



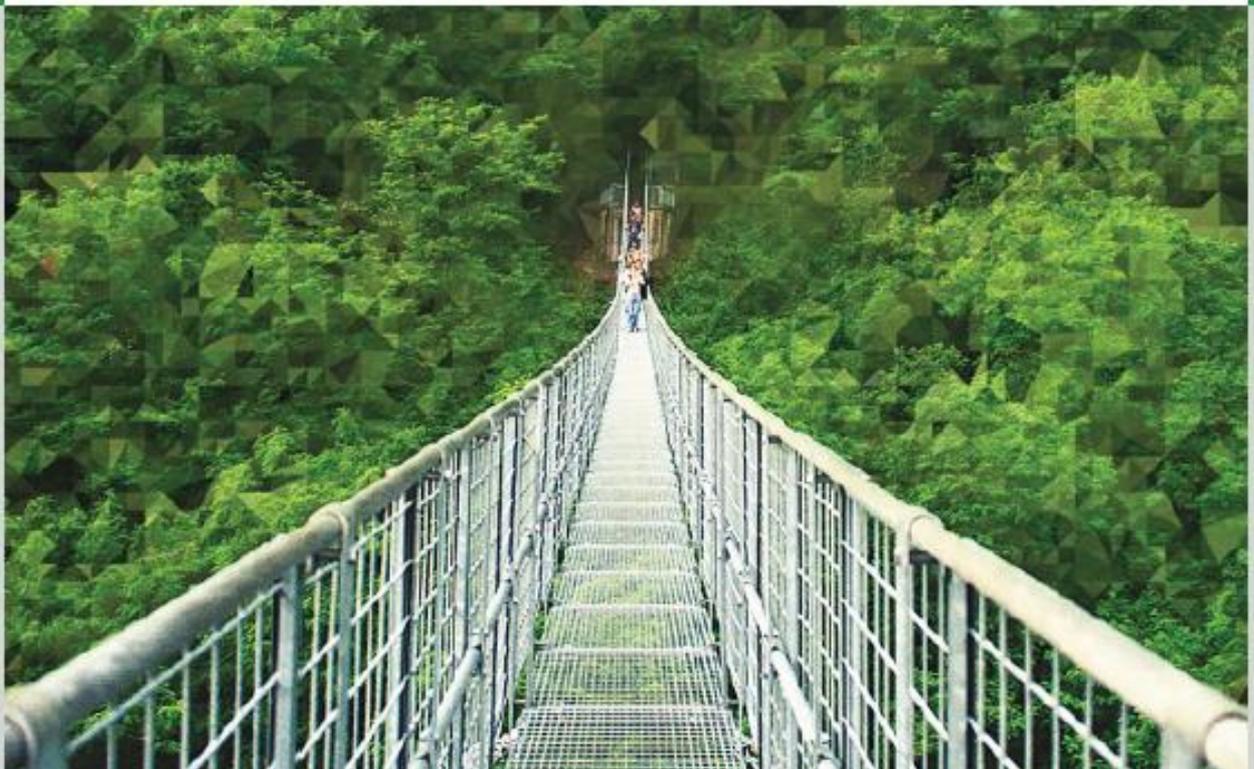
COMUNE DI PITEGLIO



COMUNE DI SAN
MARCELLO PISTOIESE

Studio *di* fattibilità

**I NOSTRI
COMUNI INSIEME**
Il percorso della Fusione



Introduzione

Nel nostro ordinamento giuridico i Comuni sono chiamati a svolgere tradizionalmente due compiti: fornire beni e servizi ai cittadini che scelgono gli amministratori attraverso il voto e partecipano al finanziamento dei servizi ricevuti con il pagamento di tasse e tributi locali, ed esercitare la rappresentanza di una comunità e dell'identità locale di una popolazione, che convive su un medesimo territorio e condivide determinati bisogni e problemi.

I profondi mutamenti economici, sociali e istituzionali che hanno investito il Paese e la nostra Regione negli ultimi anni pongono oggi le Amministrazioni locali di fronte alla necessità di valutare la loro effettiva capacità di svolgere il ruolo loro assegnato. E' una responsabilità cui sono chiamati tutti gli amministratori, ma avvertita con più urgenza nelle piccole realtà comunali, dove la progressiva diminuzione dei finanziamenti e del personale seguita ai pesanti aggiustamenti di finanza pubblica che si sono succeduti negli anni, ha seriamente compromesso la possibilità dei Comuni di erogare servizi qualitativamente adeguati alle richieste dei cittadini. Ed è soprattutto nelle comunità di ridotte dimensioni demografiche che le trasformazioni istituzionali tuttora in corso, quali il progressivo superamento delle province e la riorganizzazione del sistema socio-sanitario della Toscana, spingono a interrogarsi sull'effettiva capacità dei loro rappresentanti di far sentire la loro voce presso livelli territoriali e istituzionali più elevati. In tale contesto, il tema dell'individuazione della scala ottimale nell'organizzazione dei servizi locali e dell'adeguatezza demografica e politica degli attuali confini amministrativi risulta oggi ineludibile: fare le cose insieme e crescere come dimensione amministrativa diviene un'opzione non più irrilevante per le comunità locali.

In Toscana, molti Enti hanno intrapreso un percorso di fusione con un altro Comune confinante della stessa provincia. In otto casi tale processo ha già portato, dal 1 gennaio 2014 e dal 1 gennaio 2015 alla creazione di nuove Amministrazioni. In altri, la possibilità di fondersi è in questi mesi sottoposta ad un vivace dibattito.

Dietro questi processi di aggregazione comunale risiede la volontà di migliorare l'efficienza organizzativa e l'erogazione di beni e servizi da parte dei Comuni, attraverso un'ottimizzazione delle risorse ed il contenimento delle spese.

Occorre inoltre considerare che il Comune di Piteglio rientra nella fascia di enti con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, interessati a più riprese da interventi normativi volti a spingere i comuni verso la gestione associata di un numero crescente di funzioni comunali. In particolare, il Decreto Legge 95/2012 c.d. della "Spending Review"¹ tra le varie disposizioni ha confermato l'obbligo per le Amministrazioni comunali al di sotto dei 5.000 abitanti, o 3.000 se montani, di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali dei Comuni così come stabilite dal D.L. 78/2010. La normativa in materia prevede che l'esercizio associato debba realizzarsi tramite Unione di comuni o convenzione. In entrambi i casi, la dimensione minima per la gestione congiunta delle funzioni non deve essere inferiore a 10.000 abitanti, salvo diverse disposizioni da parte del legislatore regionale. Le scadenze per realizzare questa disposizione sono state prorogate più volte: al momento di stesura del presente studio l'obbligatorietà dell'esercizio associato di tutte le funzioni comunali (art. 4, comma 4 della L. 210/2015) è fissata al 31 dicembre 2016.

L'attuale appartenenza ai medesimi Sistemi Economici Locali e del Lavoro e le possibilità fornite dal nuovo quadro normativo hanno dunque portato i due Enti a valutare con attenzione le opportunità presentate dal mutato contesto, con un particolare riguardo alla fusione tra Comuni.

Partendo da questi presupposti, l'obiettivo di questo studio è quello di creare un quadro conoscitivo supportato dall'elaborazione di dati empirici che riesca a fornire degli strumenti per ponderare la convenienza e le caratteristiche del processo di fusione sia per le Amministrazioni proponenti sia per i

¹ D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 convertito con modifiche dalla Legge n. 135 del 7 agosto 2012.

cittadini coinvolti. Questi ultimi, in particolare, saranno chiamati ad esprimersi in un referendum consultivo.

Verranno quindi analizzate in dettaglio le caratteristiche demografiche, produttive, finanziarie e gestionali dei due Comuni, opportunamente comparate con realtà simili e con i territori dove sono inseriti, per poi avanzare, alla luce dei risultati ottenuti, alcune considerazioni sulle opportunità che una futura fusione potrebbe creare. Nella parte finale del lavoro, vi sarà un tentativo preliminare di simulare la spesa di alcuni fondamentali servizi erogati, nonché i costi del personale e della politica sotto l'ipotesi di un'ipotetica fusione

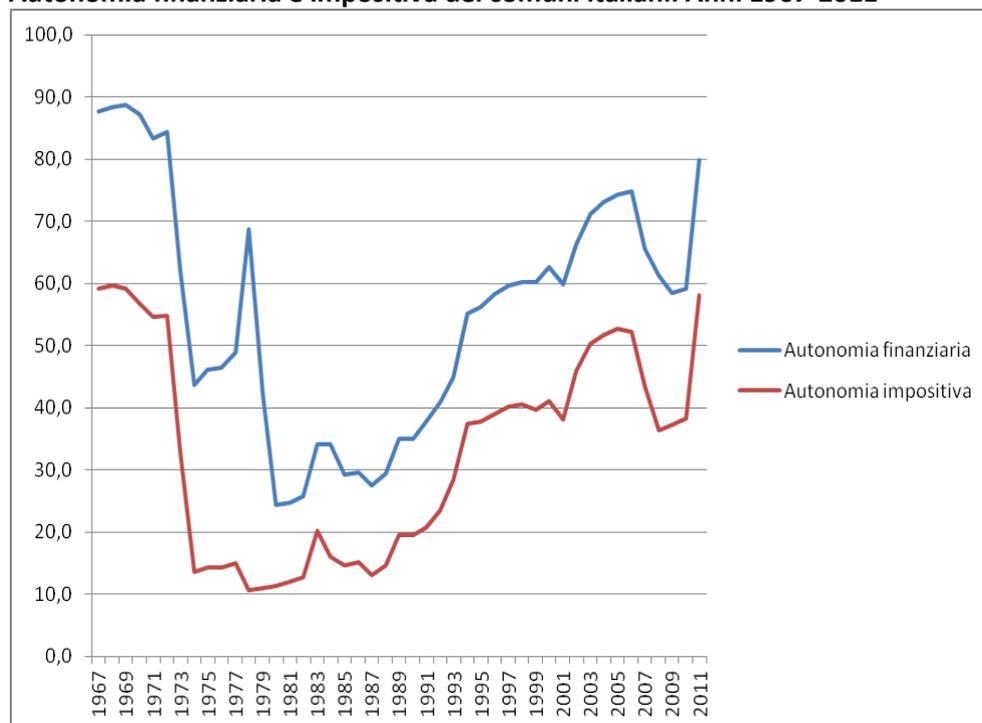
1. Il processo di definizione del nuovo assetto istituzionale dei Comuni

Il tema delle fusioni di comuni si inserisce in uno scenario più ampio di riassetto territoriale che si sviluppa, simultaneamente, su più livelli. Pertanto, riteniamo importante, fornire seppur sinteticamente qui di seguito alcuni elementi relativi al contesto istituzionale.

Negli ultimi decenni, il dibattito politico e gli interventi normativi si sono concentrati, a nostro avviso, da un lato sulla definizione dei rapporti istituzionali e finanziari tra Stato e Autonomie locali e, dall'altro, sulla definizione dei confini amministrativi, attraverso processi di "rescaling", ossia di "ri-territorializzazione". Per quanto riguarda il primo punto, vale la pena ricordare che gli anni novanta e duemila hanno rappresentato un periodo in cui si sono susseguiti una serie di interventi normativi volti ad ampliare il grado di autonomia locale: "Riforma Bassanini"; revisione del Titolo V della Costituzione e Legge Delega sul federalismo fiscale - L. 42/2009. Il nuovo quadro Costituzionale avrebbe dovuto rappresentare la cornice di riferimento per ampliare la capacità di intervento degli enti locali e, attraverso la legge sul federalismo fiscale, avviare il superamento della "finanza derivata" in cui i trasferimenti erariali costituivano la quota più rilevante delle entrate comunali, per cui l'autonomia finanziaria e tributaria delle amministrazioni comunali registrava valori significativamente bassi, come riportato nel successivo grafico.

Grafico

Autonomia finanziaria e impositiva dei comuni italiani. Anni 1967-2011



Fonte: elaborazioni dati Istat

Tuttavia, il processo di riforma, sviluppatosi in forma tutt'altro che lineare, parrebbe essersi interrotto, in particolar modo negli anni della "Spendig Review e lo scenario economico degli ultimi anni ha fortemente inficiato il trasferimento di autonomia fiscale e amministrativa verso gli Enti. Indubbiamente, la congiuntura economico-finanziaria dell'ultimo decennio ha infatti imposto un processo di razionalizzazione della spesa della Pubblica Amministrazione. Nel comparto comunale, i provvedimenti che si sono succeduti a partire dal 2010 hanno puntato sulla diminuzione delle spese c.d. "rigide" (come quella del personale, delle spese legate agli organi politici e amministrativi, delle spese di rappresentanza) tentando inoltre di ridurre il numero di Enti e di recuperare efficienza attraverso l'associazionismo intercomunale. Per avere un quadro sintetico della riduzione di risorse, riportiamo qui di seguito un prospetto della contrazione di trasferimenti erariali per il comparto comunale negli anni 2010-2015.

Tabella

La riduzione di risorse per i comuni italiani e toscani, Anni 2010-2015

Valori correnti in milioni di euro e pro capite

	ITALIA		TOSCANA	
	v.a	pro capite	v.a	pro capite
TOTALE MANOVRA	11.910	204	757	202
di cui Patto e nuova contabilità	3.308	57	165	44
di cui taglio trasferimenti	8.602	147	592	158
"Costi della politica"	118	2	8	2
Taglio D.L. 78/2010	2.500	43	169	45
Taglio D.L. 201/2011	1.450	25	110	29
Taglio D.L. 95/2012	2.600	45	161	43
Taglio da revisione IMU D	171	3	10	3
Taglio D.L. 66/2014	563	10	38	10
Taglio L. Stabilità 2015	1.200	21	96	26
Variazione perequativa (20%FSC)	0	0	11,9	3,2

Fonte: IFEL

Per quanto riguarda, invece il processo di riteritorializzazione, assistiamo ad una ridefinizione livelli di governo, attraverso:

- 1- L'istituzione delle Città metropolitane
- 2- Il superamento delle Province
- 3- Il superamento della frammentazione comunale, attraverso l'associazionismo intercomunale e le fusioni di comuni.

Focalizzeremo la nostra attenzione, in questo studio di fattibilità, sull'ultimo punto, sebbene riteniamo importante aver tratteggiato lo scenario in cui tale questione si inserisce.

La normativa in materia di piccoli comuni, attraverso l'associazionismo comunale e le fusioni di comuni, rappresenta la risposta ad una problematica: la ricerca della dimensione territoriale adeguata per l'erogazione delle funzioni e servizi di competenza comunale. Tale ricerca può essere ricondotta, in primo luogo, all'esigenza di rispondere alla necessità di rendere efficiente la pubblica amministrazione. Ma non solo. Esiste il problema dell'omogeneità nella distribuzione dei servizi pubblici locali sul territorio. Gli studi in materia, per i comuni toscani hanno dimostrato che la dimensione demografica, seppure non possa essere considerata tout cour un fattore di criticità (esistono piccoli comuni ad elevato livello di benessere) rappresenta un elemento centrale nella variabilità dell'offerta di servizi. L'analisi della spesa corrente dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, infatti, mette in evidenza, da un lato, la presenza di una spesa pro capite più elevata rispetto comuni medio-grandi, dall'altro, osservando la composizione per categoria della spesa, emerge un'incidenza maggiore della spesa per funzioni di amministrazione generale e

per la gestione del territorio. Allo stesso tempo, la spesa corrente pro capite, nei piccoli comuni, è assorbita per lo più dai servizi indispensabili, piuttosto che quelli a domanda individuale. In altre parole, il bilancio dei comuni di piccole dimensioni è assorbito per lo più dalle spese di amministrazione generale e, date le soglie tecnologie minime produttive, non tutti i comuni sono in grado di erogare servizi a domanda individuale (asili nido, case di riposo per anziani, mense, impianti sportivi etc.). A ciò si aggiunga, in termini di impoverimento dei piccoli comuni, altri fattori: demografici, riscontrabili nella una maggiore incidenza di popolazione anziana, morfologici, per la presenza di territori montani, e socio-economici, dato l'alto tasso di pendolarismo per motivi di studio e lavoro. La ricerca della dimensione territoriale adeguata risponde quindi anche all'esigenza di assicurare una maggiore equità sul territorio nella distribuzione di servizi pubblici locali.

Il tema del dimensionamento dei piccoli comuni può essere affrontato dalle amministrazioni locali attraverso due scelte :

1. Associazionismo intercomunale mediante Unione e/o convenzione
2. Fusioni di comuni.

Evidentemente, le due strade non si escludono perché i comuni nati da fusione hanno piena autonomia e facoltà di proseguire o intraprendere ulteriori percorsi associativi.

In materia di associazionismo, il legislatore nazionale con le manovre finanziarie delle estati 2010/2011 ha sancito il passaggio dalla volontarietà all'obbligatorietà per piccoli comuni di gestire in forma associata, tramite unione di comuni o convenzione, tutte le funzioni fondamentali (art. 14, DI 78/10). Al momento in cui si scrive, salvo ulteriori interventi normativi, i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti o 3.000 se appartenenti a comunità montana dovranno gestire in forma associata entro il 31 dicembre 2016 circa il 90% della propria attività amministrativa. Tuttavia, le norme contenute nella Legge Delrio (L. 56/14) rappresentano, come si vedrà, un primo tentativo di affrontare i nodi e le criticità emersi in questi anni in materia di gestioni associate.

La Toscana, rispetto alle altre regioni italiane, com'è noto, non si caratterizza per un'elevata incidenza di comuni di piccola dimensione, come riportato nella successiva tabella, per cui i comuni toscani obbligati, ad oggi, sono circa il 35% del totale (98 comuni su 279).

Tabella

Incidenza dei piccoli comuni, popolazione 2015 . Valori assoluti e percentuali

Classe di ampiezza demografica	Toscana		Italia	
	v.a.	%	v.a.	%
0-1.999	57	20%	3.529	44%
2.000-4.999	69	25%	2106	26%
5.000-9.999	62	22%	1186	15%
10.000-19.999	51	18%	712	9%
20.000-59.999	29	10%	416	5%
>=60.000	11	4%	105	1%
Totale	279	100%	8.054	100%

Fonte: elaborazioni dati Istat

Inoltre, la Regione Toscana ha da tempo sviluppato una politica a favore delle gestioni associate, incentivando e monitorando attività e servizi intercomunali. A partire dal 2011, infatti, anticipando per diversi aspetti il legislatore nazionale, la Regione ha scelto di puntare sulle unioni di comuni. In primo luogo, con la finanziaria del 2010 (art.112, comma 1 L.r. 65/2010) sono stati sospesi i contributi in favore di

comuni che adoperavano la forma associata della convenzione, incentivando unicamente le unioni di comuni. Inoltre, con legge regionale 68/2011, concernente “Norme sul sistema delle autonomie locali”, il legislatore regionale ha disciplinato tale forma associativa come canale preferenziale per il superamento delle comunità montane e per l'adempimento dei comuni obbligati ad associare le funzioni fondamentali.

Tuttavia l'associazionismo intercomunale, in regime di obbligatorietà per i piccoli comuni che avrebbe dovuto portare al commissariamento dei comuni inadempimenti, ha fatto emergere una serie di criticità, evidenziate dalle amministrazioni locali. Riportiamo qui di seguito, un prospetto sintetico delle principali questioni emerse dal monitoraggio, condotto da Anci Toscana, dell'associazionismo obbligatorio in Toscana:

- Presenza di “comuni isola”; vale a dire comuni obbligati che confinano unicamente con comuni non obbligati per i quali l'avvio delle gestioni associate dipende anche dalla volontà e dalla sensibilità politica del comune limitrofo non soggetto ad alcuna norma cogente. In questi casi, probabilmente, anche la presenza di un commissario prefettizio non risolverebbe le difficoltà riscontrate dagli amministratori.
- Indivisibilità delle funzioni fondamentali; si riscontra una difficoltà da parte dei comuni ad associare le funzioni più rilevanti relative all'amministrazione generale e alla pianificazione territoriale (di cui alla lettera a e lettera d dell'elenco esplicitato all'art. 14, comma 27 DL 78/10) che si compongono di singole attività e servizi (ad es: gestione del personale, servizi finanziari, ufficio tecnico, segreteria, etc.). La normativa prevede l'obbligo di associare l'intera funzione fondamentale, mentre dal monitoraggio effettuato emergerebbe la necessità di riconoscere la gradualità dei percorsi associativi.
- Quadro normativo: le numerose proroghe delle scadenze previste dalla normativa hanno probabilmente contribuito alla formazione di un clima di “attendismo” da parte degli amministratori, i quali prevedono una revisione complessiva della materia. A tale proposito, segnaliamo che nei mesi intercorsi tra le ultime scadenze lo scenario associativo non è migliorato; in alcuni casi, infatti, l'ultima proroga ha determinato una revoca delle convenzioni precedentemente avviate. Inoltre, molti enti hanno evidenziato che la strutturazione di un nuovo ente locale, l'Unione di comuni, determinava un sovraccarico di adempimenti per il personale (duplicazione degli atti), pertanto si ritiene necessaria una semplificazione.

Alla luce delle difficoltà soprariportate riscontrate su tutto il territorio nazionale, in ultimo, il Milleproroghe (DL 192/14, art. 4, comma 6-bis) ha nuovamente posticipato il termine dell'esercizio associato, rinviandolo al 31 dicembre 2016. Mentre, l'ANCI ha proposto di utilizzare i primi mesi del 2016 per aprire un confronto con il Governo nell'ottica di riformare la materia e prevedere l'obbligatorietà per tutti i comuni, (indipendentemente dalla dimensione demografica e all'interno di ambiti territoriali definiti localmente) ad associare tre funzioni fondamentali a scelta.

1.2 Le forme di partecipazione

In materia di piccoli comuni e associazionismo intercomunale, come si è detto, è intervenuto il legislatore con la recente Legge Delrio 56/14. Sostanzialmente, tale intervento normativo si è posto l'obiettivo di semplificare i percorsi aggregativi e di rafforzare gli spazi di partecipazione dei cittadini.

Per quanto riguarda le unioni di comuni, il legislatore ha ritenuto opportuno riconoscere alle amministrazioni comunali l'autonomia di definire il numero di consiglieri (art. 1, comma 105 L. 56/14), precedentemente determinati sulla base della soglia dimensionale dell'unione (art. 32, comma 3 Tuel), riconoscendo quindi la possibilità di allargare la partecipazione all'unione ad un numero più ampio di consiglieri comunali. Inoltre, per semplificare l'iter decisionale in fase di revisione degli statuti delle unioni, con le recenti disposizioni si prevede che in fase di prima istituzione lo statuto debba essere approvato dai consigli comunali, mentre le successive modifiche possano essere approvate unicamente dal consiglio dell'unione. Infine, sempre in materia di associazionismo intercomunale, le recenti disposizioni contenute nella Legge Delrio intervengono, come si è detto, per semplificare la normativa in materia al fine di chiarire alcune questioni amministrative e gestionali, quali: l'attribuzione al presidente dell'unione di funzioni in

materia di polizia municipale (di cui all'art. 2 L. 65/86), l'attribuzione delle funzioni di responsabile dell'anticorruzione e per la trasparenza a funzionari (dell'unione o dei comuni) nominati dal presidente, l'individuazione del segretario dell'unione nell'ambito dei segretari generali dei comuni appartenenti all'unione. Infine, si interviene in materia di personale, riconoscendo che le risorse destinate dal comune a finanziare il salario accessorio ("istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale") debbano confluire all'unione per il personale trasferito dai comuni.

Per quanto riguarda invece il tema delle fusioni di comuni, La legge Delrio ha potenziato l'aspetto della rappresentanza e della partecipazione nei processi di fusione prevedendo, in sintesi, la possibilità di :

- Approvare lo Statuto, con testo conforme in tutti i consigli comunali, durante il processo di fusione;
- Prevedere nello statuto "adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi" per le comunità dei comuni oggetto della fusione.

La legge Delrio ha riconosciuto pienamente l'autonomia statutaria comunale modificando l'art. 15 del TUEL, che nel testo precedente attribuiva alla Regione tale competenza: "La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi." Tuttavia, è stato messo in evidenza dalla dottrina che la sopracitata disposizione avrebbe leso l'autonomia statutaria di cui all'art. 6, comma 2 del TUEL, secondo cui nello Statuto, approvato dal Consiglio Comunale, occorre disciplinare "le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipatone popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico."

Pertanto, l'attuale normativa prevede la possibilità per le amministrazioni comunali originarie di discutere e definire le adeguate forme di partecipazione decentramento dei servizi , in fase di approvazione dello statuto del nuovo comune. Ciò consente di aprire un processo decisionale partecipato nei territori sulla strutturazione del nuovo comune.

In particolare, le amministrazioni comunali possono prevedere nel nuovo statuto l'istituzione dei municipi di cui all'art.16 del TUEL, definendone:

- Sede dei municipi
- Modalità e criteri di elezione e composizione degli organi municipali
- Rapporto tra organi comunali e municipali
- Ambiti di consultazione e modalità di partecipazione ai processi decisionali

La disposizione normativa che introduce nel nostro ordinamento i municipi risulta piuttosto "scarna", prevedendo un certo margine di autonomia comunale nella sua strutturazione. Ciò richiede uno "sforzo" in fase di definizione, ma al contempo rappresenta un'opportunità per sperimentare modelli territoriali innovativi:

Art. 16

"Articolo 16 Municipi 1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o piu' comuni contigui lo statuto comunale puo' prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunita' di origine o di alcune di esse. 2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.”

La recente dottrina giuridica in materia, riconoscendone il carattere innovativo e sperimentale di tale istituto, conviene nell’attribuirgli le seguenti funzioni : Funzione consultiva, Funzione di controllo, Attività di impulso e di proposta nei confronti degli organi di governo comunali e di Erogazione dei “servizi di base”².

Pertanto, in fase di strutturazione dei municipi, occorrerà stabilire un adeguato equilibrio tra le esigenze di decentramento dei servizi e di partecipazione delle comunità, e l’esigenza, espressa nel referendum consultivo, di istituire un comune unico.

1.3 Le fusioni in Toscana

In Toscana, il fenomeno delle fusioni ha conosciuto negli ultimi anni un rapido sviluppo ed il quadro è in continua evoluzione. Ad oggi (gennaio 2016), 8 comuni sono nati da fusione e complessivamente sono più di 60 i comuni in cui si discute (o si è discusso) di comune unico.

Entrando nel dettaglio, si contano 17 i casi in cui le ipotesi di fusione sono già state sottoposte a referendum consultivo: Casentino (maggio 2012); Isola d'Elba, Fignine-Incisa, Castelfranco Piandiscò, Fabbriche di Vergemoli (aprile 2013), San Niccolò Montemignaio (giugno 2013), Borgo a Mozzano - Pescaglia, Pratovecchio - Stia, Capannoli - Palaia - Peccioli, Aulla - Podenzana, Crespina - Lorenzana, Villafranca in Lunigiana - Bagnone, Casciana Terme - Lari, Campiglia Marittima - Suvereto, San Piero a Sieve - Scarperia (ottobre 2013) Sillano-Giuncugnano (ottobre 2014) Abetone Cutigliano (novembre 2015). Dei 17 processi di fusione sopracitati, in 8 casi la popolazione consultata ha espresso in maggioranza un voto favorevole, per cui sono stati istituiti i seguenti comuni unici:

- 1- Figline-Incisa (FI)
- 2- Castelfranco Piandiscò (AR)
- 3-Fabbriche di Vergemoli (LU)
- 4- Scarperia e San Piero a Sieve (FI)
- 5- Crespina Lorenzana (PI)
- 6- Casciana Terme Lari (PI)
- 7- Pratovecchio Stia (AR)
- 8- Sillano Giuncugnano (LU)

Mentre, in 8 casi l'esito è stato negativo: Casentino, Isola d'Elba, San Niccolò- Montemignaio, Villafranca-Bagnone, Aulla-Podenzana, Capannoli-Palaia-Peccioli, Campiglia Marittima-Suvereto, Borgo a Mozzano-Pescaglia. In ultimo, si è svolto il referendum per la fusione di Abetone e Cutigliano, il 29 e 30 novembre 2015, con esito contrastante. Tuttavia, il Consiglio regionale ha recentemente deciso di procedere alla fusione dei due comuni sopracitati poiché, nel caso specifico, i cittadini favorevoli alla fusione rappresentavano complessivamente la netta maggioranza (74,7%).

Al momento in cui si scrive, sono stati calendarizzati i referendum di Castellina Marittima- Riparbella, San. Marcello – Piteglio, Montalcino - San Giovanni d’Asso Capolona-Castiglione Fibocchi (7 e 8 maggio 2016). Infine, registriamo una serie di ipotesi di fusioni, di cui alcune sono state discusse a livello politico ma non sono mai approdate al passaggio referendario (Gaiole in Chianti- Radda in Chianti; Cantagallo- Vaiano-

² Per approfondimenti si rimanda a: C. Ricciardi (2015), G. Campana (2012), L. Antonini e E. Vigato (2013).

Vernio; Arcidosso- Castel del Piano; Gambassi Terme – Montaione; Montagna Pistoiese), altre sono attualmente in fase di discussione: Castel Focognano - Talla; Piazza al Serchio - San Romano in Garfagnana; Casentino La Verna (Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo) Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa (FI).

Questo scenario rappresenta una significativa eccezione nel panorama nazionale, dove per lungo tempo le fusioni non sono certo state all'ordine del giorno, basti pensare che dal 1995 al 2011 si contano soltanto 9 casi di fusioni su tutto il territorio nazionale, tutte collocate nell'Italia settentrionale.

Le ragioni di questa specificità toscana, probabilmente sono da ricercare in due ordini di questioni. In primo luogo, tale "spinta" verso le fusioni è stata possibile per la tradizione di associazionismo intercomunale presente sul territorio. Inoltre, "l'accelerazione" delle fusioni toscane degli due anni può ricondursi all'attenzione che la Regione ha posto sul tema. Al fine di consolidare e sviluppare i processi aggregativi dei comuni, la Regione Toscana ha disciplinato tutto l'arco del processo di fusione: dai processi partecipativi pre-referendari di attivazione volontaria (L.r. 69/2007 e l'attuale L. 46/13), alla consultazione popolare tramite referendum consultivo (L.r. 62/2007 e successive modificazioni) al procedimento per l'istituzione di un nuovo comune per fusione di due o più comuni fino al sistema di incentivi in favore delle fusioni (L.r. 68/2011).

La disciplina regionale per l'istituzione di nuovi comuni (per la fusione di comuni esistenti o per la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali), ai sensi dell'articolo 133, secondo comma della Costituzione, è contenuta nel Titolo V della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 e succ. mod. (articoli da 58 a 67). Inoltre, sullo specifico aspetto delle fusioni è intervenuta la legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 e succ. mod. con lo scopo di contribuire *"consolidare e sviluppare i processi aggregativi dei comuni"*.

Il procedimento che istituzionalizza l'iter decisionale per la fusione di comuni è così articolato: la proposta di legge di istituzione del nuovo comune unico viene sottoposta alla consultazione popolare tramite referendum consultivo, mentre l'approvazione definitiva è di competenza del Consiglio regionale. Tuttavia, si tratta di un "procedimento speciale rinforzato" poiché si prevede la partecipazione di soggetti esterni (consigli comunali e popolazione dei comuni interessati). I consigli comunali sono coinvolti, anche qui in via consultiva, qualora la proposta di legge di istituzione di nuovo comune sia stata avanzata da componenti del consiglio regionale. Il legislatore regionale è intervenuto, con L.r. 30/13, per rafforzare il ruolo dei consigli comunali ed evitare che essi siano "scavalcati" dal livello regionale su una proposta di fusione che riguarda scelte radicali per le loro amministrazioni. Infatti, nel caso in cui tale proposta sia di iniziativa consiliare, la commissione del Consiglio regionale competente, richiede il parere sulla stessa ai consigli comunali interessati che lo esprimono entro trenta giorni dalla richiesta. *"Decorso inutilmente il termine per l'espressione dei pareri, la commissione procede ugualmente agli adempimenti di cui al comma 1" ossia "predispone per il Consiglio regionale la proposta di deliberazione di svolgimento del referendum, ovvero esprime il parere referente contrario sulla proposta di legge"* (art. 59, comma 1 e 1 bis L.r. 62/07). I pareri dei consigli comunali coinvolti sono quindi necessari nel procedimento per l'indizione del referendum sull'ipotesi di fusione, ma non vincolanti per il Consiglio regionale. Inoltre, si parla di "procedimento speciale rinforzato" perché la Regione Toscana, coerentemente con quanto disposto dall'art. 133 della Costituzione e dall'interpretazione dominante in letteratura e giurisprudenza circa le modalità di coinvolgimento della popolazione, ha disciplinato tale passaggio referendario, anch'esso necessario ma non vincolante per l'approvazione della legge di istituzione di nuovo comune. Il referendum, di cui all'art. 61 e seguenti, ha carattere consultivo, non produce alcun effetto giuridico sul procedimento e non prevede alcun quorum partecipativo. Da segnalare che è previsto un elettorato più ampio di quello previsto per le elezioni degli organi comunali, in quanto la partecipazione a tale consultazione è estesa ai cittadini stranieri e agli apolidi in possesso dei requisiti di cui al c. 1 lett. C) dell'art. 45 della L.R. 62/2007 (ossia residenza in

Toscana da un quinquennio e permesso di soggiorno)³. Conclusa la fase referendaria, il presidente del consiglio regionale convoca il Consiglio stesso per le decisioni finali sulla proposta di legge. Gli esiti del referendum hanno unicamente carattere politico, tuttavia, fino ad oggi, la Regione si è astenuta dal convertire in legge la proposta di comune unico nei casi in cui l'esito dei referendum è stato complessivamente negativo.

Per ciò che concerne i contributi regionali alle fusioni di comuni, la L.r. 68/11 prevede che sia concesso per cinque anni un importo pari a 250.000 euro annui per ciascun comune originario, nel caso in cui le risorse stanziare non fossero sufficienti tale contributo è ridotto proporzionalmente (art. 64 L.r. 68/11 e successive modificazioni). Inoltre, si prevede un aumento del 30-60% di tale contributo nel caso in cui la popolazione del comune unico raggiunga un totale di 10-15 mila abitanti. Al contrario, si prevede una dimezzamento delle risorse nel caso in cui il comune nato da fusione non superi il limite stabilito dalla normativa relativa all'associazionismo obbligatorio, a partire dal 30 giugno 2016.

Infine, la Regione Toscana, in applicazione della Legge Delrio, ha previsto che il nuovo comune unico con popolazione inferiore a 5.000 (o 3.000 se montano), sia esonerato dall'obbligo di associazionismo per due mandati elettorali (art. 62, comma 4 bis L.r. 68/11).

Per un prospetto sintetico dell'iter per il processo di fusione e degli incentivi nazionali e regionali, si rimanda all'appendice normativa di questo testo.

³ 1) residenza in un comune della Regione da almeno cinque anni antecedenti alla data della consultazione referendaria; 2) titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati, e in corso di validità, a norma del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) da ultimo modificato dal decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Le caratteristiche del territorio di riferimento

2.1 Cenni storici

La Montagna Pistoiese, per la sua collocazione a cavallo tra la pianura fiorentina e la Pianura Padana, ha avuto da sempre un ruolo strategico fondamentale per il controllo dei confini settentrionali della Toscana. A partire dal sec. XIII, con il consolidarsi della civiltà comunale, la Montagna risulta organizzata in piccoli comuni (San Marcello, Cutigliano, Gavinana, Lizzano, Piteglio, Popiglio) che erano retti da Podestà nominati dal Comune di Pistoia. Pistoia si assicurava così la gestione diretta di questa area di confine. Tuttavia, nei primi decenni del 1300 il territorio è sconvolto dalle guerre: tra Fiorentini (Guelfi di parte nera) e Pistoiesi (Guelfi di parte Bianca) che soccombono a Firenze (1306); i bianchi sconfitti si rifugiano in Montagna; nel 1321 il signore Lucchese Castruccio degli Antelminelli, o Castracani, dalla Montagna conduce attacchi contro Pistoia, di cui diviene Signore nel 1324. Le complesse lotte per il potere fanno sì che sulla Montagna si concentrino gruppi di fazioni rivali, e che si sviluppi ancora di più il fenomeno del banditismo, piaga endemica dei luoghi di transito di uomini e merci.

Per porre rimedio a questa situazione di grande ingovernabilità del territorio montano, nel 1329-30 Pistoia decide di inviare nella Montagna Alta un Capitano con poteri speciali, che doveva porre freno alla lunga serie di ribellioni, ruberie e disordini e riportare l'ordine nella gestione dei valichi appenninici, per riallacciare i traffici commerciali con Modena e Bologna.

Dal 1366 questa figura del Capitano della Montagna assume ancora maggiore importanza, in quanto i Potestà dei singoli comuni di San Marcello, Mammiano, Lancisa e Spignana, Cutigliano, Gavinana, Lizzano, Popiglio e Piteglio vengono esautorati e il Capitano diventa l'unica autorità politica, militare e giudiziaria di tutta la Montagna Alta di Pistoia. Nel 1373 la nomina del Capitano passa a Firenze, poichè i Fiorentini temevano una invasione a nord da parte dei Visconti e non si fidavano a lasciare i confini in mano ai Pistoiesi. Da allora, cioè dal 1373 fino al 1772 i Capitani della Montagna furono scelti fra le principali famiglie fiorentine. Ai primi comuni sopra citati si aggiungono, nei primi decenni del Quattrocento, Crespole, Calamecca e Lanciole e nel Cinquecento Sambuca, a formare così un ampio territorio montano, uniformemente governato dal Capitano della Montagna. I comuni conservano i propri statuti, i loro rettori erano chiamati Vicari e formavano il Consiglio Generale del Capitanato; dopo un primo periodo in cui la sede del Capitanato si alterna fra Cutigliano e San Marcello, quest'ultimo diviene la sede definitiva del Capitano. Tale assetto istituzionale rimane attivo fino al 1808, quando la Toscana viene annessa all'Impero Napoleonico e il territorio è nuovamente suddiviso in Comunità: San Marcello, Cutigliano, Piteglio (che subentra a Popiglio nel 1812) e Sambuca. Con l'unità d'Italia e la conseguente unificazione amministrativa, tali comunità nel 1865 divengono Comuni, gli stessi enti che sono arrivati inalterati ai giorni nostri, tranne il Comune di Cutigliano, che nel 1936 perde una parte di territorio, confluita (insieme con altra porzione appartenente al Comune di Fiumalbo) nel Comune di Abetone, istituito con Regio Decreto n. 1297 del 14 giugno 1936.

2.2 La popolazione e la sua dinamica

L'analisi dei territori comunali non può che partire dalle caratteristiche della popolazione che abita e vive quei territori. Pertanto, qui di seguito riportiamo alcuni indicatori demografici, verificandone la dinamica della popolazione residente nel tempo, la struttura per età, il ricambio generazionale e l'incidenza della popolazione straniera. In questo modo, sarà possibile evidenziare i processi storici e le tendenze in atto per avanzare alcune ipotesi sul grado di attrattività dei due comuni ai fini residenziali e sui possibili scenari futuri.

Se raffiguriamo i comuni toscani per fascia demografica, come riportato nella grafica sottostante, emerge che Piteglio appartiene alla prima fascia con una popolazione pari a 1.714 residenti, mentre San Marcello appartiene alla terza fascia con un numero di cittadini pari a 6.499.

Figura
Comuni toscani per fascia demografica. Anno 2015
In evidenza Piteglio e San Marcello

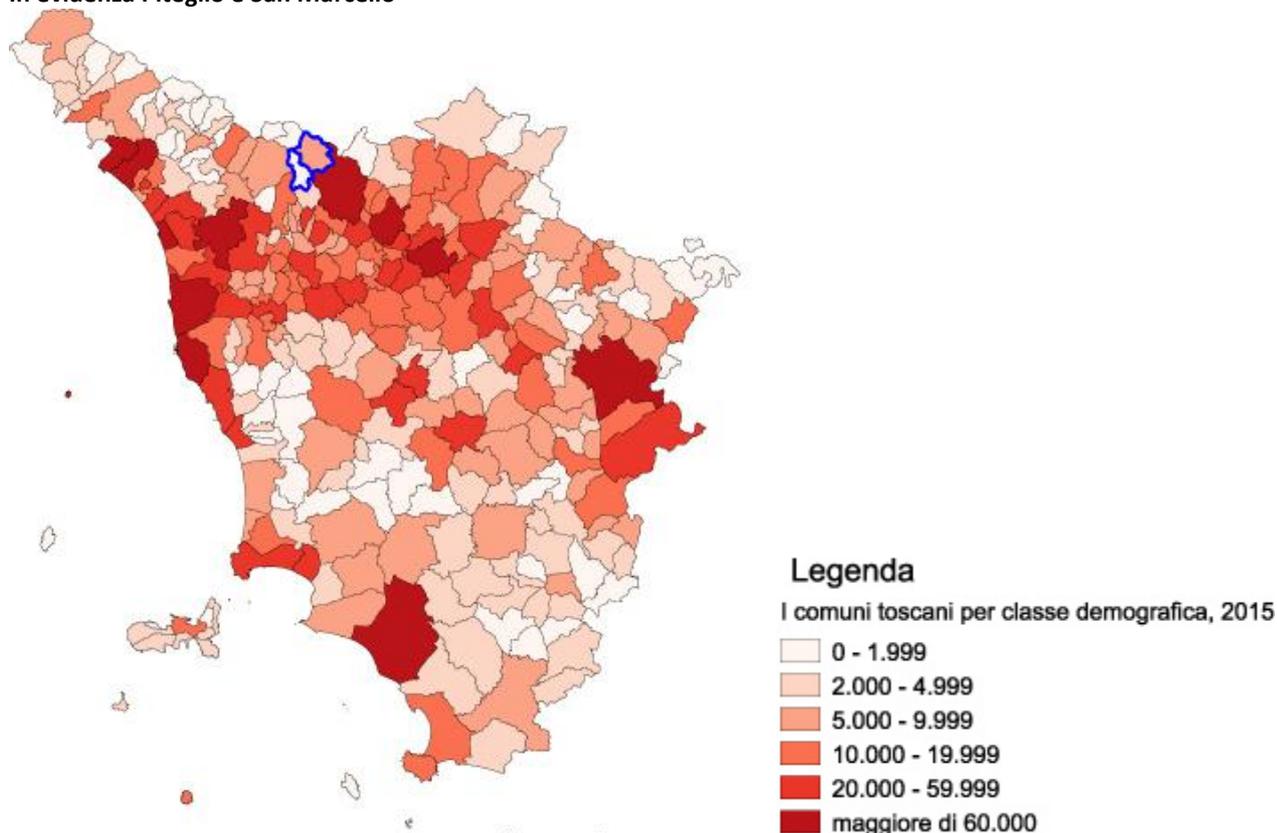


Tabella
Popolazione residente al 1° gennaio 2015, superficie e Densità abitativa.

COMUNE	Popolazione	Superficie totale (Km ²)	Densità abitativa (abitanti per Km ²)
Piteglio	1.714	49,3	34,7
Sambuca Pistoiese	1.673	77,2	21,7
San Marcello Pistoiese	6.499	85,6	75,9
Abetone	648	31,0	20,9
Cutigliano	1.522	43,9	34,6

Fonte: elaborazioni dati Istat

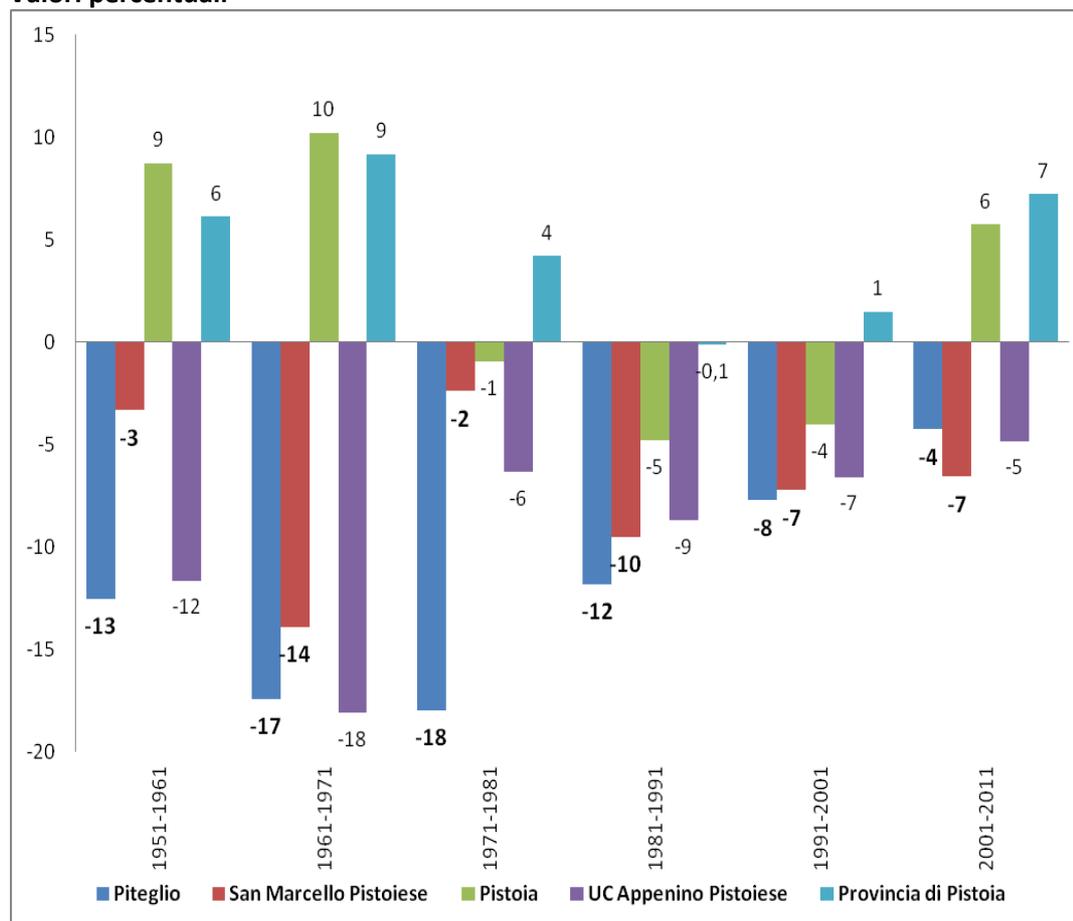
Analizzando la dinamica demografica del territorio pistoiese degli ultimi sessanta anni (1951-2011), si trova conferma della ciclicità dei processi di urbanizzazione. In particolare, il primo ventennio dal 1951 al 1971 si caratterizza come una fase di urbanizzazione, ossia di “crescita accentrata”, che comporta parallelamente uno spopolamento delle aree periferiche e interne verso le città capoluogo. Sono questi, infatti, gli anni post-bellici del “boom economico”, in cui le città costituiscono poli attrattivi per le migrazioni interne al territorio nazionale. Come riportato nel seguente grafico,

nei primi due decenni infatti, il comune di Pistoia registra valori in crescita (+9% e +10%) mentre Piteglio e San Marcello, così come tutti i comuni dell'Unione dei comuni montani Appennino Pistoiese, presentano valori negativi, per cui la popolazione residente decresce. Infatti, complessivamente i territori comunali dell'attuale Unione di comuni, registra -12% nel periodo 1951-1961 e -18% nel successivo decennio (1961-1971). L'inversione di tendenza avviene a partire dagli anni Settanta, in cui si rileva una dinamica demografica positiva nelle aree periferiche, le cosiddette "cinture" urbane, mentre le città decrescono, come accade al Comune di Pistoia che presenta valori negativi fino alla fine degli anni Novanta. Per gli anni 1981-2001, infatti, si parla di "diffusione territoriale delle città", in cui le cinture urbane crescono più delle aree centrali, poiché migliora la viabilità e la mobilità giornaliera ed aumenta la sensibilità al benessere abitativo (qualità edilizia e di contesto). Tuttavia, i due comuni oggetto di questo studio, non facendo parte della cintura pistoiese, continuano a registrare valori negativi anche se inferiori rispetto al primo ventennio.

Grafico

Variatione della popolazione censuaria. Anni 1951-2011

Valori percentuali



Fonte: elaborazioni dati Istat

Nel periodo 2001-2011, infatti Piteglio registra una variazione percentuale negativa pari a -4% e San Marcello pari a -7%, mentre il capoluogo riporta nuovamente un valore positivo +6%. Questo graduale miglioramento della variazione demografica, come si vedrà nel dettaglio più avanti, è dovuta anche all'aumentare dell'incidenza della popolazione straniera.

In ogni caso, se visualizziamo la variazione della popolazione censuaria nell'intero arco 1951-2011, in termini percentuali, si può verificare una riduzione degli abitanti pari a 54% nel Comune di Piteglio e del 36% nel Comune di San Marcello.

Tabella

Variatione della popolazione censuaria. Differenza anni 1951-2011 Valori assoluti e percentuali

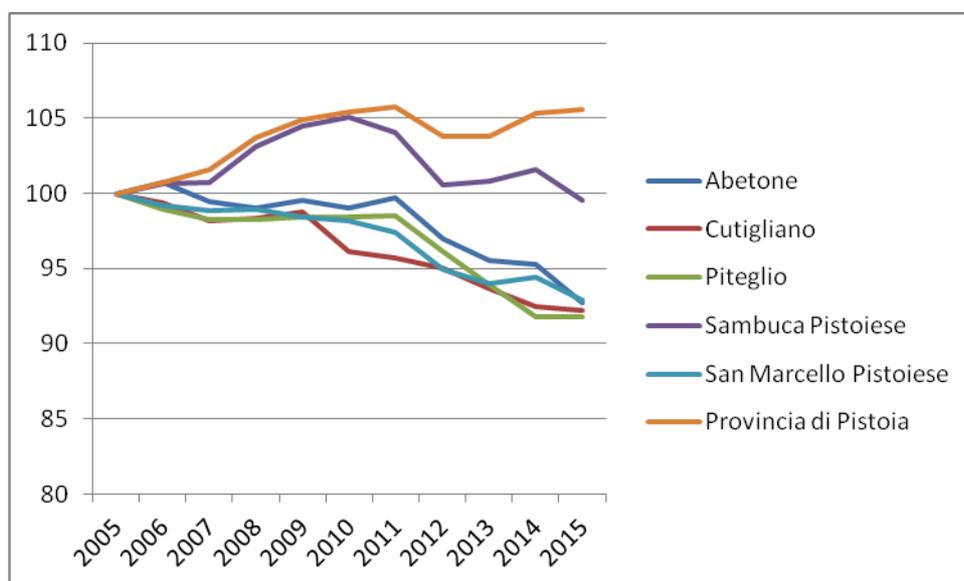
	Valori assoluti	Variatione percentuale
Piteglio	-2.097	-53,9
San Marcello Pistoiese	-3.802	-36,3
Pistoia	11.318	14,6
UC Appennino Pistoiese	-10.154	-45,0
Provincia di Pistoia	68.284	31,1

Fonte: elaborazioni dati Istat

Entrando nel dettaglio della dinamica più recente ed in particolare dell'ultimo decennio, emerge l'andamento negativo della popolazione residente rispetto al 2005, utilizzato come anno base. Sebbene tutti i comuni montani registrino un trend decrescente, si può notare dal grafico sottostante che il Comune di Sambuca Pistoiese e San Marcello Pistoiese presentano un tasso di decrescita meno negativo rispetto ai comuni dell'Unione dell'Appennino Pistoiese, mentre complessivamente il territorio provinciale presenta un tasso di crescita positivo.

Grafico

Dinamica recente della popolazione. Anni 2005-2015 Valori Indice (anno base = 2005)



Fonte: elaborazioni dati Istat

Per approfondire le ragioni dell'andamento demografico sopradescritto, occorre analizzare alcuni indicatori sulla natalità e sulla migrazione dei territori comunali. La popolazione residente, infatti, dipende dalle dinamiche riproduttive e migratorie: essa può crescere o diminuire in base alla natalità e mortalità dei suoi abitanti, ma anche in base all'iscrizione all'anagrafe di nuovi cittadini o alla cancellazione di residenti che si spostano altrove.

Per quanto riguarda il saldo naturale che esprime la differenza tra i nati e deceduti dell'anno di riferimento, in entrambi i comuni le nascite sono inferiori al numero di decessi, poichè il saldo esprime un valore negativo. Al contrario, osservando i saldi migratori che mettono in luce la differenza tra chi si iscrive e chi si

cancella all'anagrafe comunale, emergono dati tendenzialmente positivi; per cui le amministrazioni comunali in questi anni hanno attratto popolazione da fuori. Tuttavia, osservando il saldo totale che tiene conto simultaneamente della componente naturale e migratoria, si può evincere che entrambi i comuni, in linea con quanto avviene nel territorio della montagna pistoiese, non riescono a compensare la dinamica negativa naturale con quella migratoria, poiché i saldi restano complessivamente negativi.

Tabella

Saldo naturale e migratorio dei comuni di Piteglio e San Marcello. Anni 2010-2014

Valori unitari

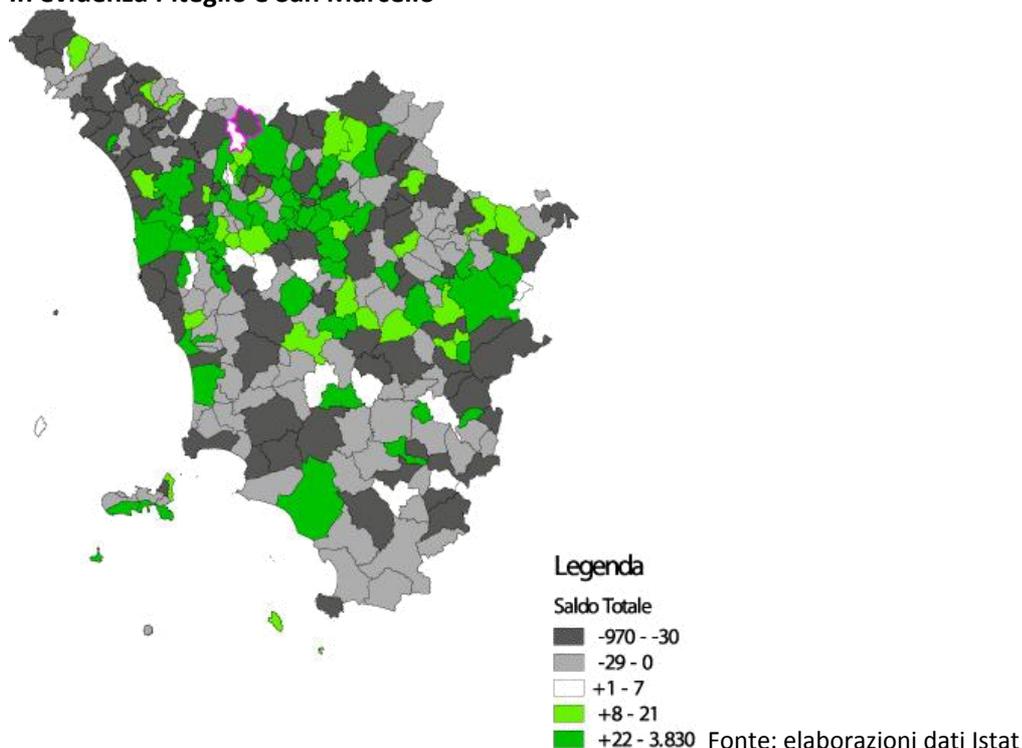
	2010	2011	2012	2013	2014	Periodo 2010-2014
Saldo Naturale Piteglio	-4	-7	-24	-38	-21	-94
Saldo Naturale San Marcello	-83	-22	-102	-79	-85	-371
Saldo Naturale UC Appennino Pt	-112	-33	-173	-134	-139	-591
Saldo Naturale Provincia di Pistoia	-556	-189	-874	-900	-857	-3376
Saldo Migratorio Piteglio	7	4	-17	-2	22	14
Saldo Migratorio San Marcello	30	-9	42	104	-22	145
Saldo Migratorio UC Appennino Pt	43	8	44	111	-25	181
Saldo Migratorio Provincia di Pistoia	3519	1979	2686	7256	3592	8972
Saldo Totale Piteglio	3	-3	-41	-40	1	-80
Saldo Totale San Marcello	-53	-31	-60	25	-107	-226
Saldo Totale UC Appennino Pt	-69	-25	-129	-23	-164	-410
Saldo Totale Provincia di Pistoia	2963	1790	1812	6356	2735	5596

Fonte: elaborazioni dati Istat

Figura

Saldo totale della popolazione residente nei comuni toscani. Anno 2014

In evidenza Piteglio e San Marcello



A questo punto, dopo aver analizzato l'andamento demografico dei due comuni e l'evoluzione più recente dei saldi naturali e migratori, riteniamo possa essere utile un approfondimento della struttura della popolazione residente. Prima di passare infatti alla descrizione dei fenomeni economici e sociali, rappresenteremo qui di seguito un'analisi della struttura della popolazione per fasce di età poiché essa incide, in una certa misura, sugli aspetti produttivi e attrattivi del territorio. Ad esempio, l'andamento occupazionale è influenzato dall'incidenza di popolazione in età attiva; al contrario, la spesa per servizi sociali dipende dall'incidenza della popolazione anziana, pertanto, una comunità è sicuramente interessata a monitorare la sostenibilità pensionistica, collegata al rapporto tra anziani e popolazione in età lavorativa.

L'incidenza della popolazione giovane, ossia dei ragazzi fino a 14 anni, risulta per entrambi i comuni inferiore al dato regionale e nazionale. Nel 2015, la percentuale di giovani sul totale dei residenti, presenta per Piteglio un valore pari a 9,3%, mentre per San Marcello 9,8%. Allo stesso tempo, l'incidenza della popolazione anziana, con età superiore a 65 anni, per i due comuni analizzati, registra valori superiori al dato nazionale (pari a 21,7%) e al dato toscano (pari a 24,8%).

Tabella

Indicatori demografici. Anno 2015

Valori percentuali

	% pop 0-14 su totale	% pop 65+ su totale	Indice di Vecchiaia	Indice di dipendenza	Indice di ricambio della popolazione attiva
Piteglio	9,3	37,0	396,9	86,5	188,9
San Marcello Pistoiese	9,8	35,0	355,9	81,2	244,9
Abetone	9,1	25,2	276,3	52,1	231,8
Cutigliano	8,9	33,3	372,8	73,2	244,9
Sambuca Pistoiese	12,1	27,1	224,3	64,3	143,7
Toscana	9,1	24,8	192,9	58,2	147,6
Italia	13,8	21,7	157,7	53,3	126,8

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per quanto riguarda, l'incidenza della popolazione straniera rispetto al totale della popolazione residente, i due comuni confermano, seppure in maniera non così netta, l'andamento crescente degli ultimi anni in Italia: gli stranieri, infatti, passano da 5,7% al 5,8% a Piteglio e dal 4,8% al 5,4% a San Marcello.

Nonostante, come si è visto, nel 2014 il comune di San Marcello abbia registrato un saldo migratorio inferiore rispetto al comune di Piteglio, l'incidenza complessiva della popolazione straniera non si discosta tra i due comuni in maniera significativa. Entrambi i comuni oggetto di analisi, come raffigurato nella figura successiva, riportano un'incidenza di stranieri inferiore al dato regionale e nazionale, nonché inferiore rispetto al dato dell'Unione di Comuni montani dell'Appennino Pistoiese che presenta complessivamente un'incidenza pari a 9,4%

Tabella

Indice di incidenza della popolazione straniera. Anni 2011-2015

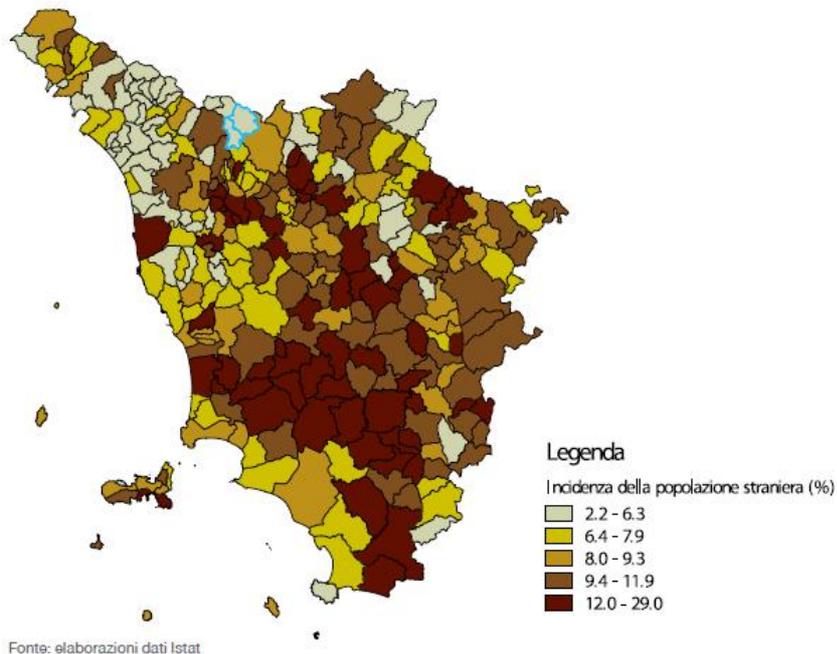
Valori percentuali

	2011	2012	2013	2014	2015
Piteglio	5,7	6,0	5,7	5,8	5,8
San Marcello Pistoiese	4,8	4,3	4,6	5,5	5,4
Abetone	5,0	5,5	6,3	6,2	5,9
Cutigliano	3,6	4,5	4,5	4,5	4,9
Sambuca Pistoiese	8,2	8,2	8,7	8,9	9,1
UC Appennino Pistoiese	9,2	8,4	8,6	9,3	9,4
Provincia di Pistoia	9,9	8,8	9,5	10,3	10,5
Toscana	9,9	8,8	9,5	10,3	10,5
Italia	7,7	6,8	7,4	8,1	8,2

Fonte: elaborazioni dati Istat

Figura

Incidenza della popolazione straniera rispetto alla popolazione residente nei comuni toscani. Anno 2015



2.3 Gli spostamenti pendolari

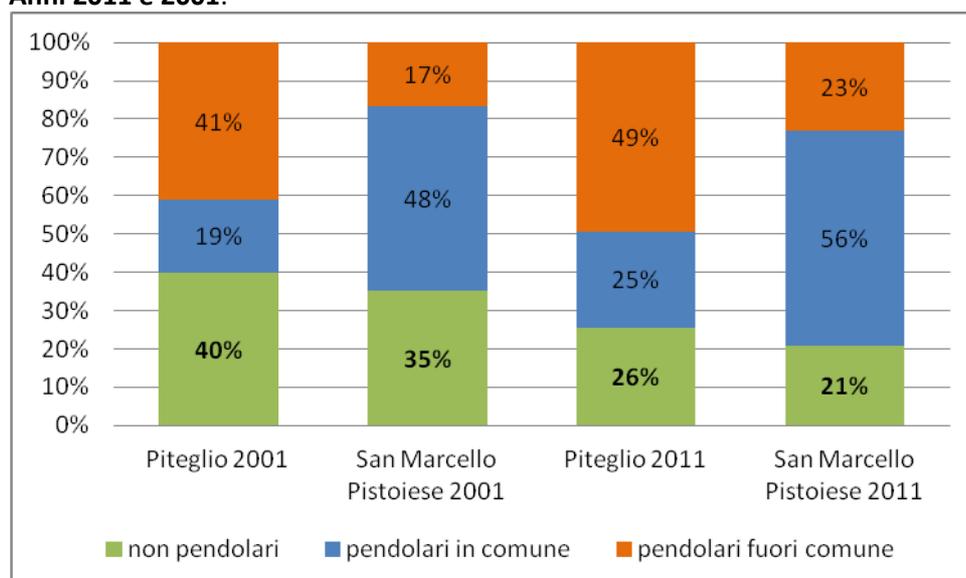
Gli spostamenti pendolari costituiscono un'informazione preziosa per visualizzare la rete dei flussi e i centri gravitazionali dei cittadini residenti che si spostano quotidianamente per motivi di studio e lavoro. L'ISTAT fornisce i dati sugli spostamenti pendolari in occasione del censimento, svolto ogni dieci anni, pertanto le informazioni qui di seguito elaborate sono relative al 2011 e 2001, in modo da poter visualizzare le variazioni nell'ultimo decennio.

Per apprezzare qual è la quota di popolazione residente che si sposta per motivi di studio o di lavoro, vale la pena evidenziare quale sia la percentuale di pendolari rispetto al totale della popolazione in età attiva, ossia in età compresa tra i 15 e i 64 anni.

In primo luogo, come riportato nel grafico qui di seguito, per entrambi i comuni la quota di popolazione in età attiva non pendolare diminuisce nell'ultimo decennio censito, passando per Piteglio da 40% al 26% e per San Marcello dal 35% al 21%.

Tabella

**Quota di pendolari rispetto al totale della popolazione in età attiva (15-64 anni).
Anni 2011 e 2001.**



Fonte: elaborazioni dati Istat

Inoltre, analizzando in chiave comparata la composizione del pendolarismo, emerge che il Comune di San Marcello presenta una quota maggiore di pendolarismo interno ai confini comunali, per cui, nel 2011 solo il 23% della popolazione attiva si sposta verso altri comuni quotidianamente, mentre il restante 56% risulta pendolare all'interno del territorio comunale. Mentre nel comune di Piteglio è maggiore la quota di pendolarismo verso l'esterno, come si vedrà più avanti.

Dettagliando le ragioni e i luoghi verso cui si sposta la popolazione residente, emerge che la principale meta dei cittadini di Piteglio, sia per motivi di studio che di lavoro, risulta essere proprio San Marcello con una quota complessiva di pendolari pari al 30% circa. Inoltre, come riportato nella tabella qui di seguito, i residenti di Piteglio gravitano verso Pistoia (18%), Pescia, Cutigliano e Firenze (3%).

Tabella

Pendolari residenti presso il Comune di Piteglio, classificati in base al comune di destinazione e al motivo (studio/lavoro) dello spostamento
Valori assoluti e percentuali

	Lavoro		Studio		Totale (studio e lavoro)	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piteglio	146	30,5	85	41,3	231	33,8
San Marcello Pistoiese	125	26,2	66	32,0	191	27,9
Pistoia	88	18,4	35	17,0	123	18,0
Cutigliano	17	3,6	0	0,0	17	2,5
Pescia	15	3,1	5	2,4	20	2,9
Firenze	11	2,3	7	3,4	18	2,6
Prato	7	1,5	0	0,0	7	1,0
Altre destinazioni	69	14,4	8	3,9	77	11,3
Totale Pendolari	478	100,0	206	100,0	684	100,0

Fonte: elaborazioni dati Istat

Mentre le principali destinazioni dei pendolari residenti presso il comune di San Marcello risultano essere in prima battuta i capoluoghi: Pistoia (13,5%) e Firenze (2,6%). In seconda battuta, si evidenzia una quota di pendolari verso i comuni di Barga e Cutigliano (1,4%) e verso Piteglio (1,2%).

Tabella

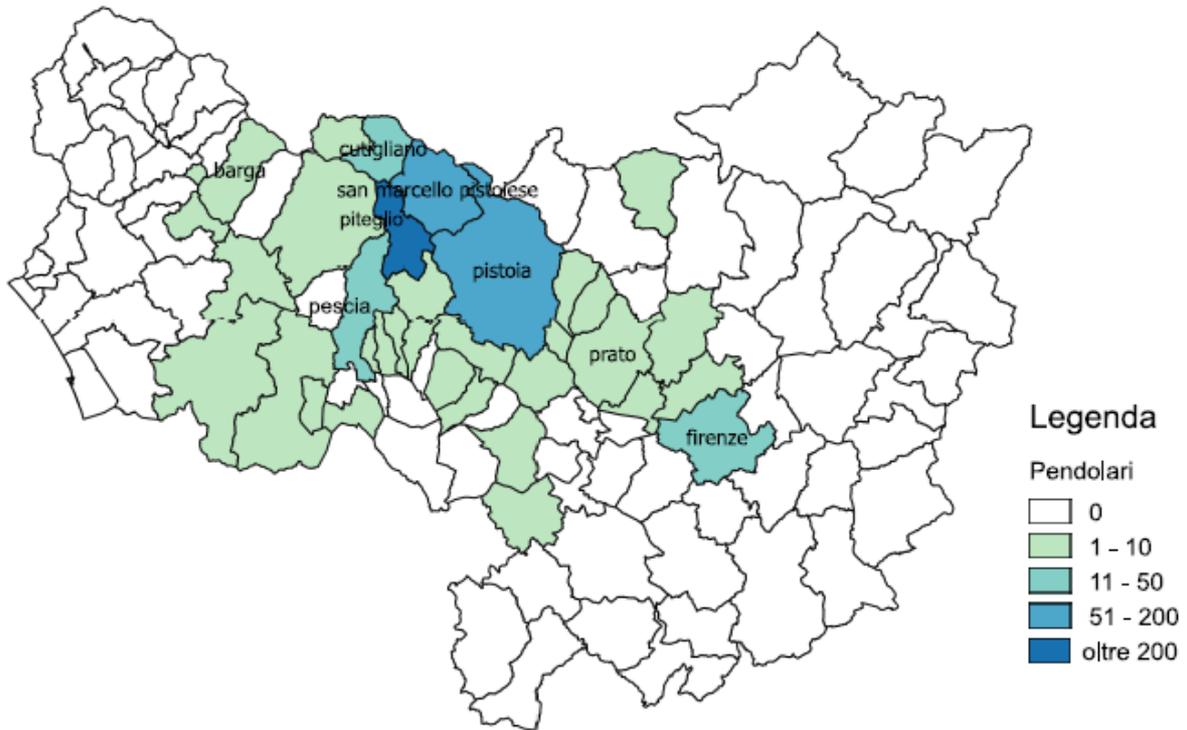
Pendolari residenti presso il Comune di San Marcello Pistoiese, classificati in base al comune di destinazione e al motivo (studio/lavoro) dello spostamento
Valori assoluti e percentuali

	Lavoro		Studio		Totale (studio e lavoro)	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
San Marcello Pistoiese	1442	68,8	576	77,5	2018	71,1
Pistoia	262	12,5	122	16,4	384	13,5
Firenze	57	2,7	18	2,4	75	2,6
Barga	40	1,9	0	0,0	40	1,4
Cutigliano	35	1,7	6	0,8	41	1,4
Piteglio	31	1,5	3	0,4	34	1,2
Prato	30	1,4	4	0,5	34	1,2
Altre destinazioni	199	9,5	14	1,9	213	7,5
Totale Pendolari	2096	100,0	743	100,0	2839	100,0

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per avere un'immagine più nitida degli spostamenti pendolari riportiamo qui di seguito le raffigurazioni dei dati sopradescritti georeferenziati e i tempi di percorrenza per rappresentare le distanze infracomunali del territorio provinciale pistoiese.

Figura
Numero complessivo di pendolari residenti presso il comune di Piteglio



Fonte: elaborazioni dati Istat

Figura

Tempi percorrenza con origine Piteglio

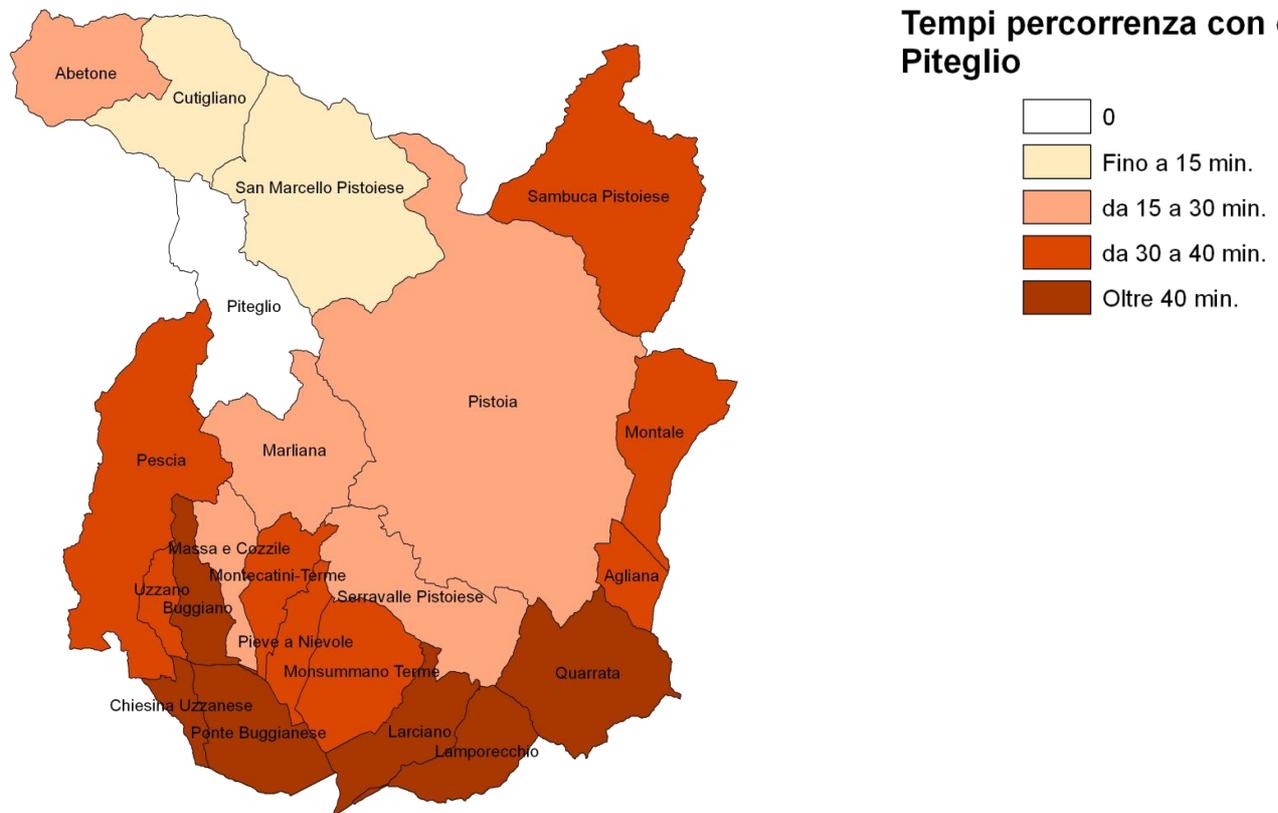
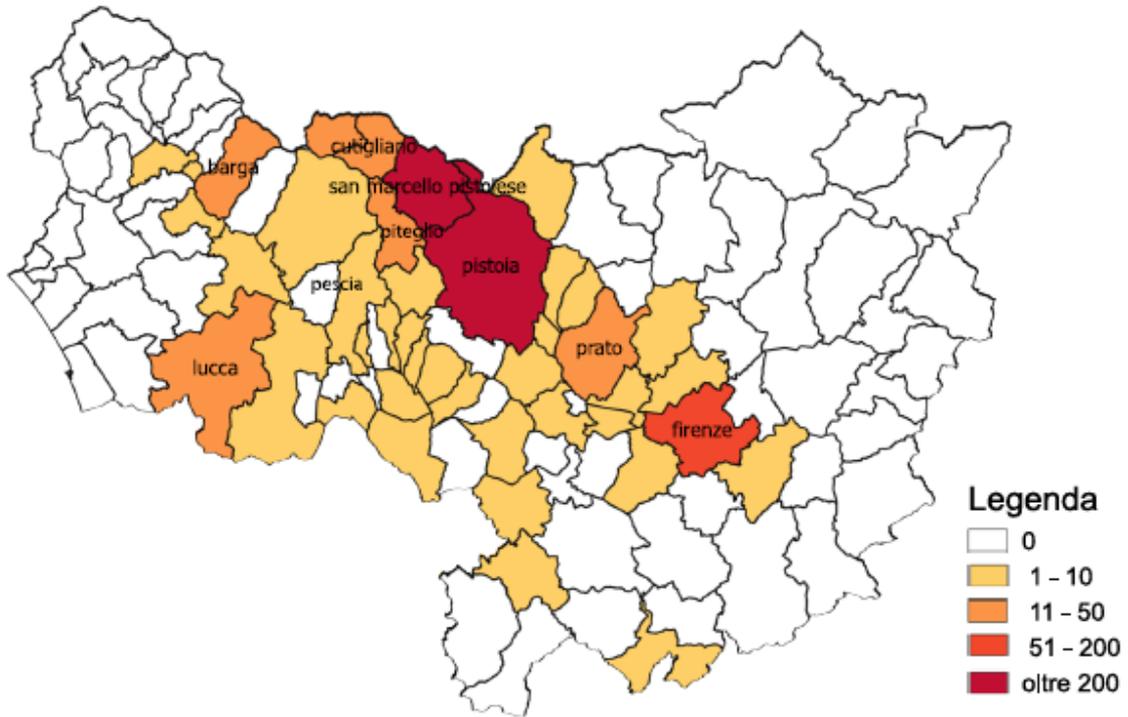


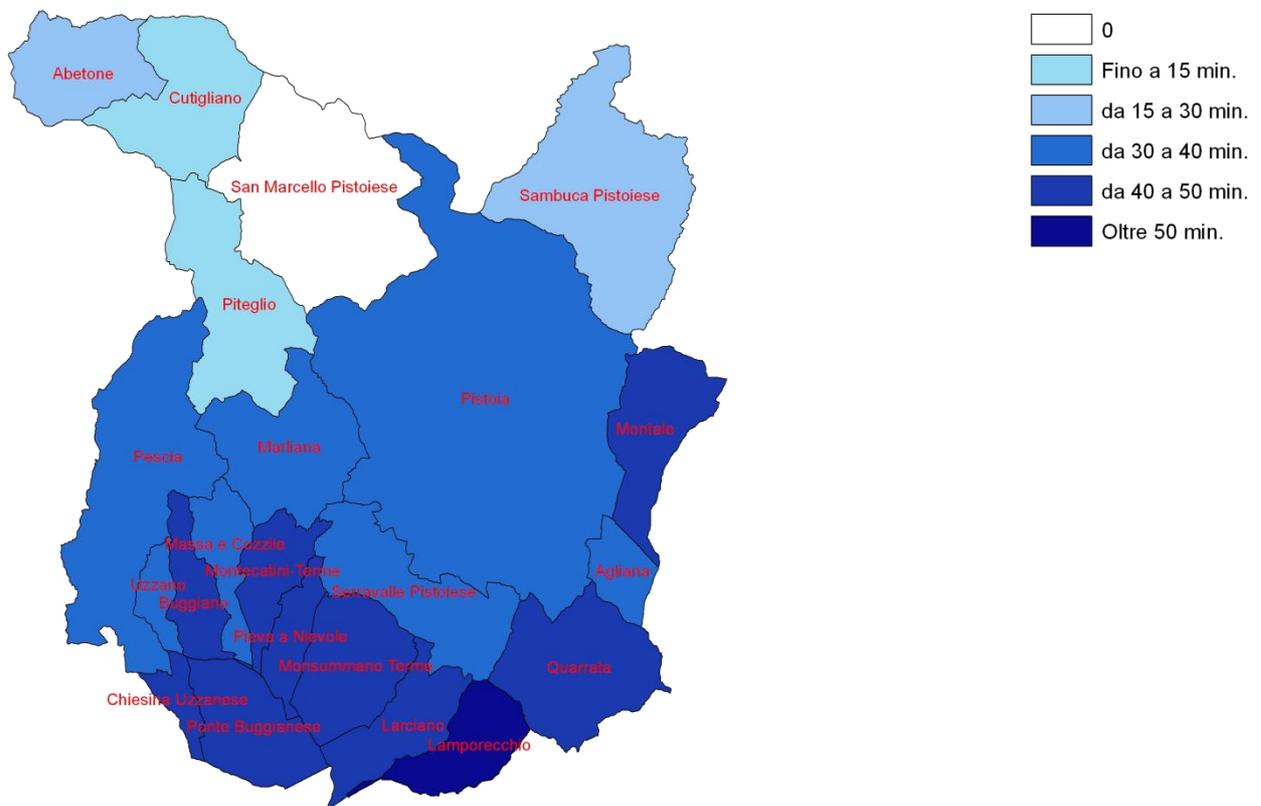
Figura
Numero complessivo di pendolari residenti presso il comune di San Marcello



Fonte: elaborazioni dati Istat

Figura

Tempi percorrenza con origine San Marcello Pistoiese



2.4 Il lavoro e la specializzazione produttiva

La Toscana è una regione dove forte è stato lo sviluppo imprenditoriale per distretti industriali. Questo modello di sviluppo ha naturalmente e progressivamente portato alcune zone a particolari specializzazioni produttive: ne sono un esempio il distretto tessile di Prato o quello della pelle e del cuoio intorno a Santa Croce. Queste differenziazioni produttive sono state estremamente importanti e caratterizzanti per i Comuni dove tali industrie si erano insediate, sino a diventare essi stessi uno dei simboli della città, come la Piaggio a Pontedera.

Se si guarda con attenzione a questi “capitalismi regionali”, infatti, è facile vedere l'impronta che su ciascuno di essi hanno impresso le caratteristiche peculiari delle risorse imprenditoriali e organizzative disponibili in loco e degli ambienti, pre-industriali o extra-economici, che le avevano plasmate.

Da un punto di vista economico, le strette relazioni che venivano a crearsi tra le imprese più grandi e le piccole imprese locali sub-fornitrici che con esse lavoravano, permettevano di creare sviluppo e lavoro. Alcune imprese hanno costituito autentici incubatori non solo di numerosi imprenditori e imprese, ma anche (e contemporaneamente) di interi sistemi specializzati. Tuttavia, in molti casi, le produzioni riguardavano manufatti tradizionali a bassa specializzazione e ad alta intensità di lavoro; i mutamenti economici e tecnologici, la delocalizzazione e la recente crisi economica hanno molto influito su questa tipologia di aggregazione imprenditoriale.

Prima di scendere nel dettaglio dei Comuni oggetto di analisi e delle loro caratteristiche produttive, i dati Movimprese-Infocamere ci permettono di delineare quale sia stato l'andamento delle imprese (unità locali) tra il 2010 e il 2014 nei Comuni montani dell'Appennino Pistoiese.

Nel 2014 le unità locali attive di San Marcello Pistoiese erano 696, in crescita del +1,8% rispetto al 2010, valore, peraltro, in linea con quello medio toscano (+1,7%) e superiore a quello provinciale (+0,2%). Le imprese di Piteglio, invece, erano 166 nel 2014. La variazione rispetto al 2010 è minima e pari al +0,6%. Guardando alle imprese artigiane si nota come questa tipologia di imprese sia a Piteglio che a San Marcello Pistoiese pesino per oltre il 30% sul totale delle aziende. Il numero di imprese artigiane di Piteglio nel 2014 era di 53 unità mentre quelle di San Marcello Pistoiese 237. Rispetto al 2010 il loro numero è calato in entrambi i casi: le imprese artigiane di Piteglio sono scese del 20,9% mentre quelle di San Marcello del 10,6%. Mentre quest'ultimo risultato appare migliore di quello provinciale e regionale, il dato di Piteglio è al di sotto di tali medie ed è il secondo peggior valore dopo quello dell'Abetone (-28,2%).

Tabella

Numero di unità locali e imprese artigiane tra il 2010 e il 2014.

Valori unitari e percentuali

Comune	Unità locali Attive 2014	di cui artigiane 2014	% artigiane su attive 2014	Attive Var% 2014/2010	Artigiane Var% 2014/2010
Piteglio	166	53	31,9%	0,6%	-20,9%
San Marcello Pistoiese	696	237	34,1%	1,8%	-10,6%
Abetone	203	28	13,8%	2,0%	-28,2%
Cutigliano	227	52	22,9%	-1,7%	-18,8%
Sambuca Pistoiese	127	46	36,2%	14,4%	-8,0%
Totale PROV. PISTOIA	34.417	9.756	28,3%	0,2%	-15,5%
Totale TOSCANA	440.808	108.780	24,7%	1,7%	-14,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Movimprese-Infocamere.

Al fine di delineare con maggior dettaglio in quali branche produttive i Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio detengano maggiore importanza, si presenta l'indice di specializzazione produttiva⁴, il quale, mediante una ponderazione degli addetti che lavorano in un determinato settore produttivo, ci dice se il territorio in questione presenti o meno una specificità imprenditoriale in quel settore. L'indice è stato calcolato per San Marcello Pistoiese e Piteglio con riferimento al loro Sistema Economico del Lavoro (quello dell'Area Pistoiese Quadrante Montano⁵), ovvero l'aggregazione operata da IRPET dei Comuni toscani in base alla loro omogeneità produttiva e lavorativa, e dello stesso SEL nei confronti della Toscana. Un valore pari o superiore al 130% indica, nel Comune, la presenza di una specializzazione produttiva in quel settore, ovvero un'incidenza di addetti sul totale del 30% superiore alla medesima incidenza calcolata sul SEL nei confronti della Toscana.

I dati utilizzati sono gli addetti così come rilevati dal Censimento ISTAT dell'industria e dei servizi 2011. Le aziende del settore dell'agricoltura, quindi, non sono presenti.

L'esiguo numero di addetti in alcuni settori da parte sia dei Comuni, sia dello stesso SEL di riferimento hanno prodotto in alcuni casi dei valori, in teoria, indicanti una forma di specializzazione ma che, in pratica, sono la risultante di valori bassi e non significativi. Per tale motivo non sono stati inseriti in tabella.

Nel confronto tra San Marcello Pistoiese e Piteglio si nota come i due Comuni abbiano un tessuto produttivo che riguarda prettamente alcuni tipi di manifattura. Sebbene nessuno dei due sia incluso in un *cluster* distrettuale, emergono singole specializzazioni. Per Piteglio l'indicatore evidenzia una specializzazione produttiva nel settore cartario, dovuto sostanzialmente alla presenza della cartiera Panigada che lambisce quello che è il distretto cartario lucchese, il quale si propaga lungo la via pesciatina e coinvolge anche Comuni montani come Villa Basilica. Per quanto riguarda San Marcello Pistoiese, la sua storia lo lega alla fabbricazione dei metalli e alla loro lavorazione, dalla tornitura allo stampaggio di lamiere ecc. Ancor oggi risultano presenti K.M.E. e altre imprese che confermano la specializzazione emersa in questo settore da parte del Comune. Un'altra lieve specializzazione emerge per San Marcello riguardo la manifattura di prodotti in legno ad esclusione dei mobili.

Tabella

INDICE DI SPECIALIZZAZIONE PRODUTTIVA. ANNO 2011

Valori percentuali

	San Marcello Pistoiese	Piteglio	SEL Area Pistoiese Q. Montano su Toscana
MANIFATTURA	135	132	91
di cui: Alimentare	69	47	158
di cui: Prodotti in legno escluso mobili	161	30	391
di cui: Carta	54	966	262
di cui: Fabbricazione prodotti in metalli escluso macchinari	178	60	370
COSTRUZIONI	88	107	145
Servizi di Alloggio e ristorazione	53	80	194

Fonte: Elaborazioni su dati Censimento dell'Industria e dei servizi ISTAT 2011

Legenda:

- = Specializzato
- = Ben Specializzato
- = Molto Specializzato

⁴ La formula di calcolo dell'indice di specializzazione produttiva calcolato sugli addetti è la

$$\text{seguinte: } I_s = \frac{\text{Add}_{\text{Settore}}^{\text{Comune}} / \text{Add}_{\text{Totale}}^{\text{Comune}}}{\text{Add}_{\text{Settore}}^{\text{S.E.L.}} / \text{Add}_{\text{Totale}}^{\text{S.E.L.}}}$$

⁵ Fanno parte del SEL dell'Area Pistoiese Quadrante Montano i Comuni di: San Marcello Pistoiese; Piteglio; Abetone; Cutigliano; Marliana; Sambuca Pistoiese.

I dati del censimento dell'industria e dei servizi oltre ad avere la certezza della fonte censuaria, riescono a scendere a un dettaglio geografico (quello comunale) che altre tipologie di dati, in special modo quelli sul lavoro e l'occupazione non riescono a raggiungere (al massimo quello provinciale). Permane il problema di operare su dati che contemplano solo il comparto dell'industria e dei servizi.

Per avere un quadro dell'occupazione completo che inglobi anche gli altri settori non considerati, in primo luogo l'agricoltura, sono stati utilizzati i dati che l'ISTAT stima periodicamente riguardo all'occupazione e i principali indicatori del lavoro a livello di sistema locale del lavoro (SLL). I Sistemi Locali del Lavoro sono un tipo di aggregazione che l'ISTAT utilizza per creare aree omogenee basate sulle tipologie e caratteristiche lavorative e produttive. Tale livello di disaggregazione, perciò, non riesce ad arrivare a quello comunale, ma si posiziona ad un grado di precisione maggiore di quello provinciale e, al contempo, ingloba tutti i settori produttivi.

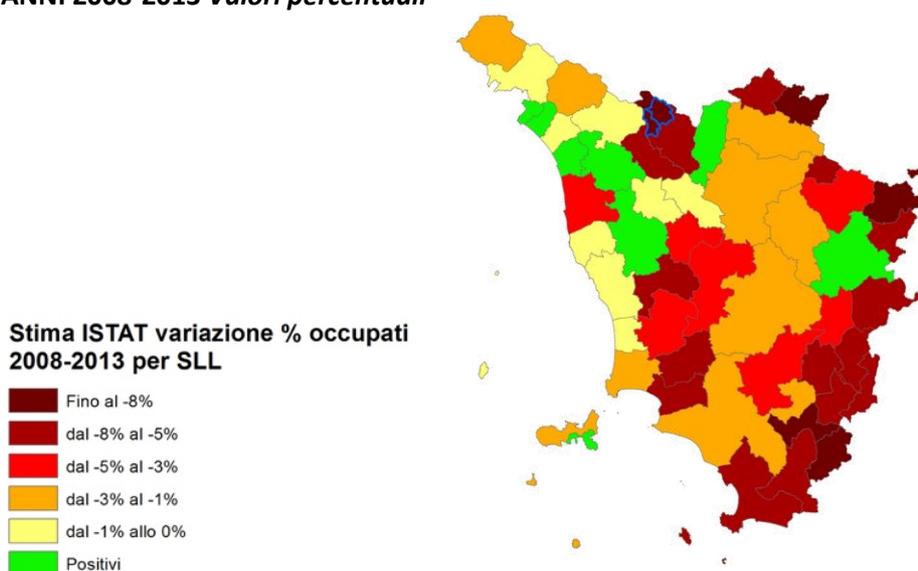
San Marcello Pistoiese e Piteglio appartengono entrambi al SLL di San Marcello Pistoiese⁶. La variazione di questo ambito territoriale a livello di occupati tra il 2008 e il 2013 è stimata da ISTAT al -9,0%. Questa è stata la variazione peggiore a livello toscano subito dopo quella del SLL di Marradi (-9,6%). La perdita di occupati in questo lasso di tempo particolarmente difficile per l'economia e il lavoro ha contraddistinto il SLL contermini, ovvero quello di Pistoia, che ha registrato una variazione negativa degli occupati importante e pari al -5,6%. Le dinamiche positive più rilevanti in Toscana si sono registrate per il SLL di Prato (+4,2%) e per quello di Massa e di Viareggio (entrambi con +2,8%);

L'ISTAT ha utilizzato fino alle stime sugli occupati del 2013 la ripartizione per SLL basata sulla classificazione del 2001. A partire dal 2016, le stime vengono fatte sulla nuova classificazione 2011 dove i Comuni afferenti ai vari SLL non coincidono in vari casi. Pur disponendo delle stime per l'anno 2014, non è stato possibile calcolare la variazione a causa della non confrontabilità con gli anni precedenti.

Nelle stime 2014, tuttavia, si evince come il SLL di San Marcello Pistoiese registri un tasso di disoccupazione del 7,4% (che nel 2008 era al 3,7%) valore tra i più bassi dei SLL toscani. Il tasso di occupazione è tra i più bassi (40,6%), cartina tornasole di una comunità dove l'incidenza di persone over 65 anni e pensionati è alta e di un tessuto produttivo che non riesce più a soddisfare come prima un certo volume di domanda di lavoro.

Figura

STIMA DELLA VARIAZIONE DEGLI OCCUPATI NEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO DELLA TOSCANA. ANNI 2008-2013 *Valori percentuali*



Fonte: Elaborazioni su stime ISTAT

⁶ Fanno parte di questo SLL nella classificazione 2001: San Marcello Pistoiese, Piteglio e Cutigliano.

Attraverso i Censimenti dell'agricoltura ISTAT è possibile apprezzare il numero di imprese agricole attive sul territorio e la loro natura. La rilevazione più recente risulta essere quella svolta nel 2010 dato che ha cadenza decennale. Le aziende agricole di San Marcello Pistoiese al 2010 erano pari a 101, la quasi totalità aventi forma giuridica di impresa individuale (94). Le imprese agricole del Comune di Piteglio nel 2010 erano pari a 57 aziende. Anche in questo caso la quasi totalità sono imprese individuali.

Tabella

Numero di imprese agricole censimento ISTAT agricoltura 2010.

Valori unitari e percentuali

	Azienda individuale	Società di persone	di cui: società semplici	Società di capitali	Società cooperativa	Altra forma giuridica	Totale Censimento 2010
Piteglio	55	1	1	0	0	1	57
San Marcello Pistoiese	94	1	0	4	0	2	101
Abetone	10	0	0	0	0	0	10
Cutigliano	34	1	1	0	0	0	35
Sambuca Pistoiese	129	1	0	0	0	0	130
Provincia Pistoia	6479	333	283	57	10	18	6897
Toscana	67288	3773	3058	1256	139	230	72686

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Strettamente connesso alla natura giuridica e alla recente dinamica di nati-mortalità imprenditoriale del settore è la dimensione delle imprese agricole. Come avviene anche a livello medio regionale, la maggior parte delle imprese di San Marcello Pistoiese e Piteglio avevano nel 2010 una dimensione fino a 10 ettari. L'incidenza di questa tipologia di aziende risulta più alta sul totale sia della media provinciale sia di quella regionale. Da notare come, però, il 37% delle aziende agricole pitegline (21) si collochino tra i 10 e i 50 ettari mentre negli altri Comuni oggetto di confronto le incidenze siano più basse. Infine le imprese con più di 50 ettari sono 2 nel Comune di Piteglio e 9 nel Comune di San Marcello.

Tabella

Dimensioni medie delle imprese agricole censimento ISTAT agricoltura 2010.

Valori unitari

	Fino a 10 ettari	da 10 a 50	Oltre 50 ettari	Totale
Piteglio	34	21	2	57
San Marcello Pistoiese	66	26	9	101
Abetone	6	4	-	10
Cutigliano	17	14	4	35
Sambuca Pistoiese	96	32	2	130
Pistoia	6.240	583	74	6.897
Toscana	52.151	15.744	4.791	72.686

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Un ulteriore tentativo di raffinare e meglio comprendere le affinità lavorative dei due territori è dato dalla suddivisione dei residenti dei due Comuni per settore economico dove svolgono il proprio lavoro derivante dal Censimento 2011. In questo caso, quindi, non si considerano gli addetti che lavorano nei due Comuni a prescindere dalla loro residenza, bensì il contrario ovvero in che settore lavorano i residenti sanmarcellini e piteglini.

I risultati mostrano come le ripartizioni percentuali dei lavoratori per i macro aggregati dei settori economici siano molto simili. Soltanto nel caso del settore dell'agricoltura Piteglio segna una percentuale più alta di San Marcello Pistoiese (5,9% contro 3,6%), differenziale che si ritrova, invertito, per quanto riguarda le attività finanziarie, assicurative, immobiliari, professionali, di noleggio e supporto alle imprese, dove San Marcello Pistoiese registra un valore del 10,3% rispetto al 6,9% di Piteglio. I rimanenti settori evidenziano percentuali molto vicine per i due Comuni.

Tabella

Settore economico di occupazione dei lavoratori residenti. Censimento 2011

Valori unitari

	agricoltura, silvicoltura e pesca	totale industria (b-f)	commercio, alberghi e ristoranti (g,i)	trasporto, magazzinaggio, servizi di informazione e comunicazione (h,j)	attività finanziarie e assicurative, (k-n) ⁷	altre attività (o-u)	totale
Piteglio	5,9%	29,8%	21,3%	5,9%	6,9%	30,2%	100,0%
San Marcello Pistoiese	3,6%	30,1%	18,7%	4,7%	10,3%	32,5%	100,0%
Abetone	6,7%	20,8%	36,1%	5,9%	7,1%	23,4%	100,0%
Cutigliano	10,3%	22,9%	24,0%	6,0%	9,8%	26,9%	100,0%
Sambuca Pistoiese	3,1%	40,9%	15,5%	6,7%	8,8%	24,9%	100,0%
Prov. Pistoia	5,6%	30,5%	21,2%	5,3%	12,0%	25,4%	100,0%
Toscana	4,1%	28,2%	20,9%	6,0%	13,1%	27,7%	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

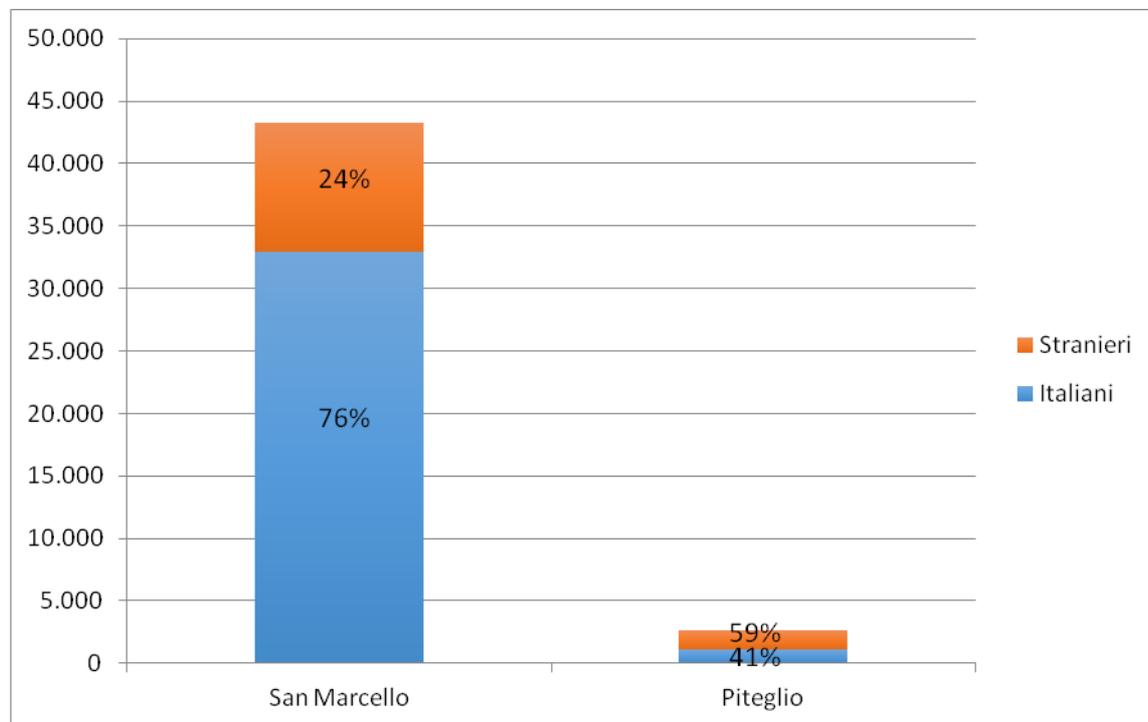
2.5 Il turismo

Le caratteristiche naturali di pregio che caratterizzano il territorio dei Comuni montani dell'Appennino Pistoiese danno impulso a uno dei settori che per i due Comuni e per i contermini risulta di notevole importanza, ovvero il turismo. Il paesaggio montano e la vicinanza a località sciistiche di primaria importanza a livello regionale ha progressivamente permesso di sviluppare un sistema di accoglienza che riceve un buon numero di presenze. Nel 2014 nel Comune di San Marcello si sono registrate 43.273 presenze, per il 76% provenienti dall'Italia e per il rimanente 24% da Paesi stranieri. Piteglio ha invece registrato nel medesimo anno un numero assai più modesto di presenze: 2.612. In questo caso la ripartizione è inversa in quanto il 59% proveniva dall'estero e il 41% erano turisti italiani.

⁷ Ed inoltre attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche, noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese

Grafico

Numero di presenze turistiche nei Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio. Anno 2014 Valori unitari e percentuali



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Tra il 2012 e il 2014, mentre il numero dei turisti pro capite di San Marcello Pistoiese è rimasto sostanzialmente costante con 6-7 turisti pro capite, quello di Piteglio è arrivato nel 2014 a 2 turisti pro capite. Ovviamente i Comuni con maggiori presenze pro capite sono l'Abetone e Cutigliano in virtù, prettamente, del turismo invernale.

Tabella

Numero di presenze pro capite. Anni 2012-2014.

Valori unitari

	2012	2013	2014
San Marcello Pistoiese	7	6	7
Piteglio	1	3	2
Abetone	120	134	102
Cutigliano	31	27	25
Sambuca Pistoiese	1	1	0
Provincia Pistoia	8	8	8
Toscana	12	12	12

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Le caratteristiche del turismo dei due Comuni emerge dall'approfondimento della tipologia e caratteristiche di coloro che li scelgono come meta di destinazione. La permanenza media di un turista nel Comune di San Marcello è stata pari nel 2014 a 4,3 notti, mentre quella di Piteglio di 2,9 notti. Il dato di San Marcello è molto diverso da quello di città d'arte come Firenze o Pisa, dove la media è stata pari, rispettivamente, a 2,5 e 2,7 notti. Il turismo nella zona analizzata è molto legato all'amenità del paesaggio, al suo distacco dalla città e alla possibilità di sfruttare le tipicità enogastronomiche tipiche della zona, elementi che necessitano di più giorni per essere sfruttate.

Tabella

Permanenza media dei turisti. Anni 2012-2014.

Valori unitari

	2012	2013	2014
San Marcello Pistoiese	4,3	4,3	4,3
Piteglio	4,4	4,5	2,9
Abetone	2,9	2,8	2,6
Cutigliano	3,7	3,4	3,5
Sambuca Pistoiese	2,1	1,9	2,0
Provincia Pistoia	2,8	2,7	2,6
Toscana	3,6	3,5	3,5

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

La finanza locale

Il triennio appena trascorso è stato di particolare importanza per la finanza territoriale. La prima grande rivoluzione che è stata introdotta, è stata il passaggio alla nuova contabilità armonizzata. Il nuovo sistema non ha solamente modificato l'organizzazione e il calcolo delle poste di bilancio, ma ha soprattutto introdotto il principio della competenza potenziata che ha comportato un inevitabile cambio di mentalità da parte degli enti nella gestione di entrate e spese. Il secondo grande cambiamento ha riguardato il superamento con la Legge di Stabilità 2016 del Patto di Stabilità Interno e l'attuazione a partire dal rendiconto 2015 per le regioni e dal previsionale 2016 per gli enti locali del pareggio di bilancio attraverso il rispetto del saldo finale di competenza.

La portata di questi mutamenti ha profondamente inciso sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali in un momento di continui contenimenti di spese e di limitazioni all'autonomia amministrativa e finanziaria. Se, per un lato si è andati a pretendere una maggiore trasparenza e programmazione da parte degli Enti, dall'altro il perdurare di vincoli statali pregressi di vario tipo continua a ridurre le possibilità per gli Enti di internalizzare queste nuove riforme adattandole al meglio su quelle che sono le caratteristiche peculiari che ogni ente sul territorio nazionale esprime. Vengono perse occasioni quali quelle di un riassetto e ringiovanimento da un punto di vista anagrafico e di competenze del personale a causa della continua riduzione della spesa per il personale e di un basso turnover, peraltro vincolato anch'esso al riassorbimento degli esuberi provinciali. Prosegue il contenimento della spesa corrente che danneggia maggiormente gli enti che nel passato hanno più di altri razionalizzato la spesa e, infine, vi è stato un impatto molto importante su quella che è stata la spesa di investimento degli enti territoriali. In un momento di stagnazione economica come quello attuale, con i consumi interni che stentano a ripartire concretamente, la domanda del settore pubblico sarebbe stata di notevole aiuto per stimolare direttamente e indirettamente alcune delle variabili macroeconomiche più importanti ovvero gli investimenti, l'occupazione, la produttività. I dati IFEL sui tagli 2015 stimano per San Marcello Pistoiese un taglio complessivo tra spesa e risorse decurtate di 257.214 euro, mentre per Piteglio il taglio si aggira intorno ai 89.000 euro⁸.

I dati su cui verrà svolta l'analisi di questo capitolo riguardano i bilanci consuntivi più recenti a disposizione, ovvero quelli riferiti all'anno 2014. Sebbene la nuova contabilità non fosse ancora a regime (ad esclusione degli Enti sperimentatori), tali bilanci già includono le disposizioni volte al contenimento della spesa e all'azione amministrativa che i recenti decreti attuativi hanno disposto fino al 2014. Il quadro che verrà restituito riuscirà quindi a carpire le strategie amministrative e fiscali che i due Comuni hanno adottato tra il 2012 e il 2014 e la comunanza nel loro operato.

3.1 Le entrate

Le entrate del Comune di San Marcello Pistoiese hanno registrato un aumento del 25,1% tra il 2012 e il 2014. A determinare questo risultato non è stato un incremento delle entrate correnti, bensì la stipula di un'anticipazione di cassa di circa 1,8 milioni oltre ad altre 370 mila euro di prestito, il tutto nel corso del 2014. Guardando alle entrate tributarie si nota come la contrazione nel triennio sia stata importante e abbia raggiunto il -5,2%. Il loro valore è passato dai 4,67 milioni del 2012 ai 4,33 milioni del 2014. Nel 2013, si ricorda, ha trovato luogo l'abolizione IMU su prima casa, terreni agricoli e fabbricati rurali; gettito successivamente rimborsato. La suddetta variazione

⁸ I provvedimenti considerati sono il DL 95/2012, il DL 66/2014, le Leggi di Stabilità 2014 e 2015, il taglio ai Comuni montani, la ripartizione dei 530 milioni a compensazione della differenza di gettito IMU-TASI e gli ulteriori 29 milioni sempre a compensazione IMU TASI trasferiti successivamente per i piccoli Comuni.

è influenzata dal fondo di solidarietà comunale che regola la perequazione orizzontale tra i Comuni italiani: tra il 2012 e il 2014 è sceso del -66,9%. Questo strumento ha avuto una contabilizzazione diversa nei vari consuntivi. Nel 2012 e 2013 è stato contabilizzato al lordo della quota IMU per la sua alimentazione, mentre nel 2014 è stato contabilizzato al netto, cioè per la quota a saldo di effettiva spettanza del Comune. Ciò spiega parte dell'importante discrepanza tra il 2012 e il 2014. E' innegabile, infatti, che il Comune abbia sofferto di una riduzione nei trasferimenti statali attraverso tale fondo: nel 2015 San Marcello era un contribuente netto del fondo di solidarietà per 500 mila euro circa. Ciò significa che annualmente la differenza tra quanto San Marcello percepisce dal fondo e quanto invece destina è negativa per mezzo milione di euro. Dato che il Fondo di solidarietà può essere considerato sostanzialmente come un trasferimento, anche se la contabilità lo pone tra le entrate tributarie, nel resto del lavoro sarà contabilizzato tra i trasferimenti. Analizzando l'andamento dei tributi si registra come sia l'IMU, sia l'addizionale comunale all'IRPEF siano cresciute tra il 2012 e il 2014 rispettivamente del +20,3% e del +33,3%. In entrambi i casi vi sono stati incrementi di aliquota: per l'IMU nel 2013 e per l'addizionale nel 2014, con una soglia di esenzione che è andata abbassandosi l'anno successivo. Ciò si è verificato contestualmente alla forte diminuzione delle risorse centrali citate. Ai fini delle considerazioni sul gettito dell'addizionale deve essere tenuto di conto come una parte della dinamica sia influenzata dalla diminuzione della base imponibile dovuta al perdurare della crisi economica. In crescita anche la tassazione sui rifiuti solidi urbani con un +26,8% nel triennio considerato. In questo caso si evidenzia come in questo lasso di tempo si possano contare tre diversi tributi riguardanti i rifiuti in tre diversi anni: TARSU nel 2012, TARES nel 2013 e TARI a partire dal 2014 a causa del continuo cambio nella normativa statale. Le diverse caratteristiche dei tributi hanno inciso e incidono sul gettito oltre alle scelte amministrative ed aziendali.

L'entrata in vigore della TASI nel 2014, invece, ha portato alle casse comunali 372 mila euro, valore sostanzialmente identico all'IMU prima casa (abolita nel 2013). È stato scelto di non istituire la TASI sugli altri immobili ma di stabilirla solo per abitazioni principali non di lusso al 2,5 per mille.

Un elemento in controtendenza con le dinamiche delle Amministrazioni comunali toscane nel consuntivo 2014 è stato senza dubbio la progressiva crescita dei trasferimenti. Si è passati dai circa 348 mila euro del 2012 ai 733 mila del 2014. Questa variazione è diretta conseguenza di alcuni provvedimenti nazionali che si sono succeduti tra il 2013 e il 2014. L'anno 2012, invece può essere considerato come l'unico esercizio dove questi trasferimenti una tantum non vi sono stati e quindi mostrano l'effettiva incidenza delle risorse trasferite dagli altri livelli di governo. Il 2013 ha avuto un importo in crescita a causa del rimborso del minor gettito IMU in seguito alla cancellazione della prima rata dell'imposizione sull'abitazione principale, dei terreni agricoli e dei fabbricati rurali (D.l. n. 102/2013) per circa 193 mila euro e, successivamente, con l'abolizione della seconda rata IMU (D.L. 133/2013) per altri 100 mila euro circa. Il valore 2014 include invece il conguaglio della restituzione del gettito IMU per i Comuni con aliquote oltre lo standard, ma, soprattutto, il contributo della Legge di Stabilità 2014 (L. 143/13) destinato a perequare le differenze di gettito scaturite dal passaggio IMU-TASI per oltre 400 mila euro.

Il Titolo III (le entrate extratributarie) ha evidenziato un andamento lineare che ha visto poi una flessione nel 2014, segnando una variazione negativa del -6,5% rispetto al 2012. Scendendo nel dettaglio, si nota come questo titolo di entrata sia denso di informazioni e di azioni amministrative operate dall'Amministrazione. La parte riguardante i proventi da servizi è andata declinando a causa di una fisiologica diminuzione che vi può essere stata nei piccoli Comuni nei servizi a domanda individuale o in quelli sociali come gli asili e i servizi connessi come refezione, trasporto ecc. Tuttavia, una parte della diminuzione può essere imputata anche alla difficoltà nel pagamento delle tariffe da parte dell'utenza con successive dilazioni o evasioni tariffarie, o semplicemente

rinunciando al servizio. Altra voce importante che compone questo titolo, per circa un milione di euro, sono i proventi della farmacia comunale.

A fronte di ciò, l'Amministrazione non ha incrementato le tariffe dei servizi, cercando di recuperare risorse nell'efficientamento degli stessi. Infine, una voce di estrema importanza è quella dei "proventi diversi". In questa posta di bilancio vi è la questione riguardante i mancati introiti vantati dal Comune verso il gestore delle rete idrica G.A.I.A. S.p.A. per il rimborso ammortamento mutui per investimenti sulla rete, nonché il rimborso delle quote consortili dall'AIT (Autorità Idrica Toscana) ex ATO1. Il credito al 31/12/2014 era pari a 2,2 milioni di euro a cui si aggiunge una previsione 2015 di altri 261 mila euro.

Il Comune, per ottenere quanto spettante, dopo numerosi solleciti rimasti privi di riscontro, con atto della Giunta comunale n° 132 del 10/8/2009, ha deciso di procedere giudizialmente. Tuttavia, contabilmente, l'Ente ha dovuto creare degli accantonamenti a fondo rischi nel tempo (1,7 milioni circa a rendiconto 2014), oltre ad avere ovvi problemi da un punto di vista della cassa. Dal 2015 La riforma contabile (D.lgs. 188/2011) con la previsione della creazione del fondo crediti dubbia esigibilità per le entrate di dubbia o difficile esazione, ha portato l'Ente a dover accantonare più risorse, con la conseguenza che da un avanzo d'amministrazione di € 1.573.745,06, risultante dal Rendiconto della gestione 2014, si è passati ad un disavanzo d'amministrazione di € 980.191,93, da ripianare, per Legge, in 30 quote costanti annuali.

Il Titolo IV, riguardante le entrate in conto capitale, è tipicamente un aggregato che subisce scostamenti da un anno ad un altro. Il fatto di contabilizzare entrate come le alienazioni, gli oneri per i permessi a costruire, nonché i trasferimenti in conto capitale da altri Enti che hanno grandi oscillazioni nel tempo giustifica l'andamento che si rileva per il Comune di San Marcello tra il 2012 e il 2014. Nel dettaglio, gli oneri di urbanizzazione sono cresciuti nel 2013 fino a passare da 48 mila a 92 mila per poi tornare nel 2014 ai valori del 2012. Le alienazioni, già di basso ammontare, si sono azzerate nel 2014. Entrambe queste poste risentono della pesante congiuntura negativa dell'immobiliare e dell'edilizia. La voce che ha influenzato maggiormente il Titolo IV è stata però quella dei trasferimenti regionali che nel 2012 sono stati pari a circa 442 mila euro, sono passati a circa 1,1 milioni nel 2013 (Progetto "MO.TO.R.E.") per poi scendere a 27 mila euro nel 2014.

Infine, il Titolo V ha registrato nel 2014 un valore di 2,2 milioni di euro. La spiegazione risiede nell'emissione di un'anticipazione di cassa per 1,8 milioni e di un prestito per 377 mila euro come anticipato all'inizio del presente paragrafo. Nel 2012 l'Ente aveva già fatto ricorso al mercato dei capitali per circa 74 mila euro.

L'ultimo Titolo, quello per le entrate per servizi per conto di terzi, rappresenta le partite di giro e si storna per il medesimo importo con il corrispondente titolo delle spese.

Tabella

Entrate per titoli Comune di San Marcello Pistoiese. Anni 2012-2014.

Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2014/2012
Titolo I Entrate tributarie	4.571.982	4.145.120	4.332.129	-5,2
di cui: I.M.U. Sperimentale - abitazione principale e pertinenze	372.469	101.544,71	1.902,43	-99,5
di cui: I.M.U. Sperimentale - fattispecie diversa da abitazione principale	1.402.773	1.660.235	1.688.029	20,3
di cui: Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI)			372.458	
Addizionale IRPEF	495.000	635.000	660.000	33,3
Imposta sulla pubblicità	14.500	14.500	14.158	-2,4
Addizionale sul consumo di energia elettrica*				
Altre imposte	434.574	158.973	139.692	-67,9
Tassa rifiuti solidi urbani	930.000	1.060.259	1.179.510	26,8
TOSAP/COSAP	56.000	145.078	55.000	-1,8
Fondo di riequilibrio/solidarietà comunale	826.318	510.723	273.891	-66,9
Altri tributi	96.349	3.886	2.489	-97,4
Quota IMU per alimentazione fondo di solidarietà comunale		547.475		
Titolo II Entrate da Trasferimenti correnti	348.678	683.959	733.274	110,3
Titolo III Entrate extratributarie	2.102.058	2.104.058	1.965.422	-6,5
Titolo IV Entrate da trasf. c/capitale	519.883	1.238.915	373.918	-28,1
Titolo V Entrate da prestiti	74.105	0	2.219.376	2.894,9
Titolo VI Entrate da servizi per c/ terzi	679.419	639.117	750.944	10,5
Totale Entrate	8.296.126	9.358.643	10.375.063	25,1

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Il Comune di Piteglio ha avuto un andamento delle entrate totali in ascesa tra il 2012 e il 2013, per poi declinare bruscamente a 2,4 milioni circa nel 2014.

Dopo un incremento tra il 2012 e il 2013 da 3,3 milioni a 3,7 milioni circa, nel 2014 si è assistito a un calo che ha portato tale valore a circa 2,78 milioni di euro. La variazione 2012-2014, è stata pari al -27,8% ed è stata particolarmente influenzata dall'andamento delle entrate in conto capitale. Se infatti si analizzano le entrate tributarie (Titolo I), si nota come il loro livello si sia mantenuto intorno ai 1,4 milioni di euro nel triennio considerato, sebbene la dinamica sia stata declinante con una variazione negativa tra il 2012 e il 2014 del -3,8%. La riduzione riguarda sostanzialmente il riaccertamento delle entrate degli esercizi precedenti e, come avvenuto per San Marcello, il fondo di solidarietà. I tributi, invece, hanno avuto una dinamica crescente: l'IMU sugli altri immobili è cresciuta del 23,5% tra il 2012 e il 2014, sebbene tra il 2013 e il 2014 sia scesa; l'addizionale comunale all'IRPEF è salita nel medesimo lasso di tempo del 44,1%, mentre la tassazione sui rifiuti è salita del 2,1%. Nei primi due casi sono intervenute delle modifiche nelle aliquote. In calo, invece, la TOSAP del -16,8%. La TASI nel 2014 (84 mila euro) ha più che controbilanciato l'abolizione nel 2013 dell'IMU sull'abitazione principale (31 mila euro).

Il Titolo II ha registrato una dinamica altalenante con una crescita tra il 2012 e il 2013 fino a 240 mila euro circa, per poi scendere ai 207 mila del 2014. La dinamica positiva del 2013 è ascrivibile ai maggiori contributi statali (ad esclusione dell'ex fondo sviluppo investimenti) e regionali che poi sono andati declinando l'anno successivo. Complessivamente la variazione è stata negativa e pari al -5,6%.

Anche l'andamento delle entrate extratributarie (Titolo III) non è stato lineare. Come osservato per San Marcello Pistoiese, anche in questo caso il Titolo III non ha un solo elemento caratterizzante. In primo luogo, anche il Comune di Piteglio è incorso nei medesimi problemi di San Marcello riguardo ai mancati introiti di Gaia S.p.A. e nelle entrate extratributarie ritroviamo tale traccia ai "proventi diversi" per cifre che superano i 200 mila euro. Dal lato dei servizi pubblici, invece, si nota una diminuzione dei proventi dai 105 mila euro del 2012 ai 71 mila euro del 2014, concentrati soprattutto nei servizi dell'assistenza scolastica, trasporto e refezione dove sicuramente incide la gestione in seno all'Unione di tali funzioni. Proprio la presenza dal 2014 dell'Unione dei Comuni montani dell'Appennino Pistoiese altera l'andamento dei bilanci in virtù delle funzioni trasferite e dei rimborsi da quest'ultima per il personale comandato da Piteglio all'Unione stessa. Questo rende difficilmente confrontabile parte di questo titolo con gli anni precedenti.

I risultati del Titolo IV sono stati positivamente influenzati dai trasferimenti che nel 2012 sono provenuti dallo Stato e dalla Regione e nel 2013 soprattutto dalla Regione Toscana e dalla Provincia di Pistoia. Nel 2014, invece, tali voci si sono di molto ridotte. Anche in questo caso deve essere considerata la devoluzione all'Unione dei trasferimenti riguardanti le funzioni ad essa trasferite. Il risultato al di là della variazione negativa è confortante e fa emergere l'ampia progettualità del Comune di Piteglio considerando le sue dimensioni contenute.

Il Comune ha fatto costante ricorso all'indebitamento tra il 2012 e il 2014. I primi due anni considerati hanno riguardato mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti, mentre nel 2014 oltre a un altro mutuo con Cassa DD.PP. si rileva un'anticipazione di cassa.

Tabella

Entrate per titoli Comune di Piteglio. Anni 2012-2014.

Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2014/2012
Titolo I Entrate tributarie	1.446.241	1.411.847	1.391.087	-3,8
di cui: I.M.U. Sperimentale - abitazione principale e pertinenze	30.956	453	0	
di cui: I.M.U. Sperimentale - fattispecie diversa da abitazione principale	324.083	415.172	400.093	23,5
di cui: Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI)			84.591	
Addizionale IRPEF	102.000	103.000	147.000	44,1
Imposta sulla pubblicità	83	86	0	
Riaccertamento imposte anni precedenti	80.085	41.875	13.773	-82,8
Tassa rifiuti solidi urbani	275.098	299.505	280.849	2,1
TOSAP/COSAP	17.697	18.542	14.731	-16,8
Fondo di solidarietà comunale	574.486	532.826	448.987	-21,8
Altri tributi	41.753	389	1.751	-95,8
Titolo II Entrate da Trasferimenti correnti	219.282	239.956	207.061	-5,6
Titolo III Entrate extratributarie	433.579	384.443	464.700	7,2
Titolo IV Entrate da trasf. c/capitale	926.583	1.256.516	71.955	-92,2
Titolo V Entrate da prestiti	61.737	30.899	58.317	-5,5
Titolo VI Entrate da servizi per c/ terzi	197.211	193.897	178.654	-9,4
Totale Entrate	3.284.631	3.673.460	2.371.775	-27,8

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

3.2 Le uscite

Prima di passare ad analizzare gli indicatori di bilancio e il dettaglio delle principali spese per servizi, si presentano le spese per titoli e per funzioni dei bilanci consuntivi dei due Comuni così come appena fatto per le entrate. La serie storica e la disaggregazione delle voci permetteranno di

capire meglio le strategie di spesa dei Comuni e quali poste di bilancio assorbano un maggior numero di risorse.

L'operare dei recenti decreti e delle disposizioni contenute nelle recenti Leggi di Stabilità ha portato a un forzoso contenimento delle uscite soprattutto di parte corrente. Parimenti, gli obiettivi sempre più stringenti del Patto di Stabilità Interno hanno ulteriormente limitato l'azione di spesa dei Comuni italiani, San Marcello Pistoiese e Piteglio compresi. Indubbiamente lo sforzo profuso per mantenere un certo livello di welfare sul territorio è stato importante, specialmente in comuni di piccole dimensioni come quelli oggetto di studio.

Le spese correnti di San Marcello Pistoiese sono aumentate tra il 2012 e il 2014 del +23,5% tale dato appare fuorviante rispetto a quella che è stata l'effettiva disponibilità e erogazione di beni e servizi dell'Ente: come accennato in precedenza, questo aumento deriva dall'anticipazione di cassa di circa 2 milioni che fa lievitare l'importo riferito al 2014. Per comprendere meglio l'azione amministrativa è quindi necessario analizzare i primi due titoli delle spese: le spese correnti e le spese in conto capitale. Il primo aggregato è sceso a 6,2 milioni di euro dopo una lieve salita tra il 2012 e il 2013: tale valore si è rivelato più basso dell'1,8% rispetto al 2012. Scendendo nel dettaglio si nota come le spese rigide, ovvero quella per il personale e quella per interessi passivi e oneri finanziari si siano ridotte rispettivamente del -5,2% e del -17,7%. La compressione di tali voci di uscita presenta molte difficoltà in quanto sono spese sostanzialmente fisse e che sono strettamente legate al numero del personale la prima e alla quota capitaria di prestiti da ammortizzare la seconda. La spesa per l'erogazione di beni e servizi è diminuita del -2,2% tra il 2012 e il 2014 attestandosi a 3,5 milioni di euro. Infine i trasferimenti correnti hanno registrato un importante aumento nel 2013 per poi tornare a diminuire nel 2014.

Una dinamica sovente osservata e che accomuna la quasi totalità degli Enti locali (in particolar modo nell'ultimo quinquennio) è la diminuzione delle spese d'investimento. Ciò è la diretta conseguenza dell'operare del Patto di Stabilità Interno che, a fronte dell'obiettivo positivo che impone alle Amministrazioni ha spinto sempre più verso la compressione delle spese in conto capitale per poter avere maggiori margini dal lato della spesa corrente.

Il Comune di San Marcello Pistoiese è riuscito nel triennio considerato ad aumentare la propria spesa per investimenti, sfruttando soprattutto i trasferimenti dei livelli di Governo superiori. L'andamento che ne deriva nel lasso di tempo considerato segue la dinamica dei trasferimenti in conto capitale in entrata. Nel 2014 il totale delle spese per investimento è stato pari a 784 mila euro, il 17% in più rispetto al 2012.

Infine nel Titolo III, come detto, si ritrova l'anticipazione di cassa che per l'anno 2014 porta il totale delle uscite a circa 10 milioni.

Tabella

Spese per titoli Comune di San Marcello Pistoiese. Anni 2012-2014.

Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
Titolo I - Spese Correnti	6.347.096	6.325.921	6.235.924	-1,8%
<i>di cui: Personale</i>	2.070.245	1.999.575	1.963.591	-5,2%
<i>di cui: Spesa per beni e servizi</i>	3.592.287	3.633.519	3.512.268	-2,2%
<i>di cui: Trasferimenti correnti</i>	212.148	771.260	388.248	83,0%
<i>di cui: Interessi passivi e oneri fin.</i>	276.030	255.467	227.284	-17,7%
<i>di cui: Imposte e tasse</i>	196.386	187.375	134.532	-31,5%
<i>di cui: oneri straord. e ammortamenti</i>	0	26.200	10.000	
Titolo II - Spese in conto capitale	670.671	1.387.998	784.818	17,0%
di cui: Acquisto beni immobili, mobili, beni per realizz. in economia e terzi	653.727	1.358.605	783.161	19,8%
<i>di cui: Incarichi professionali esterni</i>	10.500	16.500	0	
<i>di cui: Trasferimenti di capitale</i>	0	12.893	1.657	
Titolo III - Spese per rimborso prestiti	435.442	401.478	2.274.619	422,4%
di cui: Rimborso quota capitale di mutui e prestiti	435.442	401.478	427.014	-1,9%
<i>di cui: Rimborso di anticipazioni di cassa</i>	0	0	1.847.604	
Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi	679.419	639.117	750.944	10,5%
Totale Spese	8.132.629	9.301.988	10.046.304	23,5%

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

La suddivisione per titoli consente di classificare le spese in base alla loro realizzazione temporale: nell'esercizio (corrente) o in più esercizi (in conto capitale). Ciò che non permette di analizzare è la suddivisione tra le varie tipologie di spesa in base al settore funzionale che utilizza le risorse. La scelta metodologica è stata quella di analizzare le sole spese correnti, in quanto quelle in conto capitale, vista la loro straordinarietà da anno ad anno, andrebbero ad incidere sull'effettiva strategia di riparto di risorse che il Comune attua. Ad esempio il finanziamento di un'opera potrebbe portare a pensare che in quella funzione corrispondente il Comune dirottasse la gran parte delle risorse quando, invece, la ripartizione percentuale della spesa in normali annualità è diversa. Come affermato per le entrate, l'appartenenza dei due Comuni all'Unione dei Comuni Montani dell'Appennino Pistoiese e le gestioni associate attivate (soprattutto Piteglio), comportano che i singoli bilanci degli enti siano inevitabilmente influenzati da tale condizione.

La funzione di amministrazione di gestione e controllo racchiude la spesa per la “macchina” comunale, ovvero la spesa per far funzionare gli uffici e per far sì che vi possa essere l'erogazione di beni e servizi. Rientrano in questa voce anche le spese per il personale e per gli organi rappresentativi e amministrativi. Tra il 2012 e il 2014 tale spesa è scesa del -4,0% comportando quindi risparmi nella struttura comunale. La funzione di polizia locale è diminuita nel triennio del -10,8%, attestandosi nel 2014 a circa 260 mila euro.

La maggior parte dei servizi di maggiore importanza e dove il Comune di San Marcello investe maggiori risorse non hanno registrato grandi diminuzioni ma, in alcuni casi, hanno beneficiato di ulteriori risorse tra il 2012 e il 2014. Le funzioni della viabilità e dei trasporti e quella riguardante il territorio e l'ambiente hanno evidenziato rispettivamente una crescita del +6,1% e del +8,5%. La funzione dell'istruzione pubblica tra il 2012 e il 2014 ha invece registrato una minima riduzione nell'ordine del -0,7%. In crescita anche la funzione di spesa riguardante lo sport (+4,9%) e quella relativa allo sviluppo economico (+3,1%). Tra queste funzioni di spesa in diminuzione vi è anche il sociale che, però, è funzione delegata all'Unione. Infine, un'altra funzione rilevante dal punto di vista finanziario è quella dei servizi produttivi per la presenza della farmacia comunale: la sua dinamica è stata negativa e pari tra il 2012 e il 2014 al -6,6%.

Tabella

Spese correnti per funzione Comune di San Marcello Pistoiese. Anni 2012-2014.
Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var 2014/2012
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	1.581.191	1.485.651	1.518.400	-4,0
Funzioni relative alla giustizia	0	0	0	
Funzioni di polizia locale	291.475	262.123	259.893	-10,8
Funzioni di istruzione pubblica	693.136	680.744	688.045	-0,7
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	229.122	238.462	217.162	-5,2
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	68.851	65.759	72.225	4,9
Funzioni nel campo turistico	45.376	42.944	41.515	-8,5
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	659.365	741.593	699.854	6,1
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	1.143.214	1.241.153	1.240.856	8,5
Funzioni nel settore sociale	538.657	548.525	470.924	-12,6
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	33.514	35.320	34.537	3,1
Funzioni relative a servizi produttivi	1.063.196	983.646	992.512	-6,6
Titolo I - Spese Correnti	6.347.096	6.325.921	6.235.924	-1,8

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Le spese complessive di Piteglio hanno invece registrato un calo importante tra il 2012 e il 2013 pari al -30,7%. Questo risultato è la diretta conseguenza di come le risorse provenienti dai livelli di Governo superiori siano fondamentali per questo tipo di Enti e condizionino l'attività amministrativa. Proprio nel 2014 è intervenuto un calo nelle entrate da trasferimenti in conto capitale che ha portato a una contestuale forte riduzione delle spese di investimento (-91,7%). Ciò mette in luce come negli Enti di piccole dimensioni e per di più montani sia impossibile far fronte agli investimenti senza risorse che provengono dai trasferimenti. Si noti come nelle spese di investimento non vi siano necessariamente opere ma, soprattutto, la manutenzione delle strade, delle scuole e degli immobili comunali e, quindi, tutte quelle uscite volte al mantenimento del patrimonio comunale.

Per quanto attiene alle spese correnti, queste sono diminuite tra il 2012 e il 2013 per poi risalire leggermente nel 2014, collocandosi, tuttavia, a un livello inferiore a quello del 2012 e quindi segnando una variazione negativa del triennio (-2,5%). Questa dinamica è diretta conseguenza della riduzione del 10% delle spese per il personale e della spesa per beni e servizi del -19,7%, ovvero le voci di maggiore impatto sulle spese correnti. Si noti, inoltre, come si sia ridotta del 7,5% la spesa per interessi passivi e oneri finanziari.

In crescita, infine, la quota di spesa per il rimborso dei mutui che è passata dai 116 mila euro circa del 2012 ai 129 mila del 2014 (+30,1%).

Come detto per San Marcello, le risultanze appena descritte devono essere ponderate per parte dalle funzioni che sono state delegate all'Unione dei Comuni e dai trasferimenti che i cinque Enti, in modo differenziato, devolvono ad esse annualmente.

Tabella
Spese per titoli Comune di Piteglio. Anni 2012-2014.
Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
Titolo I - Spese Correnti	1.938.926	1.847.190	1.891.153	-2,5%
<i>di cui: Personale</i>	763.409	700.820	686.873	-10,0%
<i>di cui: Spesa per beni e servizi</i>	948.789	908.637	762.249	-19,7%
<i>di cui: Trasferimenti correnti</i>	69.397	244.163	288.057	315,1%
<i>di cui: Interessi passivi e oneri fin.</i>	105.509	100.716	97.620	-7,5%
<i>di cui: Imposte e tasse</i>	51.821	47.776	55.911	7,9%
<i>di cui: oneri straord. e ammortamenti</i>	0	980	444	
Titolo II - Spese in conto capitale	1.080.366	1.345.108	89.894	-91,7%
<i>di cui: Acquisto beni immobili, mobili, beni per realizz. in economia e terzi</i>	1.078.866	1.342.408	88.874	-91,8%
<i>di cui: Incarichi professionali esterni</i>	0	0	0	
<i>di cui: Trasferimenti di capitale</i>	1.500	2.700	1.020	
Titolo III - Spese per rimborso prestiti	115.863	123.914	150.707	30,1%
<i>di cui: Rimborso quota capitale di mutui e prestiti</i>	115.863	123.914	129.389	11,7%
<i>di cui: Rimborso anticipazioni di cassa</i>	0	0	21.317	
Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi	197.211	193.897	178.654	-9,4%
Totale Spese	3.332.365	3.666.011	2.310.408	-30,7%

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Osservando la spesa corrente per funzione, è possibile notare in primo luogo come la funzione di amministrazione, gestione e controllo sia cresciuta del 2,2%, considerando anche la presenza dell'Unione. Proprio questo elemento caratterizza la funzione di polizia locale che aumenta del 75,5% tra il 2012 e il 2014 proprio per la delega all'Unione di tale funzione. Le discrepanze possono sia essere positive che negative nelle funzioni delegate in quanto alcuni comuni possono conferire risorse monetarie, mentre altri le possono conferire in termini di personale comandato. Le perequazioni di tali spese si ritrovano, invece tra i trasferimenti che vanno a ripartire i costi dell'Unione stessa. Un'altra funzione con le medesime caratteristiche è quella dell'istruzione pubblica, la quale è salita del 2,2% tra il 2012 e il 2014. Tutti gli altri aggregati di spesa hanno registrato delle diminuzioni tra le quali quella relativa alla viabilità e trasporti con una variazione del -23,9% e quella riguardante il territorio e l'ambiente con il -15,7%.

Tabella
Spese correnti per funzione Comune di Piteglio
Anni 2012-2014.
Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	684.654	670.348	699.785	2,2
Funzioni relative alla giustizia	0	0	0	
Funzioni di polizia locale	92.860	95.554	162.925	75,5
Funzioni di istruzione pubblica	312.316	329.048	319.275	2,2
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	27.943	26.538	22.870	-18,2
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	24.560	22.560	19.858	-19,1
Funzioni nel campo turistico	20.110	18.992	16.038	-20,2
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	281.476	232.067	214.273	-23,9
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	367.347	318.668	309.767	-15,7
Funzioni nel settore sociale	127.659	133.415	122.482	-4,1
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0	0	1.500	
Funzioni relative a servizi produttivi	0	0	2.380	
Titolo I - Spese Correnti	1.938.926	1.847.190	1.891.153	-2,5

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

3.3 Il confronto con altri ambiti territoriali: entrate, spese, aliquote e indicatori di bilancio

Dopo aver analizzato in dettaglio le entrate e le spese dei due Comuni oggetto di studio, risulta interessante confrontare tali risultati con quelli dei Comuni contermini e che fanno parte dell'Unione dei Comuni Montani dell'Appennino Pistoiese. Tale tipo di confronto risulta utile al fine di avere un *benchmark* della gestione economica dei Comuni con Amministrazioni simili sia geograficamente che dimensionalmente. L'anno di riferimento è il 2014. L'Abetone, viste le sue particolarità di rinomata località sciistica e la presenza di molte abitazioni non principali rappresenta un *outlier*.

Per far sì che le entrate tributarie corrispondessero all'effettivo sforzo (e peso) fiscale dell'Ente, si è proceduto ad escludere da tale variabile il fondo sperimentale di solidarietà che si configura più come un trasferimento che come un'entrata derivante da tributi ed è stato aggiunto alle entrate da trasferimenti.

San Marcello Pistoiese e Piteglio dimostrano di avere delle scelte tributarie non troppo distanti in termini pro capite tra loro. Tali risultati, rispettivamente di 614 euro e 550 euro pro capite si collocano al di sotto della media dei Comuni dell'Unione. Rispetto agli altri Comuni Piteglio registra il valore più basso. Il confronto sui trasferimenti invece è decisamente difficile a causa dei rimborsi statali che sono intercorsi nel 2014, oltre al contributo per il passaggio IMU-TASI di cui ha

particolarmente beneficiato San Marcello. Piteglio registra un valore pro capite di 383 euro, mentre San Marcello Pistoiese di 152 euro pro capite.

Simili considerazioni devono essere mosse per le entrate extratributarie in quanto vi si ritrovano sia i crediti vantati verso GAIA S.p.A., sia per i rimborsi del personale comandato all'Unione. Nonostante questo i valori dei due Comuni oggetto di studio sono molto simili e, più precisamente, pari a 298 euro pro capite per San Marcello Pistoiese e a 271 euro pro capite per Piteglio, valori più bassi delle altre Amministrazioni comunali a esclusione di Sambuca Pistoiese (120 euro pro capite). Ulteriore omogeneità si riscontra per le entrate in conto capitale. La distanza dei singoli Comuni dal valore medio pro capite, pari a 149 euro, è rilevante: San Marcello Pistoiese e Piteglio presentano i valori più bassi con, rispettivamente, 57 euro e 42 euro pro capite. Non si deve dimenticare che la fruizione di ampi trasferimenti statali e regionali hanno trovato luogo in entrambe le Amministrazioni soprattutto nel 2012 e 2013.

Nel complesso, Piteglio è il Comune con le entrate più basse e pari a 1.385 euro pro capite rispetto alla media di 1.439. Anche San Marcello Pistoiese avrebbe un livello di entrate simile se scorporato dall'anticipazione di cassa che lo distanzia per circa 200 euro pro capite (1.571 euro pro capite) dal valore di Piteglio.

Tabella

Entrate pro capite. Anni 2014.

Valori pro capite in euro

	Entrate tributarie	Entrate da Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Entrate in c/capitale	Entrate da prestiti	Entrate da servizi per c/terzi	Totale Entrate
San Marcello Pistoiese	614	152	298	57	336	114	1.571
Piteglio	550	383	271	42	34	104	1.385
Abetone	2.792	65	1.251	528	-	352	4.988
Cutigliano	998	292	335	292	-	163	2.079
Sambuca Pistoiese	577	246	120	342	76	77	1.439
Media Comuni	767	211	326	149	197	126	1.776

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e dati ISTAT.

Dal lato delle spese, anche in questo caso il confronto tra i Comuni fa emergere come l'Abetone si ponga come un caso a sé stante e distante dagli altri Enti dell'Unione. Per quanto riguarda le spese correnti pro capite il valore raggiunto nel 2014 da San Marcello Pistoiese è di 944 euro, mentre quello di Piteglio è di 1.104 euro pro capite. Pur essendo al di sotto della media dei Comuni toscani, il valore di Piteglio è spiegabile con la dimensione del Comune: l'incidenza delle strutture e del personale strettamente necessario, nonché l'erogazione dei servizi indispensabili ripartiti su un basso numero di abitanti porta a cifre più alte rispetto a contesti più popolosi. Le spese in conto capitale pro capite sono pari a 199 euro pro capite per San Marcello e di 52 euro pro capite per Piteglio. Come detto il 2014 è stato un anno dove i trasferimenti dallo Stato e dalla Regione sono stati più bassi rispetto agli anni precedenti. Ciò spiega per buona parte i risultati appena descritti e, al contempo, la difficoltà per i piccoli Enti di riuscire ad investire con i vincoli di Patto che sono

stati vigenti fino al 2016. Infine, la differenza per quanto riguarda la spesa per rimborso prestiti tra i due Comuni è ascrivibile alla già citata anticipazione di cassa di circa 2 milioni di San Marcello Pistoiese.

Tabella

Spese pro capite. Anni 2014.

Valori pro capite in euro

	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spese per rimborso prestiti	Spese per servizi per conto di terzi	Totale spese
San Marcello Pistoiese	944	119	344	114	1.521
Piteglio	1.104	52	88	104	1.349
Abetone	3.423	663	137	352	4.574
Cutigliano	1.379	256	183	163	1.980
Sambuca Pistoiese	857	410	67	77	1.411
Media Comuni	1.144	197	238	126	1.705

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e dati ISTAT.

Al fine di comprendere meglio le destinazioni di spesa, sono state calcolate le uscite pro capite per funzione di spesa. La scelta metodologica è stata quella di conteggiare le sole spese correnti per avere maggiore comparabilità: in molti casi, infatti, data l'attuale situazione dei bilanci comunali, il rifacimento di una strada o la costruzione di una scuola possono collocare un Comune su livelli di spesa che solitamente non gli competono. Oltretutto, le spese di investimento sono quelle maggiormente sottoposte al taglio soggettivo delle Amministrazioni comunali al fine di poter rientrare nell'obiettivo del Patto di Stabilità Interno. La considerazione delle sole spese correnti, inoltre, permette di avere una percezione più precisa della spesa per servizi in base alla tipologia dello stesso.

La suddivisione per funzione di spesa pro capite, conferma come alcune uscite come quella per amministrazione e controllo e quella relativa all'istruzione pubblica abbiano avuto un'incidenza più alta nel 2014 per il Comune di Piteglio in confronto alle altre Amministrazioni facenti parte dell'Unione. In entrambi i casi nei Comuni di piccola dimensione, e più avanti nel lavoro verrà dimostrato, alcuni tipi di spesa come questi raggiungono incidenze pro capite più alte dei Comuni contermini magari più popolosi. Se andiamo ad analizzare come si è ripartita la spesa corrente tra le altre voci, si nota una generalizzata omogeneità tra i due Comuni oggetto di studio: entrambi con valori importanti e simili nel campo dell'istruzione, della viabilità e trasporti e del territorio e dell'ambiente, nonché del sociale, tutte funzioni di grande importanza per le realtà comunali. La funzione riferita ai servizi produttivi di San Marcello Pistoiese risulta alta in quanto contabilizza la Farmacia comunale.

Tabella

Spesa per funzione pro capite. Anno 2014.

Valori pro capite in euro

Funzioni	San Marcello Pistoiese	Piteglio	Abetone	Cutigliano	Sambuca Pistoiese	Media Comuni
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	230	409	1.167	569	348	365
Funzioni relative alla giustizia	-	-	-	-	-	-
Funzioni di polizia locale	39	95	301	91	12	64
Funzioni di istruzione pubblica	104	186	195	68	125	119
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	33	13	14	8	4	22
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	11	12	31	15	1	11
Funzioni nel campo turistico	6	9	44	28	-	11
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	106	125	772	285	150	173
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	188	181	823	275	135	225
Funzioni nel settore sociale	71	72	54	29	58	63
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	5	1	0	-	-	3
Funzioni relative a servizi produttivi	150	1	22	10	23	87
Totale	944	1.104	3.423	1.379	857	1.144

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e dati ISTAT.

Per chiudere il raffronto sulle entrate e la gestione delle risorse dei due Comuni risulta di sicuro interesse andare ad analizzare le scelte fiscali intraprese negli ultimi anni dai due Comuni. Analizzando, *in primis*, le aliquote decise in materia di IMU, emerge come vi sia stata una progressiva convergenza nelle decisioni fiscali di San Marcello Pistoiese e Piteglio, partendo da scelte iniziali comunque non disomogenee. San Marcello Pistoiese per quanto riguarda l'aliquota ordinaria IMU ha portato l'aliquota dall'8,9 per mille del 2012 al 10,6 per mille dal 2013, mentre per quanto riguarda l'abitazione principale (considerando anche l'esenzione avvenuta nel 2013 per le abitazioni non di lusso), l'aliquota si è portata dal 5,5 per mille del 2012 al 6 per mille a partire dal 2013. Come detto, Piteglio non si discosta molto da queste decisioni. Nel 2013 il livello dell'aliquota ordinaria è stato aumentato dall'8 per mille all'8,5 per mille per poi giungere al 10,6 per mille nel 2015 come San Marcello Pistoiese. L'aliquota sull'abitazione principale è rimasta inalterata per tutto il periodo e pari al 4 per mille.

Nei rimanenti Comuni facenti parte dell'Unione non si sottolineano comportamenti fiscali particolarmente diversi: la gestione associata dell'ufficio tributi unita alle difficoltà dei piccoli Comuni nel mantenere un livello di entrate sufficiente hanno indubbiamente inciso per parte nelle scelte fiscali degli Enti che al 2015 avevano tutti, ad esclusione dell'Abetone, un'aliquota ordinaria del 10,6 per mille e un'aliquota per le abitazioni principali (di lusso) tra il 4 e il 5 per mille.

Tabella
Aliquote IMU. Anni 2012-2015.
Valori per mille

	2012			2013			2014			2015		
	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale	D (imprese)	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale	D (imprese)	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale A1-A8-A9	D (imprese)	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale A1-A8-A9	D (imprese)
San Marcello Pistoiese	8,9	5,5	8,9	10,6	6	10,6	10,6	6	10,6	10,6	6	10,6
Piteglio	8	4	8	8,5	4	8,5	8,5	4	8,5	10,6	4	9,5
Abetone	8,3	4	8,3	9,3	4	8,3	9,3	4	8,3	9,3	4	8,2 (C1 e C3 al 9,2)
Cutigliano	10,6	5	10,6	10,6	5	10,6	10,6	5	10,6	10,6	5	10,6
Sambuca Pistoiese	10,6	4	10,6	10,6	4	10,6	10,6	4	10,6 (C1 e C3 al 7,6)	10,6	4	10,6 (C1 e C3 al 7,6)

Fonte: Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze – MEF.

Dal 2014 l'introduzione della TASI ha cercato di supplire all'importante ammanco di gettito subito dai Comuni all'indomani dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale. Questo nuovo tributo, pur essendo costituito con metodi di calcolo della base imponibile identici all'IMU così come il presupposto d'imposta, ha permesso ai Comuni, entro un *range* di aliquota determinato a livello centrale, maggiore manovrabilità agli Enti. Se, infatti con l'IMU le differenziazioni di aliquota possono riguardare la sola categoria catastale, per la TASI non vi sono limitazioni nella differenziazione così come nella possibilità di creare detrazioni.

Queste possibilità di esercitare una maggiore autonomia impositiva non sono state particolarmente sfruttate dai due Comuni oggetto dello studio così come dai restanti Comuni dell'Unione. San Marcello Pistoiese, infatti, ha stabilito un aliquota fissa pari al 2,5 per mille sull'abitazione senza prevedere detrazioni o particolari ripartizioni del carico fiscale. Piteglio ha invece optato nel 2014 per un'aliquota unica dell'1 per mille sull'abitazione principale sia essa di lusso o meno, nonché sugli altri immobili prevedendo delle detrazioni di 50 euro per l'abitazione principale e 12,5 euro per figlio al di sotto dei 26 anni convivente fino ad un massimo complessivo della detrazione di 100 euro. Il Comune ha poi deciso per un aumento nel 2015 dell'aliquota sull'abitazione principale fino al 2,5 per mille, rimuovendo l'imposizione sulle abitazioni di lusso e le detrazioni. Deve essere considerato come le eventuali detrazioni vengano finanziate dagli stessi Comuni e di come debba essere rispettato il limite dell'11,4 per mille nella somma delle aliquote IMU e TASI per ogni fattispecie tassata.

Al 2015 la situazione delle aliquote TASI degli altri Comuni confrontati, ad eccezione dell'Abetone, era identica.

Tabella
Aliquote TASI. Anni 2014-2015.
Valori per mille

	2014				2015			
	Aliquota ab principale	aliquota ab lusso	altri immobili	Detrazioni	Aliquota ab principale	aliquota ab lusso	altri immobili	Detrazioni
San Marcello Pistoiese	2,5	0	0	no	2,5	0	0	no
Piteglio	1	1	1	sì	2,5	0	0	no
Abetone	1	1	1	no	1	1	1	no
Cutigliano	1	1,9	0	no	2,5	1	0	no
Sambuca Pistoiese	2,5	0	0	no	2,5	0	0	no

Fonte: Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze – MEF.

Il quadro delle scelte fiscali sui tributi comunali si completa con l'analisi delle aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF. In questo caso si nota minore comunanza tra le aliquote scelte tra i diversi Comuni. Ciò è spiegabile dal fatto che se, per quanto riguarda l'imposizione immobiliare, le rendite nell'area dei Comuni analizzati risultano allineate e simili, la medesima cosa non può dirsi dei redditi che esprimono peculiarità diverse sul territorio. Al fine di dare un rapido esempio, si rileva che per l'anno di imposta 2011 il reddito imponibile medio dei contribuenti di San Marcello Pistoiese è stato di 19.888 euro, mentre quello di Piteglio di 18.501 euro. Medesima considerazione può essere fatta per i rimanenti tre Comuni: Abetone ha avuto un imponibile medio di 17.309 euro, Cutigliano di 18.400 euro e Sambuca Pistoiese di 19.147 euro.

Le aliquote dell'addizionale IRPEF stabilite da San Marcello Pistoiese hanno subito una modifica nel 2014 passando da un'aliquota unica dello 0,6% allo 0,8%. Tra il 2014 e il 2015 è stata invece modificata la soglia di esenzione che da 11.000 euro si è abbassata a 7.500 euro, soglia simile a quella dell'IRPEF nazionale.

Anche Piteglio nel 2014 ha apportato un aumento all'aliquota unica dell'addizionale comunale IRPEF identico a quello di San Marcello: dallo 0,6% allo 0,8%. In questo caso, però, la soglia di esenzione di 11.000 euro è stata mantenuta per tutto il periodo analizzato (2012-2015).

Gli altri Comuni posti in comparazione hanno anch'essi apportato modifiche al rialzo delle aliquote tra il 2012 e il 2015 giungendo tutti, fuorché Abetone (0,2%), allo 0,8%.

Tabella

Aliquote Addizionale comunale all'IRPEF. Anni 2012-2015.

Valori percentuali

	2012	2013	2014	2015
San Marcello Pistoiese	0,6 (E 11.000€)	0,6 (E 11.000€)	0,6 (E 11.000€) Dal 02/09 0,8 (E 11.000€)	0,8 (E 7.500€)
Piteglio	0,6 (E 11.000€)	0,6 (E 11.000€)	0,6 (E 11.000€) Dal 30/09 0,8 (E 11.000€)	0,8 (E 11.000€)
Abetone	0,2	0,2	0,2	0,2
Cutigliano	0,5	0,8	0,8	0,8
Sambuca Pistoiese	0,5	0,5	0,8	0,8

Fonte: Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze – MEF.

Legenda: E=esenzione, segue il valore in euro della soglia.

Gli indicatori di bilancio rappresentano degli ottimi strumenti per sintetizzare la gestione del bilancio dell'Ente per un dato anno e rendere confrontabile immediatamente tale contenuto informativo con altri Enti simili. Per quanto riguarda le entrate, anche in questo caso si è utilizzata la metodologia che sposta nelle entrate da trasferimenti il fondo di solidarietà comunale sottraendolo alle entrate tributarie in quanto non rappresentante di un concreto sforzo fiscale dell'ente ma sostanzialmente di un trasferimento statale.

L'analisi è stata svolta utilizzando l'ultimo anno disponibile del bilancio consuntivo ovvero il 2014. Dal lato delle entrate, l'indicatore della pressione fiscale (entrate tributarie sulla popolazione) ha registrato per Piteglio il valore più basso con 550 euro; San Marcello Pistoiese ha invece mostrato un valore lievemente più alto e pari a 614 euro ma comunque al di sotto della media regionale (633 euro pro capite). Entrambi gli indicatori si sono posti anche al di sotto della media dei comuni facenti parte dell'Unione (767 euro). Questo indicatore indica il carico tributario imposto dall'Ente sui cittadini. Per quanto riguarda la pressione finanziaria (entrate tributarie ed extratributarie sulla popolazione), i risultati per i due Comuni hanno segnato una discrepanza maggiore ma, come detto, le vicissitudini riguardanti le entrate extratributarie pesano su questi risultati. Piteglio ha evidenziato un indicatore di 821 euro e San Marcello Pistoiese di 912 euro. L'indicatore, rispetto alla pressione tributaria, conteggia anche il carico per cittadino derivante dalle tariffe.

L'autonomia finanziaria, invece, calcola qual è la quota percentuale di entrate su cui il Comune ha potere di manovrabilità sulle entrate correnti (entrate tributarie ed extratributarie sulle entrate correnti). Più alto è, maggiore è la capacità dell'ente di finanziarsi senza risorse trasferite. Lo scorporo del fondo di riequilibrio rende più veritiero il risultato dell'indicatore. I risultati hanno evidenziato il Comune di San Marcello come l'Ente con il secondo valore più alto (85,7%), mentre Piteglio con il 68,2% è stato il valore peggio tra i Comuni confrontati. La presenza di funzioni erogate dall'Unione ovviamente pesa sui risultati di questo indicatore così come del successivo ovvero l'equilibrio di parte corrente. Quest'ultimo fornisce informazioni sulla capacità dell'Ente di finanziare la gestione corrente senza far ricorso alle entrate straordinarie. Viene calcolato come il rapporto tra le entrate correnti e la somma delle spese correnti e dei rimborsi di prestiti limitatamente al rimborso quote capitale di mutui e prestiti, di prestiti obbligazionari e di debiti pluriennali. Se il risultato è pari a 1 le due grandezze si compensano, se è maggiore di 1 le entrate

correnti superano le spese correnti e del rimborso della parte capitale dei prestiti, mentre si verifica al contrario se il risultato è inferiore a 1. I valori sono risultati tutti al di sopra del 100% e quindi capaci di coprire le spese di parte corrente tenendo sempre conto della presenza dell'Unione. San Marcello Pistoiese ha evidenziato tra i Comuni selezionati un valore in media e pari a 112,7%, mentre Piteglio ha evidenziato un valore di 109,1%. Se confrontati con la media toscana questi risultati sono decisamente positivi e al di sopra del valore medio calcolato.

Infine, l'indicatore della velocità di riscossione pone in relazione percentuale le entrate tributarie ed extratributarie riscosse per competenza e residui con quelle accertate. Più alto è il valore, maggiore è la virtuosità dell'Ente nel programmare le entrate e nel riscuotere quanto accertato. Tutti i Comuni hanno segnato valori positivi e intorno al 100%.

San Marcello Pistoiese anche in questo caso ha registrato una buona performance con il 100,0%, mentre Piteglio, dopo l'Abetone ha segnato il valore più basso, ovvero l'89,7%.

Tabella

Indicatori di bilancio delle entrate. Anno 2014.

Valori pro capite in euro

	Pressione tributaria	Pressione finanziaria	Autonomia finanziaria	Equilibrio di parte corrente	Velocità di riscossione
San Marcello Pistoiese	614	912	85,7%	112,7%	100,0%
Piteglio	550	821	68,2%	109,1%	89,7%
Abetone	2.792	4.043	98,4%	120,0%	89,3%
Cutigliano	998	1.333	82,0%	117,8%	100,7%
Sambuca Pistoiese	577	698	73,9%	110,2%	109,8%
Media Comuni	767	1.092	83,8%	113,9%	97,7%
Media Comuni toscani*	633	878	83,7%	92,4%	95,5%

* 257 Comuni su 280 disponibili dai dati ministeriali.

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e dati ISTAT.

Il primo indicatore calcolato per quanto attiene alla parte della spesa è stato quello della rigidità della spesa corrente. Per spese rigide si intendono tutte quelle voci di uscita difficilmente comprimibili e riducibili per l'Amministrazione, ovvero la spesa per il personale e quella per il rimborso dei mutui. Tali uscite sono poste in rapporto alle entrate correnti. Il valore di San Marcello Pistoiese è stato pari al 35,1%, mentre quello di Piteglio è stato pari al 41,5%. Questi valori, così come quelli degli altri Comuni dell'Unione sono ben al di sopra della media regionale (29,2%): ciò fa emergere come il personale e gli interessi passivi incidano molto sulle loro spese correnti.

Il secondo indicatore di spesa proposto, il debito residuo pro capite, rappresenta il valore per cittadino dell'ammontare di prestiti (la quota capitale) in essere e che ancora deve essere ripagato dall'Ente. In questo caso San Marcello Pistoiese si è distaccata da tutti i Comuni con un valore di 699 euro pro capite, valore più basso sia della media dei Comuni dell'Unione (922 euro pro capite) che della media regionale (720 euro pro capite). Piteglio, invece, ha segnato un valore di 1.123 euro pro capite, al di sopra della media dei Comuni dell'Unione e di quelli toscani. Da segnalare come la media dei Comuni della Montagna Pistoiese sia sospinta verso l'alto dal risultato dell'Abetone che è stato di 2.167 euro pro capite.

Tuttavia un basso debito residuo può essere poco sostenibile per un Ente se questo non garantisce un flusso in entrata capace di estinguere i propri debiti e viceversa. Per tale motivo è stato calcolato

l'indicatore della sostenibilità del debito, vale a dire la capacità delle entrate correnti (il flusso annuale di entrata di un Comune) di coprire il debito residuo. In questo caso San Marcello Pistoiese presenta un indicatore che evidenzia come le entrate correnti coprano circa 1,5 volte il debito residuo, medesimo valore medio dei Comuni toscani. Il valore di Piteglio pari a 1,1 volte è lievemente al di sotto della media toscana e di quella dei Comuni dell'Unione.

Infine si è calcolato l'indicatore di velocità di pagamento delle spese. Sono state poste in relazione le spese correnti pagate in conto competenza e in conto residui con quelle impegnate, al fine di misurare la virtuosità del Comune nel far fronte alle spese programmate. San Marcello Pistoiese con il 107,4% ha evidenziato il risultato migliore dopo Sambuca Pistoiese (108,2%), mentre Piteglio ha segnato una percentuale del 95,3%.

Tabella

Indicatori di bilancio delle spese. Anno 2014.

Valori pro capite in euro

	Rigidità della Spesa	Debito residuo pro capite	Sostenibilità del debito	Velocità di pagamento
San Marcello Pistoiese	35,1%	699	1,5	107,4%
Piteglio	41,5%	1.123	1,1	95,3%
Abetone	41,9%	2.167	1,9	94,3%
Cutigliano	48,8%	1.724	0,9	101,7%
Sambuca Pistoiese	33,1%	879	1,1	108,2%
Media Comuni	38,9%	992	1,3	102,9%
Media Comuni toscani*	29,2%	720	1,5	99,6%

* 257 Comuni su 280 disponibili dai dati ministeriali.

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio e dati ISTAT.

Servizi e dimensione dell'Ente comunale

Una delle domande che ragionevolmente sorge quando si apre un percorso verso un'eventuale fusione di due Comuni è se il futuro Ente apporterà dei miglioramenti nell'efficienza, efficacia ed equità dei servizi offerti alla cittadinanza.

Ogni argomentazione che tenti di dare una piena risposta a tale questione non può che partire dalla questione dimensionale. In una situazione ottimale, la dimensione demografica dell'Ente è quella che dovrebbe riuscire a: minimizzare il costo unitario di produzione dei servizi grazie allo sfruttamento di economie di scala (criterio di efficienza); permettere che i benefici dei servizi offerti ricadano nel territorio amministrato (principio equivalenza fiscale e di equità); consentire la sostenibilità produttiva del bene o del servizio grazie alla presenza di soglie minime produttive (criterio efficacia); garantire equità nell'accesso, qualità e pagamento dei servizi.

Nella realtà, potremmo considerare il Comune come se fosse un'azienda privata. L'Ente, infatti, impiega una certa combinazione di fattori produttivi (il lavoro nella sua specificità di pubblico impiego, come pure capitale e beni intermedi nella loro specificità di infrastrutture e risorse finanziarie pubbliche) per produrre una certa quantità output (ovvero, i beni e servizi pubblici), secondo la tecnologia al momento disponibile. Tuttavia, alcuni servizi hanno un costo unitario sempre decrescente rispetto alla dimensione produttiva e ciò fa sì che produrre sotto un certo livello possa generare una condizione di inefficienza e/o inefficacia. Una dimensione troppo piccola dell'Ente non permette, quindi, di raggiungere un limite critico per il quale sia possibile sfruttare queste virtuosità nel processo produttivo.

Altra problematica è quella dell'equivalenza fiscale e dell'equità. Come accennato nella prima parte del lavoro, raramente si riesce a far ricadere i benefici dei servizi attivati interamente all'interno dei confini dell'amministrazione che li eroga, realizzando la massima coincidenza tra utilizzatori e finanziatori degli stessi.

Dal punto di vista dell'efficienza, invece, a volte l'inefficienza può derivare dall'esistenza di soglie minime tecnologiche/produttive, al di sotto delle quali risulta praticamente insostenibile, sul piano finanziario, produrre un determinato servizio. Un piccolo Comune può non raggiungere le predette soglie. Oltre a questo, è determinante una dotazione di risorse finanziarie e professionali che permettano di rispondere al meglio ai bisogni dei cittadini e di interloquire in modo significativo con i livelli di governo superiori al fine di incidere in modo sostanziale sui percorsi relativi alle politiche del territorio di riferimento.

Nel caso dei Comuni di piccola taglia demografica, quindi, molti costi derivano da un deficit di dimensione che impedisce la minimizzazione dei costi di funzionamento e indebolisce anche la capacità di rispondere al fabbisogno di famiglie e imprese data la povertà di risorse finanziarie e competenze professionali disponibili. Il principale problema dei piccoli Comuni, perciò, è dato dal fatto che si manifestano costi di gestione elevati a fronte di ambiti di decisione politica estremamente ristretti e di una possibilità di risposta al fabbisogno molto bassa; di fatto gli amministratori dei piccoli Comuni sono semplici gestori del poco esistente, mentre gli operatori comunali sono dipendenti "tuttofare" a bassa specializzazione. Non di rado gli Enti sono costretti a cercare all'esterno le competenze di cui hanno bisogno per la gestione delle funzioni di cui sono titolari, imponendo alla collettività un ulteriore aggravio di costi.

Spesso i residenti di tali Amministrazioni ottengono un'offerta di servizi molto povera e spostata, in termini di composizione funzionale, verso i servizi indispensabili, ovvero verso: le funzioni istituzionali che rappresentano le mansioni minime per far girare la "macchina" comunale e i servizi di base da erogare ai cittadini. Può capitare che i Comuni sottodimensionati non siano in grado di far fronte ai bisogni della residenti poiché le limitate risorse a disposizione vengono per la maggior parte assorbite dalla struttura organizzativa. Il rischio di non riuscire a mantenere nel tempo la sostenibilità dei servizi diventa oggi più che mai verosimile anche a causa dell'operare congiunto del Patto di Stabilità Interno e della riduzione nei trasferimenti erariali.

L'eccesso di frammentazione, inoltre, impone tempi di decisione politica lunghi e ridondanti, moltiplica i costi di transazione, impedisce l'attivazione di servizi più innovativi e di interesse sovralocale, in sintesi mina lo sviluppo economico futuro e il mantenimento dei livelli di benessere raggiunti. Quanto detto non

presuppone, conseguentemente, che più grande è l'Ente, maggiore sia la sua virtuosità nell'allocazione di beni e servizi. I Comuni più grandi, spesso di ambito metropolitano, affrontano alte complessità organizzative e funzionali, nonché produzioni di beni e servizi "rari", la cui fruizione può avvenire solo attraverso particolari strutture presenti spesso solo in grandi città (si pensi a visite in strutture ospedaliere ad alta specializzazione). In aggiunta a queste problematiche vi è quella del residuo fiscale negativo. Tale situazione si viene a creare quando la popolazione che gravita e che fruisce della città giornalmente, risiede in un altro Comune dove paga i propri tributi. Molte grandi città soffrono del fatto che il numero delle persone a cui erogare servizi sia molto più alto di quello dei residenti che pagano i tributi al grande Comune.

Per cercare di verificare da un punto di vista quantitativo quello che è stato finora affermato, si propone l'analisi della spesa corrente pro capite dei Comuni toscani per dimensione demografica nel 2014 (ultimo anno disponibile). L'aspetto che immediatamente emerge a una prima analisi è l'andamento ad "U", caratteristica degli istogrammi che mostrano l'incidenza pro capite di alcune spese comunali. I costi medi di alcune funzioni di spesa vanno diminuendo fino al raggiungimento di un livello ottimale che solitamente coincide con le classi dimensionali centrali. Successivamente, tali costi aumentano man mano che ci si sposta verso classi di Comuni di grandezza maggiore. Una funzione di spesa che ha presentato questo andamento pro capite è stata quella dell'amministrazione generale. In tale gruppo di voci sono state ricomprese tutte le uscite necessarie per la normale gestione dell'Ente. I valori pro capite più alti (554 euro) sono stati proprio quelli della classe delle Amministrazioni comunali toscane con meno di 1.000 abitanti, dove queste spese "fisse", per quanto possano essere basse, si distribuiscono su di una popolazione esigua dando luogo a un'alta incidenza. Tale spesa è scesa progressivamente fino alle classi centrali per poi riprendere a crescere fino alla classe più alta (oltre 250.000 abitanti). Gli alti valori riscontrabili per i Comuni più grandi sono da imputarsi alla maggiore complessità delle funzioni svolte su territori vasti e difficoltosi da un punto di vista organizzativo e gestionale. Altre spese che hanno denotato l'andamento appena descritto sono state quelle che si riferiscono alla polizia locale, viabilità e trasporti, al territorio e all'ambiente. Nel dettaglio, la spesa per la viabilità e i trasporti solitamente incide di più sui piccoli Comuni (si pensi all'incidenza del costo dell'asfaltatura di una strada), mentre la spesa per la polizia locale ha un livello più alto nei Comuni maggiori. Per quanto riguarda la spesa per l'istruzione e il sociale, questa solitamente aumenta al crescere della dimensione dell'Ente (e quindi anche della capacità di spesa dello stesso).

La spesa corrente totale ha avuto un netto andamento a "U" che ha sottolineato la maggiore importanza, quindi, delle funzioni di spesa con tale comportamento sul totale.

Da quanto visto, emerge una sorta di "gerarchia delle necessità" che si verifica soprattutto nei Comuni più piccoli. In primo luogo vi è la necessità di disporre di risorse per il funzionamento dell'Amministrazione e quindi per tutte quelle funzioni strumentali che coadiuvano l'erogazione di beni e servizi. Vengono poi le funzioni di manutenzione del territorio (viabilità, ambiente e territorio) e, infine, i servizi maggiormente connessi con il cittadino, da quelli basilari (istruzione, sociale), fino a quelli non indispensabili (sport, ricreazione ecc.). Maggiore è la capacità di spesa, dunque, maggiori spazi vi sono per erogare con maggiore efficienza e qualità i servizi. Ciò va di pari passo alla dimensione dell'Ente a sua volta connessa con il gettito e quindi le risorse a disposizione.

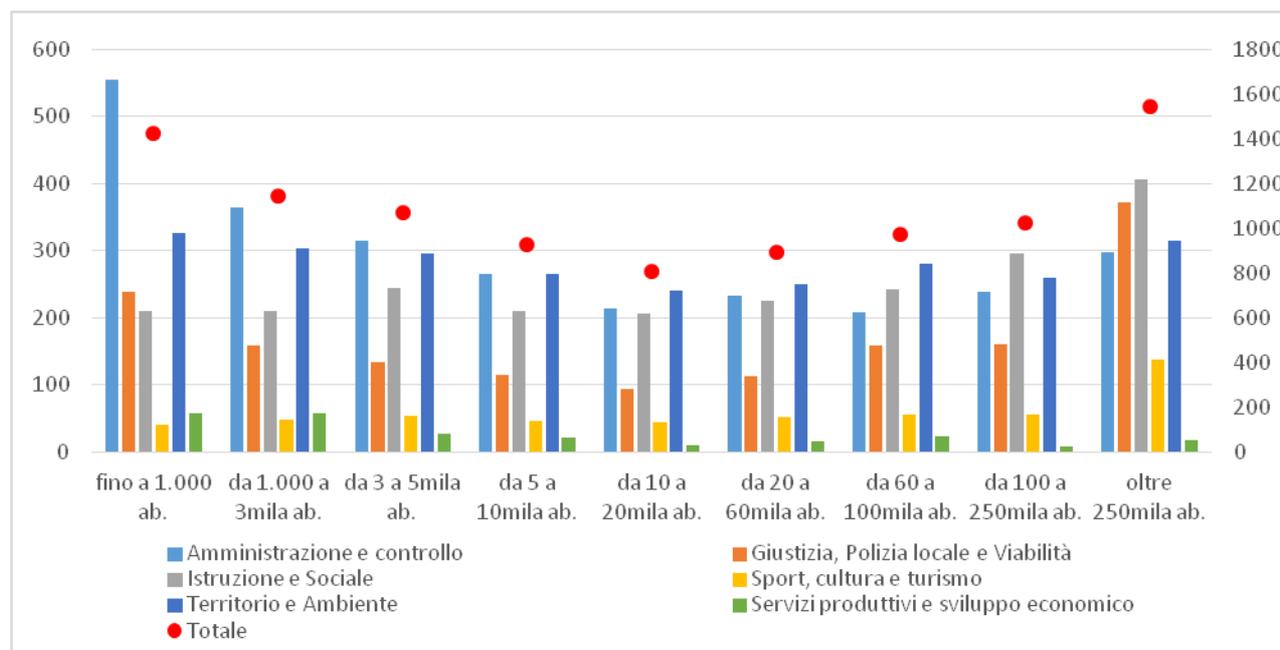
Al di sotto di una certa soglia dimensionale, anche l'adozione di tutta una serie di correttivi può risultare insufficiente e pur ipotizzando di voler conservare al livello comunale solo il "pacchetto minimo delle funzioni", vale a dire la raccolta dei bisogni della popolazione e il controllo sui servizi prodotti da operatori esterni, l'Ente deve comunque dotarsi di un livello minimo di struttura politica e amministrativa che continuerebbe ad operare in condizioni di inefficienza, sottraendo risorse altrimenti destinabili ai servizi. Anche la gestione delle funzioni di base, dunque, richiede risorse e competenze che solo una taglia demografica non eccessivamente ridotta può sopportare.

I Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio fanno parte della classe dimensionale rispettivamente: tra 5.000 e 10.000 abitanti il primo; tra 1.000 e 3.000 abitanti il secondo. Un'eventuale fusione creerebbe un'entità che si collocherebbe, da un punto di vista della popolazione, nella parte più alta della classe tra 5.000 e 10.000 abitanti. Come si può notare, in media, tale classe esprime delle incidenze di spesa più basse rispetto alle classi precedenti (Graf. 4.1).

Grafico

SPESA CORRENTE PRO CAPITE TOTALE (SCALA DX) DEI COMUNI TOSCANI* PER CLASSE DIMENSIONALE E PER ALCUNE FUNZIONI (SCALA SX). ANNO 2014

Valori pro capite in euro



* I Comuni toscani oggetto del grafico sono stati 267 su 279, ovvero quelli che alla data in cui si scrive (marzo 2016) avevano inviato il proprio consuntivo 2014 al Ministero dell'Interno.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

In conclusione, risulta non facile, se non impossibile, esprimere una “dimensione ottimale” di un Comune che possa valere per tutti gli Enti con le loro diverse peculiarità. Più grande non significa automaticamente più efficiente. Tuttavia quello che emerge dai dati è che lo scendere al di sotto di una certa soglia dimensionale non permette di sfruttare alcune virtuosità che, per le ragioni sopra esposte, i piccoli Comuni non possono cogliere. Parimenti, una dimensione troppo grande implica difficoltà nella gestione di un bacino di utenza molto grande e nell'erogazione di beni e servizi di maggiore complessità organizzativa.

4.1 Fusioni: strumento per una maggiore efficienza, efficacia ed equità?

Tra le possibilità previste dall'attuale quadro normativo per superare le problematiche del sottodimensionamento e dell'efficiente gestione dell'Ente e dei servizi erogati, vi sono quelle dell'Unione di Comuni e della Fusione di Comuni (oltre alla convenzione specifica per l'esercizio di alcune funzioni). Ognuna di queste forme di aggregazione comporta vantaggi ma anche aspetti di maggiore criticità. Nel caso oggetto di studio risulta preminente analizzare gli effetti potenzialmente positivi o meno positivi che potrebbero derivare da tale processo.

Un primo vantaggio che un processo di fusione comunale può produrre è il portare la dimensione dell'Ente a una soglia dove le spese pro capite sono più basse rispetto alla situazione previgente in base alle considerazioni appena esposte. Sarebbe lecito attendersi una riduzione dell'incidenza delle spese di

funzionamento pro capite, così come di quella degli organi istituzionali (comprese le indennità del Sindaco, Assessori e Consiglieri): ciò permetterebbe di liberare risorse per il miglioramento dei servizi.

Dal lato del personale si avrebbe comunque una pianta organica maggiore ma con l'opportunità di poter far specializzare i propri addetti migliorando, così, l'efficienza del lavoro svolto e del servizio, nonché la stessa soddisfazione e gratificazione del lavoratore. Spesso, infatti, è possibile osservare Comuni con poco personale il quale svolge una pluralità di mansioni anche senza averne specializzazione a causa della carenza di risorse e dell'impossibilità di assumere.

Altro elemento positivo è quello legato alla creazione di un ambito territoriale che inglobi il reale raggio di operatività della popolazione e delle imprese, così come espresso nella parte iniziale del presente lavoro. Ciò, oltre a contenere gli effetti di "traboccamento" dei benefici dell'azione comunale, potrebbe permettere una programmazione urbanistica ed economica più lungimirante.

Infine, da un lato più "politico", l'accrescimento della dimensione dell'Ente potrebbe portare maggior peso decisionale e contrattuale nelle relazioni con altri livelli di Governo, siano essi Enti sovraordinati (Provincia, Regione) o l'Unione di Comuni di cui già si fa parte.

Esistono, ovviamente, anche aspetti negativi che possono essere connaturati a un'operazione di fusione comunale. Anzitutto, vi sono l'alto costo iniziale del processo e i problemi di duplicazione degli uffici che possono interessare la fase di riorganizzazione della "macchina" amministrativa. Immediatamente dopo l'istituzione del nuovo Ente vi è tutta una fase di transizione che comporta la riorganizzazione delle risorse finanziarie, umane, immobiliari e della logistica dei vecchi Comuni soppressi. Prima che si arrivi al pieno regime dell'attività amministrativa, devono perciò essere sostenuti dei costi.

Deve essere notato come vi siano incentivi monetari nazionali e regionali al fine di diminuire questo impatto iniziale. Di tali contributi si parlerà nel seguito del lavoro. Tuttavia, la presenza di questi flussi monetari, peraltro limitati nel tempo, non deve essere vista come uno degli elementi positivi e di finalità della fusione, quanto di copertura di costi extra connaturati all'operazione.

Un ulteriore aspetto negativo è quello della vicinanza alla nuova popolazione di riferimento e della rappresentanza della stessa, nonché dell'accesso ai servizi. È opinione diffusa che un Ente più grande si allontani dai bisogni dei cittadini e dalla loro rappresentanza; allo stesso modo la necessità di gestire un territorio più grande potrebbe comportare il peggioramento nell'accesso ad alcuni servizi a causa di un loro spostamento (uffici comunali ecc.). Per quanto riguarda l'accesso ai servizi, questo non dovrebbe mutare, in quanto la distribuzione dei servizi dovrebbe rimanere comunque a livello locale, mentre la produzione del servizio dovrebbe centralizzarsi comportando risparmi di spesa. La rappresentatività dovrebbe non diminuire poiché i territori che si vanno a fondere, solitamente, esprimono caratteristiche ed esigenze simili. I timori espressi dovrebbero comunque essere sostanzialmente placati anche dai benefici in termini di minori spese e migliori servizi che dovrebbero emergere per la cittadinanza.

La Toscana è stata una delle Regioni in Italia dove il fenomeno delle fusioni comunali è stato più accentuato. Dei 17 progetti di fusione comunale, in 8 casi si è arrivati alla soppressione dei vecchi Comuni e all'istituzione di un nuovo Ente⁹, mentre nei restanti casi la cittadinanza, mediante referendum, si è espressa negativamente¹⁰. Al momento in cui si scrive (marzo 2016) vi sono 5 progetti di fusione¹¹.

Concentrando l'analisi sui due Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio, viene da chiedersi se il far parte di un'Unione di Comuni non sia un elemento sufficiente al fine di raggiungere i benefici di una maggiore efficienza. La presenza di una forma di aggregazione come l'Unione non esaurisce o pregiudica i vantaggi

9 I nuovi Comuni dal 1 gennaio 2014 sono quelli di: Figline-Incisa (FI); Castelfranco Piandiscò (AR); Fabbriche di Vergemoli (LU); Scarperia e San Piero a Sieve (FI); Crespina Lorenzana (PI); Casciana Terme Lari (PI); Pratovecchio Stia (AR). Dal 1 gennaio 2015 si è aggiunto quello di Sillano Giuncugnano (LU).

10 Sono quelli del: Casentino (ovvero i 13 Comuni della ex Comunità Montana del Casentino) (AR), Isola d'Elba (LI), Castel San Niccolò- Montemignaio (AR), Villafranca in Lunigiana-Bagnone (MS), Aulla-Podenzana (MS), Capannoli-Palaia-Pecciolli (PI), Campiglia Marittima-Suvereto (LI), Borgo a Mozzano-Pescaglia (LU), Abetone e Cutigliano (PT).

11 Sono: Gaiole in Chianti- Radda in Chianti (SI), Cantagallo – Vaiano - Vernio (PO), Piteglio- San Marcello Pistoiese (PT), Arcidosso - Castel del Piano (GR); Capolona – Castiglion Fibocchi (AR); Castellina M.ma e Riparbella (PI).

Altre sono attualmente in fase di discussione: Montalcino e San Giovanni d'Asso (SI); Castel Focognano – Talla (AR); Piazza al Serchio - San Romano in Garfagnana (LU); Casentino La Verna (Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo) (AR), Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa (FI).

che una fusione può comportare ma, anzi, queste due forme sono compatibili e possono entrambe concorrere al miglioramento gestionale.

L'adozione di forme di organizzazione, gestione e produzione dei servizi sovralocali per tutte le funzioni di competenza può servire a risolvere parzialmente il problema dell'efficienza, ma, di fatto, può presentare la difficoltà della minore trasparenza e dell'emergere di costi di transazione. In molte analisi economiche, non a caso, l'adozione di forme di cooperazione inter istituzionale come l'Unione è ritenuta una soluzione sub-ottimale rispetto all'accrescimento dimensionale, che riunisce invece i vantaggi di sfruttare le economie di scala, mantenere le capacità di controllo in capo agli elettori locali (*accountability*), ridurre i costi di transazione e i tempi delle decisioni collettive.

Tuttavia le Unioni di Comuni con l'assenza di elevati costi di transazione nella costituzione e gestione dell'Ente, senza elevati costi di accesso ai servizi e con una certa omogeneità nei bisogni e nelle preferenze della popolazione per i servizi, rappresentano uno strumento cruciale per ricercare una maggiore efficienza. Si ricercano economie di scala attraverso la produzione del servizio su una scala dimensionale maggiore e lo si distribuisce al livello più vicino possibile alle preferenze dei cittadini.

Per quanto ampio possa essere un processo di conferimento alle Unioni di funzioni da parte degli Enti associati, parte delle strutture comunali dovranno comunque essere mantenute nonostante la creazione dell'Unione, e fra queste certamente l'anagrafe, lo stato civile, la segreteria generale, il protocollo, ecc. Nell'Unione, infatti, i Comuni devono continuare a garantire la presenza di una loro separata amministrazione, mentre nella fusione si aprono nuove prospettive di ricerca di efficacia ed efficienza nell'organizzazione comunale. Perciò la razionalizzazione attraverso la fusione di alcuni servizi che più di altri prevedono un certo presidio del territorio e una loro conseguente riduzione nei costi non può che essere vista favorevolmente anche con la presenza di un'Unione. Resta il rischio, nel caso dei piccoli e piccolissimi Comuni, che un'Unione mal gestita non risolva il problema delle economie di scala, quanto meno per la parte relativa ai costi amministrativi. Anzi, per questa parte c'è qualche rischio di aggravamento perché i Comuni di dimensioni ristrette si possono ritrovare con un apparato sia pur minimo ma ancora meno incisivo di prima.

San Marcello Pistoiese e Piteglio come più volte affermato, fanno parte dell'Unione dei Comuni Montani dell'Appennino Pistoiese dal 2014 insieme all'Abetone, Cutigliano e Sambuca Pistoiese.

Questo Organo deriva dalla ormai disciolta (nel 2012) Comunità Montana dell'Appennino Pistoiese nata nel 2002 e che, oltre ai citati Comuni, comprendeva anche quelli di Marliana, Montale e Pescia.

L'impianto dell'Unione dei Comuni Montani dell'Appennino Pistoiese per le funzioni in convenzione differisce tra i Comuni obbligati alla gestione associata, ovvero Abetone, Cutigliano, Piteglio e Sambuca Pistoiese rispetto a San Marcello Pistoiese che, invece, non ha tale obbligo. La sola funzione gestita in modo associato da San Marcello è infatti il sociale. La protezione civile, i servizi sociali, la polizia municipale, il catasto, l'edilizia scolastica e di gestione dei servizi scolastici e il servizio statistica sono devolute dai Comuni obbligati. Deve poi essere considerato come all'Unione vi sia la Centrale Unica di Committenza (CUC) per tutti i Comuni.

La devoluzione di risorse monetarie e umane dei Comuni pone le basi per un futuro crescente livello di integrazione sia esso volto nella direzione di un'Unione ancor più ricettore di funzioni o di fusioni intra Unione. Soprattutto elimina quella fase decisiva che potremmo chiamare di "pre-fusione". È illusorio pensare che il processo di fusione duri il tempo di un referendum o che si apprezzino gli effetti migliorativi dell'operazione il giorno successivo senza aver prima affrontato un periodo di convergenza tra le due o più macchine amministrative. Come in tutti i processi complessi, vi sono dei costi di omogeneizzazione delle Amministrazioni sia monetari che in termini di tempo che servono per far sì che gli uffici si integrino, che le sedi istituzionali siano ottimizzate, che gli strumenti di lavoro dai software ai magazzini agli automezzi, ecc. siano unici e integrati e che quindi gli enti siano già di fatto uniti nelle modalità in cui già erogano beni e servizi.

San Marcello Pistoiese ha 6 dipendenti dei 50 complessivi a tempo indeterminato (+ 1 a tempo determinato) comandati dal 1 gennaio 2015 presso il gestore dei rifiuti CoSeA Ambiente SpA, mentre 3 dipendenti sono comandati all'Unione dei Comuni per la funzione sociale che il Comune gestisce insieme agli altri Comuni membri, nonché un ulteriore dipendente, prossimo al pensionamento, assegnata per la gestione associata SUAP dei Comuni montani dell'Appennino Pistoiese.

Piteglio vede invece 13 dipendenti comandati su 17, di cui 2 responsabili al 16,67%, 2 vigili al 100%, 1 operaio al 62%, 2 autisti di scuolabus al 60%, 1 funzionario al 50%, 2 funzionari al 33,33%, 1 funzionario al 16,67%, 1 al 10% e, infine, un operatore in categoria protetta part time al 35%.

Da notare come una dipendente afferente ai servizi finanziari presti già servizio tra i due Comuni oggetto di fusione e di come la figura del Segretario generale sia divisa tra San Marcello Pistoiese, Piteglio e Sambuca Pistoiese.

Alla luce di quanto detto, quello che ci si può attendere da una futura fusione in termini di costi di transizione è di basso impatto proprio in virtù del livello di integrazione raggiunto.

Per quanto riguarda il personale, come detto nel presente capitolo, le possibilità legate alla specializzazione del personale sono già avanzate per le funzioni trasferite all'Unione, mentre dal lato dei dipendenti con funzioni operative, si prevede un maggior supporto dal punto di vista delle manutenzioni con possibilità, anche in questo caso, di specializzazioni che per questi profili mancano nei piccoli comuni. In queste amministrazioni vi è la necessità di operare come dei "tuttofare" al fine di coprire le varie esigenze che vengono a crearsi sul territorio.

Appare palese come, in assenza di pensionamenti o trasferimenti, all'indomani di un'eventuale fusione il costo e il numero dei dipendenti rimarrà il medesimo. Quando detto rispetto a specializzazioni, formazione e riallocazione del personale rappresentano possibilità di implementazioni uniche che potrebbero essere colte in questo processo. Nei casi più onerosi, come ad esempio il segretario comunale, potrebbe essere prevista una convenzione con altri Comuni oltre che con Sambuca Pistoiese mantenendo comunque il segretario ma, condividendolo, sostenere l'onere al 33% che adesso, invece, è assunto al 66% tra i due Comuni.

Una simulazione preliminare del Comune Unico

Un elemento di primaria importanza nell'assetto di un Comune unico frutto di un processo di fusione è rappresentato dai contributi nazionali e regionali. Tali disposizioni che saranno brevemente elencate di seguito, rappresentano dei flussi di denaro volti ad assorbire la prima fase del processo che, solitamente, è la più complessa e la più dispendiosa in quanto include la riorganizzazione della struttura, del personale, della dislocazione fisica degli uffici, nonché eventuali problematiche di duplicazione di compiti o uffici.

La normativa nazionale, con il D. Min. Interno del 10 ottobre 2012 (previsto dalla Spending Review D.L. 95/2012), stabiliva che ai Comuni istituiti spettasse, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario che era commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 agli Enti che avevano dato luogo a fusione, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.

Il decreto specificava che in caso di insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di Comuni, il contributo spettante per la fusione fosse proporzionalmente ridotto. Con la Legge di Stabilità per il 2014 (L. 147/2013) lo stanziamento previsto per le fusioni di Comuni è stato pari a 30 milioni di euro annui per il triennio 2014- 2016 (art. 1 comma 730) e finanziato con risorse derivanti dal fondo di solidarietà comunale. Sempre a livello nazionale, la Legge n. 183/2011 (Legge Stabilità 2012) ha previsto che i Comuni di nuova istituzione fossero esentati dal Patto di Stabilità Interno per due anni dalla loro costituzione.

Il comma 18 della nuova Legge di Stabilità 2016 ha modificato l'art. 20 del dl 95 del 2012. La lettera a) prevede che a decorrere dall'anno 2016 il contributo straordinario ai Comuni nati dalla fusione di cui all'articolo 15, comma 3, del TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) o dalla fusione per incorporazione, è elevato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura comunque non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Le modalità di riparto del contributo sono demandate all'approvazione di un decreto del Ministero dell'Interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In particolare, in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità, è stabilito che venga data priorità alle fusioni o incorporazioni avente maggiori anzianità. Tale priorità è assicurata anche ai fini del riparto delle eventuali disponibilità eccedenti il fabbisogno, nel qual caso occorrerà tener conto della popolazione e del numero dei Comuni oggetto della fusione o incorporazione. La lettera b) stabilisce che il contributo straordinario è assicurato alle fusioni di Comuni realizzate negli anni 2012 e successivi. Permane, anche per il 2016 lo stanziamento di 30 milioni annui per i contributi alle fusioni.

A livello toscano, la Legge Regionale n. 68/2011, regola le varie forme di associazionismo comunale, compresa la fusione. In quest'ultimo caso, o nel caso di incorporazione di due o più Comuni, la Regione Toscana al Comune risultante concede *“a decorrere dall'anno solare in cui è prevista l'elezione del nuovo consiglio comunale, un contributo annuale, per cinque anni, pari a euro 250.000 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000”*. La Legge Regionale che sancirà da un punto di vista legislativo la nascita del nuovo Comune potrà stabilire un contributo maggiore del 60% se l'Ente risultante avrà più di 15.000 abitanti (a condizione che almeno uno dei Comuni interessati alla fusione o incorporazione risulti già obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali); del 30% alle medesime condizioni ma con popolazione tra 10.000 e 15.000 abitanti. In alternativa a quanto i contributi sono raddoppiati se la fusione o l'incorporazione è avvenuta coinvolgendo tutti i Comuni di un ambito di dimensione adeguata, elenco presente nella stessa L.R. 68/2011. Queste condizioni non sono però raggiunte dai Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio.

Volendo calcolare quale sarebbe il contributo statale e regionale per una ipotetica fusione tra le due Amministrazioni appena citate, il totale arriverebbe a 11.348.572 euro in dieci anni, vale a dire che i primi cinque anni dalla fusione si godrebbe di entrambi i contributi con un incasso annuo di 1.384.857 euro, nei successivi cinque anni ci sarebbe il solo contributo statale che ammonterebbe a 884.857 euro annui.

Vi sono inoltre altri benefici per i Comuni che si fondono e che derivano sempre dalla Legge di Stabilità 2016. Fermo restando i vincoli generali sulla spesa di personale, dal 2016 i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Inoltre, il comma 729 accoglie un emendamento Anci, prevedendo che, ai fini dell'attribuzione degli spazi finanziari regionali, siano considerate prioritarie le richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a mille abitanti e dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011, enti non sottoposti al patto di stabilità interno in base alla previgente normativa.

Tabella 5.1

CONTRIBUTI STATALI E REGIONALI DI INCENTIVO ALLA FUSIONE DEI COMUNI ANNO 2016

Valori in euro

	D. Min. 10/10/2012 e Legge Stabilità 2016 (40% trasferimenti erariali del 2010 per 10 anni max 2 milioni annui per il Comune fuso)	L.R. 68/2011 (250.000 euro all'anno per Comune che si fonderà per 5 anni max 1 milione annuo complessivo per Comune fuso)	Totale
Contributo totale in dieci anni Comune unico	8.848.572	2.500.000	11.348.572
Contributi totali pro capite			1.382
<i>Contributo annuale Comune unico primi 5 anni</i>	884.857	500.000	1.384.857
<i>Contributo annuale Comune unico ultimi 5 anni</i>	884.857	0	884.857

Fonte: Elaborazioni su dati MEF e Regione Toscana.

Un aspetto primario del percorso di fusione è la futura riorganizzazione dei servizi. Tale processo dipende in larga parte dall'indirizzo che la futura amministrazione del Comune unico saprà dare, ricercando le economie di scala e di dimensione che un Ente più grande può determinare rispetto al passato. Difficile, dunque, diviene la stima di quelli che potranno essere gli assetti dei futuri servizi e, in particolare, il loro costo o entrate. Tuttavia è possibile attendersi determinati effetti ed evidenziare quelle che possono essere le opportunità derivanti dalla fusione.

Per i servizi alla persona la simulazione degli effetti è più complicata, vuoi perché alcune funzioni sono gestite in seno all'Unione e in parte perché in alcuni casi l'esigenza maggiore può essere non tanto quella di ridurre la spesa, bensì quella di ampliare il numero di utenti serviti, ridurre le liste di attesa presenti, omologare le tariffe e le condizioni di accesso ecc.

In questo caso gli effetti attesi sono quelli di un incremento di utenti serviti che, comunque, rimangono un numero non particolarmente alto. La creazione di un solo Comune per la parte dei servizi non gestiti in Unione permetterà di ottenere economie di scala su servizi integrativi come quelli dei campi estivi così come quelli dell'assistenza scolastica.

Nel caso dei servizi di supporto all'istruzione, in particolare dei servizi di trasporto e refezione scolastica, nella tabella 5.2 sono riportati i dati relativi agli utenti serviti e alla spesa sostenuta nella situazione vigente. La grande distanza che emerge nella spesa media per utente per ciascun servizio fa ipotizzare che essa non dipenda solo dalla presenza o meno di economie di scala, ma soprattutto da caratteristiche territoriali e organizzative. L'alta spesa pro-capite del trasporto scolastico sostenuta dai due Comuni singolarmente rispecchia una caratteristica che si ritrova sia nei territori di ampia superficie, sia nei territori montani. In entrambi i casi la presenza di un numero rilevante di nuclei abitativi dislocati sul territorio o di frazioni comporta un maggiore chilometraggio e, di conseguenza, una spesa per km e per utente più alta rispetto ad Amministrazioni non montane o più concentrate. San Marcello conta 12 frazioni di cui la più distante (Lancisa), dal punto di vista stradale, conta 8,5km dal centro di San Marcello e 15 minuti di percorrenza in auto. Piteglio ha 10 frazioni; la più lontana (Lanciole) dista 13,9km dal centro cittadino per 24 minuti di percorrenza stradale.

Per tale ragione, più che dal numero di utenti serviti, sono le distanze territoriali da percorrere a influenzare questo tipo di servizio. La realizzazione del comune unico potrà ragionevolmente consentire una razionalizzazione dei percorsi e dei punti di raccolta probabilmente anche un certo recupero di efficienza, ma esso non è stimabile con le informazioni disponibili e molto dipende dall'organizzazione che la futura amministrazione vorrà dare al servizio.

Per quanto riguarda la refezione scolastica, la realizzazione del comune unico imporrà una riflessione sui modelli di gestione (diretto o in outsourcing) e avrà probabilmente qualche margine di recupero di efficienza. La simulazione viene fatta applicando la minore spesa media per utente a carico del comune (650 euro contro 773

euro): si otterrebbe una spesa complessiva di 332 mila euro circa, con un risparmio rispetto all'attuale di circa 10 mila euro (Tab. 5.2).

Tabella 5.2

CARATTERISTICHE DELLA SPESA PER SERVIZI DI TRASPORTO E REFEZIONE SCOLASTICI. ANNO 2015
Valori unitari, in euro e percentuali

	Trasporto scolastico					Mensa				
	n. utenti	Spesa	Entrate da tariffe	Spesa per utente	% comp. Famiglie	n. utenti	Spesa	Entrate da tariffe	Spesa per utente	% comp. Famiglie
San Marcello Pistoiese	102	197.029	30.000	1.932	15,2%	435	282.608	147.641	650	52,2%
Piteglio	61	140.336	13.175	2.301	9,4%	77	59.507	22.510	773	37,8%
Totale	163	337.365	43.175	2.076	12,8%	512	342.115	170.151	668	49,70
Comune Unico	163					512	332.633			

Un ultimo ambito interessante da simulare è quello che potremmo definire dei servizi alla persona non essenziali, ma che incidono decisamente sulla qualità della vita (cultura e sport) e quello dei servizi per la promozione turistica. Nei primi due casi ci potremmo aspettare un potenziamento dell'offerta, mentre nell'ultimo un'occasione per incrementare l'attrattività turistica e creare un sistema integrato volto a promuovere l'amenità del territorio e le strutture ricettive a esso connesse (Tab. 5.3).

Tabella 5.3

RISULTATI DELLE SIMULAZIONI NELL'AMBITO DEI SERVIZI CULTURALI, SPORTIVI E TURISTICI. Anno 2015
Valori in euro

	Spesa per la cultura	pro capite	Spesa per lo sport	pro capite	Spesa per il turismo	pro capite
San Marcello Pistoiese	217.162	33,4	72.225	11,1	41.515	6,4
Piteglio	22.870	13,3	19.858	11,6	16.038	9,4
Totale	240.032	29,2	92.083	11,2	57.553	7,0
Effetto atteso	+utenti serviti		+utenti serviti		Economie di scala	

Al fine di approssimare quelli che potrebbero essere i risparmi derivanti dalla "macchina comunale" e quindi dall'ottimizzazione degli uffici e della spesa di funzionamento del futuro Ente si propone la variazione della spesa corrente totale e per la funzione amministrazione generale e controllo occorsa tra il 2013 e il 2014 nei Comuni che sono giunti a fusione nel 2014. Tale calcolo permette quindi di osservare la differenza in tali spese tra i valori dei Comuni prima della fusione e quelli del Comune risultante dalla fusione. Mediamente vi è stata una diminuzione della spesa corrente per la funzione amministrazione e controllo del -10,8% con punte oltre il 30% di riduzione di tale spesa (Tab. 5.4).

Tabella 5.4

VARIAZIONE DELLA SPESA CORRENTE TOTALE E PER LA FUNZIONE AMMINISTRAZIONE E CONTROLLO NEI COMUNI TOSCANI FUSI NELL'ANNO 2014. Anni 2013-2014

Valori assoluti e percentuali

	pop 2015	Var % 14/13 Spesa per amministrazione e controllo	Var % 14/13 spesa corrente totale
Figline e Incisa	23.641	+35,2%	-2,0%
Scarperia e San Piero	12.158	-6,1%	-6,6%
Fabbriche di Vergemoli	779	-29,0%	-8,9%
Pratovecchio-Stia	5.891	+0,03%	+3,0%
Castelfranco-Pian di Scò	9.633	-29,6%	-4,7%
Crespina-Lorenzana	5.449	-36,3%	-2,9%
Casciana-Terme Lari	12.509	-33,2%	+10,1%
Media	10.009	-10,8%	-3,7%

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

I risparmi di costo, in conclusione, non sono l'unico effetto derivante dalla creazione del comune unico e ve ne sono altri che, sebbene difficilmente quantificabili, rivestono un ruolo molto importante per la vita quotidiana della collettività insediata. Si avrà una maggiore omogeneità nei servizi erogati e nelle condizioni di accesso agli stesso per cittadini che di fatto vivono e lavorano nel medesimo contesto socio-economico, si consentirà una maggiore specializzazione degli operatori pubblici con riflessi positivi sia sulla qualità dei servizi erogati, sia sul grado di soddisfazione lavorativa degli operatori stessi, mentre gli amministratori locali avranno la possibilità di percepire i fenomeni socio-economici alla giusta scala territoriale e accresceranno il loro peso decisionale. Si tratta dunque di un'operazione che si muove senz'altro nella giusta direzione, che incontrerà alcuni costi di breve periodo, ma che avrà sicuramente molti più vantaggi una volta a regime. Si può dunque parlare di una buona pratica amministrativa che andrebbe estesa ad un numero maggiore di enti locali.

Appendice – Fonti normative

Sommario

Istituzione del nuovo comune nato da fusione.....	58
Iter normativo per il processo di fusione	59
Statuto e forme partecipative delle comunità: i municipi	61
Dal referendum al nuovo comune nato da fusione	63
Commissario prefettizio e organi comunali	63
Struttura amministrativa, atti e regolamenti	63
Popolazione e documenti di identità	64
Incentivi statali	65
Contributi statali.....	65
Incentivi in materia di personale: sblocco del turn over	66
Incentivi in materia di associazionismo intercomunale: possibilità di esenzione con norma regionale	66
Incentivi in materia di pareggio di bilancio: rinvio di un anno dell’applicazione del “nuovo saldo”	66
Incentivi regionali	67
Contributi regionali.....	67
Incentivi in materia di associazionismo intercomunale: esenzione dall’obbligo per un mandato	68

Istituzione del nuovo comune nato da fusione

Costituzione

Articolo 133

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Iter normativo per il processo di fusione

Legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 – Art. 45 e Art. 58 - 67

Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto

Art. 58 – Oggetto

1. L'istituzione di nuovi comuni, la fusione di comuni esistenti, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali è stabilita con legge regionale, sentite le popolazioni interessate e mediante referendum consultivo, come disciplinato dal presente titolo.

2. Non si svolge il referendum consultivo di cui al comma 1:

a) per le rettifiche di confine fra comuni per mancanza di delimitazione naturale o per obiettiva incertezza nonché per ragioni topografiche, quando tutti i consigli comunali interessati ne facciano richiesta e ne fissino d'accordo le condizioni;

b) per eventuali rettifiche di confini fra comuni in assenza di popolazione sul territorio interessato dalla rettifica, quando ne facciano richiesta i consigli comunali.

Art. 59 – Consultazione dei comuni

1. Entro trenta giorni dall'assegnazione della proposta di legge di cui all'articolo 58, comma 1, presentata ai sensi del regolamento interno del Consiglio regionale, la commissione consiliare competente, previa consultazione del comune o dei comuni interessati, predispone per il Consiglio regionale la proposta di deliberazione di svolgimento del referendum, ovvero esprime il parere referente contrario sulla proposta di legge.

1. bis Nel caso in cui la proposta di legge sia di iniziativa consiliare, la commissione richiede il parere sulla stessa agli organi comunali competenti, che lo esprimono entro trenta giorni dalla richiesta. A tal fine il termine di cui al comma 1, è prorogato del tempo stretto e necessario all'acquisizione dell'ultimo dei pareri. Decorso inutilmente il termine per l'espressione dei pareri, la commissione procede ugualmente agli adempimenti di cui al comma 1.

2. La consultazione è rivolta:

a) in caso di fusione di comuni, ai comuni oggetto della fusione;

b) in caso di incorporazione di un comune in un altro già esistente, ai due comuni;

c) in caso di modifica delle circoscrizioni, ai comuni interessati dalla modifica anche a seguito di istituzione di nuovi comuni;

d) in caso di modifica della denominazione, al comune interessato.

Art. 60 - Deliberazione di svolgimento del referendum

1. Il Consiglio regionale delibera lo svolgimento del referendum relativo alla proposta di legge, ovvero esprime il voto contrario sulla proposta di legge stessa.

2. La deliberazione di cui al comma 1, contiene il quesito referendario relativo alla fusione oggetto della proposta di legge in discussione, gli eventuali ulteriori quesiti relativi alla fusione di un numero minore di comuni rispetto a quanto previsto dalla proposta di legge e individua il comune o i comuni o le frazioni i cui elettori sono chiamati a votare anche con riferimento agli ulteriori quesiti.

3. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette la deliberazione sullo svolgimento del referendum o, in caso di quesiti ulteriori, dei relativi referendum, al Presidente della Giunta regionale ai fini degli adempimenti di cui all'articolo 62.

Art. 45 - Diritto di partecipazione

1. Hanno diritto di partecipare ai referendum consultivi:

a) tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune della Regione;

b) i cittadini degli stati membri dell'Unione europea iscritti nella lista elettorale aggiunta di cui al decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197 (Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le

modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza);
c) i cittadini stranieri e gli apolidi in possesso di entrambi i seguenti requisiti:

1) residenza in un comune della Regione da almeno cinque anni antecedenti alla data della consultazione referendaria;
2) titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati, e in corso di validità, a norma del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) da ultimo modificato dal decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. 2.

Lo straniero od apolide residente esercitano il diritto di voto in presenza dei requisiti di cui al comma 1 e in assenza delle condizioni previste come causa di esclusione del cittadino italiano dall'elettorato di cui al d.p.r. 223/1967.

Art. 61 - Diritto di partecipazione

1. Hanno diritto a partecipare al referendum consultivo di cui al presente titolo i soggetti di cui all'articolo 45, così come individuati dai commi 2, 3, 4, 5, 6 del presente articolo.

2. In caso di referendum per l'istituzione di nuovi comuni, partecipano alla votazione sia gli elettori della frazione o delle frazioni che intendono costituirsi in comune, sia gli elettori del comune o dei comuni da cui si propone il distacco.

3. In caso di referendum per la fusione di comuni con istituzione di un nuovo comune risultante dalla fusione, partecipano alla votazione gli elettori dei comuni interessati.

4. In caso di referendum per l'incorporazione di un comune in un altro già esistente, partecipano alla votazione gli elettori dei comuni interessati.

5. In caso di referendum per il distacco di una parte del territorio comunale da un comune con aggregazione a un altro comune, partecipano alla votazione gli elettori dei comuni interessati.

6. In caso di referendum per il mutamento di denominazione del comune, partecipano alla votazione gli elettori del comune.

Art. 62 - Indizione e svolgimento del referendum

1. Entro trenta giorni dal ricevimento della deliberazione del Consiglio regionale di cui all'articolo 60, comma 1, favorevole allo svolgimento del referendum, il Presidente della Giunta regionale indice, con proprio decreto, il referendum.

2. Il decreto del Presidente della Giunta regionale riporta il quesito o i quesiti da sottoporre agli elettori, come determinato nella deliberazione consiliare di cui all'articolo 60, comma 2, gli elettori chiamati alla votazione ai sensi dell'articolo 61 e fissa la data in due giornate, domenica e lunedì, e l'orario della votazione.

2 bis. Tra la data del decreto di cui al comma 2 e la data delle votazioni intercorre un periodo non inferiore a sessanta giorni.

3. Il decreto è pubblicato sul b.u.r.t. ed è comunicato ai sindaci dei comuni interessati, ai presidenti delle Corti d'appello nelle cui circoscrizioni sono compresi i comuni interessati, al rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie e ai presidenti delle commissioni elettorali circondariali.

4. I sindaci danno notizia agli elettori della votazione con apposito manifesto, da affiggersi almeno quaranta cinque giorni prima della data stabilita per la votazione.

Art. 63 - Svolgimento della votazione e scrutinio

1. Per lo svolgimento del referendum di cui al presente titolo si osservano, in quanto applicabili e se non diversa mente disposto in questo titolo, le norme di cui al titolo III, capo IV ad eccezione dell'articolo 34, commi 2 e 3 e titolo IV, capo IV della presente legge.

Art. 64 - Ufficio circoscrizionale per il referendum

1. Entro trenta giorni dalla data del decreto che indice il referendum è istituito, presso il tribunale

che ha sede nel capoluogo della provincia interessata, l'ufficio circoscrizionale per il referendum, composto nei modi previsti dall'articolo 38.

Art. 65 - Proclamazione dei risultati

1. Sulla base dei verbali di scrutinio trasmessi dagli uffici di sezione, l'ufficio centrale circoscrizionale procede, in pubblica adunanza, all'accertamento del numero degli elettori che hanno votato e del risultato del referendum, dopo aver provveduto al riesame dei voti contestati e provvisoriamente assegnati, ed aver deciso sull'assegnazione o meno dei voti relativi.
2. L'atto di accertamento del risultato evidenzia in modo distinto l'esito della consultazione negli uffici di sezione elettorali ricompresi nel territorio individuato dalla proposta di legge regionale istitutiva del nuovo comune ovvero ricompresi nel territorio oggetto del distacco di una parte del territorio comunale da un comune con aggregazione ad altro comune, come individuato dalla relativa proposta di legge regionale.
3. Delle operazioni è redatto verbale in tre esemplari, dei quali uno resta depositato presso la cancelleria del tribunale, uno viene inviato al Presidente della Giunta regionale e uno al Presidente del Consiglio regionale.
4. Il Presidente della Giunta regionale comunica ai sindaci dei comuni interessati l'esito del referendum.

Art. 66 - Reclami

1. Sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di votazioni e di scrutinio decide l'ufficio circoscrizionale nella pubblica adunanza di cui all'articolo 65, comma 1, prima di procedere alle operazioni di cui all'articolo 65, commi 2 e 3.

Art. 67 - Esito del referendum

1. Il risultato del referendum è valido indipendentemente dal numero degli elettori che vi hanno partecipato.
2. Il risultato del referendum è pubblicato sul b.u.r.t.
3. Il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio regionale per le decisioni finali in ordine alla proposta di legge di cui all'articolo 58.
4. La motivazione della legge di cui al comma 3 reca l'indicazione specifica del risultato della votazione dei singoli territori, evidenziando in modo distinto l'esito della consultazione della frazione o porzione di territorio direttamente interessata.
- 4 bis. Nel caso in cui, successivamente allo svolgimento del referendum, il Consiglio regionale non assuma la decisione finale di cui al comma 3, sono fatti salvi gli effetti del referendum già svolto e la proposta di legge è riassunta di diritto nella legislatura successiva e assegnata alla commissione competente entro trenta giorni dalla data di insediamento del nuovo Consiglio regionale. La commissione esprime il parere referente sulla proposta di legge entro trenta giorni dall'assegnazione.

Statuto e forme partecipative delle comunità: i municipi

DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Articolo 15 Modifiche territoriali fusione ed istituzione di comuni

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo

comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Articolo 16 Municipi

1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

Art. 1, comma 132, Legge Delrio 56/14

132. I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

Dal referendum al nuovo comune nato da fusione

Art.1, commi 120- 133, Legge Delrio 56/14

Commissario prefettizio e organi comunali

120. Il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione e' coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato e' comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attivita' programmate e su quelle in corso.

122. I consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.

Struttura amministrativa, atti e regolamenti

123. Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttivita' del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.

124. Salva diversa disposizione della legge regionale: a) tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune; b) alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica; c) in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti.

125. Il comune risultante da fusione: a) approva il bilancio di previsione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 151, comma 1, del testo unico, entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno; b) ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del testo unico, per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziati nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti; c) approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno gia' provveduto, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilita' e delle dichiarazioni fiscali.

128. L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. Il trasferimento della proprieta' dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune e' esente da oneri fiscali.

Popolazione e documenti di identità

126. Ai fini di cui all'articolo 37, comma 4, del testo unico, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti.

127. Dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l'indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei comuni estinti.

129. Nel nuovo comune istituito mediante fusione possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei comuni preesistenti.

Incentivi statali

DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Articolo 15 Modifiche territoriali fusione ed istituzione di comuni

3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni ((decorrenti dalla)) fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

DECRETO-LEGGE 6 luglio 2012, n. 95 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

Art. 20. Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali.

1. A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, o alla fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e' commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro.

1-bis. A decorrere dall'anno 2016, il contributo straordinario a favore degli enti di cui al comma 1 e' commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono disciplinate le modalità di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei comuni originari))

LEGGE 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016)

Art. 1, commi 17 e 18 e 229

Contributi statali

Comma 17, lettera a

Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, e' destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro e' destinata, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, ai comuni istituiti a seguito di fusione»

Comma 18

All'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1 e' inserito il seguente: «1-bis. A decorrere dall'anno 2016, il contributo straordinario a favore degli enti di cui al comma 1 e' commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono disciplinate le modalità di riparto del

contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei comuni originari»;

Incentivi in materia di personale: sblocco del turn over

Art. 1 Comma 229 Legge 208/2015

229. A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Incentivi in materia di associazionismo intercomunale: possibilità di esenzione con norma regionale

Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. Art.1 , comma 121

121. Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.

Incentivi in materia di pareggio di bilancio: rinvio di un anno dell'applicazione del "nuovo saldo"

Art. 4, comma 4 del "Milleproroghe", DL 210/2015, convertito in L. 21/2016

4. I termini di cui all'articolo 14, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono differiti al 31 dicembre 2016. Per i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione previsti dalla legislazione vigente, che hanno concluso tali processi entro il 1° gennaio 2016, l'obbligo del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 709 a 734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, decorre dal 1° gennaio 2017. Alla compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al periodo precedente, pari a 10,6 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni.

Incentivi regionali

Contributi regionali

Art. 64 - Contributi per fusioni e incorporazioni

1. In caso di fusione o incorporazione di due o più comuni, al comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione è concesso, a decorrere dall'anno solare in cui è prevista l'elezione del nuovo consiglio comunale, un contributo annuale, per cinque anni, pari a euro 250.000,00 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000,00. La legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione può stabilire un contributo maggiore in presenza di almeno due parametri tra quelli di seguito indicati:

- a) popolazione del comune risultante dalla fusione superiore a 10.000 abitanti, a condizione che almeno uno dei comuni interessati alla fusione o incorporazione risulti già obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali;
- b) classe di virtuosità riconosciuta ad almeno un comune interessato alla fusione o incorporazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
- c) almeno due comuni in situazione di disagio beneficiari del contributo di cui all'articolo 82.

1 bis. Ai fini del calcolo di cui al comma 1, non sono considerati i comuni già beneficiari del contributo del presente articolo.

1 ter. Per comune originario si intende il comune già costituito alla data dell'entrata in vigore della presente legge. Sono pertanto esclusi da questa definizione tutti i comuni istituiti successivamente a tale data mediante fusione di comuni preesistenti.

1 quater. A decorrere dalle fusioni e dalle incorporazioni per le quali il referendum si è svolto dopo il 30 giugno 2015, e fermo restando quanto stabilito dal comma 2, i contributi di cui al comma 1:

- a) sono incrementati del 30 per cento se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione ha una popolazione superiore a 10.000 abitanti, ovvero la fusione o l'incorporazione è avvenuta coinvolgendo almeno quattro comuni e, in entrambi i casi almeno uno dei comuni originari era obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali;
- b) sono incrementati del 60 per cento se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione ha una popolazione superiore a 15.000 abitanti, ovvero la fusione o l'incorporazione è avvenuta coinvolgendo almeno quattro comuni, e in entrambi i casi almeno uno dei comuni originari era obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali;
- c) in alternativa a quanto previsto dalle lettere a) e b), sono raddoppiati se la fusione o l'incorporazione è avvenuta coinvolgendo tutti i comuni di un ambito di dimensione adeguata di cui all'allegato A.

1 quinquies. A decorrere dalle fusioni e dalle incorporazioni per le quali il referendum si è svolto dopo il 30 giugno 2016 e, fermo restando quanto stabilito al comma 2, i contributi di cui al comma 1 sono ridotti della metà, se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione non supera la popolazione che comporta l'esonero dall'esercizio associato di funzioni fondamentali.

2. Se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo di cui al comma 1, questo è ridotto proporzionalmente.

Art. 65 - Contributi ai comuni in situazione di maggiore disagio

1. In caso di fusione o di incorporazione, che coinvolgano un comune rientrante tra quelli beneficiari del contributo di cui all'articolo 82, il contributo di cui all'articolo medesimo spetta al

comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione. 2. Ai fini del comma 1, si considera il comune rientra nt e nella graduatoria vigente al momento dell'approvazione della legge di fusione o di incorporazione.

Incentivi in materia di associazionismo intercomunale: esenzione dall'obbligo per un mandato

Art. 62, comma 4 bis

4 bis. Ferma restando l'applicazione anche nei confronti del comune derivante da fusione delle disposizioni delle leggi regionali di settore che disciplinano modalità e termini di esercizio associato di funzioni per la generalità dei comuni, il comun e derivante da fusione, che non supera la popolazione di cui all'articolo 55, comma 1, è soggetto alle disposizioni dell'articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010, a decorrere dal secondo mandato elettorale, con esclusione dell'obbligo di esercizio associato della funzione fondame n tale di cui allo stesso articolo 28, comma 27, lettera a). A partire dalla data in cui il Consiglio Regionale delibera, ai sensi dell'articolo 60 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), lo svolgimento del referendum per la fusione di comuni la cui popolazione complessiva risulti superiore ai limiti di cui all'articolo 55, comma 1, ai comuni stessi non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010, fino alla data in cui il Consiglio regionale assume le decisioni finali in ordine alla legge di fusione, ai sensi dell'articolo 67, comma 3, della l.r. 62/2007. (163)