



Comune di  
Castellina Marittima



Comune di Riparbella



# INOSTRI COMUNI INSIEME

Il percorso della Fusione

# Studio *di* fattibilità

COMUNINSIEME  
Piccoli comuni, Unioni e fusioni





# Indice

<b>INTRODUZIONE</b>	pag. 1
<b>Il processo di definizione del nuovo assetto istituzionale dei Comuni</b>	pag. 5
<b>CAPITOLO UNO</b>	
<b>Le caratteristiche del territorio di riferimento</b>	
<b>1.1 La popolazione e la sua dinamica</b>	pag. 12
<b>1.2 Gli spostamenti pendolari</b>	pag. 17
<b>1.3 Il lavoro e la specializzazione produttiva</b>	pag. 20
<b>1.4 Il turismo</b>	pag. 24
<b>CAPITOLO DUE</b>	
<b>La finanza locale</b>	pag. 26
<b>2.1 Le entrate</b>	pag. 26
<b>2.2 Le uscite</b>	pag. 29
<b>2.3 Il confronto con altri ambiti territoriali: entrate, spese, aliquote e indicatori di bilancio</b>	pag. 32
<b>CAPITOLO TRE</b>	
<b>Servizi e dimensione dell'Ente comunale</b>	pag. 40
<b>3.1 Fusioni: strumento per una maggiore efficienza, efficacia ed equità?</b>	pag. 42
<b>CAPITOLO QUATTRO</b>	
<b>Una simulazione preliminare di alcuni costi del Comune Unico</b>	pag. 47
<b>APPENDICE FONTI NORMATIVE</b>	pag. 51

# 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 piccole comunità locali.

In Toscana, molti Enti di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti hanno intrapreso un percorso di fusione con un altro Comune confinante della stessa provincia. In otto casi<sup>1</sup> 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 a un concreto 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.

Le Amministrazioni comunali di Castellina Marittima e Riparbella rientrano nella fascia di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, interessate a più riprese da interventi normativi volti a spingere gli Enti locali verso la gestione associata di un numero crescente di funzioni comunali. In particolare, il Decreto Legge 95/2012 c.d. della "Spending Review"<sup>2</sup> 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 stabilito 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, fino ad arrivare a quanto disposto dal recente "Milleproroghe" che ha posticipato al 31 dicembre 2016 l'obbligatorietà dell'esercizio associato di tutte le funzioni comunali (art. 4, comma 4 della L. 210/2015).

L'attuale appartenenza all'Unione dei Colli marittimi pisani e le possibilità fornite dal nuovo quadro normativo hanno portato i due Enti a valutare con attenzione le opportunità presentate dal mutato contesto, con un particolare riguardo alla fusione tra Comuni.

1. Sono i casi di: Figline e Incisa Valdarno (FI); di Fabbriche di Vergemoli (LU); di Castelfranco Piantiscò (AR), di Casciana Terme Lari (PI), di Crespina Lorenzana (PI), di Scarperia e San Piero (FI), di Pratovecchio e Stia (AR) e di Giuncugnano e Sillano (LU).

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

Partendo da questi presupposti, l'obiettivo del lavoro 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 che per i 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.

## Il processo di definizione del nuovo assetto istituzionale dei Comuni

Il dibattito politico e gli interventi normativi degli ultimi decenni si sono concentrati, a nostro avviso, sostanzialmente intorno a due temi di grande rilievo:

- La (ri)definizione dei rapporti istituzionali e finanziari tra Stato e Autonomie locali;
- La (ri)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 dove maggiore è stata la spinta, da un punto di vista normativo, nella direzione un concreto tentativo di riformare il sistema delle amministrazioni locali, verso un maggior grado di autonomia. La riforma del Titolo V della Costituzione (Legge n. 3/2001) ne rappresenta uno dei punti più importanti. Già con la "Riforma Bassanini" si introdusse nel nostro ordinamento per l'allocatione delle funzioni amministrative il "principio di sussidiarietà", principio di derivazione comunitaria, per cui le attribuzioni al livello superiore di governo sono esercitabili soltanto nell'ipotesi in cui il livello inferiore risulti inadeguato.

Il nuovo quadro Costituzionale avrebbe dovuto rappresentare la cornice di riferimento per ampliare la capacità di intervento degli enti locali, tuttavia, il processo di riforma, sviluppatosi in forma tutt'altro che lineare, parrebbe essersi interrotto, in particolar modo negli anni della "Spendig Review".

Per ricordare alcuni degli aspetti più significativi della riforma costituzionale, ampiamente commentata in letteratura giuridica, occorre far riferimento all'introduzione del "principio di equiordinazione" enunciato all'articolo 114, in cui si riconoscono come Enti territoriali costitutivi della Repubblica e formalmente sullo stesso piano: i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato<sup>3</sup>. Agli articoli 117 e 118, invece, oltre alla definizione di funzioni di esclusiva competenza statale, di quelle concorrenti con le Regioni e di quelle proprie regionali lasciate in via residuale, si disegna un nuovo quadro delle funzioni amministrative degli Enti Locali. Queste ultime venivano, da quel momento, identificate come: funzioni fondamentali, individuate dallo Stato, funzioni proprie e funzioni conferite, che dovevano invece essere disciplinate da parte della legge statale o da quella regionale, in base alle rispettive competenze. Tali nuove disposizioni caricavano, quindi, i Comuni di nuove e ulteriori responsabilità.

Un altro tassello rilevante nell'ambito di tale "spinta autonomistica" è costituito dalla Legge Delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) che, pur rinviando ad una serie di decreti attuativi dirimenti, ha definito l'architettura fiscale per l'individuazione delle risorse finanziarie a disposizione degli Enti territoriali<sup>4</sup>. Tale riforma ha rappresentato uno dei passaggi verso il superamento della cosiddetta fase della "finanza derivata", periodo in cui i trasferimenti erariali costituivano la quota più rilevante delle entrate comunali e conseguentemente l'autonomia finanziaria e tributaria delle amministrazioni comunali registrava valori significativamente bassi, come riportato nel successivo grafico.

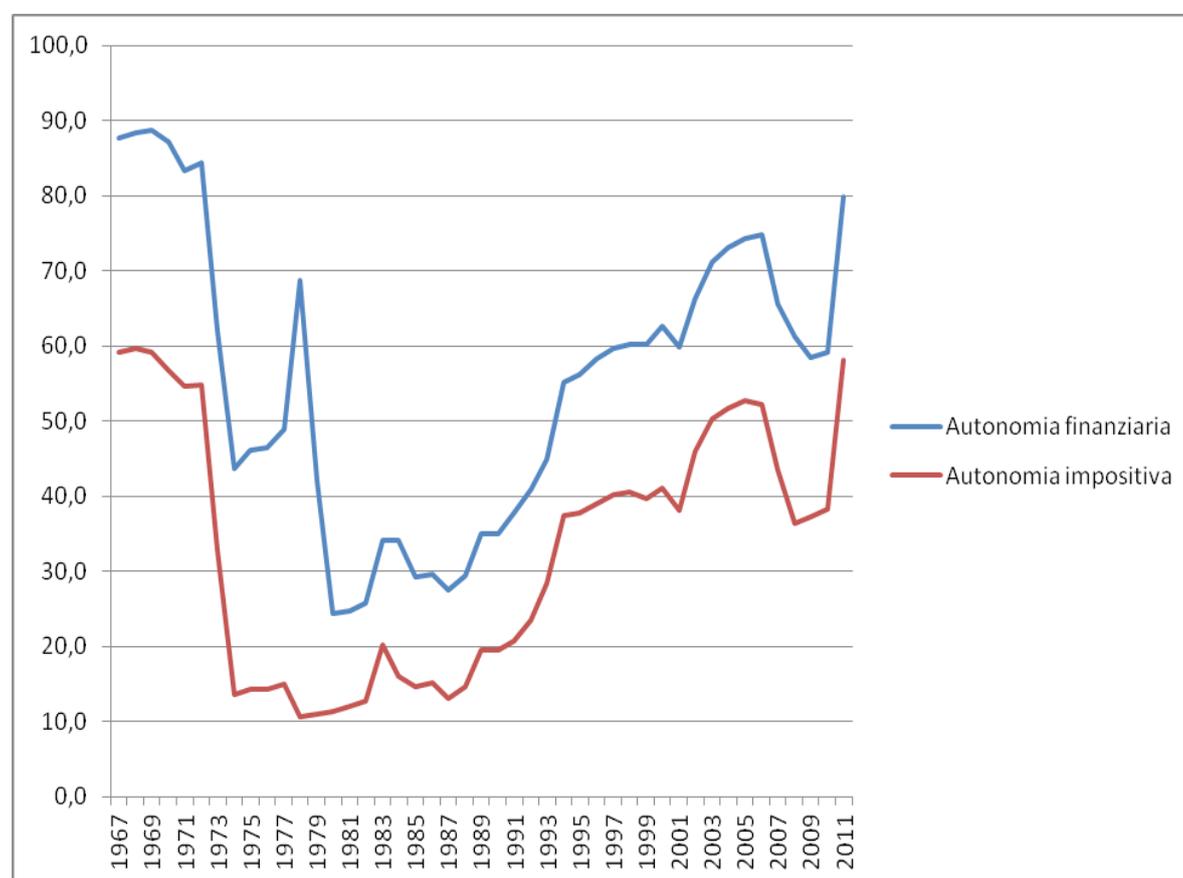
3. Riportiamo il testo dell'art. 114 Cost. precedente all'intervento sopracitato di riforma "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.". Mentre nell'attuale si enuncia che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento."

4. Per una recente rassegna, si veda "Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015", Servizio Studi-Dipartimento Finanza Camera dei deputati

La legge sul federalismo fiscale intendeva superare il criterio della “spesa storica” per il quale il volume dei trasferimenti erariali veniva parametrato sulla base della spesa sostenuta negli anni precedenti. Questo meccanismo è stato oggetto di critiche appassionate poiché può generare irresponsabilità finanziaria ed inefficienze nella spesa e nell'erogazione dei servizi.

A cavallo tra gli anni novanta e il primo decennio del 2000, la teoria del decentramento fiscale acquisì egemonia nel dibattito pubblico, anche a causa delle pressioni federaliste (si pensi alla Lega Nord), nonché della popolarità di argomentazioni a favore di un maggior efficienza della spesa pubblica. Infatti, i fautori del decentramento ritengono che un maggiore ricorso all'autonomia finanziaria e tributaria locale possa determinare un aumento del senso di responsabilità degli amministratori pubblici (accountability) da cui deriva una migliore allocazione delle risorse ed una maggiore possibilità per i cittadini di valutare il buon governo (fino alla cosiddetta teoria del “voto con i piedi”, in condizioni di perfetta informazione e mobilità, in cui la scelta della residenza deriverebbe dalle proprie preferenze sull'offerta di beni pubblici locali). Al contrario, i fautori di un maggior grado di accentramento, pongono maggiore enfasi sulla necessità di definire dall'alto gli interventi perequativi, in grado di attenuare le differenze di reddito e quindi di gettito delle varie comunità locali per garantire una certa uniformità nel soddisfacimento dei bisogni fondamentali.

**Grafico 1**  
**Autonomia finanziaria e impositiva dei comuni italiani. Anni 1967-2011**



Fonte: elaborazioni dati Istat

Tuttavia, gli accadimenti economici degli ultimi anni, hanno fortemente inficiato il trasferimento di autonomia fiscale e amministrativa verso gli Enti. Indubbiamente, la congiuntura economico-finanziaria dell'ultimo decennio ha infatti imposto alla Pubblica Amministrazione di ripensare profondamente al suo assetto, cercando nuove strade di razionalizzazione, anche quelle che fino a poco tempo prima sarebbero sembrate impensabili a causa della loro impopolarità. A livello locale, 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 1**

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

Fonte: Ifel

Indubbiamente, la recente Legge di Stabilità 2016 può rappresentare una svolta nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie locali poiché non contiene alcun taglio nei trasferimenti ai comuni e prevede il superamento del Patto di Stabilità volto a stimolare la ripresa degli investimenti locali, sbloccando definitivamente gli avanzi di bilancio e consentendo di migliorare la gestione finanziaria anche in termini di programmabilità.

Per quanto riguarda, invece il processo di riteritorializzazione, assistiamo ad una ridefinizione livelli di governo. Negli ultimi decenni, infatti, l’evoluzione degli scenari internazionali e delle relazioni economiche su scala globale, con il crollo del sistema geopolitico bipolare della Guerra Fredda, l’intensificarsi delle interconnessioni economiche e l’affermazione dell’Unione Europea, come nuovo attore istituzionale, ha messo in discussione il sistema di governo basato sullo stato-nazione e la sua architettura interna. Sebbene il processo di statalizzazione dell’Unione Europea non sembra procedere in maniera lineare, basti pensare alla politica estera o alle recenti frizioni sull’immigrazione (con la sospensione degli accordi di Schengen) è innegabile che l’integrazione europea abbia inciso sulle politiche nazionali e sull’articolazione della Pubblica amministrazione.

In particolare, in Italia, il processo di riteritorializzazione per gli enti locali, in un contesto di contrazione della spesa pubblica, ha riguardato:

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.

In questo studio di fattibilità, ci interessa focalizzare la nostra attenzione sull’ultimo punto, sebbene non si possa sottovalutare lo scenario di riferimento in cui tale questione si inserisce.

La normativa in materia di associazionismo comunale rappresenta la risposta ad una problematica: la ricerca della dimensione territoriale adeguata per l’erogazione delle funzioni e servizi di competenza comunale. In un contesto di razionalizzazione delle risorse, diviene ancor più rilevante, se non addirittura urgente, la capacità di operare un riassetto istituzionale in cui gli enti locali siano in grado di adempiere alle loro funzioni, abbattendo le inefficienze.

La ricerca della dimensione territoriale adeguata può essere ricondotta, quindi, 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 court 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 legislatore nazionale con le manovre finanziarie delle estati 2010/2011 sancì 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, ed i comuni toscani obbligati, ad oggi, sono circa il 35% del totale (98 comuni su 279).

**Tabella 2**  
**Incidenza dei piccoli comuni.**  
**Valori assoluti e percentuali**

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

Fonte: elaborazioni dati Istat

L'esercizio associato per i piccoli comuni ha trovato, nel nostro contesto territoriale, un terreno piuttosto fertile poiché 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, 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, nonostante il 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 DI 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.

In materia di associazionismo intercomunale, come si è detto, è intervenuto il legislatore con la recente Legge Delrio 56/14. Qui ci interessa mettere in luce che le modifiche relative alla disciplina sulle unioni di comuni, sulla composizione e modalità di funzionamento degli organi e su alcune problematiche emerse nel corso dell'avvio operativo delle gestioni associate in materia di personale e organizzazione. Il legislatore è intervenuto per bilanciare due necessità: da un lato rafforzare la partecipazione dei comuni appartenenti all'unione nei processi decisionali, dall'altro garantire la governabilità di tale forma associativa. Pertanto, 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 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 ciò che concerne i recenti sviluppi in materia di fusioni di comuni, qui di seguito s'intende riportare la normativa nazionale, evidenziando le recenti novità contenute nella Legge Delrio, e la disciplina regionale, riportandone l'evoluzione locale di tale fenomeno.

La Costituzione italiana, com'è noto, prevede che l'istituzione di nuovo comune debba avvenire tramite legge regionale e previo coinvolgimento della cittadinanza. L'art.133 del Titolo V a tale proposito recita: ***“La Regione, sentite le popolazioni interessate può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”***.

Stando all'attuale quadro normativo, per incoraggiare tali processi di aggregazione il legislatore ha predisposto un sistema di incentivi basato su:

1. Finanziamenti per dieci anni dall'istituzione del comune unico pari al 40% dei trasferimenti statali percepiti dai comuni per l'anno 2010 nei limiti delle risorse stanziare (art. 20 DI 95/12, come recentemente modificato dalla Legge di Stabilità 2016).
2. Regime assunzionale agevolato per i comuni istituiti da fusione che possono beneficiare di un turn over al 100% (mentre di norma il turn over è al 60%)

La legge Delrio è intervenuta in materia per favorire ulteriormente tale scelta. In estrema sintesi, due sono stati i livelli di intervento:

- Forme di partecipazione e di riconoscimento delle comunità d'origine: attraverso il coinvolgimento dei consigli comunali nell'elaborazione dello statuto del nuovo comune prima dell'istituzione di quest'ultimo, nonché prevedendo la possibilità di garantire in tale statuto “forme di partecipazione e di decentramento dei servizi” (art. 15, comma 2 Tuel).
- Incentivi: oltre al sistema di contributi statali sopracitati, la legge 56/14 prevede la possibilità di esenzione dall'obbligo di esercizio associato per i comuni istituiti tramite fusione, tramite norme regionali (art. 1, comma 121 L. 56/14).

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 59 i comuni in cui si discute (o si è discusso) di comune unico, per un totale di 29 ipotesi di fusione.

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 in fase di calendarizzazione i referendum di Castellina Marittima- Riparbella, San. Marcello – Piteglio, Montalcino - San Giovanni d'Asso Capolona-Castiglion Fibocchi (16 e 17 aprile 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- 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).

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 ultimi 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)<sup>5</sup>. Conclusa la fase referendaria, il presidente del consiglio regionale convoca il Consiglio stesso per le decisioni finali sulla proposta di legge. Gli esiti dei 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.

5. 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.

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.

## CAPITOLO UNO

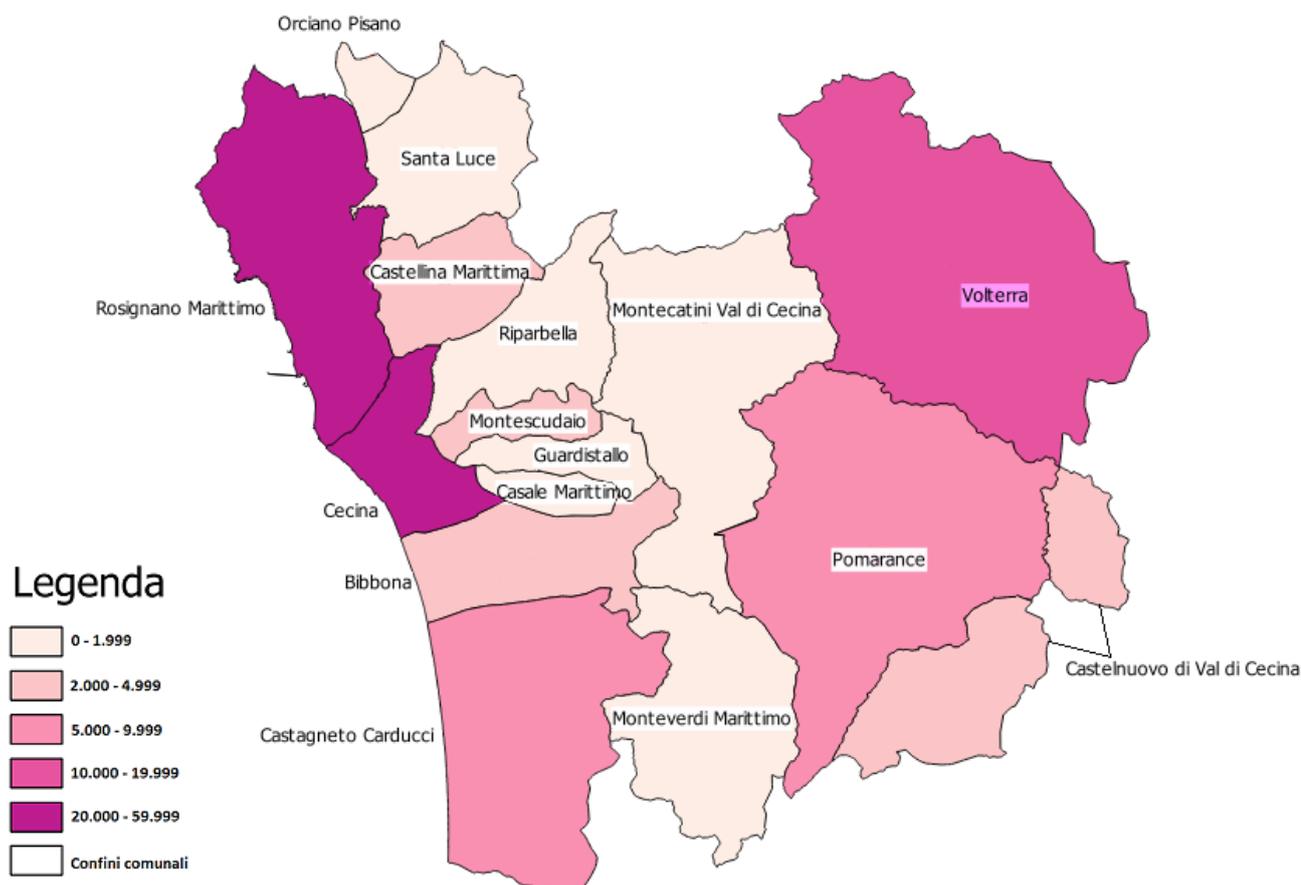
# Le caratteristiche del territorio di riferimento

### 1.1 La popolazione e la sua dinamica

Una delle prime variabili da prendere in considerazione per analizzare i territori comunali è la popolazione residente, andando a verificare la sua dinamica nel tempo ed i principali indicatori attuali sulla composizione per età e sull'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 scattassimo un'istantanea dei comuni della Val di Cecina nel 2015 per fascia demografica, come riportato nella figura sottostante, emerge che Castellina e Riparbella appartengono ai comuni con popolazione compresa tra 2 mila e 5 mila abitanti.

**Figura 1**  
**Comuni della Val di Cecina per classe demografica. Anno 2015**



Fonte: elaborazioni dati Istat

Analizzando la superficie territoriale e la densità abitativa, misurata come rapporto tra la superficie e la popolazione residente, emerge che i due comuni si collocano al di sotto della media espressa dai comuni della Val di Cecina. Infatti, come riportato, nella successiva tabella, Castellina M.ma presenta una superficie di 45 km<sup>2</sup> e una densità abitativa pari a 41 abitanti per km<sup>2</sup>. Come riscontrabile anche a colpo d'occhio dalla mappa, Riparbella ha un territorio comunale più ampio (circa 59 km<sup>2</sup>) e registra una densità abitativa minore pari a 24 abitanti per km<sup>2</sup>. Mentre, in media i comuni della Val di Cecina presentano una densità abitativa pari a 91 abitanti per km<sup>2</sup>, con dei picchi nei comuni di Cecina e Rosignano Marittimo.

**Tabella 3**

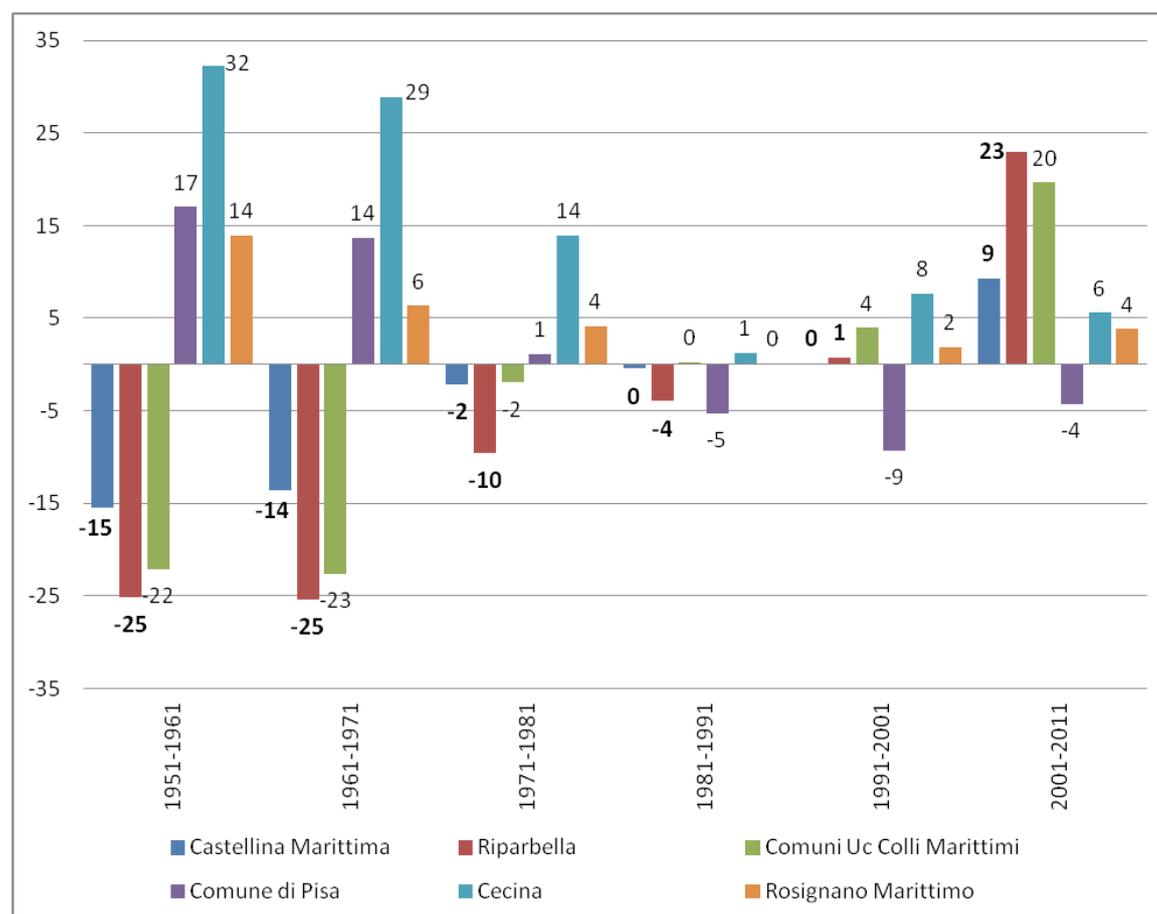
**Popolazione residente al 1° gennaio 2015, superficie e densità abitativa**

COMUNE	Popolazione 2015	Superficie totale (Km <sup>2</sup> )	Densità abitativa Abitanti per Km <sup>2</sup>
<b>Bibbona</b>	3.157	65,7	47,1
<b>Castagneto Carducci</b>	8.935	142,3	60,0
<b>Cecina</b>	28.172	42,5	636,9
<b>Rosignano Marittimo</b>	31.605	120,8	260,9
<b>Castellina Marittima</b>	2.061	45,5	41,5
<b>Riparbella</b>	1.627	58,8	24,2
<b>Casale Marittimo</b>	1.106	14,3	70,8
<b>Guardistallo</b>	1.259	23,6	46,5
<b>Montecatini Val di Cecina</b>	1.768	154,9	12,5
<b>Montescudaio</b>	2.173	20,2	83,2
<b>Monteverdi Marittimo</b>	761	98,1	7,5
<b>Orciano Pisano</b>	644	11,6	51,5
<b>Pomarance</b>	5.938	227,7	26,9
<b>Castelnuovo di Val di Cecina</b>	2.271	89,0	27,6
<b>Santa Luce</b>	1.714	66,6	23,0
<b>Volterra</b>	10.648	252,8	44,7
<b>Media dei comuni Val di Cecina</b>	6.490	89,7	91,5
<b>Media comuni toscani</b>	13.450	82,4	224,5

Fonte: elaborazioni dati Istat

L'analisi delle dinamiche demografiche del territorio pisano, relativo agli ultimi sessanta anni (1951-2011), conferma la ciclicità dei processi di urbanizzazione. In particolare, il periodo che va dal 1951 al 1971, è caratterizzato da una fase di urbanizzazione, ossia di "crescita accentrata", che comporta parallelamente uno spopolamento delle aree periferiche e interne. Sono questi, infatti, gli anni post-bellici del "boom economico", in cui le città costituiscono poli attrattivi per le migrazioni interne. Come riportato nel seguente grafico, in questa prima fase infatti, il comune di Pisa registra valori in crescita (+17 e +14%), e in misura maggiore il comune di Cecina (+32 e +29); mentre Castellina e Riparbella, così come tutti i comuni dei Colli Marittimi pisani, presentano valori negativi, per cui la popolazione residente decresce. L'inversione di tendenza avviene a partire dagli anni Settanta, in cui la dinamica di crescita incomincia ad interessare anche le aree periferiche, le cosiddette "cinture" urbane. 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 mobilità giornaliera ed aumenta la sensibilità al benessere abitativo (qualità edilizia e di contesto). Tuttavia, com'è evidente, Castellina e Riparbella non facendo parte della cintura pisana, continuano a registrare valori negativi, fino al primo decennio del 2001.

**Grafico 2**  
**Variazione della popolazione censuaria. Anni 1951-2011**  
**Valori percentuali**



Fonte: elaborazioni dati Istat

Nel periodo 2001-2011, Castellina registra una variazione percentuale positiva pari a 9,2% e Riparbella pari a +22,9%. Questa inversione di tendenza, come si vedrà nel dettaglio più avanti, è dovuta anche all'aumentare dell'incidenza della popolazione straniera.

Nonostante, a partire dal 2001, le variazioni percentuali per tutti i comuni dei Colli Marittimi pisani siano positive, tale incremento di popolazione residente non è in grado di compensare lo spopolamento dei decenni precedenti. In termini percentuali, dal 1951 al 2011, Castellina ha perso circa il 22% della popolazione e Riparbella il 40%.

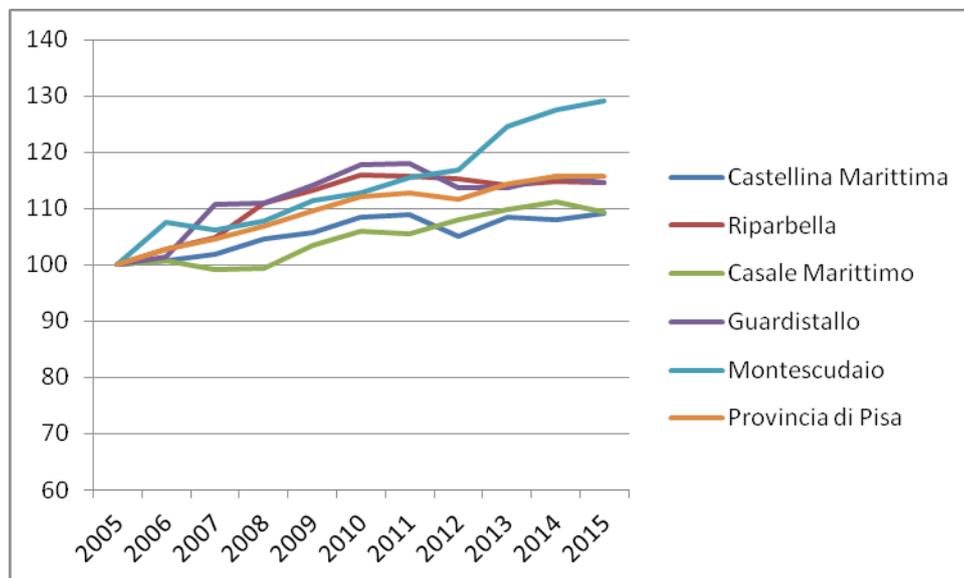
**Tabella 4**  
**Variazione della popolazione censuaria. Differenza anni 1951-2011**  
**Valori assoluti e percentuali**

	Valori assoluti	Variazione percentuale
<b>Castellina Marittima</b>	-566	-22,2
<b>Riparbella</b>	-1.084	-39,9
<b>Casale Marittimo</b>	-371	-25,5
<b>Guardiallo</b>	-752	-37,5
<b>Montescudaio</b>	-52	-2,6
<b>Comuni Uc Colli Marittimi</b>	-2.825	-26,3
<b>Comune di Pisa</b>	61.188	10,5
<b>Cecina</b>	15.453	123,2
<b>Rosignano</b>	7.976	33,5

Fonte: elaborazioni dati Istat

Se ci soffermiamo, sull'analisi della dinamica più recente, visualizzando i dati dell'ultimo decennio, emerge l'andamento positivo della popolazione residente rispetto al 2005, utilizzato come anno base. Sebbene entrambi i comuni registrino un trend crescente, si può notare dal grafico sottostante che il Comune di Castellina Marittima presenta un tasso di crescita maggiore rispetto ai comuni dei Colli Marittimi pisani e alla media dei comuni della provincia di Pisa, mentre Riparbella presenta valori più vicini alla media provinciale.

**Grafico 3**  
**Dinamica recente della popolazione. Anni 2005-2015**  
**Valori Indice (anno base = 2005)**



Fonte: elaborazioni dati Istat

Per comprendere le ragioni dell'andamento demografico occorre analizzare alcuni indicatori sulla natalità e sulla migrazione dei territori comunali. La popolazione residente, infatti, può crescere o diminuire in base alla natalità e mortalità delle persone, 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 in un anno, entrambi i comuni esprimono un valore negativo per il periodo 2010-2014, in altri termini, si può affermare che le nascite sono inferiori al numero di decessi. Al contrario, se si osservano i saldi migratori che mettono in luce la differenza tra chi si iscrive e chi si cancella all'anagrafe comunale, emergono dati positivi, per cui le amministrazioni comunali in questi anni hanno attratto popolazione da fuori. Osservando il saldo totale che tiene conto della componente naturale e migratoria, si può evincere che il Comune di Riparbella, negli ultimi anni, non riesce a compensare la dinamica negativa della differenza tra nati e deceduti con la dinamica migratoria tendenzialmente positiva.

**Tabella 5**  
**Saldo naturale e migratorio dei comuni di Castellina Marittima e Riparbella. Anni 2010-2014**  
**Valori unitari**

	2010	2011	2012	2013	2014	Periodo 2010-2014
<b>Saldo Naturale Castellina Marittima</b>	-6	-3	-9	-9	-3	-30
<b>Saldo Naturale Riparbella</b>	-6	-1	-7	-9	-3	-26
<b>Saldo Migratorio Castellina Marittima</b>	15	3	33	1	21	73
<b>Saldo Migratorio Riparbella</b>	11	11	-12	16	-1	25
<b>Saldo Totale Castellina Marittima</b>	9	0	24	-8	18	43
<b>Saldo Totale Riparbella</b>	5	10	-19	7	-4	-1

Fonte: elaborazioni dati Istat

Dopo aver analizzato la dinamica demografica dei due comuni e la recente evoluzione dei saldi naturali e migratori, riteniamo possa essere di interesse un approfondimento della struttura della popolazione residente, in base all'età. Molti fenomeni economici e sociali sono profondamente influenzati dalla composizione della popolazione. 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. Per un territorio è sicuramente importante 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, non si discosta particolarmente dal dato regionale e nazionale. Nel 2015, la percentuale di giovani sul totale dei residenti, presenta per Castellina Marittima un valore pari a 11,8%, mentre per Riparbella 13,7%. Mentre l'incidenza della popolazione anziana, con età superiore a 65 anni, registra valori superiori al dato nazionale (pari a 21,7%) seppure in media con il dato toscano (pari a 24,8%).

**Tabella 6**  
**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
<b>Castellina Marittima</b>	11,8	24,2	204,9	54,1	204,3
<b>Riparbella</b>	13,7	24,3	177,1	58,9	160,3
<b>Casale Marittimo</b>	11,6	27,8	240,6	62,4	144,4
<b>Guardistallo</b>	10,6	26,0	244,0	56,8	158,2
<b>Montescudaio</b>	15,8	18,6	118,1	51,0	264,4
<b>Toscana</b>	12,8	24,8	192,9	58,2	147,6
<b>Italia</b>	13,8	21,7	157,7	53,3	126,8

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per quanto riguarda, l'incidenza della popolazione straniera rispetto alla popolazione residente complessiva, i due comuni oggetto di analisi confermano l'andamento crescente degli ultimi anni in Italia: gli stranieri passano da 6 al 7% a Castellina e dall'11 al 12% a Riparbella. Nonostante, come si è visto, il comune di Riparbella abbia registrato un saldo migratorio negli ultimi anni inferiore rispetto al comune di Castellina l'incidenza complessiva della popolazione straniera risulta pari al 12,3%, ossia maggiore rispetto al dato nazionale e regionale, oltre che rispetto ai comuni limitrofi.

**Tabella 7**  
**Indice di incidenza della popolazione straniera. Anni 2011-2015**  
**Valori percentuali**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Castellina</b>	6,4	5,1	6,2	6,4	7,0
<b>Riparbella</b>	11,2	11,4	11,8	11,8	12,3
<b>Casale Marittimo</b>	8,0	7,3	7,7	8,5	8,2
<b>Guardistallo</b>	7,9	7,1	8,4	8,6	8,8
<b>Montescudaio</b>	8,1	7,3	8,4	8,6	8,1
<b>Toscana</b>	9,9	8,8	9,5	10,3	10,5
<b>Italia</b>	7,7	6,8	7,4	8,1	8,2

Fonte: elaborazioni dati Istat

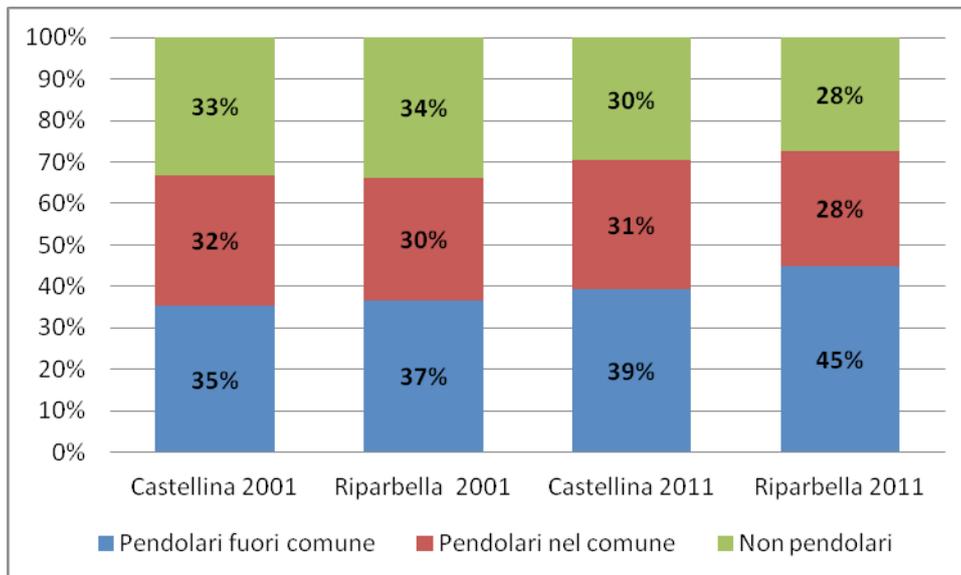
## 1.2 Gli spostamenti pendolari

L'analisi degli spostamenti pendolari costituisce un'informazione molto importante per comprendere i centri gravitazionali dei cittadini residenti poiché consente di costruire la rete dei flussi quotidiani per motivi di studio e lavoro della popolazione. L'ISTAT fornisce tali dati 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 apprezzare le variazioni nell'ultimo decennio.

In primo luogo, 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. Come riportato nel grafico qui di seguito, per il 2011, entrambi i comuni si registra che complessivamente circa il 70% della popolazione attiva risulta pendolare. Tuttavia, i due comuni oggetto del nostro studio presentano una differenza tra la quota di popolazione che si sposta all'interno del comune, rispetto alla quota di comuni che travalica i confini comunali quotidianamente. Infatti, il 39% dei cittadini in età attiva di Castellina risulta pendolare verso altri comuni, al contrario di Riparbella in cui tale quota è leggermente più alta, pari al 45%. Se analizziamo la dinamica nel periodo 2001-2011, emerge che per entrambi i comuni è aumentata la quota complessiva di pendolari: Castellina Marittima passa da 67 a 70%, mentre Riparbella passa dal 66 al 72%. Analizzando la composizione del pendolarismo, emerge che la componente in aumento è costituita dai pendolari che si spostano al di fuori dei confini comunali.

### Grafico 3

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



Fonte: elaborazioni dati Istat

Inoltre, riteniamo sia d'interesse per le comunità conoscere quali siano i poli attrattivi sul territorio, ossia quali siano le principali destinazioni dei residenti pendolari. Indubbiamente, come emerge a colpo d'occhio dalle cartine riportate di seguito, a pagina 19, entrambi i comuni gravitano verso la costa.

Per quanto riguarda il comune di Castellina Marittima, la maggior parte di pendolari, ad esclusione degli spostamenti interni al comune che costituiscono il 44%, si concentra su Rosignano marittimo (23%) e in seconda battuta su Cecina (15%).

**Tabella 8**

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

Destinazione	Motivo	Studio		Lavoro		TOTALE (studio e lavoro)	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>Castellina Marittima</b>		153	58,2%	245	38,1%	398	43,9%
<b>Rosignano Marittimo</b>		29	11,0%	183	28,5%	212	23,4%
<b>Cecina</b>		56	21,3%	83	12,9%	139	15,3%
<b>Livorno</b>		5	1,9%	35	5,4%	40	4,4%
<b>Santa Luce</b>		2	0,8%	17	2,6%	19	2,1%
<b>Pisa</b>		17	6,5%	12	1,9%	29	3,2%
<b>Altre destinazioni</b>		0	0,0%	68	10,6%	68	7,5%
<b>Totale Pendolari</b>		263	100%	643	100%	906	100%

Fonte: elaborazioni dati Istat

I pendolari residenti nel Comune di Riparbella si spostano principalmente verso Cecina (31%) e in percentuale minore verso Rosignano (10%).

Inoltre, non è trascurabile per entrambi i comuni la percentuale di pendolari che si sposta verso i comuni capoluogo di Livorno e di Pisa. In particolare, dalla matrice Istat, si può notare l'incidenza del pendolarismo da Castellina verso Pisa per motivi di studio (6,5%) e per motivi di lavoro verso Livorno (5,4%).

**Tabella 9**

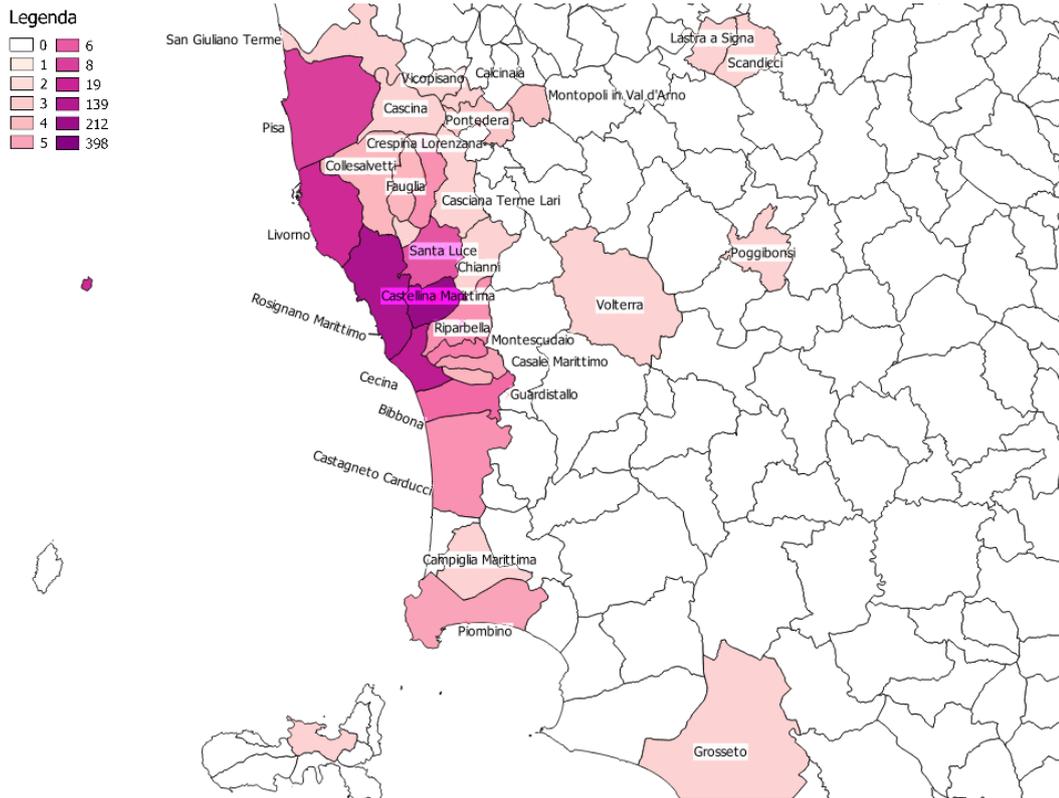
**Pendolari residenti presso il Comune di Riparbella, classificati in base al comune di destinazione e al motivo (studio/lavoro) dello spostamento**  
**Valori assoluti e percentuali**

Destinazione	Motivo	Studio		Lavoro		TOTALE (studio e lavoro)	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>Riparbella</b>		103	47,50%	179	34,00%	282	38,00%
<b>Cecina</b>		77	35,50%	155	29,50%	232	31,20%
<b>Rosignano Marittimo</b>		14	6,50%	58	11,00%	72	9,70%
<b>Livorno</b>		4	1,80%	21	4,00%	25	3,40%
<b>Montescudaio</b>		1	0,50%	18	3,40%	19	2,60%
<b>Bibbona</b>		0	0,00%	12	2,30%	12	1,60%
<b>Altre destinazioni</b>		18	8,30%	83	15,80%	101	13,60%
<b>Totale Pendolari</b>		271	100%	526	100%	743	100%

Fonte: elaborazioni dati Istat

**Figura 2**

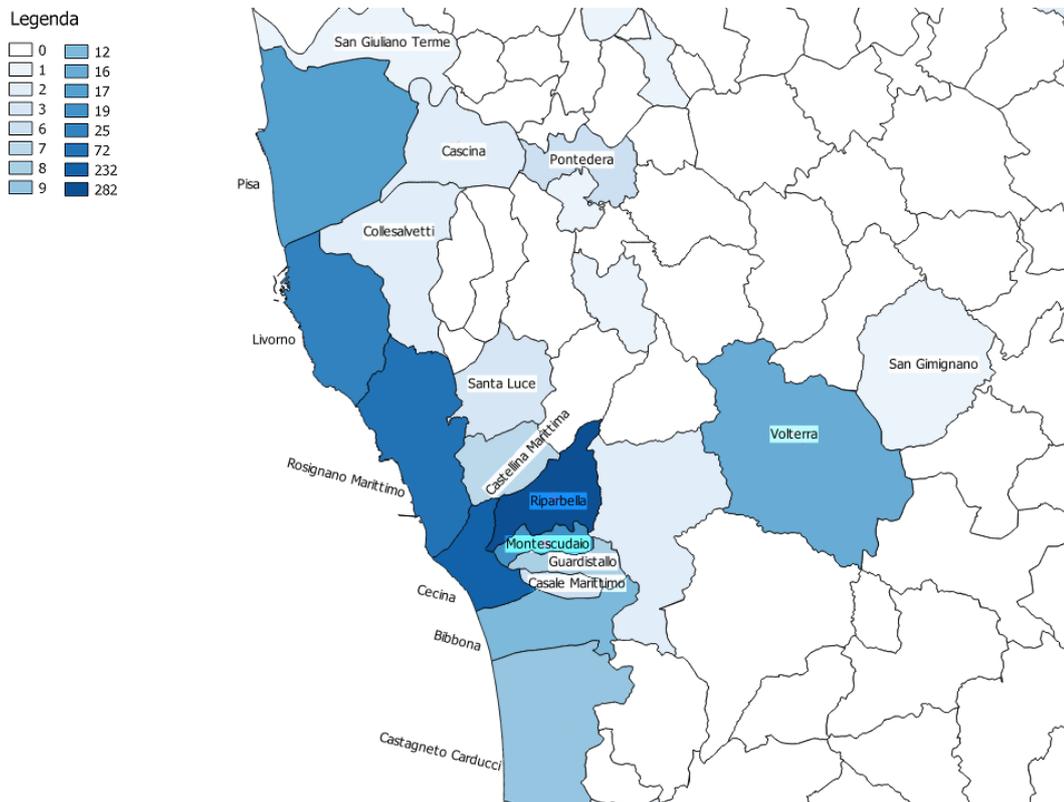
**Numero di pendolari residenti presso il comune di Castellina Marittima**



Fonte: elaborazioni dati Istat

**Figura 3**

**Numero di pendolari residenti presso il comune di Riparbella**



Fonte: elaborazioni dati Istat

### 1.3 Il lavoro e la specializzazione produttiva

La Toscana è una regione che da sempre ha saputo far convivere un comparto manifatturiero importante con un territorio votato al turismo e, in alcune zone, ancora rurale. La nascita e la crescita dei distretti industriali hanno naturalmente 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 manifatture 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.

I dati Movimprese-Infocamere permettono di delineare andamento delle imprese (unità locali) tra il 2010 e il 2014. Quello che emerge è un quadro sostanzialmente positivo: Castellina M.ma ha visto aumentare il numero di imprese del 6,8% arrivando a 281 unità nel 2014, di cui 64 di tipo artigiano che pesano per il 22,8% del totale. Il numero di quest'ultime è rimasto invece invariato nel lasso di tempo considerato. Per quanto riguarda Riparbella, il numero di imprese è sceso lievemente del -0,9%, con 227 imprese nel 2014. Le artigiane sono state pari a 37 unità (il 16,3% del totale), il 14,0% in meno rispetto al 2010.

#### Tabella 10

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

#### Valori unitari e percentuali

	Unità locali Attive 2014	di cui artigiane 2014	% artigiane su attive 2014	Attive Var% 2014/2010	Artigiane Var% 2014/2010
Casale Marittimo	149	32	21,5%	9,6%	-8,6%
Castellina Marittima	281	64	22,8%	6,8%	0,0%
Guardistallo	119	21	17,6%	10,2%	-8,7%
Montescudaio	314	66	21,0%	37,7%	8,2%
Riparbella	227	37	16,3%	-0,9%	-14,0%
Totale PISA	45.594	10.514	23,1%	3,9%	-11,8%
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 Castellina M.ma e Riparbella detengano maggiore importanza, si presenta l'indice di specializzazione produttiva<sup>6</sup>, il quale, mediante una ponderazione degli addetti che lavorano in un determinato settore produttivo, ci dice se il territorio in questione presenta una specificità produttiva in quel settore. L'indice è stato calcolato per Castellina M.ma e Riparbella con riferimento al loro Sistema Economico del Lavoro (quello della Val di Cecina interno<sup>7</sup>), 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.

6. La formula di calcolo dell'indice di specializzazione produttiva calcolato sugli addetti è la seguente: 
$$Is = \frac{Add_{Settore}^{Comune} | Add_{Totale}^{Comune}}{Add_{Settore}^{S.E.L.} | Add_{Totale}^{S.E.L.}}$$

7. Fanno parte del SEL della Val di Cecina interno i Comuni di: Castellina M.ma; Riparbella; Montescudaio; Casale M.mo; Guardistallo; Montecatini Val di Cecina; Orciano Pisano; Pomarance; Volterra; Castelnuovo Val di Cecina; Santa Luce; Monte verdi M.mo.

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 fatta 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 realtà, sono la risultante di valori bassi e non significativi. Per tale motivo non sono stati inseriti in tabella.

Nel confronto tra Castellina M.ma e Riparbella si nota come i due Comuni abbiano un tessuto produttivo simile: una specializzazione produttiva che si ritrova in entrambi i Comuni afferisce alla lavorazione di minerali non metalliferi. Il valore più alto di Castellina M.ma è dovuto a un numero più alto di addetti ed è dovuto alla presenza di Knauf, multinazionale nel settore dei prodotti per edilizia.

Altro elemento di comunanza è il settore delle costruzioni: in questo caso vi è una specializzazione produttiva per Riparbella, mentre Castellina M.ma, sebbene registri un numero relativamente significativo di addetti in quel settore non raggiunge la soglia di specializzazione. Un altro settore dove Riparbella segna un valore di specializzazione l'attività alberghiera, ricettiva e di ristorazione. Ciò deriva dalla presenza ormai da molti decenni di strutture agrituristiche, alberghiere e di ristorazione che confermano l'alta vocazione turistica del territorio. Sebbene Castellina M.ma non presenti specializzazione, tali attività si ritrovano anche nel suo territorio. Infine, le attività ricreative e sportive, strettamente connesse alle strutture di cui appena accennato, risultano come settore di specializzazione produttiva nel Comune di Castellina M.ma.

**Tabella 11**  
**Indice di specializzazione produttiva. Anno 2011**  
**Valori percentuali**

	Castellina Marittima	Riparbella	SEL Val di Cecina interno su Toscana
ESTRATTIVO	0	268	375
MANIFATTURA	224	87	75
di cui: Chimica	33	0	379
di cui: Gomma e plastica	22	0	324
di cui: Lavorazione Minerali non Metalliferi	626	244	365
di cui: macchinari e attrezzature nca	42	0	210
FORNITURA ENERGIA ELETTRICA, GAS e ARIA CONDIZIONATA	0	0	1700
COSTRUZIONI	122	164	140
SERVIZI	70	100	92
di cui: Alloggio e ristorazione	70	245	148
di cui: attività finanziarie e assicurative	3	50	165
di cui: noleggio agenzie di viaggio e servizi alle imprese	40	34	135
di cui: Sanità e assistenza sociale	18	38	147

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

Legenda:

- Specializzato
- Ben Specializzato
- Molto Specializzato

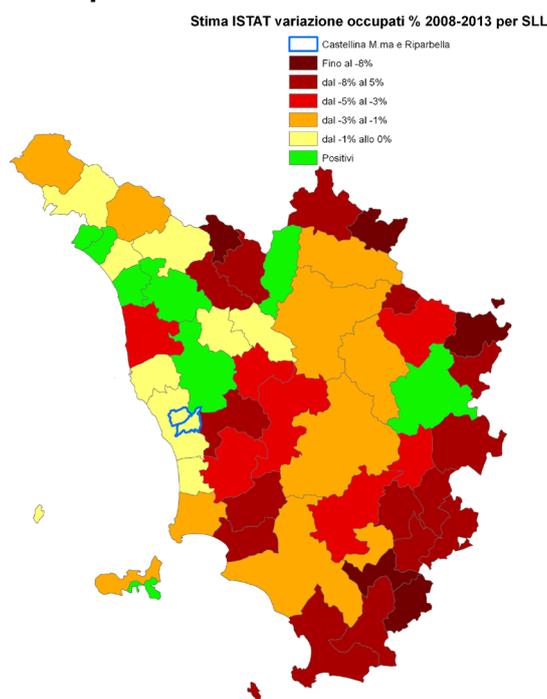
I dati del censimento dell'industria e dei servizi oltre ad avere la certezza della fonte censuaria, riescono a scendere a un dettaglio geografico (quello comunale) che altre tipologie di dati, in special modo quelli sul lavoro e l'occupazione non riescono a raggiungere (al massimo quello provinciale).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

Castellina M.ma e Riparbella appartengono entrambi al SLL di Cecina<sup>8</sup>. La variazione di questo ambito territoriale a livello di occupati tra il 2008 e il 2013 è stimata al -0,5%. La perdita di occupati in questo lasso di tempo particolarmente difficile per l'economia e il lavoro, ha contraddistinto i SLL contermini ma con una dinamica decisamente peggiore (SLL Pomarance -4,1%, SLL Volterra -5,7%, SLL Livorno -1,0%), unica eccezione è stato il SLL di Pontedera con una lieve crescita pari al +0,8%. Le dinamiche maggiori in Toscana si sono registrate in positivo per il SLL di Prato (+4,2%) e di Massa e Viareggio (entrambi con +2,8%); mentre i risultati peggiori sono stati quelli del SLL di Marradi (-9,6%) e di quello di San Marcello Pistoiese (-9,0%).

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

**Figura 4**  
**Stima della variazione degli occupati nei sistemi locali del lavoro della Toscana. Anni 2008-2013**  
**Valori percentuali**



Fonte: Elaborazioni su stime ISTAT

Attraverso i Censimenti dell'agricoltura ISTAT è possibile apprezzare il numero di imprese agricole attive sul territorio, la loro natura e quale è stata la loro dinamica tra le rilevazioni. Le aziende di Castellina M.ma al 2010 erano pari a 135, la quasi totalità aventi forma giuridica di impresa individuale (128). Rispetto al 2000, il loro numero è diminuito di 41 unità, ovvero del -23,3%. Per quanto negativa tale percentuale si pone al di sotto di quella che è stata la variazione delle aziende agricole della provincia di Pisa (-56,7%) e della totalità delle aziende regionali (-48,0%). Le imprese agricole del Comune di Riparbella hanno registrato anch'esse un calo importante (-46,6%) e quantificabile in -150 unità, passando da 322 a 172 aziende. Anche in questo caso la quasi totalità sono imprese individuali.

8. Insieme ai due Comuni fanno parte di questo SLL nella classificazione 2001: Cecina, Casale M.mo, Guardistallo, Montescudaio, Santa Luce, Orciano Pisano, Rosignano M.mo e Bibbona.

**Tabella 12****Numero di imprese agricole censimenti ISTAT agricoltura 2000 e 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	Totale censimento 2000	Var % 2010/2000
Casale Marittimo	126	2	1	2	0	0	130	205	-36,6
Castellina Marittima	128	5	5	2	0	0	135	176	-23,3
Guardistallo	107	3	2	4	1	1	116	237	-51,1
Montescudaio	83	7	5	2	0	0	92	238	-61,3
Riparbella	154	14	13	3	0	1	172	322	-46,6
Provincia Pisa	6.395	377	299	113	14	13	6.912	15.946	-56,7
Toscana	67.288	3.773	3.058	1.256	139	230	72.686	139.872	-48,0

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 Castellina M.ma e Riparbella 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, invece, a livello territoriale Riparbella e Castellina M.ma abbiano registrato sul territorio il numero più alto di aziende con estensione superiore ai 50 ettari: rispettivamente 16 e 9 unità.

**Tabella 13****Dimensioni medie delle imprese agricole censimenti ISTAT agricoltura 2000 e 2010****Valori unitari**

	Fino a 10 ettari	da 10 a 50	Oltre 50 ettari	Totale
Casale Marittimo	110	18	2	130
Castellina Marittima	107	19	9	135
Guardistallo	89	19	8	116
Montescudaio	74	13	5	92
Riparbella	128	28	16	172
Pisa	4.910	1.365	637	6.912
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 castellinesi e riparbellini.

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 Riparbella segna una percentuale più alta di Castellina M.ma (14,0% contro 7,7%), differenziale che si ritrova, invertito, per quanto riguarda la manifattura dove Castellina M.ma registra un valore del 31,6% rispetto al 25,6% di Riparbella. I rimanenti settori evidenziano percentuali molto vicine per i due Comuni.

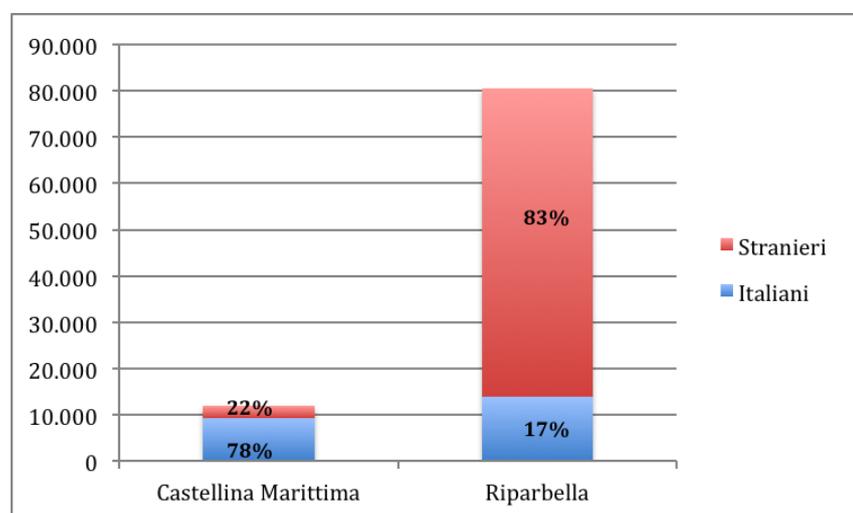
**Tabella 14****Settore economico di occupazione dei lavoratori residenti. Censimento 2011****Valori unitari**

	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, attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche, noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (k-n)	altre attività (o-u)	totale
Casale Marittimo	9,3%	23,1%	26,3%	4,1%	12,5%	24,8%	100,0%
Castellina Marittima	7,7%	31,6%	27,1%	5,8%	8,4%	19,3%	100,0%
Guardistallo	9,3%	21,7%	29,4%	4,5%	9,7%	25,5%	100,0%
Montescudaio	5,8%	23,8%	27,6%	3,4%	13,9%	25,4%	100,0%
Riparbella	14,0%	25,6%	25,4%	4,6%	8,2%	22,1%	100,0%
Pisa	3,0%	28,8%	19,1%	5,9%	13,3%	29,9%	100,0%
Toscana	4,1%	28,2%	20,9%	6,0%	13,1%	27,7%	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

**1.4 Il turismo**

Le caratteristiche naturali di pregio che caratterizzano il territorio dei Colli Marittimi Pisani danno impulso a uno dei settori che per i due Comuni e per i contermini risulta di notevole importanza, ovvero il turismo. Il paesaggio collinare e la vicinanza alla Costa degli Etruschi ha progressivamente permesso di sviluppare un sistema di accoglienza che, particolarmente nei periodi primaverili ed estivi riceve un buon numero di presenze. Nel 2014 nel Comune di Riparbella si sono registrate 80.455 presenze, per l'83% provenienti da Paesi stranieri e per il rimanente 17% dall'Italia. Castellina M.ma ha invece registrato nel medesimo anno 11.917 presenze: in questo caso la ripartizione è inversa in quanto il 78% proveniva dall'Italia e il 22% erano turisti stranieri. La motivazione di queste risultanze risiede ovviamente nelle caratteristiche dei territori: Riparbella presenta strutture ricettive e agrituristiche volte ad un tipo di turismo votato alla natura, Castellina M.ma intercetta maggiormente un turismo vacanziero e rivolto da un lato al litorale, dall'altro agli eventi tra cui spicca Musica W festival.

**Grafico 4****Numero di presenze turistiche nei Comuni di Castellina M.ma e Riparbella. 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 Castellina M.ma è rimasto costante con 6 turisti pro capite, quello di Riparbella è cresciuto da 36 a 49 turisti pro capite.

Tali dati, decisamente positivi, emergono in un periodo caratterizzato dal rallentamento economico e dalle minori generalizzate disponibilità economiche delle famiglie nell'utilizzare reddito in impieghi come lo svago e i viaggi.

## Tabella 15

### Numero di presenze pro capite. Anni 2012-2014

#### Valori unitari

	2012	2013	2014
Castellina Marittima	6	6	6
Riparbella	36	40	49
Casale Marittimo	76	77	74
Guardistallo	28	29	34
Montescudaio	14	41	34
Provincia Pisa	8	8	8
Toscana	12	12	12

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

La caratteristica principale 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 Riparbella è stata pari nel 2014 a 7,3 notti, mentre quella di Castellina M.ma a 3,2 notti, oltre la settimana le permanenze per gli altri Comuni dell'Unione. Questo dato è molto diverso da quello di Firenze o di 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, le attività ricreative legate a tale luogo senza dimenticare la vicinanza al litorale. Per Riparbella, come visto in precedenza, questa formula attira molte presenze straniere.

## Tabella 16

### Permanenza media dei turisti. Anni 2012-2014

#### Valori unitari

	2012	2013	2014
Castellina Marittima	3,2	2,8	3,2
Riparbella	6,3	6,1	7,3
Casale Marittimo	10,3	10,1	10,0
Guardistallo	7,8	8,8	7,9
Montescudaio	6,5	9,6	7,8
Provincia Pisa	3,3	3,3	3,3
Toscana	3,6	3,5	3,5

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

# CAPITOLO DUE

## 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.

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 Castellina M.ma un taglio complessivo tra spesa e risorse decurtate di 128.000 euro, mentre per Riparbella il taglio di aggira sui 101.887 euro<sup>9</sup>.

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.

### 2.1 Le entrate

Le entrate del Comune di Castellina M.ma hanno registrato un lieve calo tra il 2012 e il 2014 mentre il 2013 è stata l'annualità del triennio considerato a segnare il valore più basso e pari a 2,5 milioni di euro. Guardando alle entrate tributarie si nota come la contrazione nel triennio sia stata importante e abbia raggiunto il -12,4%. Il loro valore è passato dagli 1,56 milioni del 2012 ai 1,37 milioni del 2014. A concorrere a questo risultato è stata la diminuzione nell'accertamento IMU di circa 90 mila euro nel 2014 rispetto all'anno precedente dovuta, probabilmente, sia a ritardi o dilazioni dei pagamenti, all'evasione fiscale e alla diminuzione nel recupero dell'evasione pregressa. L'introduzione dell'IMU nel 2012 aveva apportato un gettito pari a circa 660 mila euro, sostituendo la compartecipazione IVA e l'ICI. Il fondo di riequilibrio è stato invece pari a circa 676 mila euro.

9. 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.

L'entrata in vigore della TASI nel 2014, invece, ha portato alle casse comunali 180 mila euro, valore più alto dei 123 mila euro dell'IMU prima casa (abolita nel 2013). E' 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 e per le abitazioni principali di lusso al 2 per mille. Questo incremento di entrate non è stato sufficiente a contemperare le diminuzioni di risorse che, oltre all'IMU, ha riguardato anche l'addizionale IRPEF. Quest'ultimo tributo è passato ai circa 87 mila euro del 2014 dai circa 110 mila del 2012, per una variazione negativa del 21,1%. Il passaggio tra il 2012 e il 2013 da un sistema di aliquote per scaglioni a un'aliquota fissa spiega solo in parte il calo che, sembra essere dovuto alla diminuzione della base imponibile e, quindi, alla diminuzione dei redditi imponibili dei residenti castellinesi. Dal lato della tassazione, il triennio considerato contempla tre tributi diversi, fattispecie che conferma quanto affermato precedentemente riguardo alla mutevolezza del quadro normativo per gli Enti territoriali, con un ammontare crescente. L'aumento del 15% tra il 2012 e il 2014 è stato progressivo fino a giungere ai 463 mila euro dell'ultimo anno considerato con la TARI (Tassa sui rifiuti urbani). Infine il fondo di solidarietà comunale, strumento di riequilibrio tra i comuni italiani volto a perequare orizzontalmente le amministrazioni, 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 l'importante discrepanza dai circa 221 mila euro del 2012 agli 84 mila circa del 2014.

Un elemento di sicuro rilievo nel consuntivo 2014 è senza dubbio il sostanziale azzeramento dei trasferimenti. Se si osservano le risultanze del consuntivo 2012 si nota come anche per quell'anno l'ammontare del Titolo II delle entrate fosse comunque basso e pari a circa 6 mila euro totalmente derivanti da contributi regionali. Il 2013 ha avuto un importo rilevante a causa del rimborso del minor gettito IMU in seguito alla cancellazione dell'imposizione sull'abitazione principale (D.l. n. 102/2013). Il valore 2014 è invece ascrivibile totalmente a trasferimenti dalla Provincia.

Il Titolo III, quello riferito alle entrate extratributarie ha evidenziato anch'esso una diminuzione nel triennio oggetto di analisi. Il suo andamento, tuttavia è stato altalenante e non progressivamente declinante come le altre poste di bilancio appena analizzate. Tra il 2012 e il 2013 si è infatti passati da 631 mila euro a 743 mila euro principalmente per l'incremento delle entrate da sanzioni per violazioni del codice della strada e per l'aumento dei rimborsi del personale comandato all'Unione dei Comuni dei Colli Marittimi Pisani. La diminuzione tra il 2013 e il 2014, invece, è motivata dalle medesime voci che hanno segnato un andamento inverso. In particolare parte della diminuzione riguarda il mancato introito dei rimborsi riguardanti il comando di personale all'Unione.

In netta controtendenza con i precedenti Titoli dell'entrata è il Titolo IV relativo alle entrate in contro capitale. Questa è una tipologia d'entrata solitamente non lineare. Ciò è dovuto dalla presenza di voci che comprendono entrate quali gli oneri di urbanizzazione, i crediti, le donazioni e le alienazioni immobiliari e i trasferimenti verso Enti che si rivelano scostanti nel tempo. Il loro ammontare è cresciuto infatti nel triennio del 51,5% fino a 258 mila euro circa dopo aver visto una precedente flessione del -66%. Il risultato maturato tra il 2013 e il 2014 è stato dovuto in particolare al raddoppio delle entrate derivanti dai permessi a costruire e da circa 142 mila euro di trasferimenti capitali dal Gruppo di Azione Locale Etruria (GAL Etruria) che gestisce per i comuni della Val di Cecina, parte della Costa Etrusca, l'Arcipelago toscano e alcuni comuni dell'entroterra pisano i progetti comunitari "Leader +" volti allo sviluppo rurale e agricolo.

Infine, il Titolo V ha registrato nel 2014 un valore di 155.182,65 euro in una tipologia di entrata rimasta senza valori per alcuni anni. La spiegazione risiede in mancate emissioni degli ordinativi di utilizzo e di reintegro (sostanzialmente reversali e mandati di pagamento) dell'anticipazione di tesoreria deliberata nel gennaio 2014 per un importo complessivo di 549.209,11 euro. La medesima cifra, a storno, è presente nel Titolo III delle spese. Complessivamente, quindi, senza tale posta di bilancio, le entrate 2014 sarebbero state più basse non solo del 2012 ma anche del 2013.

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.

Da notare come nel 2013 il Comune di Castellina abbia applicato 107.000 euro di avanzo di amministrazione vincolato alle spese di investimento.

**Tabella 17****Entrate per titoli Comune di Castellina M.ma. Anni 2012-2014****Valori in euro e percentuali**

	2012	2013	2014	Var % 2014/2012
<b>Titolo I Entrate tributarie</b>	1.558.944,48	1.347.318,87	1.366.138,11	-12,4
di cui: I.M.U. - abitazione principale e pertinenze	123.000,00			
di cui: I.M.U. - fattispecie diversa da abitazione principale	659.527,27	634.629,10	543.078,00	-17,7
di cui: Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI)			180.000,00	
di cui: Addizionale IRPEF	110.212,88	102.000,00	86.995,90	-21,1
di cui: Imposta sulla pubblicità	3.465,56	5.258,04	4.240,44	22,4
di cui: Addizionale sul consumo di energia elettrica*	1.489,06			-100,0
di cui: Altre imposte	29.999,65			-100,0
di cui: Tassa rifiuti solidi urbani	402.934,81	440.000,00	463.429,00	15,0
di cui: TOSAP	5.215,56	5.021,73	4.521,85	-13,3
di cui: Fondo di solidarietà comunale	221.204,65	160.287,00	83.620,36	-62,2
di cui: Altri tributi speciali	1.895,04	123,00	252,56	-86,7
<b>Titolo II Entrate da Trasferimenti correnti</b>	6.365,30	157.262,40	1.000,00	-84,3
<b>Titolo III Entrate extratributarie</b>	631.526,67	743.566,01	601.627,67	-4,7
<b>Titolo IV Entrate in c/capitale</b>	170.234,56	57.950,25	257.840,95	51,5
<b>Titolo V Entrate da prestiti</b>			155.182,65	
<b>Titolo VI Entrate da servizi per c/ terzi</b>	232.758,28	214.091,07	189.527,60	-18,6
<b>Totale Entrate</b>	<b>2.599.829,29</b>	<b>2.520.188,60</b>	<b>2.571.316,98</b>	<b>-1,1</b>

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Il Comune di Riparbella ha avuto un andamento delle entrate totali altalenante: dopo un incremento tra il 2012 e il 2013, nel 2014 si è assistito a un calo che ha portato tale valore a circa 2,78 milioni di euro. La variazione 2012-2014, tuttavia, registra un rialzo del 12,8%.

L'andamento dei tributi è stato declinante in tutto il periodo oggetto di studio, con una variazione negativa del 10,7%. Il valore 2014 si è attestato intorno al milione di euro. Al contrario di quanto osservato per Castellina M.ma, le imposte sugli immobili nel Comune di Riparbella sono complessivamente salite tra il 2012 e il 2014. Dal lato IMU ciò è stato dovuto all'incremento dell'aliquota ordinaria, mentre sull'abitazione principale, la TASI ha comportato quasi un raddoppio del gettito IMU prima casa. Nell'ultimo anno considerato la quota IMU è stata pari a 515 mila euro, mentre la TASI ha raggiunto i 124 mila euro circa.

Le dinamiche che giustificano la decrescita delle entrate tributarie per buona parte riguardano, come accaduto per Castellina M.ma, l'addizionale IRPEF e il Fondo di solidarietà comunale. Nel primo caso si è passati da un valore di 62 mila euro nel 2012 a 27 mila euro nel 2014, anche in virtù dell'abbassamento dell'aliquota dallo 0,4% allo 0,2% tra il 2013 e il 2014, mentre il calo del Fondo è dovuto alle stesse motivazioni legate alla contabilizzazione al lordo in alcuni anni e al netto in altri della quota di alimentazione.

Il Titolo II ha registrato una diminuzione complessiva nel triennio che ha acquistato maggiore forza tra il 2013 e il 2014: ciò è stato dovuto alla presenza dei rimborsi IMU nel 2013 e alla diminuzione dei trasferimenti provinciali e dell'Unione dei Comuni nel 2014.

Le entrate extratributarie hanno invece segnato un risultato di rilievo nel 2014 con valori in netta crescita. Nel 2014 ciò è stato dovuto principalmente, oltre a un generalizzato incremento nei proventi da servizi comunali, all'introito di proventi dalla convenzione del parco eolico del Poggio del Malconsiglio per circa 200 mila euro (di cui 63 mila riguardanti l'IVA), per il concorso alla manutenzione argini e fiumi per oltre 60 mila euro e per i rimborsi assicurativi per la tutela legale di dipendenti per circa 33 mila euro. Complessivamente il valore delle entrate extratributarie nel 2014 è stato pari a 937 mila euro circa. I risultati del Titolo IV non sono stati lineari e, dopo un incremento nel 2013 sono scesi nel 2014, sebbene con un valore superiore a quello del 2012. Nel 2014 il calo è stato dovuto all'azzeramento dei contributi del PSR presenti invece nel 2013. Da segnalare 150 mila euro derivanti, anche in questo caso, dall'attività del parco eolico, l'applicazione di circa 46 mila euro di avanzo di amministrazione a cui si sono aggiunti contributi regionali e da altri Enti.

Non si rilevano, infine, accensioni di prestiti per tutto il triennio.

Nel corso del triennio il Comune di Riparbella è ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione. Nel 2012 sono stati prelevati 66.016,62 euro di avanzo non vincolato per finanziare le spese correnti, nel 2013 non è stato utilizzato l'avanzo, mentre nel 2014 vi è stato un utilizzo pari a 106.000 euro, applicato per 59.700 di euro di avanzo non vincolato alle spese correnti e i rimanenti 46.300 euro di avanzo vincolato agli investimenti.

**Tabella 18**  
**Entrate per titoli Comune di Riparbella. Anni 2012-2014**  
**Valori in euro e percentuali**

	2012	2013	2014	Var % 2014/2012
<b>Titolo I Entrate tributarie</b>	1.135.697,40	1.170.412,27	1.014.590,35	-10,7
di cui: I.M.U. - abitazione principale e pertinenze	78.609,93			
di cui: I.M.U. - fattispecie diversa da abitazione principale	428.343,93	517.952,86	515.230,07	20,3
di cui: Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI)			123.639,48	
Addizionale IRPEF	62.000,00	52.000,00	27.000,00	-56,5
Imposta sulla pubblicità	3.100,00	2.520,45	682,06	-78,0
Addizionale sul consumo di energia elettrica*	624,49			
Altre imposte		18.953,19		
Tassa rifiuti solidi urbani	315.329,53	315.000,00	300.571,93	-4,7
TOSAP	6.000,00	5.258,70	3.636,86	-39,4
Fondo di solidarietà comunale	241.689,52	98.849,65	25.295,55	-89,5
Altri tributi		42,42	18.534,40	
Quota IMU per alimentazione fondo di solidarietà comunale		159.835,00		
<b>Titolo II Entrate da Trasferimenti correnti</b>	511.047,82	501.715,06	385.420,55	-24,6
<b>Titolo III Entrate extratributarie</b>	511.926,09	662.684,16	936.940,64	83,0
<b>Titolo IV Entrate in c/capitale</b>	143.958,81	359.953,82	254.111,12	76,5
<b>Titolo V Entrate da prestiti</b>				
<b>Titolo VI Entrate da servizi per c/ terzi</b>	168.126,60	133.138,45	195.247,89	16,1
<b>Totale Entrate</b>	<b>2.470.756,72</b>	<b>2.827.903,76</b>	<b>2.786.310,55</b>	<b>12,8</b>

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

## 2.2 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 assorbono un maggior numero di risorse.

L'operare dei recenti decreti e delle disposizioni contenute nelle 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, Castellina M.ma e Riparbella 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 Castellina M.ma sono scese tra il 2012 e il 2014 del 7,7% principalmente per risparmi relativi al personale, nella spesa per beni e servizi e per la riduzione degli oneri finanziari e straordinari. Il valore al 2014 è stato pari a circa 1,95 milioni di euro.

Una dinamica sovente osservata 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.

Ad aggravare ulteriormente questa dinamica hanno concorso le diminuzioni nei permessi a costruire e nelle alienazioni di immobili, (entrate utili a bilanciare le spese d'investimento) diretta conseguenza della crisi nel settore edile e immobiliare.

Nel triennio oggetto d'analisi le entrate in conto capitale di Castellina M.ma sono scese progressivamente da 314 mila euro a 111 mila euro per una variazione negativa del 64,7%. Tuttavia tra il 2012 e il 2013 sono state poste in essere opere quali la sistemazione di Piazza Don Gallo, i marciapiedi in Località Le Badie, nonché la Fonte dell'Agrifoglio e i lavori di manutenzione all'acquedotto.

Infine nel Titolo III si nota l'inserimento degli oltre 155 mila euro dell'anticipazione contabilizzata anche in entrata; scorporando tale valore si nota come la quota di rimborso dei mutui si sia sostanzialmente dimezzata nel 2014. Globalmente, le spese totali sono diminuite del 10,9% passando dai 2,74 milioni del 2012 ai 2,44 milioni del 2014.

## Tabella 19

### Spese per titoli Comune di Castellina M.ma. Anni 2012-2014

#### Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
<b>TITOLO I - Spese Correnti</b>	2.116.249,89	2.177.687,62	1.952.911,37	-7,7%
<i>di cui: Personale</i>	683.139,54	683.418,11	574.559,66	-15,9%
<i>di cui: Spesa per beni e servizi</i>	826.421,40	854.518,10	755.283,51	-8,6%
<i>di cui: Trasferimenti correnti</i>	540.946,53	569.888,48	569.319,25	5,2%
<i>di cui: Interessi passivi e oneri fin.</i>	12.673,55	9.475,14	7.401,47	-41,6%
<i>di cui: Imposte e tasse</i>	51.369,77	49.202,56	40.788,90	-20,6%
<i>di cui: oneri straord. e ammortamenti</i>	1.699,10	11.185,23	5.558,58	227,1%
<b>TITOLO II - Spese in conto capitale</b>	313.925,85	164.444,60	110.692,33	-64,7%
<i>di cui: Acquisto beni immobili, mobili, beni per realizz. in economia e terzi</i>	284.231,76	164.444,60	96.505,43	-66,0%
<i>di cui: Incarichi professionali esterni</i>	24.194,09	0,00	0,00	-
<i>di cui: Trasferimenti di capitale</i>	5.500,00	0,00	14.186,90	157,9%
<b>TITOLO III - Spese per rimborso prestiti</b>	79.635,86	70.439,10	190.857,13	139,7%
<i>di cui: Rimborso quota capitale di mutui e prestiti</i>	79.635,86	70.439,10	35.674,48	-55,2%
<i>di cui: Rimborso anticipazioni di cassa</i>			155.182,65	
<b>TITOLO IV - Spese per servizi per conto di terzi</b>	232.758,28	214.091,07	189.527,60	-18,6%
<b>Totale Spese</b>	<b>2.742.569,88</b>	<b>2.626.662,39</b>	<b>2.443.988,43</b>	<b>-10,9%</b>

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 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 dei Colli Marittimi Pisani e le molte gestioni associate attivate, comportano che i singoli bilanci degli enti siano inevitabilmente influenzati da tale condizione.

Nel complesso, le uniche funzioni che non hanno subito riduzioni nel triennio sono state quelle della polizia locale che è salita dell'11,6%, quella della viabilità e trasporti (+17,3%) e il sociale (+5,0%). Parte di queste funzioni sono quelle che il Comune gestisce attraverso l'Unione, dove i costi sono ripartiti tra i Comuni in base all'estensione territoriale, alla popolazione residente; e alla complessità operativa.

Di rilievo la riduzione della spesa per la cultura che ha registrato un decremento del 40,4%, così come

quella riguardante il settore sportivo e ricreativo che è scesa del 31,1%. Tali spese, in momenti di ristrettezza di risorse e di necessità di tagli alla spesa corrente sono quelle dove normalmente si agisce al fine di non intaccare il livello di servizio di funzioni imprescindibili per la popolazione. Importante la spesa per territorio e ambiente e per l'istruzione, mentre positiva la riduzione in quelle che sono le spese rigide e relative al "costo della macchina amministrativa" ovvero la funzione di amministrazione, gestione e controllo.

## Tabella 20

### Spese correnti per funzione Comune di Castellina M.ma. Anni 2012-2014

#### Valori in euro e percentuali

	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	891.878,05	853.137,75	791.986,79	-11,2%
Funzioni relative alla giustizia	0	0	0	0,0%
Funzioni di polizia locale	82.331,45	75.565,52	91.905,15	11,6%
Funzioni di istruzione pubblica	334.991,27	414.198,64	297.015,80	-11,3%
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	66.158,33	57.795,58	39.428,94	-40,4%
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	15.620,65	17.298,13	10.769,00	-31,1%
Funzioni nel campo turistico	15.846,78	19.279,00	0,00	
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	82.134,69	101.305,19	96.349,48	17,3%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	494.471,47	499.822,56	485.988,61	-1,7%
Funzioni nel settore sociale	132.817,20	139.285,25	139.467,60	5,0%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0	0	0	0,0%
Funzioni relative a servizi produttivi	0	0	0	0,0%
<b>Titolo I - Spese Correnti</b>	<b>2.116.249,89</b>	<b>2.177.687,62</b>	<b>1.952.911,37</b>	<b>-7,7%</b>

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Le spese complessive di Riparbella hanno invece registrato un incremento pari all'11,7%. Tale risultato è derivato da un incremento di tutti i titoli di spesa: le correnti, dopo una flessione nel 2013 sono tornate lievemente a crescere (+1,5%) non tanto per incrementi nella spesa di personale o nell'erogazione di beni e servizi, ma a causa di un incremento delle imposte e tasse a carico dell'ente nonché dell'incremento di oneri straordinari; quelle in conto capitale dopo un deciso incremento nel 2013 sono lievemente scese rispetto all'anno precedente. Tuttavia il loro livello di è mantenuto ben al di sopra il dato del 2012. Per il 2014 il risultato è spiegabile principalmente attraverso il contributo a consorzi stradali, a trasferimenti all'Unione dei Comuni e le spese riguardanti la società "Il Giardino" deputata alla gestione dell'area protetta "Giardino – Scornabecchi". Il rimborso prestiti (titolo III) è cresciuto del 19,2% tra il 2012 e il 2014 per l'incremento nell'ammontare di mutuo da rimborsare a parità di nuovo indebitamento che ha ulteriormente fatto scendere il debito residuo in capo all'Ente.

Come detto per le entrate, 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 devolvono ad esse annualmente.

**Tabella 21****Spese per titoli Comune di Riparbella. Anni 2012-2014****Valori in euro e percentuali**

Colonna1	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
<b>Titolo I - Spese Correnti</b>	2.204.468,25	2.049.081,78	2.237.933,35	<b>1,5%</b>
<i>di cui: Personale</i>	612.702,17	640.321,72	573.186,77	<b>-6,4%</b>
<i>di cui: Spesa per beni e servizi</i>	1.036.885,79	916.191,12	895.267,61	<b>-13,7%</b>
<i>di cui: Trasferimenti correnti</i>	472.191,25	571.961,31	600.905,91	<b>27,3%</b>
<i>di cui: Interessi passivi e oneri fin.</i>	37.537,22	30.050,07	27.443,81	<b>-26,9%</b>
<i>di cui: Imposte e tasse</i>	45.151,82	40.800,14	103.447,59	<b>129,1%</b>
<i>di cui: oneri straord. e ammortamenti</i>	0,00	9.592,42	33.300,00	
<b>Titolo II - Spese in conto capitale</b>	45.254,92	310.104,36	264.233,98	<b>483,9%</b>
<b>di cui: Acquisto beni immobili, mobili, beni per realizz. in economia e terzi</b>	43.754,92	310.104,36	174.372,66	<b>298,5%</b>
<b>di cui: Incarichi professionali esterni</b>	0,00	0,00	89.861,32	-
<b>di cui: Trasferimenti di capitale</b>	0,00	0,00	0,00	-
<b>Titolo III - Spese per rimborso prestiti</b>	50.402,24	57.403,03	60.099,43	<b>19,2%</b>
<b>di cui: Rimborso quota capitale di mutui e prestiti</b>	50.402,24	57.403,03	60.099,43	<b>19,2%</b>
<b>Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi</b>	168.126,60	133.138,45	195.247,89	<b>16,1%</b>
<b>Totale Spese</b>	2.468.252,01	2.709.562,62	2.757.514,65	<b>11,7%</b>

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Osservando la spesa corrente per funzione, è possibile notare in primo luogo come anche in questo caso la funzione di amministrazione, gestione e controllo si sia contratta del 7,6% riducendo le spese rigide e considerando il trasferimento di alcune sotto funzioni all'Unione. Anche la funzione territorio e ambiente, la più importante in termini assoluti, è scesa nel triennio del -9,0%. L'importanza di questa funzione è dovuta sia alla presenza della spesa per lo smaltimento rifiuti, sia alla gestione del parco con l'azienda "il Giardino". Se consideriamo anche la spesa in conto capitale tale funzione nel triennio ha registrato una variazione positiva dell'8,7% con 810 mila euro di spesa totale. La variazione più alta è stata quella della cultura anche se poco rilevante in termini assoluti. del turismo e dei servizi produttivi abbiano registrato un aumento nel triennio 2012-2014. Anche le funzioni di spesa gestite in seno all'Unione sono cresciute con variazioni comprese tra il +15,8% del settore sociale al 51,3% dell'istruzione pubblica. Tra le voci in aumento nel triennio si ritrova anche la funzione nel campo dei servizi produttivi per circa 342 mila euro nel 2014 che contiene la gestione della farmacia comunale. Al contrario di Castellina M.ma e Montescudaio che attraverso la società C.RO.M. gestiscono con Rosignano Marittimo le farmacie comunali (presenti nel territorio di Rosignano M.mo e Montescudaio), Riparbella gestisce in economia il servizio così come Guardistallo e Casale Marittimo.

**Tabella 22****Spese correnti per funzione Comune di Riparbella. Anni 2012-2014****Valori in euro e percentuali**

	2012	2013	2014	Var % 2012-2014
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	703.526,28	581977,12	650.280,50	-7,6%
Funzioni relative alla giustizia	0	0	0	0,0%
Funzioni di polizia locale	75.274,80	81017,49	108.172,47	43,7%
Funzioni di istruzione pubblica	174.029,72	214.065,75	263.342,63	51,3%
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	4.017,74	3.117,72	16.942,81	321,7%
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	13.896,21	9950,93	16.676,30	20,0%
Funzioni nel campo turistico	18.520,91	2.100	2.550,00	-86,2%
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	45.640,63	33073,55	39.827,75	-12,7%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	735.648,74	674.859,97	669.353,34	-9,0%
Funzioni nel settore sociale	110.681,69	110502,71	128.216,27	15,8%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0,00	516,46	516,46	
Funzioni relative a servizi produttivi	323.231,53	337900,08	342.054,82	5,8%
<b>Titolo I - Spese Correnti</b>	<b>2.204.468,25</b>	<b>2.049.081,78</b>	<b>2.237.933,35</b>	<b>1,5%</b>

Fonte: Elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio.

## 2.3 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 Colli Marittimi Pisani. Tale tipo di confronto risulta utile al fine di avere un benchmark della gestione economica dei Comuni con Amministrazioni simili geograficamente che dimensionalmente. L'anno di riferimento è il 2014.

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.

Castellina M.ma e Riparbella dimostrano una certa vicinanza nelle scelte tributarie con valori pro capite simili. Tali risultati, rispettivamente di 628 euro e 607 euro pro capite si collocano al di sotto della media dei Comuni dell'Unione. Agli estremi troviamo Montescudaio con 821 euro e Guardistallo con 578 euro pro capite. Il confronto sui trasferimenti invece è decisamente difficile a causa della devoluzione di alcuni tipi di trasferimenti per il finanziamento dell'Unione dei Colli Marittimi Pisani. Si va, infatti da un minimo di 41 euro pro capite di Castellina M.ma ai 252 euro di Riparbella. Quest'ultimo caso comprende i finanziamenti regionali percepiti per la gestione del parco. Le medesime considerazioni devono essere mosse per le entrate extratributarie in quanto, limitatamente alle funzioni gestite in modo associato, si prevede che i proventi ad esse collegate vadano direttamente nella disponibilità dell'Unione. Anche in questo caso è Riparbella a registrare il valore pro capite più alto con 575 euro, mentre Montescudaio il più basso con 171 euro. L'alto valore è dovuto alla presenza dei proventi dell'azienda "il Giardino" e dalla farmacia comunale, entrate che non pesano sul prelievo dei cittadini. Maggiore omogeneità si riscontra per le entrate in conto capitale. La distanza dei singoli Comuni dal valore medio pro capite, pari a 146 euro, è minimo; tuttavia è il Comune di Guardistallo a evidenziare il risultato più alto (187 euro pro capite), mentre Castellina M.ma il più basso (126 euro pro capite). Nel complesso, Castellina M.ma è il Comune con le entrate più basse e pari a 1.260 euro pro capite rispetto alla media di 1.419; Riparbella, invece, quello con il valore più elevato e pari a 1.709 euro pro capite.

**Tabella 23****Entrate pro capite. Anno 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
Castellina Marittima	628	41	295	126	76	93	1.260
Riparbella	607	252	575	156	-	120	1.709
Casale Marittimo	708	199	346	128	-	106	1.487
Guardistallo	578	233	377	187	-	96	1.471
Montescudaio	821	68	171	141	-	81	1.282
Media Comuni	678	141	338	146	19	97	1.419

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 il valore più alto pro capite sia quello di Riparbella con una spesa pari a 1.692 euro pro capite, mentre il più basso sia quello di Castellina M.ma con 1.197 euro pro capite. Tale discrepanza è dovuta, in particolare ai differenziali che tra i due comuni si formano nel caso delle spese correnti e di quelle in conto capitale. In queste due tipologie di spesa i due comuni rappresentano il valore pro capite minimo e massimo così come osservato per la spesa totale. In dettaglio la spesa corrente pro capite di Castellina è stata pari a 957 euro pro capite, mentre quella di Riparbella è stata di 1.373 euro pro capite, mentre per quanto riguarda le spese in conto capitale il valore di Castellina M.ma è stato di 54 euro pro capite rispetto ai 162 euro pro capite di Riparbella che include la spesa derivante dal parco eolico.

**Tabella 24****Spese pro capite. Anno 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
Castellina Marittima	957	54	94	93	1.197
Riparbella	1.373	162	37	120	1.692
Casale Marittimo	1.233	63	54	106	1.456
Guardistallo	1.122	64	39	96	1.321
Montescudaio	983	129	82	81	1.276
Media Comuni	1.110	98	66	97	1.371

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 quali quella di amministrazione e controllo, quella di polizia locale e quella relativa al territorio e all'ambiente abbiano avuto un'incidenza più alta nel 2014 per il Comune di Riparbella in confronto alle altre Amministrazioni facenti parte dell'Unione dei Colli Marittimi Pisani. Castellina M.ma, invece ha registrato valori pro capite più alti degli altri Comuni nelle funzioni della cultura. In tutte le altre funzioni, ad esclusione di quella relativa all'istruzione pubblica e ai servizi produttivi dove i valori più alti sono stati, rispettivamente, quelli di Casale M.mo e di Guardistallo, i risultati pro capite relativamente maggiori sono stati quelli del Comune di Montescudaio.

**Tabella 25****Spesa per funzione pro capite. Anno 2014****Valori pro capite in euro**

Funzioni	Castellina Marittima	Riparbella	Casale Marittimo	Guardistallo	Montescudaio	Totale comuni
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	388	399	374	378	365	381
Funzioni relative alla giustizia	-	-	-	-	-	-
Funzioni di polizia locale	45	66	50	42	29	45
Funzioni di istruzione pubblica	146	162	172	100	134	142
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	19	10	7	14	16	14
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	5	10	-	8	16	9
Funzioni nel campo turistico	-	2	4	0,4	14	4
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	47	24	30	67	73	50
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	238	411	262	193	256	273
Funzioni nel settore sociale	68	79	94	68	74	76
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	-	0,3	-	3	7	2
Funzioni relative a servizi produttivi	-	210	241	250	-	113
<b>Totale</b>	<b>957</b>	<b>1.373</b>	<b>1.233</b>	<b>1.122</b>	<b>983</b>	<b>1.110</b>

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 di Castellina M.ma e Riparbella, partendo da scelte iniziali comunque non disomogenee. Castellina M.ma per quanto riguarda l'aliquota ordinaria IMU ha mantenuto fino ad oggi un livello pari al 10,6 per mille, mentre per quanto riguarda l'abitazione principale (considerando anche l'esenzione avvenuta nel 2013 per le abitazioni non di lusso), l'aliquota si è mantenuta al valore standard del 4 per mille. Scendendo nel dettaglio delle scelte fiscali, si nota come, sempre per tutto il periodo considerato, l'aliquota per le categorie catastali B;C;D (ad esclusione degli istituti di credito che pagano ad aliquota massima) e F sia stata pari al 9,6 per mille. Come detto Riparbella non si discosta molto da queste decisioni. Nel 2012 e nel 2013 il livello dell'aliquota ordinaria è stato pari al 10 per mille, mentre a partire dal 2014 il valore si è portato al 10,6 come Castellina M.ma. L'incremento va considerato in concomitanza con le riduzioni di aliquota che sono intervenute per la TASI e per l'addizionale IRPEF e quindi considerato come una manovra di spostamento di carico fiscale. L'aliquota sull'abitazione principale è rimasta per tutto il periodo identica a quella di Castellina M.ma, ovvero al 4 per mille. Guardando alle singole categorie catastali, le attività commerciali (C1 e C3) hanno visto l'applicazione dell'aliquota dell'8,6 per mille anche dopo l'aumento dell'aliquota ordinaria.

In entrambi i Comuni, infine, è presente un'aliquota agevolata (7,6 per mille) per i comodati d'uso.

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.

**Tabella 26**  
**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)
Castellina M.ma	10,6 e D5 (BCDF 9,6)	4	9,6	10,6 e D5 (BCDF 9,6)	4	9,6	10,6 A vuote e D5 (B C D F 9,6)	4	9,6	10,6 (BCDF 9,6)	4	9,6
Riparbella	10 (8,6 per C1 e C3)	4	10	10 (8,6 per C1 e C3)	4	10	10,6 (8,6 per C1 e C3)	4	10,6	10,6 (8,6 per C1 e C3)	4	10,6
Casale M.mo	9	4	7,6	9	4	7,6	10,6	4	7,6	10,6	4	7,6
Guardistallo	9	4	9	9	4	9,6 (escluso D10)	9 (A vuote 10,4)	4	9,6	9 (A vuote 10,4)	4	9,6
Montescudaio	10	4	10	10,6	3	10,6	10,6	3	10,6	10,6	3	10,6

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. Castellina M.ma, infatti, ha stabilito un aliquota fissa pari al 2,5 per mille sull'abitazione principale e del 2 per mille per le abitazioni principali di lusso. Non sono state invece previste detrazioni. Riparbella ha invece optato per un'aliquota unica del 2 per mille sull'abitazione principale sia essa di lusso o meno, discernendo tra abitazioni collocate in zone ad alta o bassa fruibilità di servizi. In quest'ultimo caso l'aliquota è stata pari all'1,7 per mille. Il Comune ha poi deciso per una detrazione di 25 euro per ciascun figlio con meno di 26 anni convivente. 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. Nessuno dei due Comuni, così come nel resto dell'Unione, ha deciso di istituire la TASI sugli altri immobili diversi dall'abitazione principale.

Tra il 2014 e il 2015, infine, solo il Comune di Guardistallo ha variato la tassazione TASI aumentando dal 2 al 2,5 per mille l'aliquota sulle abitazioni principali non di lusso.

**Tabella 27**  
**Aliquote TASI. Anni 2014-2015**  
**Valori per mille**

	2014			2015		
	Aliquota ab principale	aliquota ab lusso	Detrazioni	Aliquota ab principale	aliquota ab lusso	Detrazioni
Castellina M.ma	2,5	2	no	2,5	2	no
Riparbella	2 (1,7 se zona a bassa fruibilità di servizi)		25€ per figlio a carico <26 anni	2 (1,7 se zona a bassa fruibilità di servizi)		25€ per figlio a carico <26 anni
Casale M.mo	2,5	2	no	2,5	2	no
Guardistallo	2	2	no	2,5	2	no
Montescudaio	2,5	2,5	no	2,5	2,5	no

Il quadro delle scelte fiscali sui tributi comunali si completa con l'analisi delle aliquote dell'addizionale comunale. 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 Castellina M.ma è stato di 20.161 euro, mentre quello di Riparbella di 19.127 euro, valore più basso dei Comuni della provincia di Pisa. Medesima considerazione può essere fatta per i rimanenti tre Comuni: Casale M.mo ha avuto un imponibile medio di 21.851 euro, Guardistallo di 20.192 euro e Montescudaio di 20.047 euro.

Le aliquote dell'addizionale IRPEF stabilite da Castellina M.ma non hanno subito modifiche nel lasso di tempo considerato (2012-2015) mantenendosi allo 0,4% fino al 2015 compreso.

Riparbella, invece, ha anch'essa apportato delle modifiche ma contemplando un ribasso di aliquota. Nel 2012 e nel 2013 il livello è stato pari allo 0,4% con un'esenzione per gli imponibili al di sotto dei 10.000 euro, successivamente l'aliquota è scesa allo 0,2% mantenendo la medesima soglia di esenzione. Gli altri Comuni posti in comparazione hanno invece apportato modifiche al rialzo delle aliquote tra il 2012 e il 2015.

**Tabella 28**  
**Aliquote Addizionale comunale all'IRPEF. Anni 2012-2015**  
**Valori percentuali**

	2012	2013	2014	2015
Castellina Marittima	0,4	0,4	0,4	0,4
Riparbella	0,4 (E 10.000€)	0,4 (E 10.000€)	0,2 (E 10.000€)	0,2 (E 10.000€)
Casale Marittimo	0,4	0,4	0,6 (E 15.000€)	0,6 (E 15.000€)
Guardistallo	0,2	0,2	0,2	0,3
Montescudaio	0,2	0,4	0,7	0,7

Fonte: Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze

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 svolta, anche in questo caso, 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 Riparbella il valore più basso con 607 euro; Castellina ha invece mostrato un valore lievemente più alto ma in linea con Riparbella pari a 628 euro. Entrambi gli indicatori si sono posti al di sotto della media dei comuni facenti parte dell'Unione (678 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 si sono invertiti: il risultato di Riparbella, pari a 1.182 euro a cittadino è stato il più alto dei Comuni posti in comparazione compreso quello di Castellina M.ma che invece ha segnato un dato pari a 923 euro a cittadino (il più basso). L'indicatore, rispetto alla pressione tributaria, conteggia anche il carico per cittadino derivante da tariffe e profitti. Hanno pesato, per Riparbella la presenza dei proventi del Parco eolico che, di fatto, non possono considerarsi come risorse prelevate ai cittadini.

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 visto Castellina con il secondo valore più alto (91,8%), mentre Riparbella con l'81,5% si è collocato al di sotto della media. 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. Castellina M.ma ha evidenziato tra i Comuni selezionati il valore più basso pari a 100,8%, mentre Riparbella ha evidenziato un valore sostanzialmente in media (104,4%) con i valori dell'Unione (104,2%) ma migliori di quelli della classe dimensionale di riferimento e del totale dei Comuni toscani.

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 estremamente positivi e intorno al 100%.

Castellina M.ma anche in questo caso ha registrato la performance più bassa pari al 93,4%, mentre Riparbella un valore del 99,8%, risultati entrambi estremamente positivi.

## Tabella 29

### 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
Castellina Marittima	628	923	91,8%	100,8%	93,4%
Riparbella	607	1.182	81,5%	104,4%	99,8%
Casale Marittimo	708	1.054	84,1%	101,6%	106,0%
Guardistallo	578	955	80,4%	105,9%	104,0%
Montescudaio	821	993	93,6%	107,8%	94,0%
Media Comuni	678	1.015	87,8%	104,2%	98,3%
Media Comuni toscani 1.000-3.000 ab.*	652	917	79,5%	89,6%	96,7%
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 Riparbella è stato pari al 26,8%, secondo miglior risultato della comparazione, quello di Castellina M.ma è stato invece pari al 29,8%.

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 Castellina M.ma si è distaccata da tutti i Comuni con un valore di 80 euro pro capite estremamente basso e sinonimo di una politica volta al basso indebitamento e alla sua progressiva estinzione. Riparbella, invece, ha segnato un valore di 383 euro pro capite comunque al di sotto della media dei Comuni dell'Unione. Da segnalare come tale media sia sospinta verso l'alto dal risultato di Montescudaio che è stato di 936 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. Anche in questa occasione Castellina M.ma conferma la bontà di gestione del debito con un indicatore che evidenzia come le entrate correnti coprano più di 12 volte il debito residuo. Buono anche il valore di Riparbella pari a 3,7 volte.

Nonostante le difficoltà per i Comuni di operare spese di investimento, risulta interessante analizzare l'incidenza di queste spese sul totale della spesa, ovvero la c.d. propensione all'investimento. La presenza dell'Unione e la sua azione anche dal lato degli investimenti influenza il risultato per tutti i Comuni che registrano valori molto bassi compresi tra il 4,6% di Casale Marittimo e il 10,8% di Montescudaio.

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. Riparbella con il 116,7% ha evidenziato il risultato più alto, mentre Riparbella ha segnato una percentuale del 95,8%.

**Tabella 30**  
**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
Castellina Marittima	29,8%	80	12,1	95,8%
Riparbella	26,8%	383	3,7	116,7%
Casale Marittimo	30,7%	177	7,1	97,5%
Guardistallo	32,7%	481	2,5	108,9%
Montescudaio	26,1%	936	1,1	93,1%
Media Comuni	28,8%	439	2,6	102,6%
Media Comuni toscani 1.000-3.000 ab.*	30,8%	945	1,2	101,6%
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.

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'inefficacia 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.

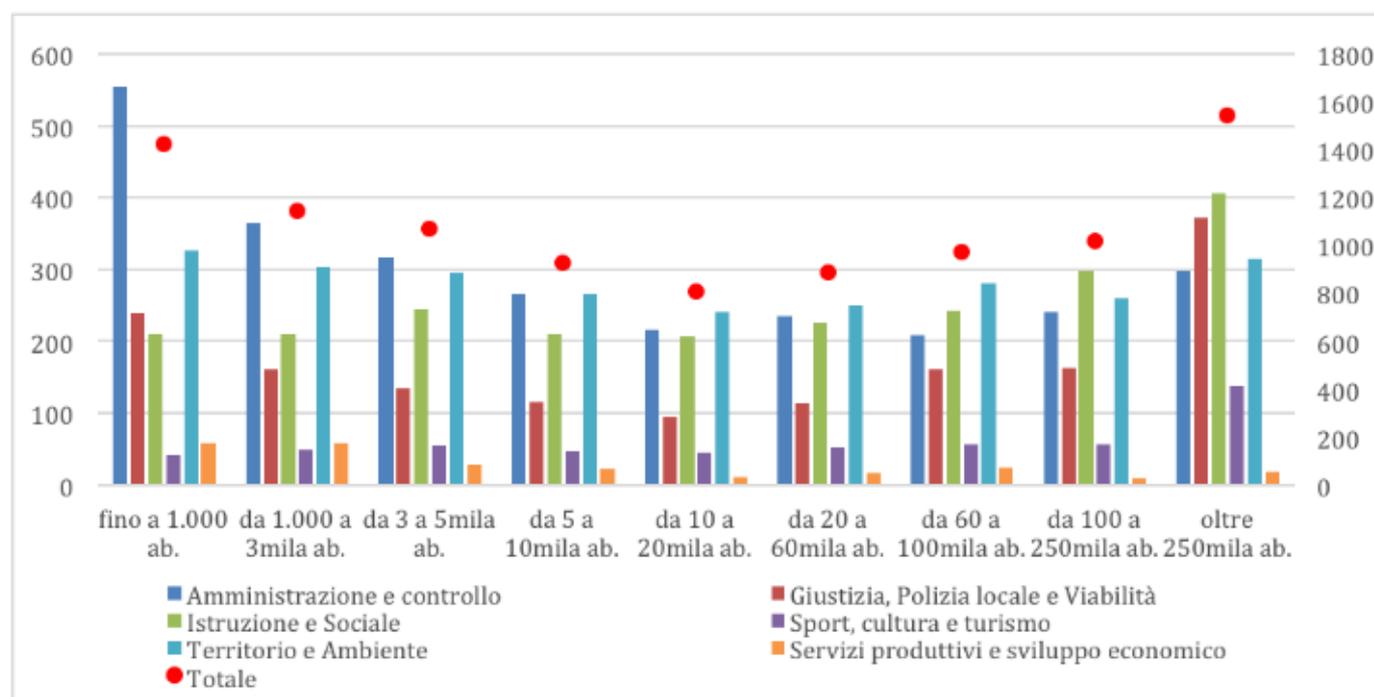
Da quanto visto, emerge una sorta di "gerarchia delle necessità" che si verifica soprattutto nei Comuni più piccoli. In primo luogo vi è la necessità di disporre di risorse per il funzionamento dell'Amministrazione e quindi per tutte quelle funzioni strumentali che coadiuvano l'erogazione di beni e servizi. 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 Castellina M.ma e Riparbella fanno entrambi parte della classe dimensionale tra 1.000 e 3.000 abitanti. Un'eventuale fusione creerebbe un'entità che si collocherebbe, da un punto di vista dimensionale, nella classe tra 3.000 e 5.000 abitanti. Come si può notare, in media, tale classe esprime delle incidenze di spesa più basse rispetto alla classe precedente. Con maggiore precisione, in media si passerebbe da una classe che mediamente ha una spesa corrente totale di 1.144 euro pro capite a una che raggiunge i 1.069 euro. Tra le varie funzioni i divari maggiori si hanno nelle spese per l'amministrazione generale (364 contro 316 euro pro capite) e nella funzione di servizi produttivi e sviluppo economico (59 euro contro 27 euro). L'unica voce che tra le due classi a livello toscano aumenta è quella relativa a istruzione e sociale (Graf. 4.1).

## Grafico 5

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 (gennaio 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.

### 3.1 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 connessi 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 connessi 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 Ente<sup>10</sup>, mentre nei restanti casi la cittadinanza, mediante referendum, si è espressa negativamente<sup>11</sup>. Al momento in cui si scrive (gennaio 2016) vi sono 5 progetti di fusione<sup>12</sup>.

Concentrando l'analisi sui due Comuni di Castellina M.ma e Riparbella, 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 che una fusione può comportare ma, anzi, queste due forme sono compatibili e possono entrambe concorrere al miglioramento gestionale.

10. 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); Creppina Lorenzana (PI); Casciana Terme Lari (PI); Pratovecchio Stia (AR). Dal 1 gennaio 2015 si è aggiunto quello di Sillano Giuncugnano.

11. Sono quelli del: Casentino (ovvero i 13 Comuni della ex Comunità Montana del Casentino) (AR); Isola d'Elba (LI); Castel San Niccolò- Montemignaiolo (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).

12. Sono: Gaiole in Chianti- Radda in Chianti (SI); Giuncugnano - Sillano (LU); Cantagallo - Vaiano - Vernio (PO); Abetone - Cutigliano - Piteglio - San Marcello Pistoiese (PT); Arcidosso - Castel del Piano (GR). 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).

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.

Castellina M.ma e Riparbella come più volte affermato, fanno parte dell'Unione dei Comuni dei Colli marittimi Pisani insieme a Casale M.mo, Guardistallo e Montescudaio. L'architettura con la quale l'Unione è stata costruita è stata fin da subito chiara in termini di competenze e, soprattutto, di risorse monetarie e umane da trasferire. In molte Unioni, infatti, si assiste a problematiche nel riparto delle spese e delle risorse in quanto non chiare fin dall'inizio e soggette a continua revisione che, in un contesto di diminuzione di risorse e di contenimento della spesa, non fa che tendere i Comuni a delegare sempre meno e a portare a inevitabili conseguenze le stesse Unioni.

L'impianto dell'Unione dei Colli Marittimi Pisani per le funzioni in convenzione (istruzione, personale, polizia municipale, servizi informatici, tributi, notifiche, servizi demografici, servizio statistica e SUAP) risulta ben strutturato e chiaro. Il risultato è un comando integrale della quasi totalità del personale di Castellina M.ma e Riparbella, un trasferimento di alcuni tipi di entrata e tariffe direttamente all'Unione in virtù della relativa funzione trasferita e un'integrazione di alcuni servizi complessi come personale, istruzione e tributi che indica un importante livello di integrazione.

La decisa devoluzione di risorse 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". E' 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. La stessa cosa può dirsi del personale. Il Comune di Castellina M.ma vede totalmente comandati all'Unione 13 dipendenti su un totale di 16, Riparbella vede invece 4 dipendenti comandati al 100%, uno al 90% e un responsabile dei servizi finanziari al 40% già in convenzione con Castellina M.ma al 50% oltre ad avere il medesimo Segretario comunale. Il totale dei dipendenti comunali di Riparbella è invece pari a 17.

Castellina M.ma e Riparbella attraverso l'Unione e la loro decisa volontà di integrarsi hanno già mosso da anni i passi verso questo risultato e appaiono, di fatto, già omogenee in varie gestioni. Solitamente i Comuni che affrontano il percorso per le fusioni e che si trovano già in un'Unione denotano gestioni associate in quelle che sono le funzioni più semplici da trasferire come la polizia municipale, la protezione civile o il settore sociale,

lasciando fuori dalla gestione unitaria uffici di front office, servizi demografici, urbanistica e tributi. Nel caso delle due Amministrazioni oggetto di studio questo non risulta e, anzi, in alcune funzioni citate l'espletamento dei servizi relativi a tali uffici risulta già gestito dall'Unione.

Alla luce di quanto detto, quello che ci si può attendere da una futura fusione in termini di costi di transizione è un minimo 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 mantenendo comunque il segretario ma, condividendolo, sostenere l'onere al 50% che adesso, invece, è assunto al 100% tra i due Comuni.

Nel mese di gennaio 2016 i Comuni di Casale M.mo e di Guardistallo hanno deciso di uscire dall'Unione dei Colli Marittimi Pisani. Tale decisione non inficia quanto detto finora ma riponderà l'azione dell'Unione su tre Comuni che continueranno a beneficiare degli interventi a sostegno delle Unioni per il 2016 come quelle sul personale e sull'esenzione dal nuovo saldo di competenza. Anche alla luce di questa uscita, la fusione appare un modo per preservare l'ottimo livello di integrazione raggiunto tra i due Comuni. Appare improbabile o comunque molto costoso e poco sostenibile ipotizzare il ritorno delle singole funzioni in capo ai due Comuni che, di fatto, amministrano i propri territori parallelamente.

# Una simulazione preliminare di alcuni costi 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 se l'Ente risultante avrà più di 10.000 abitanti (a condizione che almeno uno dei Comuni interessati alla fusione o incorporazione risulti già obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali) o se almeno una delle Amministrazioni avviate alla fusione sarà riconosciuta come *“virtuosa”* ai sensi dell'art. 20 della Legge 98/2011. Queste condizioni non sono però raggiunte dai Comuni di Castellina M.ma e Riparbella.

Volendo calcolare quale sarebbe il contributo statale e regionale per una ipotetica fusione tra le due Amministrazioni appena citate, il totale arriverebbe a 5.460.352 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 796.035 euro, nei successivi cinque anni ci sarebbe il solo contributo statale che ammonterebbe a 296.035 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 31

#### 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 a comune)	L.R. 68/2011 (250.000 euro all'anno per Comune per 5 anni max 1 milione annuo)	Totale
Castellina Marittima	1.507.788	1.250.000	2.757.788
Riparbella	1.452.564	1.250.000	2.702.564
<b>Contributo totale in dieci anni Comune unico</b>	<b>2.960.352</b>	<b>2.500.000</b>	<b>5.460.352</b>
<b>Contributi totali pro capite</b>	<b>803</b>	<b>678</b>	<b>1.481</b>
<i>Contributo annuale Comune unico primi 5 anni</i>	296.035	500.000	796.035
<i>Contributo annuale Comune unico ultimi 5 anni</i>	296.035	-	296.035

Fonte: Elaborazioni su dati MEF e Regione Toscana.

Al fine di fornire un'approssimazione di quelli che potranno essere gli effetti di un'eventuale fusione su alcune tipologie di servizi, di seguito sono riportate delle simulazioni di massima sui dati dei due Comuni.

In primo luogo si propongono i risparmi attesi riguardanti gli amministratori. Per quanto riguarda Castellina M.ma e Riparbella i dati sono quelli di bilancio e si riferiscono alle indennità e gettoni di sindaco, assessori e consiglieri. Per il comune unico la stima è stata svolta utilizzando la distanza tra il parametro derivante dal dato di bilancio e quello stimato per classe demografica. L'ipotesi di lavoro è che se Castellina M.ma e Riparbella si discostano per qualche motivo dal comportamento medio della loro classe demografica attuale, tale scostamento verrà mantenuto anche dopo la realizzazione del Comune unico, rispetto alla nuova classe demografica di appartenenza. Ciò che ne deriva è che nell'ipotetico Comune unico di 3.688 abitanti gli amministratori dovrebbero essere 17, compreso il Sindaco, ipotizzando il caso in cui si nomini il numero massimo di 4 assessori e 12 consiglieri complessivi così come disposto dalla Legge Delrio. La spesa che si otterrebbe sarebbe pari a 39.845 euro, valore più basso del 12,4% rispetto alla somma delle attuali indennità dei due Comuni (45.473 euro).

### TABELLA 32

#### Ipotesi dei costi degli amministratori a seguito della fusione. Anno 2016

##### Valori in euro

	N. residenti 2015	N. Amm.ri (incl. Sindaco)	Spesa indennità amm.ri
Castellina Marittima	2.061	11	26.384
Riparbella	1.627	9 (di cui 2 assessori esterni)	19.088
TOTALE	3.688	20	45.473
Comune Unico	<b>3.688</b>	<b>17 (12 consiglieri + 1 sindaco; + 4 assessori)</b>	<b>39.845</b>
differenza VA	-	<b>-3</b>	<b>-5.628</b>
differenza %	-	<b>-15,0%</b>	<b>-12,4%</b>

Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi. Anni vari.

Per i servizi alla persona la simulazione degli effetti diviene più complicata, vuoi perché la funzione è gestita 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.

Nel caso dei servizi sociali per infanzia e anziani, l'ipotesi di lavoro è che laddove il servizio esista al momento in uno solo dei due comuni l'effetto più ragionevole da attendersi sia un ampliamento dell'offerta e quindi del numero di utenti (è il caso ad esempio dei servizi integrativi per la prima infanzia, che potrebbero esser ampliati anche per rispondere alla domanda dei bambini collocati in lista di attesa, pari a 29 per Incisa e 43 per Figline; come lo stesso può avvenire nel caso dei centri di socializzazione per gli anziani), mentre laddove l'ente che serve più utenti realizza una spesa pro capite inferiore è ragionevole attendersi un miglioramento dell'efficienza e un abbassamento dei costi, sempre che non vi sia una quota di utenza al momento insoddisfatta (rientrano in quest'ultima categoria le vacanze per minori e per anziani e l'assistenza domiciliare). Se le ipotesi formulate sono corrette, il massimo di risparmio di spesa ottenibile da quest'area di intervento, sempre che non si desideri ampliare l'offerta, va nell'ordine di 20mila euro.

### Tabella 33

#### Caratteristiche della spesa di alcuni servizi alla persona . Anno 2015

##### Valori unitari, in euro e percentuali

	Riparbella			Castellina M.ma			Effetto atteso			
	Spesa totale	% compartecipazione	n. utenti	Spesa per utente	Spesa totale	% compartecipazione	n. utenti	Spesa per utente	Risparmio da economie di scala	Aumento utenti serviti
Campi solari e campi verdi	3.990	800	24	352	-	-	-	-	X	
Asilo Nido Fiorino	4.590		3	1.530	-	-	-	-		X
Micronido			-		35.666	6.274	8	4.458		X
Assistenza scolastica	-	-	-	-	17.610	-	17	1.036		X
integrazione scolastica	12.797	-		Somma trasferita a istituto comprensivo	13.865	-		Somma traferita a istituto comprensivo		X

Nel caso dei servizi di supporto all'istruzione, in particolare dei servizi di trasporto e refezione scolastica, nella tabella 6.8 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 anche da caratteristiche territoriali e organizzative. La spesa pro-capite più alta per il trasporto scolastico sostenuta da Riparbella fa sospettare, ad esempio, che essa sia influenzata

non solo dal numero di utenti serviti, ma anche dalle distanze territoriali da percorrere. La realizzazione del comune unico potrà ragionevolmente consentire una razionalizzazione dei percorsi e probabilmente anche un certo recupero di efficienza, ma esso non è stimabile con le informazioni disponibili. Allo stesso modo, la spesa media per utente per il servizio di refezione appare molto più bassa nel caso di Figline soltanto perché l'affidamento esterno del servizio ha di fatto tolto dal bilancio comunale la quota più importante di tale voce di spesa (le famiglie versano direttamente al gestore le tariffe, mentre il comune aggiunge una quota integrativa per i redditi più bassi). In questo caso, 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 sulla quota integrativa di competenza comunale, anche se nella nuova realtà del comune unico si potrebbe pensare di agire sulle tariffe a carico delle famiglie. Applicando la minore spesa media per utente a carico del comune (590 euro contro 803 euro) si otterrebbe una spesa complessiva di 114 mila euro, con un risparmio rispetto all'attuale di circa 27mila euro.

**Tabella 34****Caratteristiche della spesa per servizi di trasporto e refezione scolastici. Anno 2015****Valori unitari, in euro e percentuali**

	Trasporto scolastico					n. utenti	Mensa			
	n. utenti	Spesa	Entrate da tariffe	Spesa per utente	% comp. Famiglie		Spesa	Entrate da tariffe	Spesa per utente	% comp. Famiglie
Castellina M.ma	74	88.200	1.192	1.192	1,4%	128	102.757	38.000	803	37,0%
Riparbella	71	137.912	5.500	1.942	4,0%	65	38.380,00	24.000	590	62,5%
Totale	145	226.112	6.692	1.559	3,0%	193	141.137	62.000	731	43,9%
Comune Unico	145					193	113.959			

Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi.

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.

**Tabella 35****Risultati delle simulazioni nell'ambito dei servizi culturali, sportivi e turistici. Anno 2015****Valori in euro**

	Spesa per la cultura	Spesa pro capite	Spesa per lo sport	Spesa pro capite	Spesa per il turismo	Spesa pro capite
Castellina M.ma	39.429	19,3	10.769	5,3	0	0
Riparbella	16.943	10,4	16.676	10,2	2.550	1,6
Totale	56.372	15,4	27.445	7,5	2.550	0,7
Effetto atteso	+utenti serviti		+utenti serviti		Economie di scala	

Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi.

I risparmi di costo, inoltre, 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.

## 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 strettamente 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 m e n t e 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 (MUNICIPALI) nel nuovo comune unico, nato da fusione**

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.

## 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-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-citta' ed autonomie locali, sono disciplinate le modalita' di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilita' sia data priorit  alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianita' e che le eventuali disponibilita' 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 stabilit  2016)

Art. 1, commi 17 e 18 e 229

## Finanziamenti statali

Comma 17, lettera a

Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del Fondo di solidariet  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-citt  ed autonomie locali, sono disciplinate le modalita' di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilita' sia data priorit  alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianita' 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"**

Milleproroghe, testo approvato alla Camera A.C. 3513-A

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 1o 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

### Finanziamenti

#### 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 comun e 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 rientrante 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 comune 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 fondamentale 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 )