e civile dei territori dei Comuni" ed alla promozione della "uguaglianza tra le diverse aree territoriali" (art. 1, comma 1 della legge), attraverso l'esame di dati quantitativi indicativi di questi elementi, appare troppo ambiziosa e di difficile realizzazione, specialmente in un'ottica di breve periodo che non consente il pieno esplicitarsi di tali effetti, già di per sé difficilmente apprezzabili e valutabili.

Appare invece possibile indagare i **cambiamenti** che si sono determinati **sui beneficiari diretti** del filone principale degli interventi attivati dalla legge che, come indicato in precedenza, appare chiaramente quello dei **contributi finanziari ai Comuni**.

Due appaiono gli elementi da considerare a tale riguardo:

- **l'incidenza dei contributi erogati sulle risorse finanziarie** complessive dei Comuni beneficiari;
- **le conseguenze** che hanno avuto i contributi **sulle capacità progettuali ed operative** dei Comuni beneficiari e **sul livello dei servizi** da questi offerti.

Sotto il **primo profilo**, l'analisi, di carattere ancora eminentemente descrittivo, dovrà essere svolta, stante il criterio di indifferenziazione adottato nell'attribuzione dei finanziamenti, con particolare riguardo alla diversa dimensione demografica dei Comuni beneficiari, in modo da evidenziare la diversa incidenza dei contributi sulle disponibilità finanziarie dei Comuni di diversa dimensione, con riferimento sia alla loro entità complessiva che a fondi destinati ai singoli campi di intervento previsti dalla legge.

Sotto il **secondo profilo**, l'analisi dovrà essere

## **La gestione della ricerca**

---

L'attività di analisi sarà svolta in costante rapporto tra la struttura consiliare e l'istituto di ricerca, con periodiche verifiche informali con gli organi consiliari e le loro strutture tecniche di supporto in materia di valutazione delle politiche. Il Consiglio regionale, inoltre, adotterà le iniziative utili a favorire la raccolta da parte dei ricercatori dell'IRPET dei dati e delle informazioni necessarie per lo svolgimento della

svolta utilizzando la tecnica degli "studi di caso" su un adeguato campione dei Comuni interessati, individuati come particolarmente significative sia in termini di successo che di insuccesso degli interventi, esaminando la documentazione amministrativa relativa alle attività oggetto del finanziamento, con una descrizione critica dei progetti realizzati ed il confronto con quanto accaduto nel periodo precedente all'intervento legislativo, ed integrandola con informazioni qualitative raccolte attraverso interviste agli amministratori locali.

L'analisi dovrà inoltre evidenziare quanto e in che modo gli interventi previsti dalla legge in esame abbiano contribuito ad **incentivare la gestione associata** da parte dei Comuni.

### **I quesiti**

- *quale incidenza hanno avuto i contributi erogati sulle disponibilità di bilancio dei Comuni beneficiari?*
- *gli enti beneficiari dei finanziamenti hanno mostrato significative variazioni nella loro capacità di iniziativa progettuale e nel livello dei servizi offerti?*
- *vi è stato un incremento di casi di gestione associata dei servizi da parte dei Comuni dopo l'entrata in vigore della legge?*

ricerca presso le Amministrazioni locali interessate. Entro un mese dall'avvio delle attività l'IRPET dovrà produrre un progetto di ricerca analitico da sottoporre all'approvazione del committente.

La ricerca dovrà essere conclusa entro il mese di ottobre ed i risultati conseguiti saranno illustrati in un seminario pubblico di presentazione organizzato dal Consiglio regionale.

**Nota (1):** Come indicato nella Tav. 3 (pag.4), l'importo unitario del contributo relativo all'anno 2006 è quello erogato a titolo di anticipo in quanto l'importo definitivo del contributo per ciascun comune sarà determinato in maniera esatta al momento in cui sarà definita la situazione di ulteriori 5 comuni che, pur avendo fatto richiesta del contributo, non hanno ancora avviato la gestione associata delle attività per le quali esso è stato richiesto.