



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

**ASSOCIAZIONISMO E  
FUSIONI DI COMUNI:  
PUNTI DI FORZA E CRITICITA'  
DELLE POLITICHE DI INCENTIVO**

***Sabrina IOMMI***

FIRENZE, 3 LUGLIO 2017

---

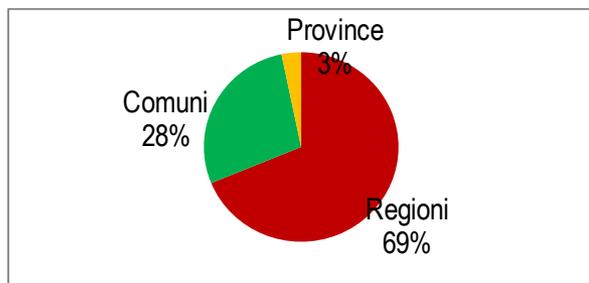
# **PERCHÉ LE POLITICHE DI RIDUZIONE DELLA FRAMMENTAZIONE?**

# RUOLO E STRUTTURA DEI GOVERNI LOCALI

PAESE	POPOLAZIONE (milioni)	% SPESA DEL GOVERNO LOCALE SU TOTALE 2015
<b>ITALIA</b>	<b>60,8</b>	<b>29</b>
Germania	81,2	18
Francia	66,4	20
Regno Unito	64,8	25
Spagna	46,5	14
Euro area 11	302,9	21

Fonte: Eurostat, *Government finance statistics*

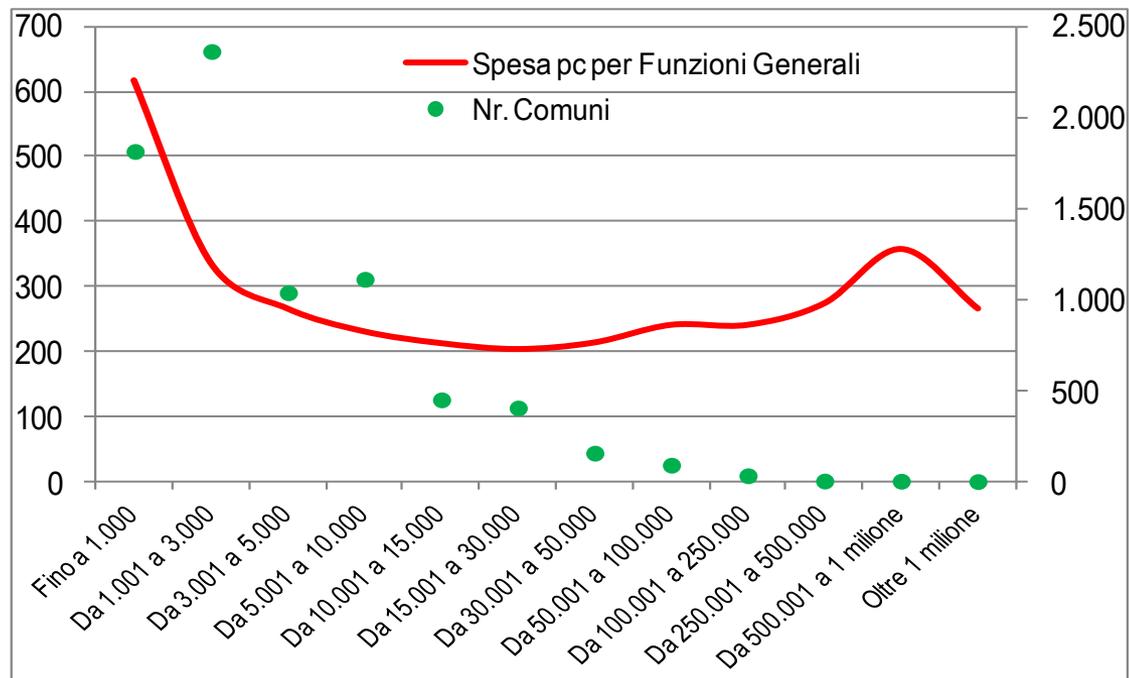
ITALIA 2015. COMP. % SPESA LOCALE



Fonte: Istat, Conti economici delle PA

**I GOVERNI LOCALI GESTISCONO UNA PARTE IMPORTANTE DELLA SPESA PUBBLICA. FRAMMENTAZIONE E SOTTODIMENSIONAMENTO IMPLICANO UNA CATTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE (ANCHE NELLE AREE METROPOLITANE)**

ITALIA 2015. SPESA PC PER FUNZIONI GENERALI E DIMENSIONE DEL COMUNE



ITALIA 2011. REGIONI PER % DI COMUNI SOTTO A 10MILA AB.

+ frammentate		- frammentate	
REGIONE	%	REGIONE	%
Valle d'Aosta	99	Emilia-Romagna	73
Molise	97	Sicilia	72
Trentino AA	96	TOSCANA	70
Piemonte	94	Puglia	57

# DOTAZIONE DI RISORSE UMANE DEI GOVERNI LOCALI

TOSCANA. CARATTERISTICHE DEL PERSONALE PER CLASSE  
DEMOGRAFICA DEL COMUNE. 2015

	Nr. medio dipendenti presenti	Nr. medio dirigenti, direttori generali o segretari comunali	% personale con 50 anni e più
1_Fino a 1.000	8	0	61
2_Da 1.000 a 3.000	14	0	60
3_Da 3.000 a 5.000	27	1	62
4_Da 5.000 a 10.000	45	1	58
5_Da 10.000 a 15.000	73	2	56
6_Da 15.000 a 30.000	121	3	57
7_Da 30.000 a 50.000	238	4	57
8_Da 50.000 a 100.000	546	10	61
9_Da 100.000 a 250.000	1.037	20	61
10_Da 250.000 a 500.000	4.281	67	58
<i>Media fino a 10mila</i>	<i>27</i>	<i>1</i>	<i>59</i>
<i>Media oltre 10mila</i>	<i>231</i>	<i>5</i>	<i>58</i>

Fonte: Conto del Personale

TOSCANA. CARATTERISTICHE DEI SINDACI PER CLASSE  
DEMOGRAFICA DEL COMUNE. 2016

	Età media	% donne	% laureati
1_Fino a 1.000	57	14	14
2_Da 1.000 a 3.000	52	18	51
3_Da 3.000 a 5.000	51	17	45
4_Da 5.000 a 10.000	51	18	36
5_Da 10.000 a 15.000	52	19	58
6_Da 15.000 a 30.000	46	19	47
7_Da 30.000 a 50.000	41	20	70
8_Da 50.000 a 100.000	56	0	63
9_Da 100.000 a 250.000	44	0	100
10_Da 250.000 a 500.000	41	0	100
<i>Media fino a 10mila</i>	<i>52</i>	<i>18</i>	<i>42</i>
<i>Media oltre 10mila</i>	<i>48</i>	<i>17</i>	<i>57</i>

Fonte: Anagrafe degli Amministratori

**IL SOTTODIMENSIONAMENTO IMPLICA POVERTÀ DELLE RISORSE UMANE, DI SOLITO SCARSE (INSUFFICIENTI PER LE FUNZIONI DA SVOLGERE), A BASSA QUALIFICAZIONE E POCO SPECIALIZZATE. I RIPETUTI BLOCCHI DEL TURNOVER HANNO PROVOCATO UN INNALZAMENTO GENERALIZZATO DELL'ETÀ MEDIA.**

---

# QUALI POLITICHE DI RIDUZIONE DELLA FRAMMENTAZIONE?

# MIX DI VINCOLI, OPPORTUNITÀ E INCENTIVI VIGENTI

## I COMUNI OBBLIGATI ALLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI (DL78/2010 e seguenti)

1. I comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti (3mila se CM). In Toscana 94 su 276;
2. Il termine di attuazione, ripetutamente posticipato, è attualmente fissato al 31 dicembre 2017;
3. La LR68/2011 fissa che l'esercizio associato obbligatorio possa essere svolto mediante Convenzione o Unione di Comuni, negli Ambiti di dimensione territoriale adeguata (33) con un limite dimensionale superiore a 5mila abitanti per le prime e 10mila per le seconde.

## LE FUSIONI DI COMUNI

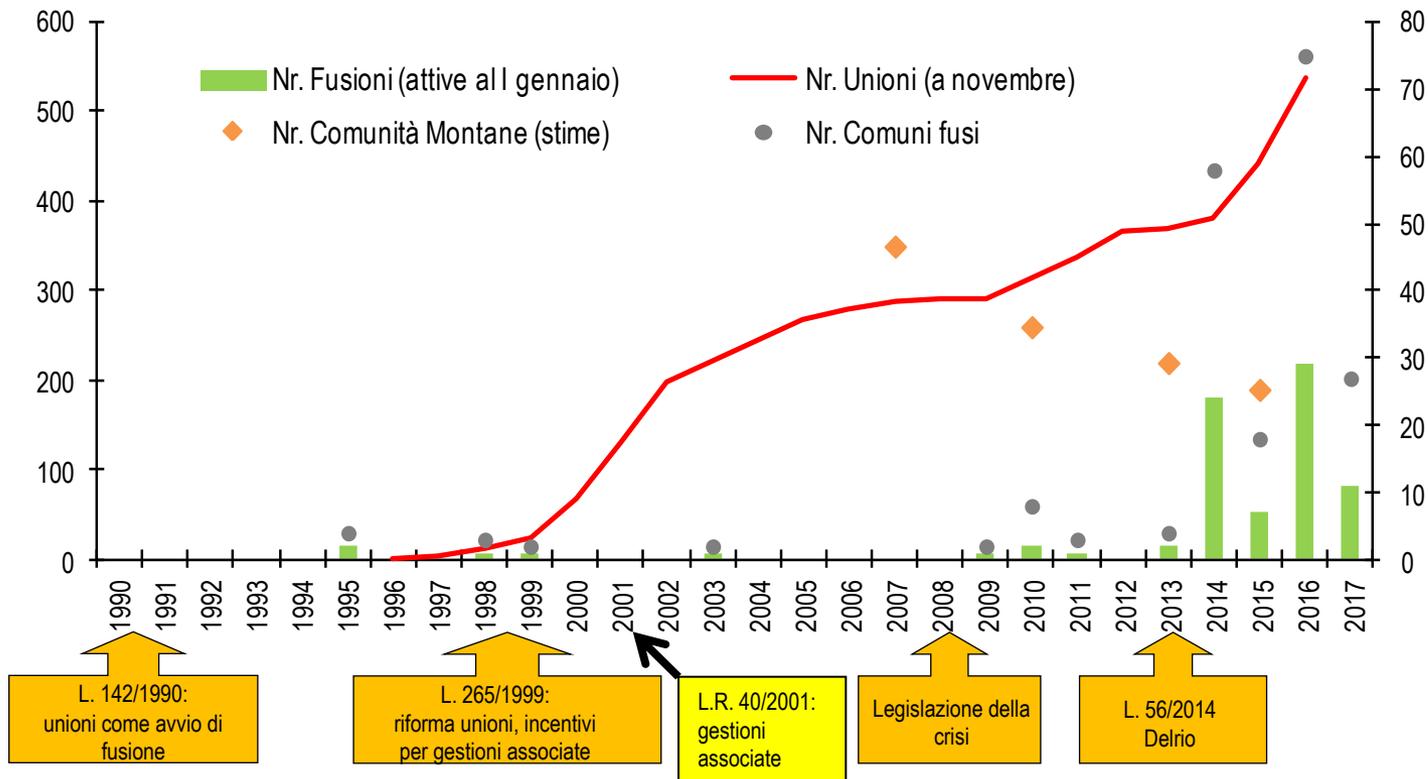
1. Possono essere attuate da qualsiasi Comune. Salvo i casi di fusione, non possono essere istituiti Comuni sotto ai 10mila abitanti;
2. Secondo l'art.133 Cost., le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali, sentite le popolazioni interessate (referendum consultivo);
3. Recentemente alcune leggi regionali sono state modificate al fine di agevolare le fusioni (quorum, conteggio voti);
4. In Toscana: **l'iniziativa per la proposta** è riconosciuta a: *i) un numero di elettori pari almeno al 10% degli iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15% complessivo degli iscritti nelle liste elettorali di tutti i Comuni interessati; ii) ai Consigli Comunali interessati; iii) ai Consiglieri Regionali; iv) alla Giunta Regionale.* In tutti i casi, la fusione è preceduta dal **referendum consultivo non vincolante** delle popolazioni interessate. Il Consiglio Regionale procede ad **approvazione della legge di fusione** se: *i) la maggioranza di ciascun Comune interessato si è espressa a favore; ii) oltre 2/3 dell'intera collettività interessata si è espresso a favore* (Ris. del C.R. 39/2016).

## GLI INCENTIVI

1. CONVENZIONE: nessuno (forma debole di associazionismo);
2. UNIONE: ente locale che incentivi economici annuali nazionali e regionali. Nel 2015 i contributi erogati in Toscana sono stati in totale di 6,2 milioni di fonte regionale e 4,8 di fonte statale, per una media di oltre 520mila euro per Unione (21 Unioni sulle 24 esistenti li hanno ottenuti).
3. FUSIONE: il nuovo ente riceve importanti incentivi economici nazionali e regionali. Dal livello nazionale riceve il 40% dei trasferimenti erariali del 2010 per 10 anni, da quello regionale 250mila euro per ente per 5 anni; si aggiungono incentivi non economici (deroghe al turnover, premialità bandi regionali). Ad esempio: un nuovo Comune di poco più di 12mila abitanti per il solo 2016 ha ottenuto 1milione e 300mila euro.

# EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE: QUALI RISULTATI IN 25 ANNI?

ITALIA. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE E DELLA NORMATIVA



**A PARTIRE DAL 2000 C'È STATO UN EFFETTIVO INCREMENTO DELLE FORME ASSOCIATIVE. TUTTAVIA, LE UNIONI SONO MOLTO MUTEVOLI NELLA COMPOSIZIONE E NELLE FUNZIONI SVOLTE, IN RELAZIONE AGLI INCENTIVI DI VOLTA IN VOLTA EROGATI; UNA PARTE SONO MERA SOSTITUZIONE DELLE COMUNITÀ MONTANE. LE FUSIONI SONO ANCORA MOLTO POCHE, INTERESSANO I COMUNI PIÙ PICCOLI.**

# UNIONI E GESTIONI ASSOCIATE IN TOSCANA. 2016

Ambito	Unione	Nr Comuni	Di cui obbligati alle gestioni associate	Totale funzioni associate	Nr. medio funzioni ass. per comune
Ambito 1	1. Casentino	8	6	39	5
Ambito 2	2. Pratomagno	3	1	10	3
Ambito 2	3. Tre Colli	2	2	4	2
Ambito 4	4. Valtiberina	6	4	44	7
Ambito 6	5. Chianti F.no	3	1	20	7
Ambito 6	6. Valdarno Valdisieve	7	2	39	6
Ambito 7	7. Circ. Empolese_V	11	2	47	4
Ambito 9	8. Mugello	8	1	30	4
Ambito 10	9. Amiata Gr.	7	5	49	7
Ambito 12	10. Colline del Fiora	3	0	12	4
Ambito 13	11. Colline Metallifere	3	2	12	4
Ambito 15	12. Colli Marittimi Pisani	3	3	24	8
Ambito 18	13. Versilia	6	0	12	2
Ambito 19	14. Media Valle S.	5	0	10	2
Ambito 19	15. Garfagnana	14	10	70	5
Ambito 21	16. Lunigiana	13	7	80	6
Ambito 23	17. Alta Val Cecina	3	2	13	4
Ambito 25	18. Valdera (resto)	8	1	39	5
Ambito 25	19. Alta-Valdera	4	3	20	5
Ambito 27	20. Valbisenzio	3	0	12	4
Ambito 28	21. Appennino Pt	5	2	26	5
Ambito 30	22. Amiata V.Orcia	5	3	25	5
Ambito 31	23. Val Merse	4	3	32	8
Ambito 32	24. Valdichiana S.	10	4	48	5
TOTALE		144	64 (su 98)	717	5

GRAN PARTE DELLE **UNIONI** ESISTENTI DERIVANO DALLA TRASFORMAZIONE DELLE PREESISTENTI **COMUNITÀ MONTANE**. ALTRE AREE CON UNA LUNGA STORIA DI COOPERAZIONE SONO IL CIRCONDARIO EMPOLESE-VALDELSA E LA VALDERA. REGIONE TOSCANA HA A LUNGO **INCENTIVATO LE GESTIONI ASSOCIATE** (L.R. 40/2001).

NONOSTANTE LE RISORSE INVESTITE PER ANNI SU TALE FRONTE:

- CI SONO AREE CHE NON HANNO RISPOSTO (ELBA),

- ALTRE IN CUI L'ASSOCIAZIONISMO È ENTRATO IN CRISI (VALDERA),

- **COMUNI OBBLIGATI ALLE GESTIONI ASSOCIATE CHE NON HANNO RISPOSTO (32)**,

- INOLTRE LE GESTIONI ASSOCIATE, ANCHE ALL'INTERNO DELLE UNIONI, HANNO UN **ASSETTO A GEOMETRIA VARIABILE E SOLO DI RADO RIGUARDANO FUNZIONI SOSTANZIALI**, COME PIANIFICAZIONI TERRITORIALE E AMMINISTRAZIONE GENERALE. (LE PIÙ DIFFUSE: PROTEZIONE CIVILE, POLIZIA M., STATISTICA, CATASTO)

**DALLA LETTERATURA:** GLI INCENTIVI SONO PIÙ EFFICACI SE CERTI (STANZIAMENTI) E COMMISURATI ALL'INTENSITÀ E STABILITÀ DELLA COOPERAZIONE

# FUSIONI IN TOSCANA. REFEREDUM PER ESITO

		Nr. Comuni	Abitanti 2011	Esito referendum	Sì totali	Esito NO nel Comune più piccolo
<b>ESITO NO come voti complessivi</b>						
1	Casentino 2012	13	47.771	No	43,6	
2	BorgoM_Pescaglia 2013	2	10.872	No	41,6	X
3	Elba 2013	8	31.342	No	39,6	
4	Capolona_CastiglionF 2016	2	7.646	No	49,5	X
5	Castellina_Riparbella 2016	2	3.616	No	32,9	
<b>ESITO NO in uno degli enti</b>						
6	Aulla_Podenzana 2013	2	13.426	No	60,8	X
7	Bagnone_Villafranca 2013	2	6.656	No	62,3	X
8	Campiglia_Suvereto 2013	2	16.362	No	54,6	X
9	Capannoli_Palaia_Pecciolli 2013	3	15.724	No	53,4	
10	CastelSN_Montemignaio 2013	2	3.315	No	79,1	X
<b>ESITO SI'</b>						
11	CascianaT_Lari 2013	2	12.366	Sì	78,0	
12	CastelfrancoS_Piandiscò 2013	2	9.518	Sì	56,6	
13	Crespina_Lorenzana 2013	2	5.325	Sì	86,7	
14	Fabbriche_Vergemoli 2013	2	820	Sì	80,8	
15	Figline_Incisa 2013	2	23.124	Sì	70,5	
16	Giuncugnano_Sillano 2013	2	1.150	Sì	64,8	
17	Pratovecchio_Stia 2013	2	6.011	Sì	79,2	
18	SPieroS_Scarperia 2013	2	11.968	Sì	62,7	
19	Abetone_Cutigliano2015	2	2.248	Sì, RC 39/2016	74,7	X
20	Piteglio_SMarcello 2016	2	8.469	Sì	82,0	
21	Montalcino_S.GiovanniA 2016	2	6.043	Sì	89,4	
<b>PROPOSTE</b>						
22	CastelF_Chitignano_ChiusiV 2016	3	6.230			
23	Bibbiena_Chiusi_Ortignano R 2017	3	21.998			
24	Capolona_Subbiano 2017	2	11.727			

DAL 2012 AD OGGI SI SONO SVOLTI IN TOSCANA **21 REFERENDUM PER LE FUSIONI** (60 COMUNI INTERESSATI), DI CUI **11 HANNO AVUTO ESITO POSITIVO.**

I NUMERI SONO MODESTI PER POTER CONSENTIRE DI TRARRE CONCLUSIONI GENERALI. TUTTAVIA, SI NOTA CHE:

- SOLO **POCHI COMUNI HANNO AVVIATO I PROCESSI**, RISPETTO AI POTENZIALI BENEFICIARI (200 COMUNI SOTTO I 10MILA ABITANTI), MA LA **TOSCANA È TRA LE REGIONI PIÙ ATTIVE;**

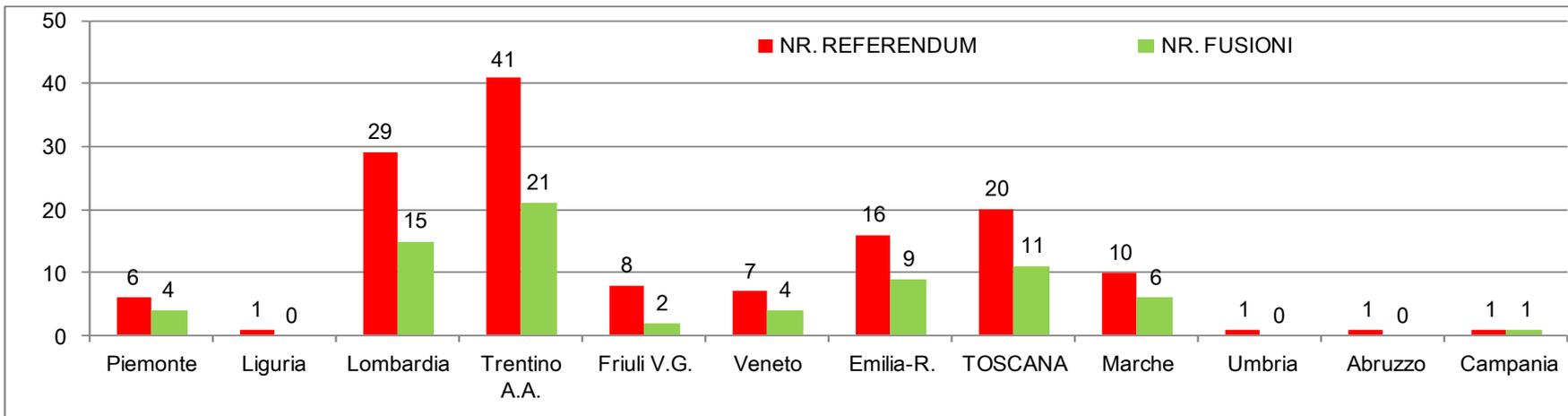
- HANNO OTTENUTO **ESITO POSITIVO** LE PROPOSTE TRA COPPIE DI COMUNI, APPARTENENTI ALLO STESSO SLL, SIMILI PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA;

- LADDOVE L'ESITO È STATO NEGATIVO, SPESSO È STATO IL **COMUNE PIÙ PICCOLO** A VOTARE CONTRO;

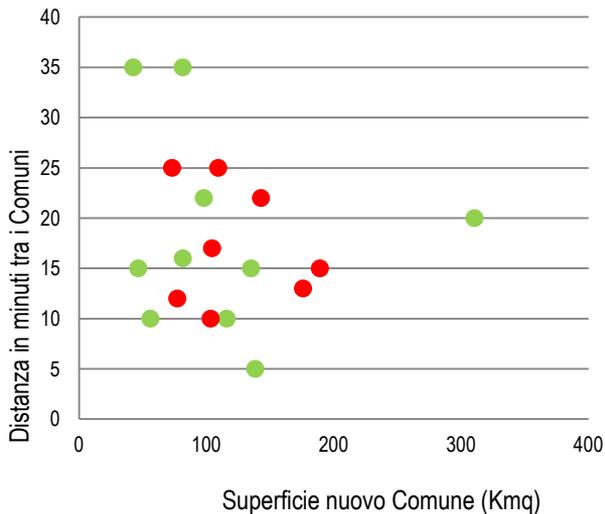
- I PROCESSI DI FUSIONE IMPEGNANO **RILEVANTI RISORSE** UMANE E FINANZIARIE PER PRODURRE **RISULTATI MODESTI**, SE LASCIATI ALLA SOLA INIZIATIVA LOCALE.

# ANCORA SUI REFERENDUM

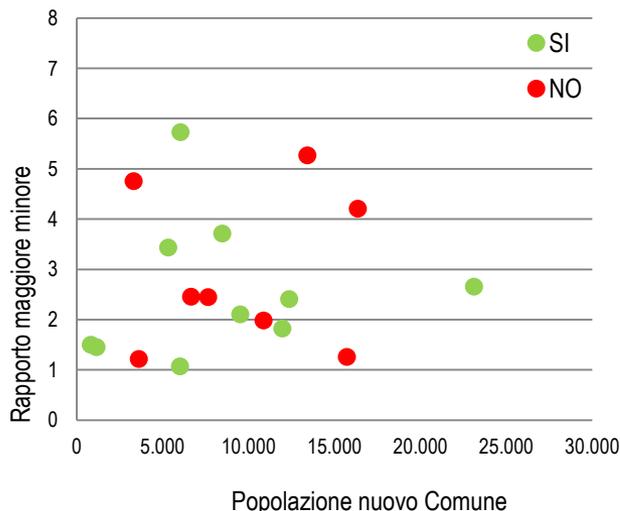
NR. DI REFERENDUM E FUSIONI PER REGIONE 2013-17



ESITO PER DISTANZA TRA COMUNI E SUPERFICIE NUOVO COMUNE



ESITO PER POPOLAZIONE NUOVO COMUNE E RAPPORTO MAGGIORE E MINORE



REGIONI	% referendum su comuni <10mila ab.	% referendum esito positivo
Trentino- A. A.	12,8	51
TOSCANA	10,0	55
Emilia- R.	6,3	56
Marche	4,9	60
Friuli- V. G.	4,1	25
Lombardia	2,1	52
Veneto	1,5	57
Umbria	1,4	0

---

# L'INDAGINE SUL CAMPO: I RISULTATI DEI FOCUS GROUP

# TERRITORI, INTERVISTATI E TEMI

Territorio	Abitanti (mgl.)	Superficie (Kmq)	Nr. Comuni	Unione	Nr. funzioni associate (media per Comune)	Referendum
AMIATA GR.	19	706	8 (5 GAO)	1	7	nessuno
ELBA	31	242	8 (4 GAO)	NO	-	1 con esito NO
LUNIGIANA	56	974	14 (8 GAO)	1	6	2 con esito NO
VALDARNO SUP. FI e AR	169 + 98	1.170 + 594	14 (3 GAO) + 10 (3 GAO)	3	6	2 con esito SI'
VALDERA	117	620	13 (5 GAO)	2 (da 1)	5	1 con esito NO; 2 con esito SI'

	Nr. partecipanti
Amm. locali	14
Dip. comunali	2
Categorie ec.	8
Altre ass.	4
TOTALE	28
<i>% su invitati</i>	56%

## 3 DOMANDE PRINCIPALI:

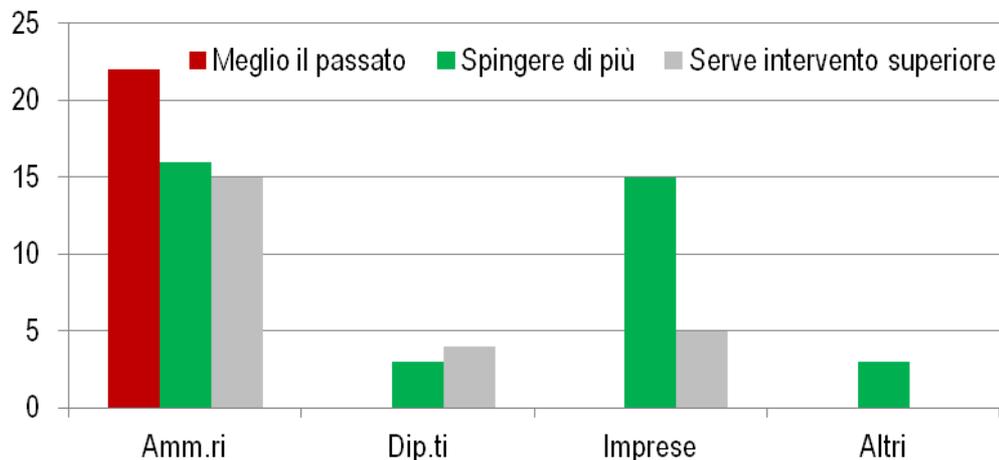
- ESPERIENZA DIRETTA DEI COSTI ASSOCIATI ALLA PICCOLA DIMENSIONE DEGLI ENTI E ALL'ECCESSO DI FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE SUL TERRITORIO (BASSA DOTAZIONE FINANZIARIA E DI RISORSE UMANE, DISECONOMIE DI SCALA, SCARSO POTERE CONTRATTUALE, BASSA CAPACITÀ DI PROGRAMMAZIONE);
- PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELLE ESPERIENZE ASSOCIATIVE LOCALI (COMUNITÀ MONTANA, UNIONE DI COMUNI, EVENTUALE REFERENDUM, EVENTUALE FUSIONE).
- OPINIONE SULL'ADEGUATEZZA DEGLI INCENTIVI NAZIONALI E REGIONALI ALL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE E ALLE FUSIONI DI COMUNI E SUGGERIMENTI PER IL LORO MIGLIORAMENTO;

# RISULTATI: LA PERCEZIONE DEI COSTI DELL'ASSETTO ATTUALE

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
<b>COSTI</b>				
Difficoltà gestionali	X	X		
Bassa capacità di programmazione	X		X	
Scarso peso contrattuale	X		X	
Sperequazione di risorse	X			
Poco personale, competenze inadeguate		X		
Mancata strategia di sviluppo			X	
Mancato accesso agli investimenti			X	
Eccesso di costi di transazione			X	X
Eccesso di costi amministrativi			X	
<b>BENEFICI</b>				
Rapporto diretto cittadini	X			
Maggiori livelli soddisfazione	X			
Presidio territoriale	X			
Incertezza relazione dimensione-costi	X			
Maggiori dimensioni- peggioramento servizi	X			
Maggiori dimensioni- minore democrazia	X			
Maggiori dimensioni- procedure più complesse			X	X
<b>ALTRE CRITICITÀ</b>				
Nr. e indennità amministratori insufficienti	X			
Poco personale, competenze inadeguate	X	X		X
Eccesso burocrazia	X	X	X	
Incertezza normativa	X			
Risorse economiche e umane insufficienti	X			

# RISULTATI: PROPENSIONE ALL'INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E CATEGORIA DI INTERVISTATI

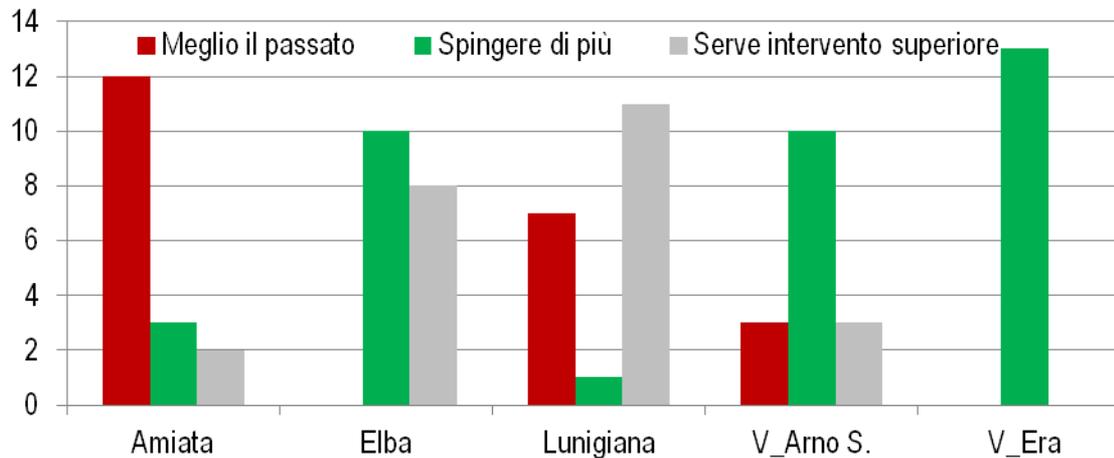


LA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE È VISSUTA COME UN GRAVE PROBLEMA DAGLI **ATTORI ECONOMICI** PER DUE MOTIVI: IMPONE COSTI DI TRANSAZIONE ELEVATI (MOLTIPLICAZIONE DEI COSTI INFORMATIVI E DEGLI ADEMPIMENTI, TRATTAMENTI DIVERSIFICATI) E IMPEDISCE STRATEGIE DI SVILUPPO PER AREE CONSISTENTI. SI È INCRINATA LA SINERGIA TRA IMPRESE E ISTITUZIONI LOCALI TIPICA DELLA FASE DI SVILUPPO.

GLI **AMMINISTRATORI** INSISTONO SULLE ALTRE CAUSE DI DIFFICOLTÀ DEGLI ENTI LOCALI:

- TAGLI ECCESSIVI A NR. E INDENNITÀ AMMINISTRATORI LOCALI;
- INADEGUATEZZA DEL PERSONALE DIPENDENTE PER NR. E COMPETENZE;
- ECCESSO DI BUROCRAZIA ED ESTREMA MUTEVOLEZZA DEL QUADRO NORMATIVO.

NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E TERRITORIO



# RISULTATI: VALUTAZIONI SU GA E UNIONI DI COMUNI

	Amm.ri	Dip.ti	Imprese	Altri
<b>CRITICITÀ INIZIALI</b>				
Passaggio CM- UC: governance, risorse	X			
Passaggio CM- UC: partizione territoriale	X			
<b>DIFFICOLTÀ DI FUNZIONAMENTO</b>				
Instabilità dei Comuni aderenti	X			
Instabilità delle funzioni delegate	X			
Accettazione parziale cessione sovranità	X		X	
Debolezza tipica degli enti di secondo livello	X		X	
Somma delle debolezze degli aderenti	X			
Conflitto enti obbligati/ non obbligati	X			
<b>MODIFICHE SUGGERITE</b>				
UC corrispondenti ai bacini dei servizi quotidiani	X			
Vincolo di permanenza dei Comuni aderenti	X			
Vincolo di permanenza delle funzioni delegate	X			
Vincolo di delega di funzioni significative	X			X
UC quale ente di primo livello	X			
UC come preparazione alla fusione	X		X	
Maggiori contributi finanziari	X			
Turnover svincolato dalla mobilità	X			
<b>RISULTATI RISCOSTRATI</b>				
Potenziamento servizi	X		X	
Riduzione costi amministrativi	X			
Riduzione pressione fiscale	X			
Migliore programmazione	X			
Maggior potere contrattuale	X			

**DIPENDENTI:** “LE GESTIONI ASSOCIATE (IN CONVENZIONE) SONO UN DISASTRO, IL COMUNE CAPOFILA DEVE FARE LE COSE ANCHE PER GLI ALTRI, E OVVIAMENTE SEMPRE CON IL PERSONALE SCARSO E INADEGUATO PRESENTE, PERCIÒ COMPORTANO PIÙ PROBLEMI A FRONTE DI NESSUN RISPARMIO. I SERVIZI PER I CITTADINI, INFATTI, SONO PEGGIORATI”

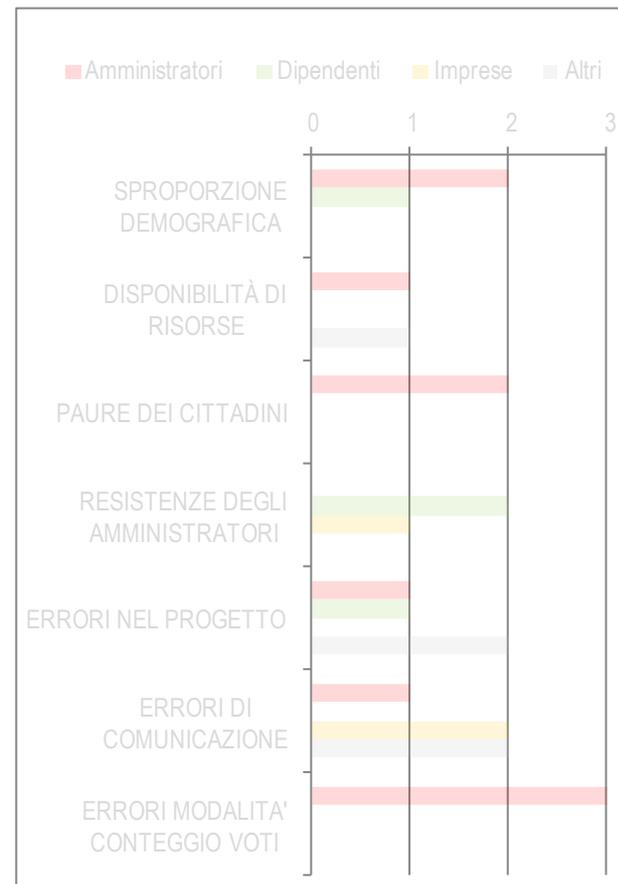
**AMMINISTRATORI:** “SE PUOI USCIRE QUANDO VUOI O RIMANERE RITIRANDO LE FUNZIONI, L'INCENTIVO ALL'UNIONE È SOLO IDEOLOGICO, MA NON CONCRETO. QUINDI O SI STA DENTRO O SI STA FUORI. INDIVIDUIAMO LE FUNZIONI CRUCIALI E POI RENDIAMOLE OBBLIGATORIE. ANCHE SE POI SAREBBE PIÙ UTILE RAGIONARE IN TERMINI DI SERVIZI, PIUTTOSTO CHE DI FUNZIONI”

**IMPRESE:** “I BENEFICI DELLE UNIONI? CERCANDO DI ESSERE OGGETTIVI, POSSIAMO DIRE UN MIGLIORAMENTO PARZIALE DEI SERVIZI, NESSUN EFFETTO IN TERMINI DI RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE NÉ PER I CITTADINI NÉ PER LE IMPRESE, NESSUN EFFETTO IN TERMINI DI STRATEGIE TERRITORIALI, QUALCHE RISORSA AGGIUNTIVA PERCHÉ PER LEGGE DESTINATA ALLE UNIONI”

# RISULTATI: VALUTAZIONI SU FUSIONI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
<b>NON SERVONO</b>				
Le politiche d'area si fanno con la volontà	X			
Non fanno diminuire conflittualità politica	X			
Sono un fenomeno minoritario	X			
Non sono la panacea di tutti i mali	X			
<b>I COSTI SONO MAGGIORI DEI BENEFICI</b>				
Tolgono servizi alle aree decentrate	X			
Tolgono voce alle aree decentrate	X			
Gli incentivi potrebbero non essere sufficienti	X			X
Enti più grandi hanno procedure più complesse	X			X
<b>ERRORI PROCEDURALI</b>				
Vanno fatte solo tra territori omogenei	X			
Vanno fatte su territori non troppo estesi	X			
Vanno fatte solo dopo lunga collaborazione	X			
<b>UTILI, MA DIFFICILI</b>				
Un conto è dirlo e un altro è farle	X			
Servono ai cittadini, ma loro ne hanno paura	X	X		
I cittadini non vedono le opportunità, ma solo i rischi	X			
L'argomento degli incentivi da solo è insufficiente	X			
Fanno paura agli amministratori locali	X	X	X	
<b>UTILI</b>				
Arriverebbero risorse importanti	X		X	
Si spezzerebbero i legami clientelari			X	
Verrebbero selezionati amministratori più preparati			X	
Unico modo per ridurre burocrazia				X
<b>COME REALIZZARLE</b>				
Far maturare l'opinione pubblica	X			
Procedere per gradi, ma tenendo fermo l'obiettivo	X		X	
Introdurre un vincolo normativo	X	X	X	
Decisione dei Consigli Comunali senza referendum	X			
Contare i voti complessivi, sennò decide il piccolo	X			

## CAUSE FALLIMENTO REFERENDUM. NR. DI ARGOMENTI PER TIPO E INTERVISTATO



# RISULTATI: VALUTAZIONI SU INCENTIVI

	Amministratori	Dipendenti	Imprese	Altri
<b>INCENTIVI MONETARI</b>				
Incertezza entità incentivi nazionali	X		X	X
Incentivi regionali slegati da popolazione e territorio	X			
Fissare per legge un vincolo di destinazione	X			
Obbligo di destinazione agli investimenti	X			
Incentivare i servizi invece che le funzioni	X			
Calibrare gli incentivi su aree omogenee, bacini utenza	X			
Calibrare gli incentivi sul contenuto innovativo del progetto	X		X	X
Calibrare gli incentivi sul salto di scala realizzato	X			X
Incentivare studi di fattibilità	X		X	
Equiparare incentivi di Unione e Fusione	X			
<b>INCENTIVI NON MONETARI</b>				
Possibilità di turnover non in mobilità	X	X	X	
Possibilità di formazione specialistica (non giuridica)	X	X		
Scuola di governo locale per amministratori (bollino qualità)		X		
Premialità su amministratori e indennità	X			
Consulenza specialistica per reingegnerizzazione	X			
Consulenza specialistica per processi partecipativi				X
Consulenza specialistica per accesso finanziamenti europei				X
Garanzia sulla permanenza dei servizi per un decennio			X	
Operazione culturale regionale di promozione del riformismo	X	X		
<b>VINCOLI NORMATIVI</b>				
Obbligo di fusione sotto una certa dimensione	X	X	X	
Normativa nazionale uguale per tutti (riduce opportunismo)	X	X	X	
Normativa regionale non più punitiva di quella nazionale	X			
Vincolo di rendicontazione delle risorse della fusione				X
<b>STABILITÀ DELLA NORMATIVA</b>				
Non prorogare il termine previsto per le riforme	X	X	X	X
Non modificare le regole di bilancio	X			
<b>SEMPLIFICAZIONE</b>				
Semplificazione della normativa e delle procedure	X	X	X	X

*CERTEZZA E UNIFORMITÀ DELLA NORMATIVA, INAMOVIBILITÀ DEI VINCOLI, CERTEZZA DEI CONTRIBUTI FINANZIARI, LEGAME TRA INCENTIVI E QUALITÀ DEL PROGETTO E APERTURA SU TURNOVER EFFETTIVO DEL PERSONALE SONO GLI INTERVENTI PIÙ RICHIESTI.*

# LE RISPOSTE AI QUESITI VALUTATIVI

## POCHE PROPOSTE DI FUSIONE:

- a) L'INNOVAZIONE DIROMPENTE È PIÙ DIFFICILE DI QUELLA INCREMENTALE;
- b) L'APPROCCIO È SPESSO IDEOLOGICO (EFFICIENZA VS IDENTITÀ), NON MIRA A COMPROMESSI ACCETTABILI (DEFICIT DELLE CLASSI DIRIGENTI?);
- c) GLI INCENTIVI HANNO DATO RISULTATI VISIBILI, CHE SAREBBERO STATI MAGGIORI SE FOSSERO STATI MANTENUTI ANCHE I VINCOLI;
- d) LA TOSCANA È STATA TRA LE REGIONI PIÙ ATTIVE, DATO IL SUO FABBISOGNO (COMUNI SOTTO A 10MILA ABITANTI)

## POCHI REFERENDUM CON ESITO POSITIVO:

- a) ANCORA TROPPI POCI CASI PER TRARRE INDICAZIONI GENERALI SU FATTORI CHE AGEVOLANO O OSTACOLANO IL FENOMENO;
- b) CIÒ CHE SI NOTA È CHE NEL CASO DI RISULTATO DISCORDE È STATO IL COMUNE PIÙ PICCOLO A VOTARE CONTRO, FORSE PER PAURA DI ESSERE MARGINALIZZATO (QUALI GARANZIE DARE?);
- c) DAI FOCUS SONO EMERSE CONSIDERAZIONI DI BUON SENSO: POCI COMUNI, PIÙ OMOGENEI, CON UNA LUNGA STORIA DI COOPERAZIONE, CON PROCESSI PARTECIPATIVI EFFICACI, SONO FATTORI CHE FAVORISCONO IL SUCCESSO DEL REFERENDUM;
- d) IL TASSO DI SUCCESSO IN TOSCANA È IN LINEA CON QUELLO DELLE ALTRE REGIONI PIÙ ATTIVE (CIRCA IL 50% DELLE PROPOSTE)

## ESPERIENZA DEI NUOVI COMUNI:

- a) DIFFICOLTÀ: PRECURSORI, GESTIONE COMMISSARIALE, INSTABILITÀ NORMATIVA, CARATTERISTICHE DEI DIPENDENTI (POCHI, CON COMPETENZE OBSOLETE);
- b) FACILITAZIONI:PERCORSO PARTECIPATIVO, PASSAGGIO DA UNIONE;
- c) INCENTIVI: MAGGIORE CERTEZZA, DA USARE PER INVESTIMENTI PIUTTOSTO CHE RIDUZIONE PRESSIONE FISCALE, DA RENDICONTARE IN MODO PIÙ CHIARO, INTRODURRE POSSIBILITÀ TURNOVER SENZA MOBILITÀ

## ESPERIENZA DELLE ALTRE REGIONI:

- a) LA TOSCANA È SECONDA SOLO AL TRENTINO AA PER QUOTA DI REFERENDUM PROPOSTI SU COMUNI SOTTO A 10MILA ABITANTI ED È IN LINEA CON LE ALTRE PER TASSO DI SUCCESSO;
- b) LADDOVE IL FENOMENO È PIÙ SVILUPPATO SONO STATE FATTE MODIFICHE ALLA NORMATIVA CHE REGOLA IL REFERENDUM CONSULTIVO IN SENSO PIÙ FAVOREVOLE ALLE FUSIONI (INIZIATIVA LEGISLATIVA, QUORUM, MODALITÀ CONTEGGIO VOTI)
- c) LE REGIONI PREVEDONO DIVERSI MODELLI DI INCENTIVI ECONOMICI E NON (ESEMPI: FUSIONI ORDINARIE VS PRIORITARIE, AGEVOLAZIONI FISCALI AI RESIDENTI)



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

**ASSOCIAZIONISMO E  
FUSIONI DI COMUNI:  
PUNTI DI FORZA E CRITICITA'  
DELLE POLITICHE DI INCENTIVO**

***sabrina.iommi@irpet.it***