



Luglio 2010

a cura del Settore  
Analisi della normazione  
Biblioteca del Consiglio regionale



## Le politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazione di disagio: cinque anni di attuazione della l.r. 39/2004

*La presente nota, elaborata sulla base delle relazioni prodotte dalla Giunta regionale in attuazione dell'art. 17 della l.r. 39/2004 "Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1985, n. 57 (Finanziamenti per la redazione e l'attuazione di piani di recupero del patrimonio edilizio esistente). Modifiche alla legge regionale 2 novembre 1999, n. 58 (Norme sulla tutela dell'artigianato artistico e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani)", costituisce un parziale aggiornamento della ricerca valutativa realizzata dall'IRPET nel 2007 sulle politiche della Regione Toscana a favore dei comuni disagiati.*

### ***In sintesi***

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- una sostanziale **stabilità della classificazione dei comuni** secondo l'indicatore unitario del disagio;
- circa **13 milioni di euro di contributi erogati** ai piccoli comuni in situazione di disagio nei sei anni (2004-2009) di applicazione della legge;
- il **pieno utilizzo dei fondi stanziati per i contributi annuali** ed un progressivo incremento del grado di copertura dell'intervento, fino al coinvolgimento della **quasi totalità dei comuni aventi diritto**;
- il permanere di **difficoltà**, nonostante le modifiche apportate, per il **funzionamento del fondo di rotazione**, con una parziale utilizzazione dei fondi stanziati;
- un **positivo avvio delle iniziative di orientamento delle politiche regionali** a favore dei comuni disagiati.

## ***1. La "ratio" della legge***

In Toscana **quasi il 50% dei comuni non supera la soglia dei 5.000 abitanti**. Essi, pur comprendendo solo il 9,4% del totale della popolazione della regione, costituiscono quasi il 42% del territorio regionale, con una densità di popolazione pari a poco più di un terzo della media regionale (35 abitanti per kmq, rispetto ad un valore medio regionale di 156,5 abitanti per

kmq).

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

Se esaminiamo congiuntamente il parametro della dimensione demografica e quello delle caratteristiche geomorfologiche, si rileva che oltre 3 comuni su 4 di quelli montani o insulari hanno meno di 5.000 abitanti.

Le aree territoriali con tali caratteristiche presentano indubbiamente **problematiche specifiche** legate a (i) possibili diseconomie di scala nella gestione dei servizi pubblici e privati, (ii) maggiori difficoltà nei collegamenti, (iii) necessità di fornire servizi ad una popolazione dispersa su territori vasti e scarsamente popolati.

La logica dell'intervento legislativo attuato con la l.r. 39/2004 è orientata ad **agire per lo sviluppo sociale e civile** di tali aree intervenendo a favore delle aree in condizione di disagio **attraverso iniziative rivolte alle amministrazioni locali**, come peraltro efficacemente sintetizzato nel titolo della legge. Essa si basa su quattro ipotesi fondamentali:

1. è possibile individuare, attraverso parametri **di tipo quantitativo**, i Comuni che sono effettivamente in condizione di disagio;
2. alcune **caratteristiche economiche, demografiche e geo-morfologiche** dei territori incidono sulla capacità finanziaria ed operativa delle amministrazioni locali di far fronte in maniera adeguata alle necessità delle popolazioni interessate;
3. **finanziamenti straordinari** finalizzati al miglioramento di tali capacità possono consentire loro di offrire maggiori e più efficaci servizi;

4. un **maggior livello quali-quantitativo dei servizi** offerti dalle amministrazioni locali può avere, almeno nel medio-lungo periodo, **positive ricadute sulla situazione socio-economica** delle aree interessate.

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

- a) **interventi finanziari** a favore delle amministrazioni locali (capo II; art. 11; art. 12; art. 15);
  - contributi annuali ai piccoli Comuni in situazione di disagio;
  - contributi per i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente (l.r. 57/1985);
  - incentivi per la valorizzazione ambientale del sistema di gestione dei rifiuti (l.r. 25/1998);
  - istituzione del fondo di rotazione per spese progettuali.
- b) interventi di **orientamento delle politiche pubbliche** nei confronti dei cittadini e delle imprese (art. 3, commi 3 e 7; art. 13; art. 14).

Per la formazione della **graduatoria dei Comuni secondo il livello di disagio** ci si è avvalsi dell'indicatore unico del disagio (**IUD**), come previsto dall'articolo 2 della legge, redatto tenendo conto di parametri legati a caratteristiche morfologiche, demografiche ed economico-finanziarie delle realtà locali, sulla base di uno studio tecnico redatto dall'IRPET.

## *2. I contenuti della nota*

La legge è stata oggetto nel corso del 2007 di una **ricerca valutativa** commissionata dal Consiglio regionale all'IRPET<sup>1</sup> che aveva preso in esame le modalità di elaborazione dello IUD e l'erogazione dei contributi finanziari ai Comuni.

Dalla ricerca erano **emersi i seguenti elementi**:

- un buon grado di **efficienza dello IUD** nel discriminare le reali situazioni di disagio;
- un **generale apprezzamento da parte delle amministrazioni** interessate per l'intervento attivato;
- **forti criticità** nell'attivazione del fondo di **rotazione**, da attribuire in primo luogo ai tempi ristretti (18 mesi) per la sua restituzione<sup>2</sup>.

Con la presente nota si intende procedere (i) all'esame degli **effetti degli aggiornamenti biennali della graduatoria** del disagio; (ii) **all'aggiornamento dei dati relativi ai contributi annuali** ai comuni; (iii) ad una verifica del **funzionamento del fondo di rotazione** per le spese progettuali; (iv) ad un primo esame delle **iniziative inerenti l'orientamento delle politiche regionali** a favore dei comuni disagiati.

### 3. L'aggiornamento della graduatoria del disagio

Con la deliberazione GR del 22 novembre 2004 n. 1189 veniva approvata dalla Giunta regionale la prima graduatoria del disagio che, per questo primo anno, viene definita di "carattere sperimentale". Successivamente, in base a quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 2 della legge, la graduatoria è stata aggiornata nel 2006 con la deliberazione GR del 13 novembre 2006, n. 832 e nel 2008 con deliberazione GR del 3 novembre 2008, n. 883. Nella tabella di *Tav. 1* è riportato per ciascuna graduatoria il numero di comuni con un valore dello IUD pari o superiore alla media regionale ed il valore di quest'ultimo.

Dai dati si rileva **una sostanziale stabilità** sia del valore medio, rimasto assolutamente invariato, sia del numero dei comuni in "condizione

di disagio". Anche **il numero di comuni che**, nei diversi aggiornamenti, **si sposta** dalla parte bassa alla parte alta della graduatoria, o viceversa, **è nell'ordine delle poche unità**, confermando la stabilità messa in evidenza nelle simulazioni effettuate nell'ambito della ricerca svolta dall'IRPET<sup>3</sup>.

Appare opportuno segnalare che **gli aggiornamenti** della graduatoria **non sono stati effettuati tenendo conto di tutte le 10 variabili** previste dalla legge<sup>4</sup> ma solo di quelle per le quali erano disponibili dati aggiornati. In particolare l'aggiornamento 2006 non ha tenuto conto, oltre che naturalmente delle variabili di carattere strutturale relative a montanità ed insularità, di quelle relative alla minore dimensione demografica, alla minore densità demografica, al maggiore spopolamento nel corso del cinquantennio 1951-2001 e del quinquennio 1996-2001, alla maggiore incidenza della popolazione anziana ed al minore tasso di attività. **Nell'aggiornamento 2008 le variabili considerate sono state solo tre** (incidenza popolazione anziana, pressione tributaria e gettito IRAP pro capite).

*Tav. 1 - Gli aggiornamenti della graduatoria del disagio*

Anno	Valore medio regionale dello IUD	Comuni con IUD pari o superiore alla media regionale
2004	74	146
2006	74	146
2008	74	144

Fonte: ns. elaborazioni su dati Regione Toscana - G.R. - D.G. Presidenza

### 4. I contributi annuali

I contributi annuali sono stabiliti nella misura di **€ 25.000 annui per ciascun ente** e vengono erogati ai comuni posizionati ai primi posti della graduatoria del disagio a condizione che essi

abbiano attivato **gestioni associate di servizi** ai sensi della l.r. 40/2001. In caso ex-aequo il finanziamento viene esteso a tutti i comuni che riportano lo stesso punteggio, ridefinendo il contributo di ciascun in base al numero effettivo di enti ammessi a finanziamento.

*Tav. 2 - Contributi annuali erogati*

Anno	Importo totale contributi(€)	Numero di comuni beneficiari	Importo del contributo per ciascun comune(€)
2004	2.000.000	72	27.777,77
2005	2.200.000	86	25.581,39
2006	2.200.000	86	25.581,39
2007	2.200.000	90	24.444,44
2008	2.200.000	90	24.444,44
2009	2.200.000	91	24.175,82

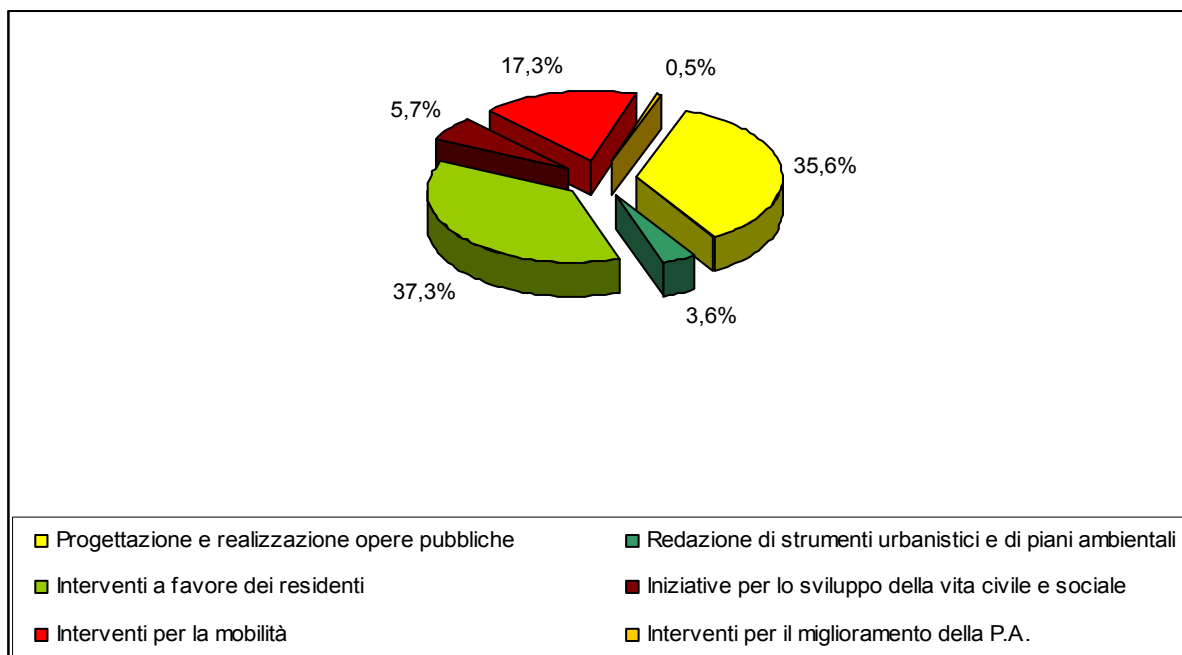
Fonte: ns. elaborazioni su dati Regione Toscana - G.R. - D.G. Presidenza

Dal 2004 al 2009 sono stati **erogati complessivamente 13 milioni di euro**, secondo il dettaglio riportato nella tabella di *Tav. 2*, con un utilizzo pressoché totale delle risorse stanziato.

Da segnalare il **progressivo incremento dei comuni ammessi al contributo**, determinato dal fatto che le esclusioni per non avere attivato nessuna gestione associata si sono oramai ridotte a casi assolutamente marginali.

Per gli anni dal 2004 al 2007 sono di-

**Tav. 3 - Contributi per settore di utilizzazione (2004-2007) - Valori percentuali**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Regione Toscana - G.R. - D.G. Presidenza

sponibili i dati relativi al settore di intervento per il quale sono stati utilizzati i contributi<sup>5</sup>. Dal grafico di **Tav. 3** si rileva come i **settori privilegiati** siano stati quelli degli interventi a favore dei residenti e quelli per la progettazione e la realizzazione di opere pubbliche (rispettivamente il 37,3% ed il 35,6% del totale), mentre assolutamente marginale risulta l'utilizzo per interventi di miglioramento della pubblica amministrazione (0,5%)<sup>6</sup>.

Nello stesso periodo (2004-2007), i **contributi regionali coprono** mediamente circa il **25% del costo complessivo degli interventi** per i quali sono stati utilizzati, con oscillazioni poco significative nel corso del quadriennio.

Maggiori differenze sono invece osservabili tra i diversi settori di intervento. Come si può rilevare nel dettaglio dalla tabella di **Tav. 4**, la maggiore incidenza del contributo regionale si è avuta nell'ambito della **redazione di strumenti urbanistici e di piani ambientali (oltre il 46%)** mentre per quanto concerne la progettazione e realizzazione di opere pubbliche l'incidenza del contributo regionale supera di poco il 21%. Al riguardo si potrebbe concludere che, laddove si tratta di attività quasi "obbligate" (opere pubbliche e servizi

sociali) dell'ordinaria gestione di un piccolo comune, il contributo della l.r. 39/2004 ha costituito semplicemente un aiuto, pur importante e significativo, all'operatività dell'ente, mentre per i settori con caratteristiche di maggiore progettualità e/o innovazione il contributo regionale sembra invece avere costituito una vera e propria "*conditio sine qua non*" per la realizzazione dell'intervento.

**Tav. 4 - Incidenza dei contributi regionali per settore di intervento (2004-2007)**

Settore	Incidenza (%)
Redazione di strumenti urbanistici e di piani ambientali	46,6
Interventi per la mobilità	41,5
Iniziativa per lo sviluppo della vita civile e sociale	39,8
Interventi per il miglioramento della P.A.	37,6
Interventi a favore dei residenti	25,3
Progettazione e realizzazione di opere pubbliche	21,6
<b>Totale</b>	<b>26,5</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Regione Toscana - G.R. - D.G. Presidenza

## 5. Il fondo di rotazione per le spese progettuali

Il limitato interesse da parte dei comuni a tale strumento di sostegno all'attività progettuale dei piccoli comuni ha costituito il **principale elemento di criticità** dell'attuazione della l.r. 39/2004.

Le informazioni raccolte nel corso della citata ricerca del 2007 presso gli amministratori interessati attribuivano tale fatto all'**eccessiva brevità** (solo **18 mesi**) dei termini previsti per il rimborso.

La l.r. 40/2007 ha modificato tali termini, portandoli a **36 mesi**<sup>7</sup>. I dati della tabella di **Tav. 5** evidenziano tuttavia che tale modifica **non è stata tale da incidere in maniera sensibile** sulle domande di accesso a tale finanziamento.

Il fondo ha raggiunto il massimo utilizzo nel 2008 quando la sua capacità residua<sup>8</sup> è stata di € 267.945,8, con una percentuale di utilizzo pari all'86,6% dello stanziamento iniziale.

Per l'anno 2009 la l.r. 12/2009 (Modifiche alla

l.r. 24 dicembre 2008, n. 69 "Legge finanziaria per l'anno 2009") ha istituito un **ulteriore strumento**, analogo per le modalità operative, anche se diverso per finalità e, in parte, destinatari potenziali, denominato "**fondo di anticipazione per i piccoli comuni**". Tale fondo, il cui ammontare è pari ad € 2.300.000, è destinato ai comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti che si trovano in gravi difficoltà finanziarie. Tali enti possono ottenere un contributo nella misura massima di € 30.000, da restituire entro 36 mesi, con priorità per i comuni che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 4 della l.r. 39/2004.

A tale riguardo sono state presentate ed accolte 17 domande, tutte pari all'importo massimo ammissibile, per un importo complessivo di € 510.000. Anche in questo caso **il fondo è stato utilizzato in maniera parziale** (poco più che per il 22%), con un adesione da parte di circa il 31% dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

La costituzione del nuovo fondo di anticipazione ha coinciso con un deciso calo delle richieste sul fondo ex l.r. 39/2004. Sarebbe tuttavia azzardato trarre conclusioni circa un rapporto di causa-effetto: al riguardo è necessario attendere i dati sull'andamento delle richieste negli anni successivi.

**Tav. 5 - Il Fondo di rotazione per spese progettuali**

Anno	Comuni richiedenti	Finanziamenti erogati (€)	Capacità residua (€)	Percentuale di utilizzo
2004	1	194.508,00	1.805.492,00	9,7
2005	4	252.000,00	1.553.492,00	22,3
2006	4	277.554,44	1.275.937,56	36,2
2007	8	786.746,00	683.699,56	65,8
2008	7	667.754,44	267.945,12	86,6
2009	2	210.000,00	335.499,56	83,2
Totale	26	2.388.562,88	-----	-----

Fonte: ns. elaborazioni su dati Regione Toscana - G.R. - D.G. Presidenza

## 5. L'orientamento delle politiche regionali

Oltre alle misure dirette inerenti l'erogazione dei contributi a fondo perduto e del fondo di rotazione (successivamente fondo di anticipazione) la l.r. 39/2004 mira ad orientare a vantaggio dei piccoli comuni in situazione di disagio l'insieme delle politiche regionali ed in particolare quelle relative ai servizi educativi per l'infanzia, ai servizi sociali, ai servizi di emergenza sanitaria, ai servizi di trasporto pubblico locale, alla viabilità rurale, alle attività artigianali, commerciali e turistiche, ai servizi

di prossimità, al recupero del patrimonio edilizio, alle politiche territoriali ed ambientali ed al recupero dei terreni marginali.

Nel prospetto di **Tav. 6** sono riportati, per ciascun settore di intervento per il quale sono stati adottati, gli atti normativi o di programmazione e lo strumento individuato per favorire i comuni disagiati.

Come si può rilevare, non tutti i settori previsti dalla l.r. 39/2004 sono stati oggetto di intervento.

**Tav. 6 - Interventi a favore dei Comuni disagiati nell'ambito delle politiche regionali di settore**

Settore	Atto	Sintesi dei contenuti
Servizi educativi per l'infanzia	PIGI 2006-10 (l.r. 32/2002)	attribuzione differenziata fondi alle province per potenziare le attività della scuola per l'infanzia nelle zone rurali ed in quelle sprovviste di servizi
Servizi sociali	l.r. 41/2005 (art. 27, lett. f) l. 431/1998	soglia minima di € 25.000 e integrazione per le zone con minore popolazione residente il fabbisogno sulla base del quale vengono ripartiti i contributi è incrementato del 10% per i comuni disagiati
Servizi di emergenza sanitaria	Piano Sanitario regionale 2008-10	potenziamento dei servizi emergenza-urgenza nei comuni montani ed insulari
Attività artigianali, commerciali e turistiche	l.r. 53/2008 (art. 18)	favorire la permanenza dell'artigianato artistico e tradizionale nei piccoli comuni, favorendo altresì il trasferimento in questi ultimi di nuove attività
Servizi di prossimità	l.r. 66/2007	contributi per i comuni con elevato disagio postale
Recupero del patrimonio edilizio	l.r. 7/1985	maggiore finanziamento per i piani di recupero per i comuni con maggiore indice di disagio
Politiche territoriali ed ambientali	l.r. 25/1998	i progetti per raccolta differenziata e valorizzazione materiali separati dei comuni oltre il valore 85 dell'indicatore del disagio sono considerati prioritari; diminuzione del contributo per il deposito in discarica per i piccoli comuni disagiati (fino a 500 kg di prodotti)

Fonte: ns. elaborazioni su dati Regione Toscana - G.R. - D.G. Presidenza

Al contrario, sono stati invece adottati alcuni interventi tendenti a favorire i piccoli comuni in situazione di disagio anche in settori che non erano espressamente previsti dalla legge. Si tratta, in particolare, dei settori dell'edilizia scolastica, dell'innovazione tecnologica, della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico,

della redazione dei piani di classificazione acustica e della protezione civile.

A tali interventi è da aggiungere il fondo di anticipazione per i piccoli comuni, istituito con la l.r. 12/2009, di cui si è trattato nel capitolo precedente.

## Note

<sup>1</sup> IRPET, Le politiche regionali della Regione Toscana a favore dei comuni disagiati: il caso della l.r. 39/04, Studi per il Consiglio, n. 1, 2008.

<sup>2</sup> Per un esame più dettagliato dei risultati della ricerca si rinvia alla pubblicazione citata alla nota 1.

<sup>3</sup> Si veda quanto esposto al paragrafo 2.5 della pubblicazione citata alla nota 1.

<sup>4</sup> Le variabili previste dal comma 1 dell'art. 2 della legge sono: (i) maggiore montanità, riferita all'asperità morfologica; (ii) particolare svantaggio derivante dall'insularità; (iii) minore dimensione demografica; (iv) minore densità demografica; (v) maggiore spopolamento nel corso del quinquennio 1951-2001 e del quinquennio 1996-2001, avuto riguardo ai dati ufficiali dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); (vi) maggiore incidenza della popolazione anziana; (vii) minore tasso di attività; (viii) minore reddito disponibile

e minore gettito per tributi locali; (ix) minore incidenza del gettito derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); (x) minore diffusione di unità produttive locali.

<sup>5</sup> I settori per i quali è possibile l'utilizzo dei contributi sono quelli indicati negli articoli da 5 a 10 della l.r. 39/2004.

<sup>6</sup> Solo due comuni hanno utilizzato i contributi anche per questa finalità

<sup>7</sup> Con la l.r. 77/2009 (Legge finanziaria per l'anno 2010) è stata apportata un'ulteriore modifica, che tuttavia non incide sulle procedure ed i requisiti di accesso, modificando il nome del fondo in Fondo di anticipazione per spese progettuali.

<sup>8</sup> Tale valore costituisce una stima calcolata in base all'ipotesi di completa e puntuale restituzione delle anticipazioni scadute.



*La nota è stata curata dal dott Gabriele Brogelli, funzionario del Settore Analisi della normazione. Biblioteca del Consiglio regionale*

*La foto in prima pagina è tratta dall'Archivio Fotografico della Regione Toscana*