

STUDIO DI OMOGENEITÀ SOCIO-ECONOMICA

Comuni di
Dicomano
e San Godenzo



Introduzione

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

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

In Toscana, molti Enti hanno intrapreso un percorso di fusione con un altro Comune confinante della stessa provincia. In undici casi tale processo ha già portato, dal 1 gennaio 2014 e dal 1 gennaio 2017 alla creazione di nuove Amministrazioni. In altri, la possibilità di fondersi è in questi mesi sottoposta ad un vivace dibattito.

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

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

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

PRIMA PARTE

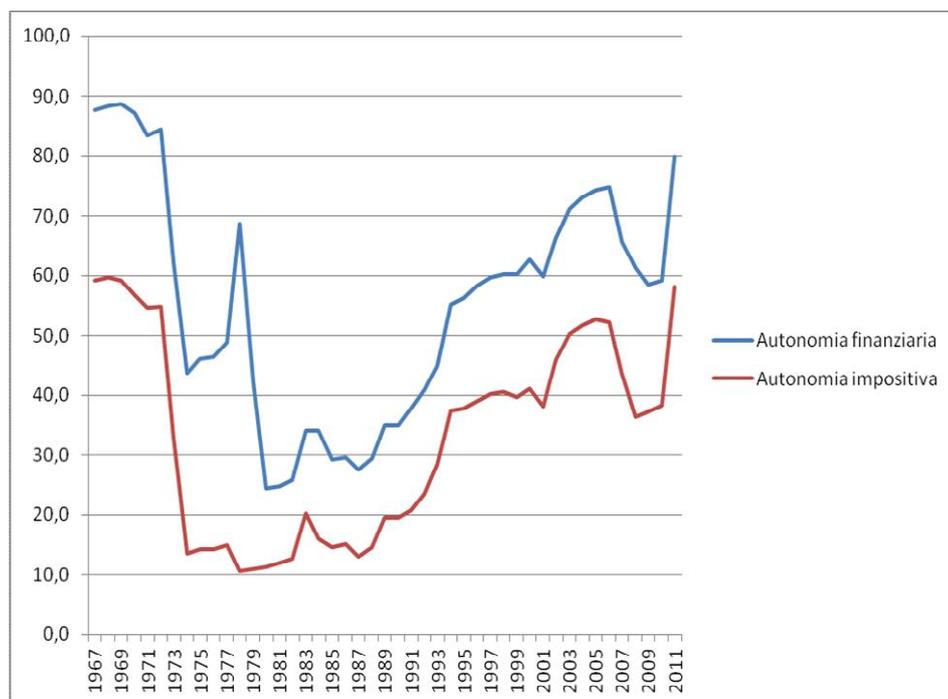
Il processo di definizione del nuovo assetto istituzionale dei Comuni

Il tema delle fusioni di comuni si inserisce in un quadro più ampio di riassetto territoriale di cui ci sembra opportuno, seppur sinteticamente, tratteggiarne i contorni in modo da offrire qualche spunto di riflessione per contestualizzare il percorso intrapreso dalla tre comunità.

Negli ultimi decenni, il dibattito politico e gli interventi normativi si sono concentrati, a nostro avviso, da un lato sulla definizione dei rapporti istituzionali e finanziari tra Stato e Autonomie locali e, dall'altro, sulla definizione dei confini amministrativi, attraverso processi di "rescaling", ossia di "ri-territorializzazione".

Per quanto riguarda il primo punto, vale la pena ricordare che in particolar modo a partire dagli anni novanta si sono susseguiti una serie di interventi normativi volti ad ampliare il grado di autonomia locale: elezione diretta del Sindaco; "Riforma Bassanini"; revisione del Titolo V della Costituzione. In tal senso, Luigi Bobbio ha recentemente definito la fase che va dagli anni 70 al 2001 come "The golden age of Italian local government". Il nuovo quadro Costituzionale avrebbe dovuto rappresentare la cornice di riferimento per ampliare la capacità di intervento degli enti locali. La legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009) avrebbe dovuto avviare il superamento della "finanza derivata": in cui i trasferimenti erariali costituivano la quota più rilevante delle entrate comunali, per cui l'autonomia finanziaria e tributaria delle amministrazioni comunali, come riportato nel seguente grafico, registrava valori significativamente bassi.

Grafico 1.1. Autonomia finanziaria e impositiva dei comuni italiani. Anni 1967-2011



Fonte: elaborazioni dati Istat

Tuttavia, tale processo di riforma parrebbe essersi interrotto, in particolar modo negli anni della “Spendig Review”. Indubbiamente, la congiuntura economico-finanziaria dell’ultimo decennio ha determinato un processo di razionalizzazione della spesa della Pubblica Amministrazione. Nel comparto comunale, i provvedimenti che si sono succeduti a partire dal 2010 hanno puntato sulla diminuzione delle spese c.d. “rigide” (come quella del personale, delle spese legate agli organi politici e amministrativi, delle spese di rappresentanza), nonché sull’introduzione di forme di incentivazione dell’associazionismo intercomunale e delle fusioni di comuni.

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 1.1

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

Fonte: IFEL

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

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

La normativa in materia di piccoli comuni, attraverso l'associazionismo comunale e le fusioni di comuni, rappresenta la risposta ad una problematica: la ricerca della dimensione territoriale adeguata per l'erogazione delle funzioni e servizi di competenza comunale. Tale ricerca può essere ricondotta, in primo luogo, all'esigenza di garantire maggiore efficienza, comprimendo i costi della funzione di amministrazione generale e sfruttando le economie di scala, come si dirà meglio nel paragrafo relativo alla finanza locale . Ma non solo. Esiste il problema dell'omogeneità nella distribuzione dei servizi pubblici locali sul territorio. Gli studi in materia, per i comuni toscani hanno dimostrato che la dimensione demografica, seppure non possa essere considerata tout cour un fattore di criticità (esistono piccoli comuni ad elevato livello di benessere) rappresenta un elemento centrale nella variabilità dell'offerta di servizi. L'analisi della spesa corrente dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, infatti, mette in evidenza, da un lato, la presenza di una spesa pro capite più elevata rispetto comuni medio-grandi, dall'altro, osservando la composizione per categoria della spesa, emerge un'incidenza maggiore della spesa per funzioni di amministrazione generale e per la gestione del territorio. Allo stesso tempo, la spesa corrente pro capite, nei piccoli comuni, è assorbita per lo più dai servizi indispensabili, piuttosto che quelli a domanda individuale. In altre parole, il bilancio dei comuni di piccole dimensioni è assorbito per lo più dalle spese di amministrazione generale e, date le soglie tecnologie minime produttive, non tutti i comuni sono in grado di erogare servizi a domanda individuale (asili nido, case di riposo per anziani, mense, impianti sportivi etc.). A ciò si aggiunga, in termini di impoverimento dei piccoli comuni, altri fattori: demografici, riscontrabili nella una maggiore incidenza di popolazione anziana, morfologici, per la presenza di territori montani, e socio-economici, dato l'alto tasso di pendolarismo per motivi di studio e lavoro. La ricerca della dimensione territoriale adeguata risponde quindi anche all'esigenza di assicurare una maggiore equità sul territorio nella distribuzione di servizi pubblici locali.

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

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

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

In materia di associazionismo, il legislatore nazionale con le manovre finanziarie delle estati 2010/2011 ha sancito il passaggio dalla volontarietà all'obbligatorietà per piccoli comuni di gestire in forma associata, tramite unione di comuni o convenzione, tutte le funzioni fondamentali (art. 14, DL 78/10). Al momento in cui si scrive, 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 2017 circa il 90% della propria attività amministrativa. Tuttavia, si prevede un intervento normativo volto a superare definitivamente il meccanismo dell'obbligatorietà prendendo atto delle criticità emerse più volte sottoposte all'attenzione degli organi centrali e regionali da parte dell'associazione dei comuni.

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

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

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

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

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

- Sede dei municipi
- Modalità e criteri di elezione e composizione degli organi municipali
- Rapporto tra organi comunali e municipali

- Ambiti di consultazione e modalità di partecipazione ai processi decisionali

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

Art. 16

“Articolo 16 Municipi 1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o piu' comuni contigui lo statuto comunale puo' prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunita' di origine o di alcune di esse. 2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.”

La recente dottrina giuridica in materia, riconoscendone il carattere innovativo e sperimentale di tale istituto, conviene nell’attribuirgli le seguenti funzioni : Funzione consultiva, Funzione di controllo, Attività di impulso e di proposta nei confronti degli organi di governo comunali e di Erogazione dei “servizi di base”¹.

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

¹ Per approfondimenti si rimanda a: C. Ricciardi (2015), G. Campana (2012), L. Antonini e E. Vigato (2013).

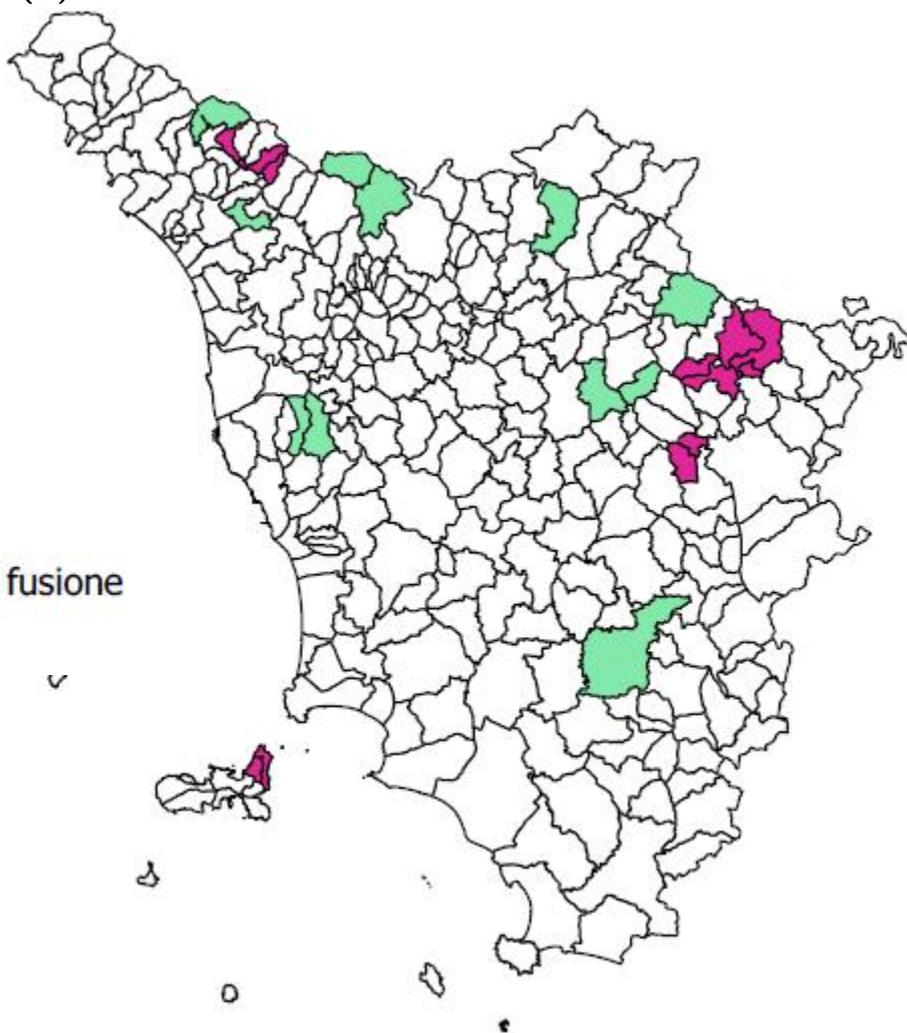
Le fusioni in Toscana

In Toscana, i processi di fusione coinvolgono un significativo numero di comuni ed il quadro è in continua evoluzione. Ad oggi (settembre 2017), 11 referendum hanno avuto esito positivo e sono tante le ipotesi aggregative di cui si discute o si è discusso. Entrando nel dettaglio, si contano 22 i casi in cui le proposte di fusione sono già state sottoposte a referendum consultivo² di cui in 11 casi la popolazione consultata ha espresso in maggioranza un voto favorevole, per cui sono stati istituiti i seguenti comuni unici:

Figline-Incisa (FI)
 Castelfranco Piandiscò (AR)
 Fabbriche di Vergemoli (LU)
 Scarperia e San Piero a Sieve (FI)
 Crespina Lorenzana (PI)
 Casciana Terme Lari (PI)
 Pratovecchio Stia (AR)
 Sillano Giuncugnano (LU)
 Abetone Cutigliano (PT)
 San Marcello Piteglio (PT)
 Montalcino (SI)

Legenda

-  Comuni
-  Comuni istituiti da fusione
-  Ipotesi di fusione



Fonte: Anci Toscana

² Casentino (maggio 2012); Isola d'Elba, Figline-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) San Marcello Pistoiese Piteglio, Castellina Marittima Riparbella, Capolona Castiglion Fibocchi (maggio 2016) Montalcino San Giovanni d'Asso (ottobre 2016) Capolona Subbiano (maggio 2017).

Mentre, nei restanti 11 casi l'esito è stato complessivamente negativo per cui la Regione non ha proceduto all'istituzione del comune unico. 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 (Montepulciano - Torrita di Siena; Barberino Val d'Elsa -Tavarnelle in Val di Pesa; Agliana - Montale; Piazza al Serchio - San Romano in Garfagnana).

Ad ottobre 2017, andranno al voto 4 ipotesi di fusione: Bibbiena - Chiusi della Verna - Ortignano Raggiolo; Chiusi Verna - Chitignano - Castel Focognano; Rio Marina - Rio nell'Elba; Pergine Valdarno – Laterina.

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 anni può ricondursi all’attenzione che la Regione ha posto sul tema. Al fine di consolidare e sviluppare i processi aggregativi dei comuni, la Regione Toscana ha disciplinato tutto l’arco del processo di fusione: dai processi partecipativi pre-referendari di attivazione volontaria (L.r. 69/2007 e l'attuale L. 46/13), alla consultazione popolare tramite referendum consultivo (L.r. 62/2007 e successive modificazioni) al procedimento per l’istituzione di un nuovo comune per fusione di due o più comuni fino al sistema di incentivi in favore delle fusioni (L.r. 68/2011).

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

Il procedimento che istituzionalizza l'iter decisionale per la fusione di comuni è così articolato: la proposta di legge di istituzione del nuovo comune unico viene sottoposta alla consultazione popolare tramite referendum consultivo, mentre l'approvazione definitiva è di competenza del Consiglio regionale. Tuttavia, si tratta di un “procedimento speciale rinforzato” poiché si prevede la partecipazione di soggetti esterni (consigli comunali e popolazione dei comuni interessati). I consigli comunali sono coinvolti, anche qui in via consultiva, qualora la proposta di legge di istituzione di nuovo comune sia stata avanzata da componenti del consiglio regionale. Il legislatore regionale è intervenuto, con L.r. 30/13, per rafforzare il ruolo dei consigli

comunali ed evitare che essi siano “scavalcati” dal livello regionale su una proposta di fusione che riguarda scelte radicali per le loro amministrazioni. Infatti, nel caso in cui tale proposta sia di iniziativa consiliare, la commissione del Consiglio regionale competente, richiede il parere sulla stessa ai consigli comunali interessati che lo esprimono entro trenta giorni dalla richiesta. *“Decorso inutilmente il termine per l’espressione dei pareri, la commissione procede ugualmente agli adempimenti di cui al comma 1”* ossia *“predispone per il Consiglio regionale la proposta di deliberazione di svolgimento del referendum, ovvero esprime il parere referente contrario sulla proposta di legge”* (art. 59, comma 1 e 1 bis L.R. 62/07). I pareri dei consigli comunali coinvolti sono quindi necessari nel procedimento per l’indizione del referendum sull’ipotesi di fusione, ma non vincolanti per il Consiglio regionale. Inoltre, si parla di “procedimento speciale rinforzato” perché la Regione Toscana, coerentemente con quanto disposto dall’art. 133 della Costituzione e dall’interpretazione dominante in letteratura e giurisprudenza circa le modalità di coinvolgimento della popolazione, ha disciplinato tale passaggio referendario, anch’esso necessario ma non vincolante per l’approvazione della legge di istituzione di nuovo comune. Il referendum, di cui all’art. 61 e seguenti, ha carattere consultivo, non produce alcun effetto giuridico sul procedimento e non prevede alcun quorum partecipativo. Da segnalare che è previsto un elettorato più ampio di quello previsto per le elezioni degli organi comunali, in quanto la partecipazione a tale consultazione è estesa ai cittadini stranieri e agli apolidi in possesso dei requisiti di cui al c. 1 lett. C) dell’art. 45 della L.R. 62/2007 (ossia residenza in Toscana da un quinquennio e permesso di soggiorno)³. Conclusa la fase referendaria, il presidente del consiglio regionale convoca il Consiglio stesso per le decisioni finali sulla proposta di legge. Gli esiti del referendari hanno unicamente carattere politico, dato il carattere consultivo del voto; tuttavia il Consiglio regionale si è dotato di una risoluzione (6 aprile 2016) in cui si stabilisce un orientamento per assumere la decisione sulla base degli esiti referendari. Pertanto, tale risoluzione prevede di procedere all’approvazione della legge di istituzione del comune unico :

- 1- qualora in ciascun comune si esprima in senso favorevole la maggioranza degli elettori (50%+1 di SI in ogni comune)
- 2- qualora si evidenzi un’espressione di voti favorevoli all’aggregazione territoriale superiore ai due terzi dei votanti dell’intera comunità chiamata ad esprimersi (>= 66,6% di SI nei comuni considerati complessivamente);

Al contrario, il Consiglio regionale si impegna a “tenere comunque conto”, per le situazioni in cui si determini la maggioranza dei due terzi di cui al punto 2 sopracitato, della eventuale manifesta contrarietà alla proposta di fusione da parte di uno o più comuni, espressa dalle popolazioni di ciascuno di essi con un numero di voti contrari pari ad almeno i tre quarti dei

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

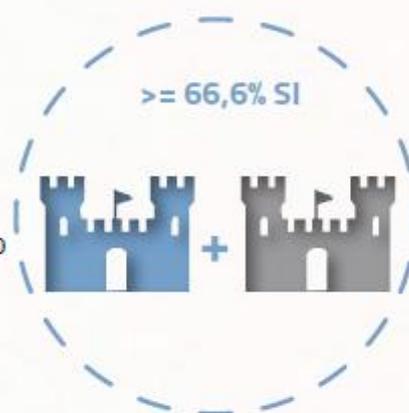
votanti ($\geq 75\%$ di NO in almeno un comune), come riportato nella seguente schematizzazione grafica.

FUSIONE APPROVATA



Se in ciascuno dei comuni coinvolti i voti favorevoli (SÌ) hanno ottenuto la maggioranza, il consiglio regionale opererà per l'approvazione della fusione

Se i comuni votano diversamente e i due terzi (66,6%) dei votanti complessivamente intesi si saranno espressi a favore del SÌ, anche in questo caso il consiglio regionale opererà per l'approvazione della fusione

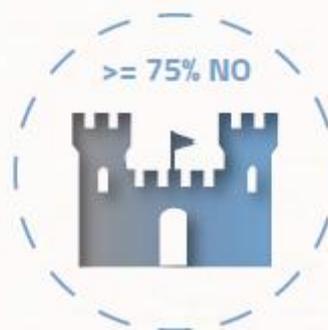


FUSIONE RESPINTA



Nel caso in cui in ciascuno dei comuni coinvolti prevalga il NO, il consiglio regionale non procederà all'approvazione della legge di fusione

Se i comuni votano diversamente e in uno dei comuni coinvolti la percentuale dei voti contrari alla fusione (NO) abbia raggiunto il 75%, il consiglio regionale non procederà alla fusione.



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.

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.

	Popolazione 2017	Superficie kmq	Densità abitativa
Dicomano	5.563	61,6	90,3
San Godenzo	1.142	99,2	11,5
Londa	1.852	59,2	31,2
Rufina	7.291	45,8	158,9
Vicchio	8.110	138,8	58,4
Uc Mugello	63.929	1.131,1	56,5
Uc Valdisevie	54.967	495,0	111,0
Firenze	282.758	107,31	2.725,0

Sebbene tali constatazioni descrittive possano sembrare banali, come si vedrà in particolare nella seconda parte di tale studio, la fascia dimensionale assume una sua rilevanza non solo sotto il profilo economico - per le economie di scala, ossia per l'andamento dei costi delle funzioni fondamentali e per "soglie tecnologiche produttive" (si veda paragrafo sulla finanza

locale) – ma anche sotto il profilo giuridico-amministrativo perché molte discipline attribuiscono disposizioni e adempimenti sulla base della dimensione territoriale dell'ente. Facciamo solo due esempi concreti per dare un'idea dei risvolti immediati e concreti di tali osservazioni: i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono sottoposti all'obbligo di gestioni associate (art. 14, comma 28 DI 78/10); oppure, i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti hanno un sistema di voto più articolato, prevedendo la possibilità della seconda tornata elettorale, ossia del ballottaggio nel caso in cui nessuna lista collegata al sindaco candidato raggiunga il 50%+1 dei voti validi (art 72, TUEL). Nell'ipotesi di fusione oggetto di questo studio, i due comuni raggiungerebbero una popolazione complessiva, come riportato nella seguente tabella e cartina, di oltre 6.000 abitanti.

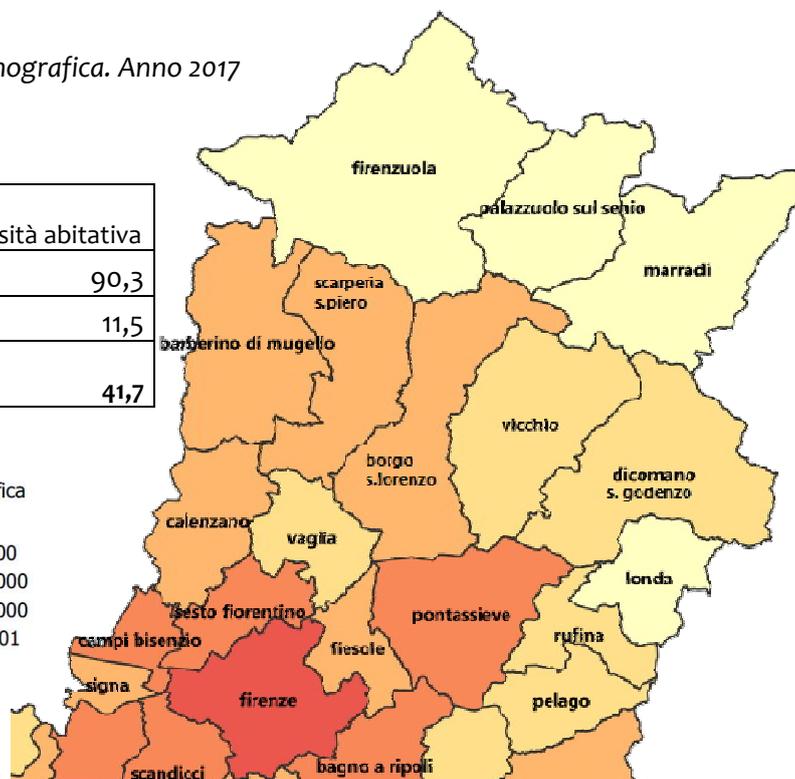
Nell'ipotesi di fusione oggetto di questo studio, i due comuni raggiungerebbero una popolazione complessiva, come riportato nella seguente tabella e cartina, di oltre 6.000 abitanti.

Simulazione Ipotesi comune Unico. Classe demografica. Anno 2017

	Popolazione	Superficie kmq	Densità abitativa
Dicomano	5.563	61,6	90,3
San Godenzo	1.142	99,2	11,5
Ipotesi Comune Unico	6.705	160,84	41,7

Legenda

- Classe demografica
- 0 -5.000
 - 5.001-10.000
 - 10.001-20.000
 - 20.001-60.000
 - Oltre 100.001



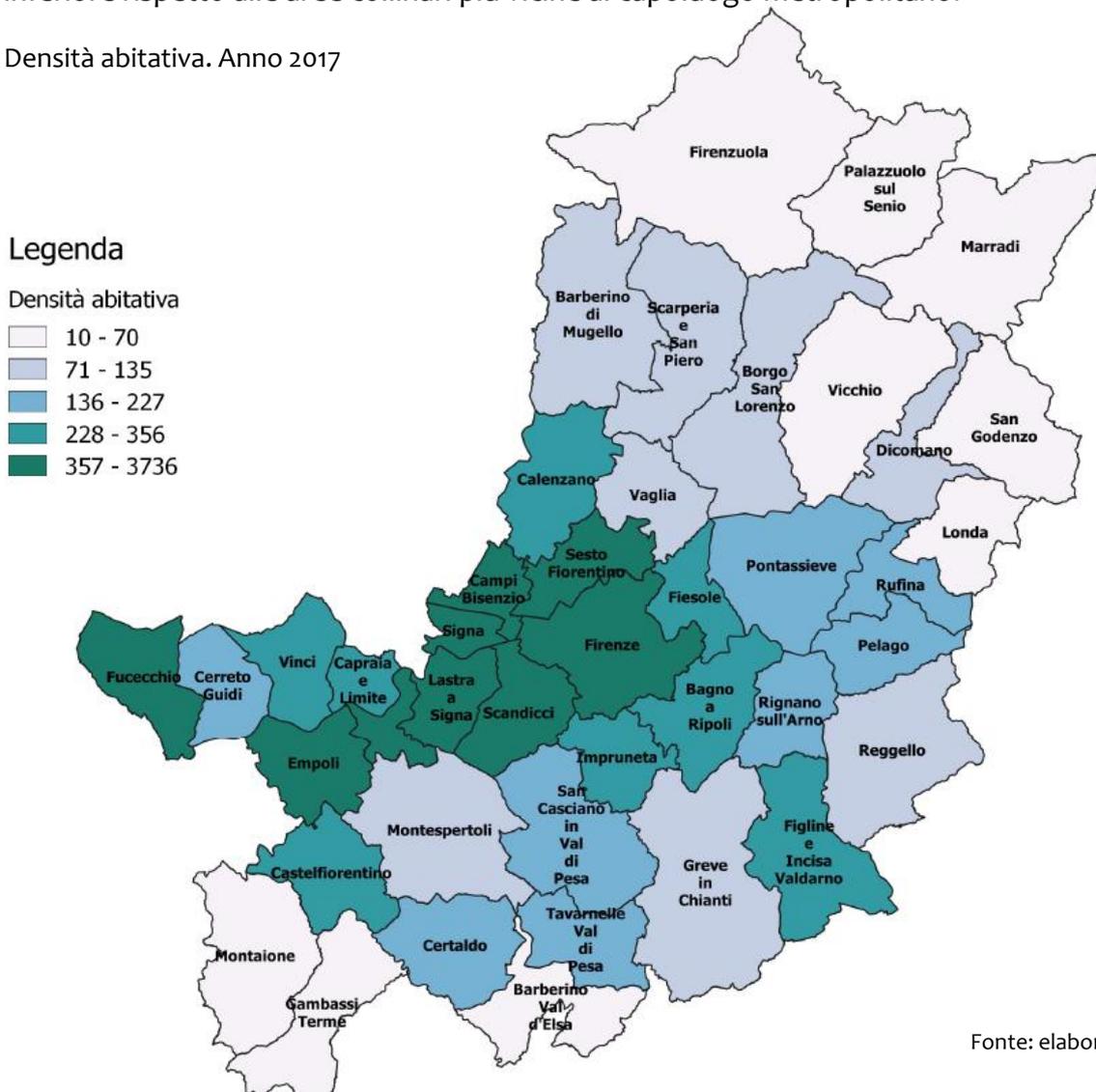
Fonte: elaborazioni dati Istat

La popolazione residente va considerata non solo in riferimento alla classe demografica, ma anche alla dimensione della superficie territoriale, espressa in kmq, in modo da poter così osservare in chiave comparativa ampiezza e densità abitativa.

In prima battuta, vale la pena evidenziare che l'estensione territoriale del Comune di San Godenzo è più ampia con 99,21 kmq, rispetto ai 61,63 del Comune di Dicomano. Come evidenziato, in riferimento alla classe demografica, l'estensione territoriale ha una sua rilevanza per quel che concerne l'erogazione dei servizi ed in particolar modo per l'organizzazione, la gestione e il costo della polizia municipale (dato il raggio d'azione) e del trasporto pubblico. Inoltre, l'estensione territoriale di un comune, pone la necessità di effettuare una riflessione sull'articolazione dei servizi e degli uffici comunali, ossia sulle sedi e strutture decentrate.

In secondo luogo, rapportando il numero di residenti per la superficie territoriale si può osservare la popolosità, vale a dire il numero di abitanti per kmq. Nella cartina qui di seguito riportata emerge, come prevedibile, che i comuni montani hanno una densità nettamente inferiore rispetto alle aree collinari più vicine al capoluogo metropolitano.

Densità abitativa. Anno 2017



Inoltre, osservando la gradazione cromatica della cartina sopra riportata, si può rilevare come il Comune di Dicomano abbia una popolosità maggiore rispetto non solo al Comune di San Godenzo, ma anche rispetto al valore registrato complessivamente dall'Unione di comuni del Mugello. Il numero di abitati per Km², infatti, è per Dicomano pari a 90, mentre per San Godenzo è pari a 11.

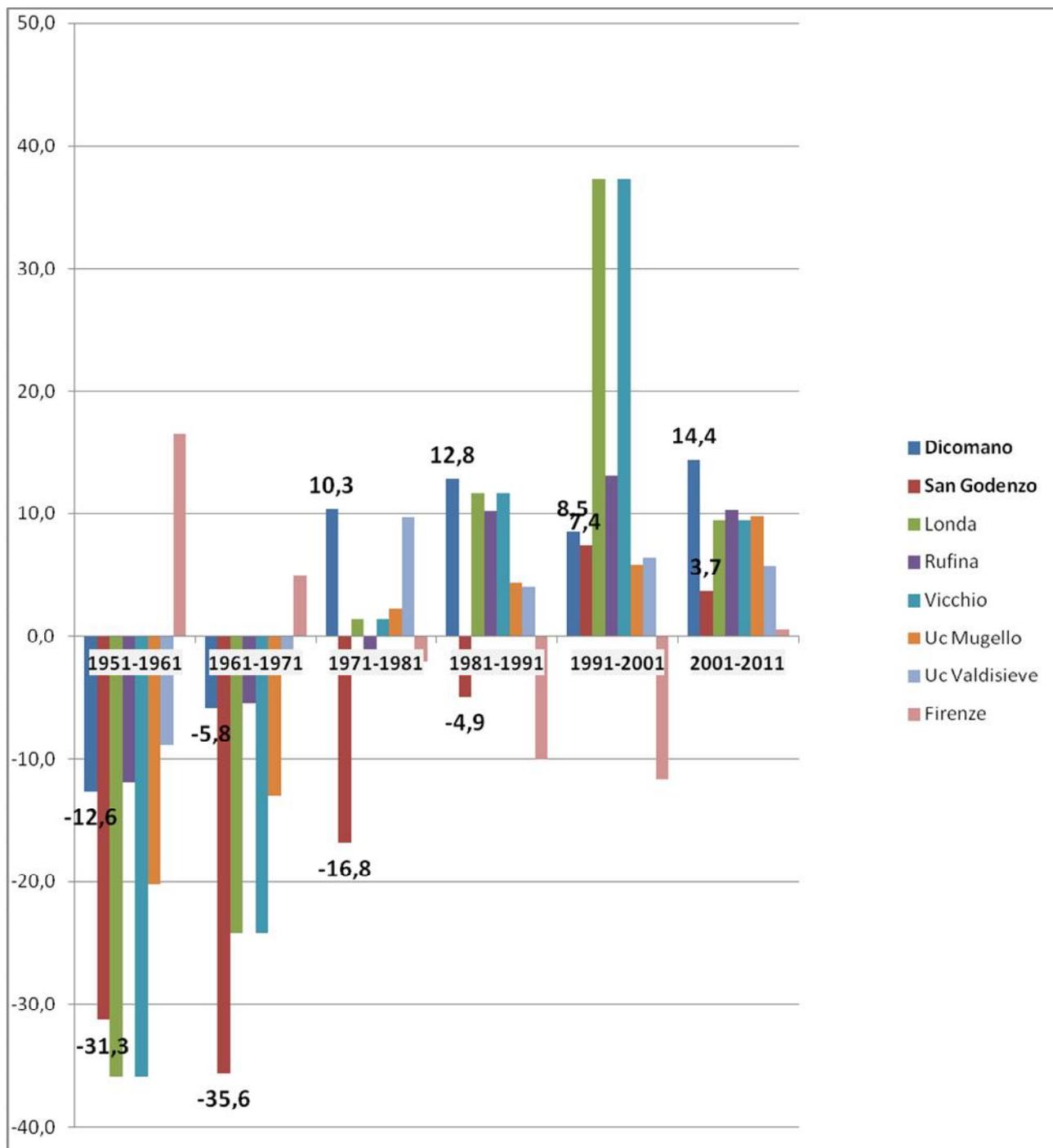
Muovendoci da una rappresentazione statica della realtà, riferita al 2017, ad una riflessione sull'evoluzione della dinamica demografica, s'intende offrire degli elementi utili per approcciarsi al tema delle natalità e dei processi migratori. L'elaborazione dei dati censuari forniti da ISTAT, infatti, ci permette di visualizzare la popolazione residente negli ultimi sessanta anni (1951-2011), in modo da poter mettere a verificare quanto affermato dalla letteratura in materia di urbanizzazione. Il periodo 1951 - 1971 si caratterizza come una fase "crescita accentrata" che comporta parallelamente uno spopolamento delle aree periferiche e interne verso le città (principalmente quelle capoluogo di provincia). Sono questi, infatti, gli anni post-bellici del "boom economico", in cui le città costituiscono poli attrattivi per le migrazioni interne al territorio nazionale.

Come riportato nel seguente grafico, nei primi due decenni, ossia nel periodo 1951-1971 il Comune di Firenze registra valori in crescita (+16,5% e +4,9%) mentre i nostri comuni presentano valori negativi, indice di spopolamento dei territori appunto "periferici". In particolare, vale la pena evidenziare che il Comune di San Godenzo registra una riduzione della popolazione del 31,3% tra il 1951 e il 1961 e del 35,6 nel decennio successivo, dimezzando la popolazione residente che passa da 3.155 abitanti del primo anno di censimento disponibile (1951) a 1.397 nel 1971. Anche il Comune di Dicomano, così come tutta l'area montana del Mugello, riporta variazioni censuarie con segno meno nel primo ventennio osservato.

L'inversione di tendenza rispetto al processo di urbanizzazione avviene tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta. Nella letteratura in materia, si parla di "diffusione territoriale delle città", in cui le cinture urbane crescono più delle metropoli, proprio poiché migliora la mobilità giornaliera ed aumenta la sensibilità al benessere abitativo (qualità edilizia e di contesto). Pertanto, come riscontrabile graficamente a colpo d'occhio, il comune capoluogo di Firenze tra il 1981 e il 2001 registra un'evidente battuta d'arresto rispetto al processo di crescita del periodo precedente, con una variazione percentuale negativa, in particolare nel periodo 1981-2001 (-10,0 e -11,7) e un crescita pari a zero nel decennio successivo (2001-2011).

Parallelamente, nei territori montani osservati si interrompe la fase di decrescita seppure non in maniera omogenea. Infatti, il Comune di Dicomano rispetto a San Godenzo riporta valori positivi già nel decennio 1971-1981 (+10,3 rispetto a -16,8). Mentre quest'ultimo realizza l'inversione di tendenza di cui sopra soltanto a partire dagli anni Novanta. Pertanto riteniamo molto interessante proseguire il monitoraggio dell'andamento demografico negli anni più recenti per comprenderne le ragioni e individuarne la traiettoria

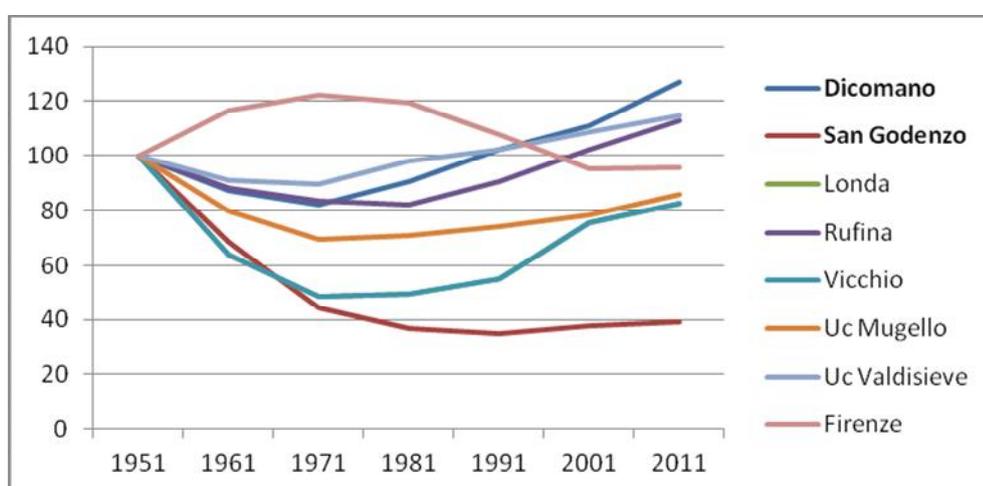
Variazione della popolazione censuaria.
 Anni 1951-2011 valori percentuali



Fonte: elaborazioni dati Istat

A questo punto, analizzate le variazioni percentuali di ciascun decennio, ci sembra opportuno mettere in evidenza la variazione complessiva, prendendo come anno di riferimento il 1951. La domanda a cui rispondere è molto semplice: dal 1951 al 2011 la popolazione residente in termini assoluti è aumentata o diminuita? Ebbene, come riportato sinteticamente nel grafico sottostante, i comuni analizzati presentano un comportamento differente: Dicomano dopo la decrescita degli anni Sessanta recupera capacità attrattiva e registra un aumento della popolazione residente che passa da 4.464 a 5.670. Al contrario, San Godenzo pur presentando variazioni percentuali positive negli ultimi decenni, non recupera i valori iniziali passando da 3.155 a 1.231 residenti iscritti all’anagrafe comunale.

Variazione della popolazione censuaria. Valori in numero indice (1951=100)



Fonte: elaborazioni dati Istat

Variazione della popolazione censuaria.

Anni 1951-2011 valori assoluti

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Dicomano	4.464	3.900	3.672	4.051	4.570	4.958	5.670
San Godenzo	3.155	2.169	1.397	1.162	1.105	1.187	1.231
Londa	2.212	1.417	1.074	1.089	1.216	1.669	1.827
Rufina	6.541	5.762	5.449	5.374	5.922	6.693	7.382
Vicchio	2.212	1.417	1.074	1.089	1.216	1.669	1.827
Uc Mugello	73.749	58.851	51.188	52.298	54.549	57.725	63.343
Uc Valdisevie	47.528	43.307	42.511	46.636	48.501	51.596	54.554
Firenze	374.625	436.516	457.803	448.331	403.294	356.118	358.079

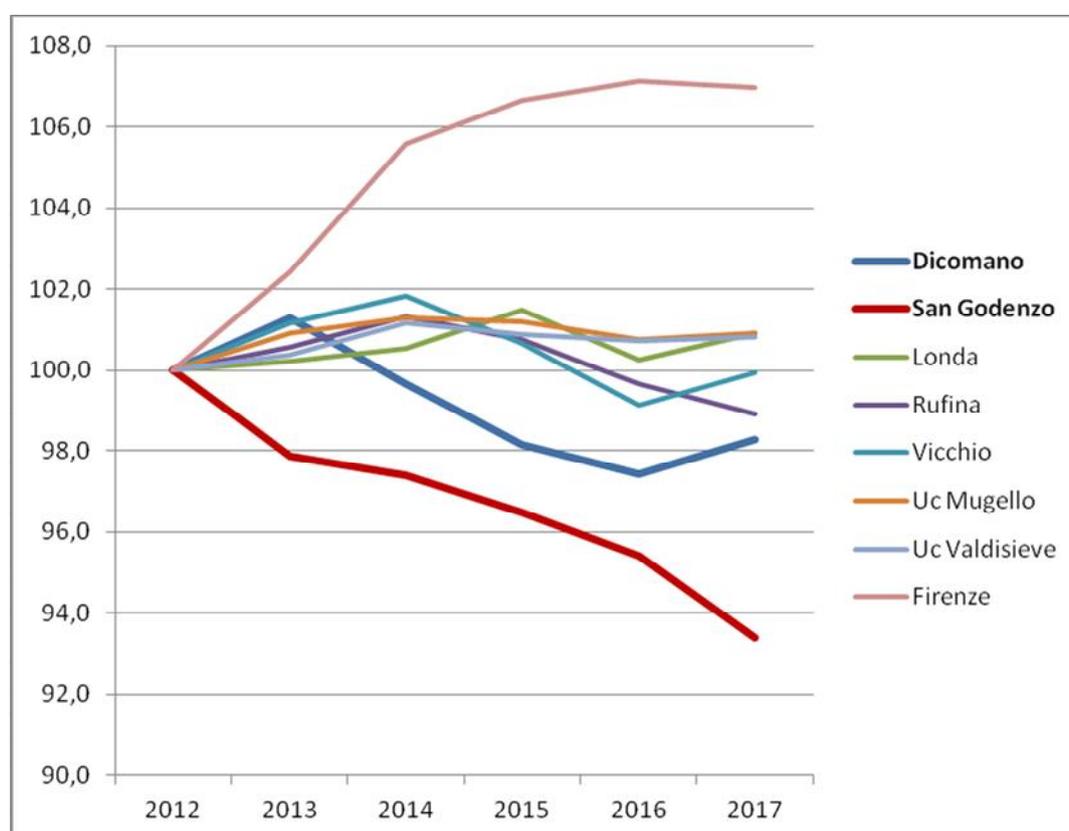
Fonte: elaborazioni dati Istat

Come anticipato, vale la pena avvicinarci ai nostri giorni e visualizzare le variazioni demografiche più recenti, considerando il periodo 2011-2017.

Osservando il grafico sottostante, in cui si riporta il 2011 come anno di riferimento per analizzare gli ultimi sette anni, emerge immediatamente che il Comune di Firenze mantiene la sua capacità attrattiva con un andamento positivo. Allo stesso tempo, il Comune di Londa mantiene una crescita moderata. Al contrario sia San Godenzo che Dicomano si discostano sensibilmente dai valori registrati dall'Unione di comuni montani del Mugello e della Valdisieve.

Pertanto, occorrerà capire la natura – come proveremo a fare nel paragrafo successivo- di tale variazione negativa e, soprattutto, occorrerà monitorare i dati demografici nelle prossime annualità per controllare il tema dello spopolamento dei territori.

Variazione della popolazione residente 2011-2017. Valori in numero indice (2011=100)



Fonte: elaborazioni dati Istat

È possibile, a questo punto, provare ad indagare le ragioni dell'andamento della popolazione residente. Di fatto, la variazione della popolazione può dipendere da due fenomeni:

- 1- Demografico
- 2- Migratorio

Per cui riteniamo utile riportare e commentare i cosiddetti “bilanci” della popolazione residente che mettono in luce le due componenti: la differenza tra le nascite e i decessi, la differenza tra le iscrizioni e le cancellazioni all’anagrafe comunale.

Ebbene, come prevedibile, i dati confermano che la dinamica descritta dipende principalmente dalla componente demografica negativa che in alcuni casi viene compensata dalla componente migratoria positiva. Come riportato nella tabella seguente, in termini assoluti se Dicomano registra una crescita della popolazione residente lo deve al flusso migratorio, dato che i decessi risultano superiori alle nascite (-27) e gli arrivi sono superiori rispetto alle partenze (+75). Tale dinamica si verifica anche nei comuni di Londa e Vicchio. Al contrario, nei comuni di Rufina e San Godenzo la componente negativa del saldo naturale si aggrava con quella altrettanto negativa del saldo migratorio. Per cui presso il Comune di San Godenzo a fine 2016 si conteranno un numero di decessi superiore alle nascite (-12) e un numero di partenze superiori agli arrivi (-13).

Saldo naturale, 2016 Valori assoluti

	Saldo Naturale	Saldo Migratorio	Saldo totale
Dicomano	-27	75	48
San Godenzo	-12	-13	-25
Londa	-8	20	12
Rufina	-51	-4	-55
Vicchio	-33	99	66
Uc Mugello	-287	374	87
Uc Valdiseive	-225	286	61
Firenze	-1.586	1.036	-550

Fonte: elaborazioni dati Istat

Tuttavia, il dato espresso in termini assoluti non ci permette di effettuare un’efficace comparazione tra i comuni appartenenti a classi demografiche differenti nell’ambito città metropolitana di Firenze, per cui nelle cartine che proponiamo qui di seguito si sono georeferenziati i dati dei saldi naturali, migratori e totali espressi in termini relativi.

L’osservazione del saldo naturale in termini relativi, ossia rapportato per 1.000 abitanti, ci permette di mettere in luce come la problematica della bassa natalità sia presente sul tutto il territorio, anche nel comune capoluogo, seppur in maniera più rilevante nei comuni montani e in alcuni comuni collinari (Fiesole e Bagno a Ripoli). Unica eccezione nel panorama metropolitano è rappresentato dai tre comuni di Campi Bisenzio, Signa e Capraia e Limite in cui le nascite superano i decessi, come riportato nella cartina qui di seguito.

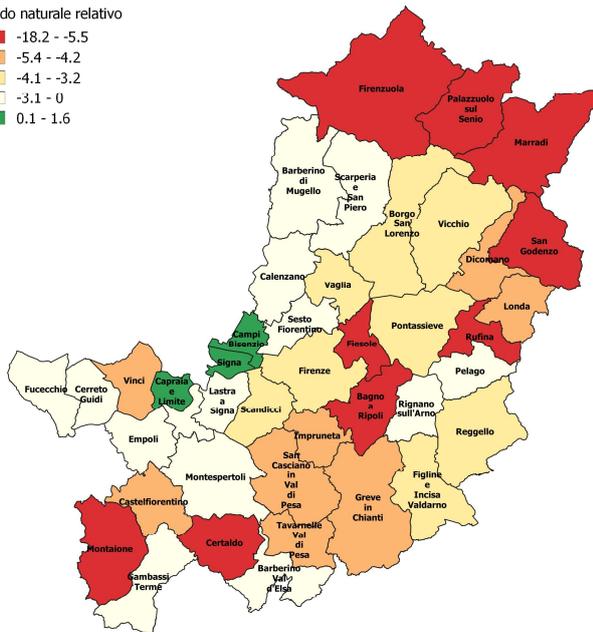
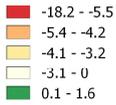
Per quanto riguarda il saldo migratorio relativo, emerge che i comuni collinari e i comuni della cintura urbana presentano un grado di attrattività maggiore, non solo – come prevedibile – rispetto ai territori montani, ma anche rispetto al capoluogo. Infatti il Comune di Firenze, pur presentando un saldo migratorio in termini assoluti positivo (+1.036 residenti), in termini relativi si colloca nel secondo quantile, per cui comuni come Calenzano, Campi Bisenzio, Vaglia, ma anche Borgo San Lorenzo e Vicchio

risultano nella quantile dei territorio più attrattivi. Come già emerso in termini assoluti, il comune di Dicomano (e il comune di Londa) presenta valori disomogenei rispetto ai dati registrati dagli enti appartenenti all'Unione di comuni montani del Mugello.

Saldo naturale e migratorio relativo. Valori per 1.000 abitanti. Anno 2016

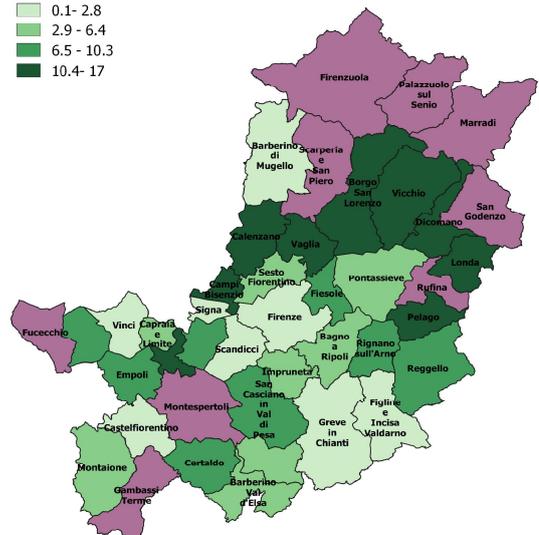
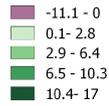
Legenda

Saldo naturale relativo



Legenda

Saldo migratorio relativo

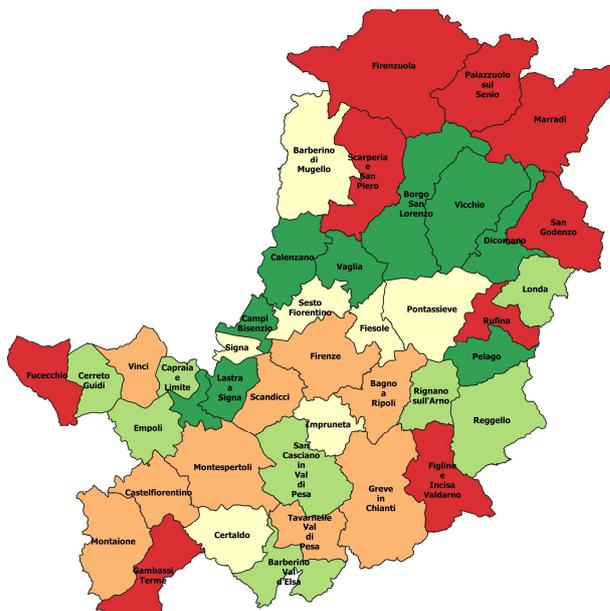
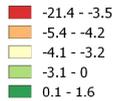


Fonte: elaborazioni dati Istat

Saldo totale, 2015 – Valori assoluti

Legenda

Saldo totale relativo



Fonte: elaborazioni dati Istat

Dato che la popolazione residente dipende dall'andamento dei flussi migratori e dalla nati/mortalità dei cittadini residenti, ci sembra opportuno riportare i dati relativi alla presenza della popolazione straniera, nonché gli indici di invecchiamento.

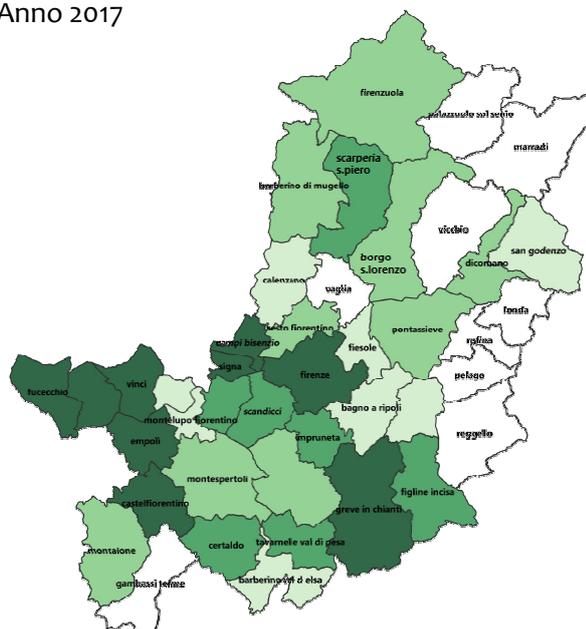
L'incidenza della popolazione straniera acquisisce un'importanza non solo rispetto al tema dell'integrazione, ma anche rispetto alle questioni demografiche, lavorative e pensionistiche. Si rileva che il Comune di Dicomano presenta un'incidenza maggiore di cittadini stranieri (9,9%) non solo se rapportato a San Godenzo (6,6%), ma anche all'Unione di comuni del Mugello (6,3%). Come riportato in cartina qui di seguito e in tabella, i comuni di Firenze (15,7%), Fuецchio (18,4%) e Campi (18,8%) registrano nel 2017 i valori più elevati del territorio metropolitano.

Incidenza popolazione straniera. Valori percentuali Anno 2017

Anno 2017

	Incidenza stranieri %
Dicomano	9,9
San Godenzo	6,7
Londa	6,8
Rufina	6,7
Vicchio	6,7
Uc Mugello	6,3
Uc Valdiseive	10,6
Firenze	15,6

Fonte: elaborazioni dati Istat



L'invecchiamento della popolazione, in questa fase storica, rappresenta una tematica molto importante dati i suoi riflessi ampi, quali ad esempio: l'andamento occupazionale (influenzato dall'incidenza di popolazione in età attiva); la spesa per servizi sociali (influenzato dall'incidenza della popolazione anziana); la sostenibilità pensionistica (collegata al rapporto tra anziani e popolazione in età lavorativa).

Un indicatore sintetico e di immediata lettura, in riferimento all'invecchiamento della comunità locale, è espresso dall'incidenza della popolazione anziana con età maggiore di 65 anni rispetto al totale dei cittadini residenti. Interessante verificare la differenza tra i comuni osservati: S. Godenzo registra valori più preoccupanti, dato che il 28% dei suoi residenti viene censito da ISTAT al 1° gennaio 2017 con età superiore a 65 anni, superando così non solo la media nazionale pari a 22,3% (notoriamente più bassa per il contributo del meridione), ma anche la media regionale con un'incidenza degli over 65 pari a 25,1%. Mentre Dicomano pur non raggiungendo i valori più bassi censiti a livello nazionale si colloca al di sotto della media regionale, proprio grazie al contributo giovanile della popolazione residente straniera. Lo stesso comportamento rispetto ai valori regionali e nazionali, si può constatare in riferimento ad un altro indicatore molto significativo, ossia l'indice di dipendenza strutturale che misura il rapporto tra la popolazione in età non attiva e la popolazione in età attiva. Un indice significativo proprio perché rileva la sostenibilità demografica di una comunità.

Indicatori demografici. Anno 2017⁴

Comune	indice di vecchiaia	indice di dipendenza strutturale	indice di dipendenza degli anziani	incidenza della popolazione anziana
Dicomano	168,7	58,9	37,0	23,3
San Godenzo	297,2	59,0	44,1	27,8
Londa	147,2	50,6	30,1	20,0
Rufina	198,5	59,4	39,5	24,8
Vicchio	167,6	59,0	37,0	23,2
Firenze	212,6	61,0	41,5	25,8
Toscana	198,6	60,7	40,3	25,1
Italia	163,3	55,8	34,8	22,3

Fonte: elaborazioni dati Istat

⁴ Glossario Istat

Indice di vecchiaia : rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.

Indice di dipendenza strutturale : rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

Indice di dipendenza anziani : rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

Pendolarismo

Gli spostamenti pendolari costituiscono un'informazione preziosa per visualizzare la rete dei flussi e i centri gravitazionali dei cittadini residenti che si spostano quotidianamente per motivi di studio e lavoro. L'ISTAT fornisce i dati sugli spostamenti pendolari in occasione del censimento, svolto ogni dieci anni, pertanto le informazioni qui di seguito elaborate sono relative alla dinamica del periodo 1981-2011.

Per apprezzare qual è la quota di popolazione residente che si sposta per motivi di studio o di lavoro, vale la pena evidenziare quale sia la percentuale di pendolari rispetto al totale della popolazione fino a 64 anni.

In primo luogo, come riportato nella tabella qui di seguito, per i comuni osservati (in conformità con quanto avviene a livello nazionale) la quota di popolazione in età attiva pendolare cresce negli ultimi decenni osservati progressivamente, passando per Dicomano da 30 a 42%; per San Godenzo da 20 a 36%. Da notare come il comune capoluogo, in cui tale aumento in ogni caso avviene, presenti valori di popolazione residente che si sposta quotidianamente sensibilmente inferiori, data la capacità di "auto contenimento" dei flussi pendolari, tipica delle città: Firenze infatti passa dal 5,6% di pendolari al 11,6%.

Mobilità fuori comune per studio o lavoro. Anni censimenti 1981-2011

Rapporto percentuale tra la popolazione residente che si sposta giornalmente per motivi di lavoro o di studio fuori dal comune di dimora abituale e la popolazione residente di età fino a 64 anni

	1981	1991	2001	2011
Dicomano	30,4	37,4	39,4	41,8
San Godenzo	20,1	26,0	31,6	36,2
Londa	19,2	30,9	36,1	38,6
Rufina	27,4	37,2	39,2	43,0
Vicchio	25,6	32,9	37,6	39,4
Firenze	5,6	8,7	10,7	11,6

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per verificare l'omogeneità dei territori e la fattibilità di un processo di fusione, è molto importante approfondire non solo l'entità e evoluzioni del pendolarismo, come fatto poc'anzi, ma soprattutto le direttrici verso cui i residenti si orientano.

Vale la pena, sin da subito, mettere in evidenza come Firenze costituisca per entrambi i comuni la principale destinazione finale. Ulteriori mete, non trascurabili, dei cittadini di San Godenzo e Dicomano risultano essere: Pontassieve, Borgo San Lorenzo e Rufina.

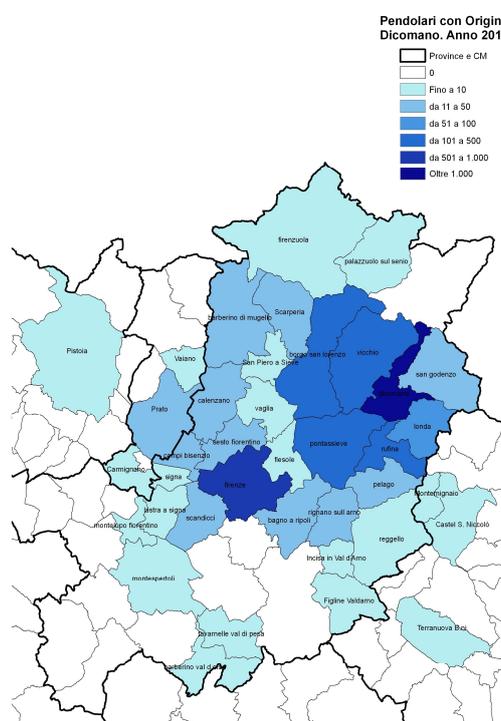
Infatti, il 27% dei pendolari residenti a Dicomano si sposta verso Firenze, mentre circa il 37% resta all'interno dei confini territoriali comunali. A seguire, come riscontrabile altresì nella seguente cartina, quote significative di pendolari si muovono verso Rufina (8,4%), sostanzialmente per motivi di lavoro, nonchè verso Borgo San Lorenzo (8,1%), anche per ragioni di studio. In termini assoluti, i cittadini che si spostano verso Firenze sono 628, mentre quelli che restano nell'ambito comunale sono ben 1.120. Quote meno rilevanti di cittadini, lavoratori o studenti, si spostano verso Pontassieve (6,7%) e verso Vicchio (4,2%). I comuni che nella seguente cartina sono evidenziati con colori più tenui di azzurro rilevano, in termini assoluti, un numero di pendolari inferiore a 10, evidentemente, dati i tempi di percorrenza più lunghi rispetto all'amministrazione di residenza.

Tabella e figura

Pendolari per motivi di studio e lavoro con origine dal Comune di Dicomano, Anno 2011

Valori assoluti e percentuali

Comune di Destinazione	per Lavoro	per Studio	N. Pendolari	% sul totale
INTERNI Dicomano	623	497	1.120	37,7%
Firenze	505	123	628	21,1%
Rufina	204	45	249	8,4%
Borgo San Lorenzo	144	96	240	8,1%
Pontassieve	138	61	199	6,7%
Vicchio	117	8	125	4,2%
Londa	64	23	87	2,9%
Bagno a Ripoli	31	9	40	1,3%
Pelago	36	2	38	1,3%
San Godenzo	29	0	29	1,0%
Altri	216	2	218	7,3%
Totale	2.107	866	2.973	100,0%



Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

L'analisi dei pendolari del Comune di San Godenzo conferma quanto rilevato per il Comune di Dicomano. Si rileva una discreta capacità di autocontenimento : il 37,6% resta nel comune di residenza. Tuttavia, in maniera omogenea rispetto al Comune di Dicomano, la maggior parte dei pendolari si sposta verso Firenze: 106 in termini assoluti, 19,7% in termini relativi. Vale la pena evidenziare che una quota non trascurabile, circa il 14%, si sposta verso Dicomano, sia per

ragioni di studio che di lavoro. Inoltre, emerge ancora nuovamente una certa capacità attrattiva di Borgo, raggiunta dal 9% circa dei pendolari. Ed infine, si confermano Rufina e Pontassieve come mete secondarie.

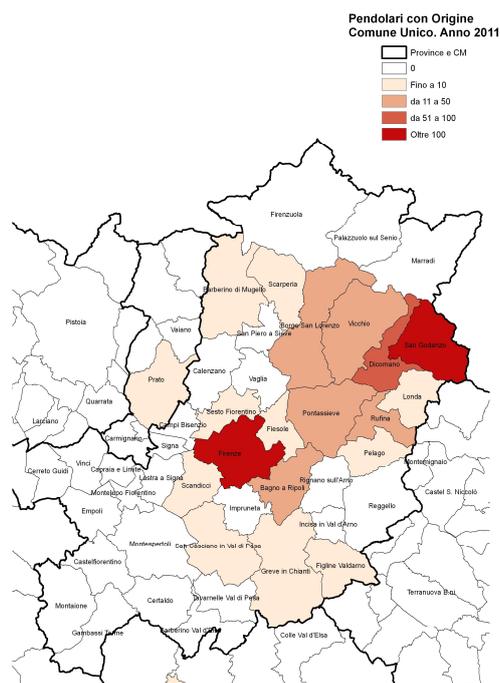
Tabella e Figura

Pendolari per motivi di studio e lavoro con origine dal Comune di San Godenzo. Anno 2011

Valori assoluti e percentuali

Comune di destinazione	per Lavoro	per Studio	N. pendolari	% sul totale
INTERNI San Godenzo	148	54	202	37,6%
Firenze	83	23	106	19,7%
Dicomano	36	38	74	13,8%
Borgo san Lorenzo	24	25	49	9,1%
Pontassieve	16	14	30	5,6%
Rufina	14	0	14	2,6%
Bagno a Ripoli	13	0	13	2,4%
Vicchio	10	2	12	2,2%
Londa	7	0	7	1,3%
Barberino di Mugello	6	0	6	1,1%
Altri	22	2	24	4,5%
Totale	379	158	537	100,0%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.



Tirando le fila l'analisi del pendolarismo ci dimostra quanto segue:

- 1- Discreta capacità di auto contenimento dei flussi per entrambi ;
- 2- Omogeneità delle comunità analizzate rispetto alle principali direttrici di pendolarismo, i cui cittadini si orientano in prima battuta verso Firenze e, in seconda battuta, verso Borgo, Rufina e Pontassieve.

Questa analisi è significativa anche per poter compiere il passo successivo, ossia una simulazione del pendolarismo del comune unico, data l'ipotesi di fusione.

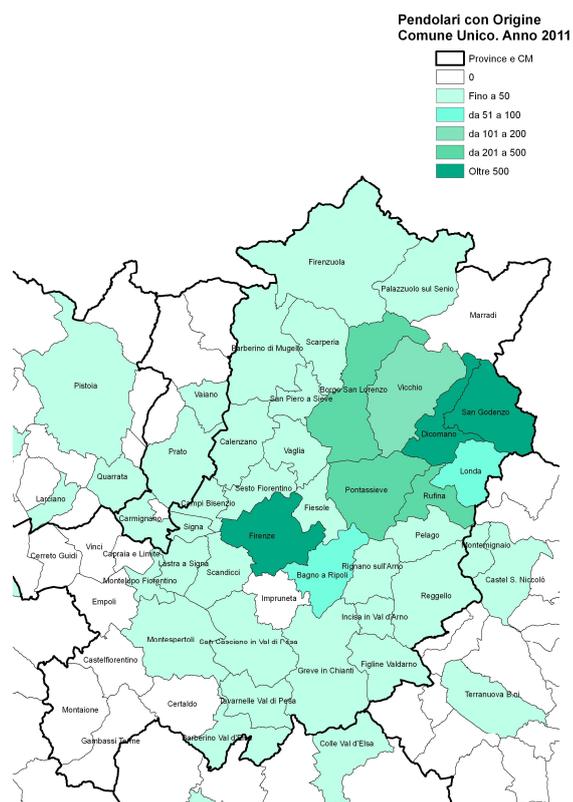
Ebbene, come rappresentato in cartina graficamente e nel dettaglio in tabella, il Comune unico manterrebbe una quota importante, ossia pari al 40,6 % del totale pendolari, internamente. Di seguito, si porrebbe la necessità di verificare l'efficacia delle infrastrutture e dei collegamenti pubblici per il trasporto verso il comune di Firenze e verso i comuni limitrofi sopracitati. L'ipotesi di fusione permetterebbe di migliorare il grado di contenimento dei flussi e permetterebbe di rafforzare l'azione politica per incidere sulla mobilità all'interno dell'area metropolitana.

Tabella e Figura

Pendolari per motivi di studio e lavoro con origine dall'ipotetico Comune Unico. Anno 2011

Valori assoluti e percentuali

Comune di Origine	per Lavoro	per Studio	N. Pendolari	% sul totale
INTERNI comune unico	836	589	1.425	40,6%
Firenze	588	146	734	20,9%
Borgo San Lorenzo	168	121	289	8,2%
Rufina	218	45	263	7,5%
Pontassieve	154	75	229	6,5%
Vicchio	127	10	137	3,9%
Londa	71	23	94	2,7%
Bagno a Ripoli	44	9	53	1,5%
Pelago	40	2	42	1,2%
Scarperia e San Piero	37	0	37	1,1%
Altri	203	4	207	5,9%



Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Imprese e lavoro

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

A livello Toscano al 31/12/2016 le unità locali attive (ovvero le imprese considerate sia sede che distaccamento che sono ancora operative secondo il registro imprese) erano 441.118, di cui 105.984 artigiane. In termini di variazioni tra il 2014 e il 2016, la dinamica complessiva è stata del -0,6%, mentre per quanto riguarda le artigiane la contrazione è stata del -2,6%. Guardando ai due Comuni oggetto di studio, si rileva come il numero di unità locali attive a Dicomano sia stato di 478 unità (di cui 193 imprese artigiane) e di 137 unità a San Godenzo (di cui 38 imprese artigiane). Da notare come l'incidenza delle attività artigiane nel Comune di Dicomano sia importante e rappresenti oltre il 40% del totale delle imprese del territorio. Le dinamiche nel periodo 2014-2016 hanno registrato variazioni lievemente negative e pari al -1,8% per Dicomano e del -1,4% a San Godenzo. Nel dettaglio le imprese artigiane hanno segnato una riduzione del -6,8% a Dicomano, mentre a San Godenzo il numero di tali attività è rimasto lo stesso. rispettivamente del -7,9% e del -5,7%. Insieme i due Comuni avrebbero un numero di imprese superiore a 600 unità, valore che si avvicina a quello di Rufina (687) e Vicchio (778).

Unità locali attive e artigiane. Anni 2014 e 2016.

Valori assoluti e percentuali

Comune	Unità locali Attive 2016	di cui artigiane 2016	% artigiane su attive 2016	Attive Var% 2016/2014	Artigiane Var% 2016/2014
Dicomano	478	193	40,4%	-1,8%	-6,8%
San Godenzo	137	38	27,7%	-1,4%	0,0%
Comune Unico	615	231	39,1%	-1,8%	-5,7%
Londa	198	52	26,3%	0,0%	-5,5%
Rufina	687	258	37,6%	-1,2%	-3,0%
Vicchio	778	230	29,6%	0,5%	-5,7%
UC Mugello	6.959	2.017	29,0%	-0,2%	-3,2%
UC Valdarno-Valdisieve	5.780	1.851	32,0%	0,1%	-2,9%
CM. Firenze	117.836	29.214	24,8%	1,3%	-1,5%
Toscana	443.118	105.984	23,9%	0,5%	-2,6%

Fonte: elaborazione su dati Movimprese.

I dati Movimprese permettono di scendere nel dettaglio e di analizzare le unità locali e gli addetti per settore ATECO⁵ per il I trimestre 2017. Per quanto riguarda Dicomano, i settori dove vi è la maggiore concentrazione di imprese è quello delle costruzioni, del commercio, dell'agricoltura e del manifatturiero. Simile risultato per San Godenzo, dove le maggiori incidenze si registrano nei settori dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, seguito dal commercio, manifatturiero e dalle costruzioni con evidenti similarità nella tipologia di aziende sul territorio dei due Comuni. Unendo i dati dei due Comuni i risultati appena citati non cambiano. Si noti come andamenti simili nella concentrazione delle imprese nei vari settori si rilevino anche nei Comuni oggetto di confronto, vale a dire Londa, Rufina e Vicchio.

Tabella. Unità locali attive al I trimestre 2017. Valori assoluti

⁵ I settori ATECO (2007) sono delle classificazioni delle imprese in base alla tipologia di attività economica svolta.

	Dico man o	San Godenzo	Comune Unico	Londa	Rufina	Vicchio	UC Valdarno Valdisiev e	UC Mugello	CM Firenze
A Agricoltura, silvicoltura pesca	66	52	118	39	78	194	711	1.118	6.664
B Estrazione di minerali da cave e miniere	0	0	0	0	1	1	5	37	70
C Attività manifatturiere	58	19	77	25	127	104	885	917	17.674
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	1	1	2	0	1	1	14	26	222
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	2	0	2	0	5	4	13	45	304
F Costruzioni	116	15	131	37	157	147	1.071	1.286	16.257
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	102	19	121	43	146	152	1.399	1.601	32.890
H Trasporto e magazzinaggio	13	2	15	1	19	19	172	182	3.827
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	29	12	41	15	28	48	325	499	9.154
J Servizi di informazione e comunicazione	4	1	5	4	9	7	92	99	3.219
K Attività finanziarie e assicurative	15	3	18	7	15	13	143	139	3.203
L Attività immobiliari	19	2	21	6	36	22	289	287	7.298
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	5	0	5	6	9	10	131	139	4.734
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	20	5	25	9	21	19	188	186	4.459
O Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale...	0	0	0	0	0	1	0	1	4
P Istruzione	0	0	0	0	1	2	19	28	773
Q Sanità e assistenza sociale	2	1	3	0	2	2	40	48	792
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	4	0	4	1	5	8	49	70	1.559
S Altre attività di servizi	16	2	18	2	27	21	219	248	4.684
T Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro p...	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X Imprese non classificate	1	0	1	2	2	1	14	12	433
Totale	473	134	607	197	689	776	5.779	6.968	118.220

Fonte: elaborazione su dati Movimprese.

Tabella. Unità locali attive al I trimestre 2017. Valori percentuali

Colonnati	Dicomano	San Godenzo	Comune Unico	Londa	Rufina	Vicchio	UC Valdarno Valdisievole	UC Mugello	CM Firenze
A Agricoltura, silvicoltura pesca	14,0%	38,8%	19,4%	19,8%	11,3%	25,0%	12,3%	16,0%	5,6%
B Estrazione di minerali da cave e miniere	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,1%
C Attività manifatturiere	12,3%	14,2%	12,7%	12,7%	18,4%	13,4%	15,3%	13,2%	15,0%
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	0,2%	0,7%	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	0,2%
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	0,4%	0,0%	0,3%	0,0%	0,7%	0,5%	0,2%	0,6%	0,3%
F Costruzioni	24,5%	11,2%	21,6%	18,8%	22,8%	18,9%	18,5%	18,5%	13,8%
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	21,6%	14,2%	19,9%	21,8%	21,2%	19,6%	24,2%	23,0%	27,8%
H Trasporto e magazzinaggio	2,7%	1,5%	2,5%	0,5%	2,8%	2,4%	3,0%	2,6%	3,2%
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	6,1%	9,0%	6,8%	7,6%	4,1%	6,2%	5,6%	7,2%	7,7%
J Servizi di informazione e comunicazione	0,8%	0,7%	0,8%	2,0%	1,3%	0,9%	1,6%	1,4%	2,7%
K Attività finanziarie e assicurative	3,2%	2,2%	3,0%	3,6%	2,2%	1,7%	2,5%	2,0%	2,7%
L Attività immobiliari	4,0%	1,5%	3,5%	3,0%	5,2%	2,8%	5,0%	4,1%	6,2%
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	1,1%	0,0%	0,8%	3,0%	1,3%	1,3%	2,3%	2,0%	4,0%
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	4,2%	3,7%	4,1%	4,6%	3,0%	2,4%	3,3%	2,7%	3,8%
O Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale...	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
P Istruzione	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,4%	0,7%
Q Sanità e assistenza sociale	0,4%	0,7%	0,5%	0,0%	0,3%	0,3%	0,7%	0,7%	0,7%
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	0,8%	0,0%	0,7%	0,5%	0,7%	1,0%	0,8%	1,0%	1,3%
S Altre attività di servizi	3,4%	1,5%	3,0%	1,0%	3,9%	2,7%	3,8%	3,6%	4,0%
T Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro p...	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
X Imprese non classificate	0,2%	0,0%	0,2%	1,0%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati Movimprese.

Al numero di imprese deve necessariamente accompagnarsi il computo del numero di addetti che lavorano nelle imprese di un dato settore al fine di compiere un'analisi esauriente anche sull'effettiva importanza di date branche produttive sul territorio. Sia per Dicomano che per San Godenzo, i settori che occupano più addetti sono la manifattura e l'agricoltura: insieme i Comuni registrano un numero di addetti pari a 276 nell'industria e a 237 nell'agricoltura, valore più alto rispetto ai Comuni oggetto di confronto. Seguono poi con 159 addetti i settori del commercio e delle costruzioni.

Tabella

Addetti delle unità locali per settore economico al I trimestre 2017

Valori assoluti

	Dicomano	San Godenzo	Comune Unico	Londa	Rufina	Vicchio	UC Valdarno Valdiesieve	UC Mugello	CM Firenze
A Agricoltura, silvicoltura pesca	206	31	237	19	135	163	1.386	1.229	9.265
B Estrazione di minerali da cave e miniere	0	0	0	0	0	0	4	51	116
C Attività manifatturiere	207	69	276	72	707	510	4.981	6.093	94.587
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	0	0	0	0	1	0	24	48	1.356
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	16	0	16	0	67	9	94	344	3.068
F Costruzioni	140	19	159	64	232	213	1.948	2.081	27.537
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	140	19	159	49	230	277	2.951	3.229	68.093
H Trasporto e magazzinaggio	25	2	27	1	39	75	456	663	22.973
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	75	19	94	20	70	116	1.114	1.446	37.158
J Servizi di informazione e comunicazione	1	1	2	0	7	7	280	117	10.278
K Attività finanziarie e assicurative	28	1	29	8	40	22	320	339	12.797
L Attività immobiliari	8	1	9	2	10	22	248	269	7.171
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	2	0	2	7	4	11	235	244	11.333
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	24	5	29	85	26	30	1.628	575	25.769
O Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale...	0	0	0	0	0	4	0	4	27

P Istruzione	0	0	0	0	0	1	254	41	3.486
Q Sanità e assistenza sociale	51	24	75	0	0	0	493	559	12.222
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	3	0	3	0	1	15	33	94	5.578
S Altre attività di servizi	25	3	28	2	35	36	348	462	9.296
T Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro p...	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X Imprese non classificate	0	0	0	0	0	0	12	12	1.215
Totale	951	194	1.145	329	1.604	1.511	16.809	17.900	363.325

Fonte: elaborazione su dati Movimprese.

Tabella

Addetti delle unità locali per settore economico al I trimestre 2017

Valori percentuali

Colonna1	Dicomano	San Godenzo	Comune Unico	Londa	Rufina	Vicchio	UC Valdarno	UC Mugello	CM Firenze
A Agricoltura, silvicoltura pesca	21,7%	16,0%	20,7%	5,8%	8,4%	10,8%	8,2%	6,9%	2,6%
B Estrazione di minerali da cave e miniere	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%
C Attività manifatturiere	21,8%	35,6%	24,1%	21,9%	44,1%	33,8%	29,6%	34,0%	26,0%
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	1,7%	0,0%	1,4%	0,0%	4,2%	0,6%	0,6%	1,9%	0,8%
F Costruzioni	14,7%	9,8%	13,9%	19,5%	14,5%	14,1%	11,6%	11,6%	7,6%
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	14,7%	9,8%	13,9%	14,9%	14,3%	18,3%	17,6%	18,0%	18,7%
H Trasporto e magazzinaggio	2,6%	1,0%	2,4%	0,3%	2,4%	5,0%	2,7%	3,7%	6,3%
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	7,9%	9,8%	8,2%	6,1%	4,4%	7,7%	6,6%	8,1%	10,2%
J Servizi di informazione e comunicazione	0,1%	0,5%	0,2%	0,0%	0,4%	0,5%	1,7%	0,7%	2,8%

K Attività finanziarie e assicurative	2,9%	0,5%	2,5%	2,4%	2,5%	1,5%	1,9%	1,9%	3,5%
L Attività immobiliari	0,8%	0,5%	0,8%	0,6%	0,6%	1,5%	1,5%	1,5%	2,0%
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	0,2%	0,0%	0,2%	2,1%	0,2%	0,7%	1,4%	1,4%	3,1%
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	2,5%	2,6%	2,5%	25,8%	1,6%	2,0%	9,7%	3,2%	7,1%
O Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale...	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
P Istruzione	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	1,5%	0,2%	1,0%
Q Sanità e assistenza sociale	5,4%	12,4%	6,6%	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%	3,1%	3,4%
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,1%	1,0%	0,2%	0,5%	1,5%
S Altre attività di servizi	2,6%	1,5%	2,4%	0,6%	2,2%	2,4%	2,1%	2,6%	2,6%
T Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro p...	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
X Imprese non classificate	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati Movimprese.

Proprio l'importanza che l'agricoltura ricopre nel territorio oggetto di analisi porta ad approfondire proprio tale settore. I dati utilizzati sono quelli censuari del 2010 che permettono di ottenere alcune specifiche per tali imprese.

La suddivisione per tipologia giuridica, mostra come le imprese agricole con sede a Dicomano siano per lo più imprese individuali (118), 3 società di persone e 5 società di capitali. Per quanto riguarda San Godenzo, 75 sono imprese individuali e 2 sono società di persone.

Tabella

Imprese agricole per tipologia giuridica di azienda. Censimento agricoltura 2010.

Valori assoluti

	Azienda individuale	Società di persone	di cui: società semplici	Società di capitali	Società cooperativa	Altra forma giuridica	Totale Censimento 2010
Dicomano	118	3	3	5	0	0	126
San Godenzo	75	2	2	0	0	0	77
Comune Unico	193	5	5	5	0	0	203
Londa	38	5	3	1	0	1	45
Rufina	122	4	4	3	0	0	129
Vicchio	254	14	13	6	2	0	276
UC Mugello	1.325	89	78	29	8	11	1.462
UC Valdarno-Valdisieve	1.199	67	45	32	2	3	1.502
CM Firenze	9.551	642	487	259	22	49	10.523
Toscana	67.288	3.773	3.058	1256	139	230	72.686

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Spunti maggiormente interessanti derivano dalla suddivisione delle imprese per superficie: in questo caso sia Dicomano che San Godenzo hanno sul proprio territorio un'alta incidenza di imprese agricole di vasta estensione, ovvero sopra i 50 ettari. Nel caso di San Godenzo, questa incidenza è la maggiore di tutti i Comuni confrontati e anche delle Unioni di Comuni a cui appartengono i due Comuni e del dato toscano.

Tabella

Imprese agricole per superficie totale. Censimento agricoltura 2010.

Valori in ettari

	Fino a 10 ettari	da 10 a 50	Oltre 50 ettari	Totale
Dicomano	63	45	18	126
San Godenzo	26	32	19	77
Comune Unico	89	77	37	203
Londa	23	13	9	45
Rufina	94	30	5	129
Vicchio	170	71	35	276
UC Mugello	676	526	260	1.462
UC Valdarno-Valdisieve	926	293	84	1.303
CM. Firenze	5.099	2.204	1.158	8.461
Toscana	52.151	15.744	4.791	72.686

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella

Lavoratori per settore per comune di residenza. Anno 2011

Valori percentuali

Colonna1	agricoltura, silvicoltura e pesca	totale industria (b-f)	commercio, alberghi e ristoranti (g,i)	trasporto, magazzino, 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
Dicomano	4,9%	38,0%	18,3%	5,7%	7,4%	25,6%	100,0%
San Godenzo	11,0%	27,1%	17,9%	3,9%	9,3%	30,7%	100,0%
Comune Unico	6,0%	36,1%	18,3%	5,4%	7,7%	26,5%	100,0%
Londa	3,5%	36,9%	18,9%	5,7%	10,2%	24,9%	100,0%
Rufina	4,0%	36,5%	17,9%	5,1%	11,1%	25,4%	100,0%
Vicchio	6,0%	31,1%	19,0%	5,9%	9,9%	28,1%	100,0%
UC Mugello	4,6%	34,1%	20,3%	5,8%	9,5%	25,7%	100,0%
UC Valdarno-Valdisieve	3,8%	31,5%	19,6%	5,5%	12,7%	26,9%	100,0%
CM. Firenze	2,9%	26,4%	20,4%	6,3%	14,8%	29,1%	100,0%
Toscana	4,1%	28,2%	20,9%	6,0%	13,1%	27,7%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Al fine di delineare con maggior dettaglio in quali branche produttive i Comuni di Dicomano e San Godenzo detengano maggiore importanza, si presenta l'indice di specializzazione produttiva, 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 Dicomano e San Godenzo con riferimento al loro SEL (quello dell'Area fiorentina quadrante Valdisieve) e del SEL stesso nei confronti della Toscana. Un valore pari o superiore a 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, ma saranno oggetto di un approfondimento più avanti nel lavoro.

I risultati mostrano per i due Comuni delle specializzazioni nelle medesime branche produttive, distaccando, quindi, similarità nella tipologia di insediamenti di imprese sul territorio. Nel dettaglio sono i servizi di alloggio e ristorazione (soprattutto San Godenzo) e i servizi legati alla sanità e all'assistenza sociale e personale.

Tabella

Indice di specializzazione produttiva⁶. Anno 2011

	Dicomano	San Godenzo	SEL 9.2 (Area Fiorentina Q. Valdiesieve)su Toscana
MANIFATTURA	92	104	136
FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	94	0	155
COSTRUZIONI	123	115	131
SERVIZI			
di cui: attività di servizi di alloggio e ristorazione	150	219	69
di cui: istruzione	0	0	143
di cui: Sanità e assistenza sociale	221	384	92
di cui: Attività Artistiche, Sportive, Di Intrattenimento E Divertimento	214	0	32
di cui: altre attività di servizi	136	149	88

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

Legenda:

■ = Specializzato

■ = Ben Specializzato

■ = Molto Specializzato _ = Non specializzato anche se raggiunge la soglia

⁶ seguente:
$$Is = \frac{Add_{Settore}^{Comune} / Add_{Totale}^{Comune}}{Add_{Settore}^{S.E.L.} / Add_{Totale}^{S.E.L.}}$$

Lavoro

Il comparto produttivo italiano e toscano da alcuni anni sta cercando di uscire definitivamente da una stagnazione economica prodotta dal protrarsi della crisi finanziaria. Sebbene la dinamica negativa del PIL si sia interrotta, tornando a registrare variazioni positive, il ritmo a cui il Paese sta crescendo risulta ancora inferiore alle attese. Per buona parte questo è attribuibile ad una contrazione che negli ultimi anni vi è stata dal lato della domanda interna e, quindi, dei consumi. Le imprese che meglio hanno reagito a tale contesto sono state quelle che meglio hanno saputo sfruttare la dimensione internazionale e affinato la capacità di esportare. In molti casi invece, questa opportunità non è stata colta, anche per la stessa natura dei beni e dei servizi prodotti in quanto destinati al mercato interno.

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.

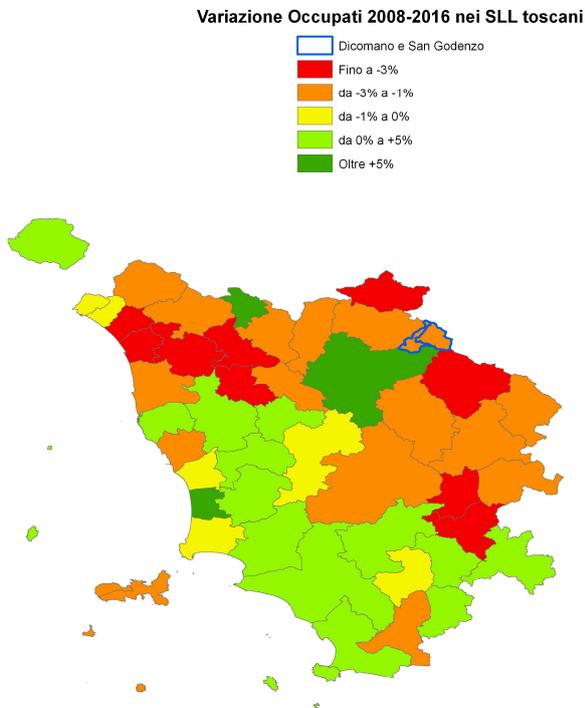
Recentemente Istat ha variato la metodologia nell'individuazione dei SLL, cambiando così gli ambiti del 2001 con la nuova serie 2011. Ciò ha determinato, in alcuni casi, il confluire di Comuni da un SLL all'altro. Questo è avvenuto prescindendo dai confini regionali, infatti gli SLL disegnano confini basati esclusivamente su variabili legate al lavoro e all'economia territoriale. Questa è la ragione per la quale la cartina che li rappresenta in Toscana non è speculare alla cartina regionale in quanto alcune Amministrazioni comunali sono inglobate in SLL di altre regioni e viceversa. Da quest'anno Istat garantisce una confrontabilità retroattiva rispetto ai dati 2014 rendendo così possibile svolgere variazioni su un lasso di tempo più esteso.

Sia nella classificazione SLL 2001 che in quella 2011, i Comuni di Dicomano e San Godenzo appartengono al SLL denominato "Borgo San Lorenzo" insieme ad altri 4 Comuni. Nel dettaglio sono: Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Scarperia e San Piero e Vicchio.

Guardando ai dati, il SLL "Borgo San Lorenzo" nel periodo considerato (2008-2016) ha registrato una diminuzione degli occupati stimati del -2,4%; negativa la variazione anche di alcuni SLL contermini: quello di Bibbiena ha segnato una contrazione del -4,0%, quello di Firenzuola del -3,9%, mentre quello di Firenze ha registrato una crescita del 14,9%. Il lasso di tempo analizzato ha considerato l'anno in cui la crisi economica ha cominciato a produrre i propri effetti, il 2008, fino al dato più recente, il 2016. Si può quindi non solo verificare l'effettiva variazione degli occupati dall'inizio della crisi, ma, considerando il solo segno positivo o negativo della variazione, capire se in quel SLL si è tornati o meno al livello pre-crisi da un punto di vista occupazionale.

Figura

Stima della variazione del numero di occupati 2008-2016



Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

I principali indicatori riguardanti il lavoro nell'anno 2016 la cui maggiore disaggregazione (come detto precedentemente) è per SLL, registrano un tasso di attività, ovvero il rapporto tra forze lavoro attive in età 15-64 anni sul totale della popolazione 15-64 anni per il SLL di Borgo San Lorenzo del 57,3% e un tasso di occupazione (occupati su popolazione totale) del 52,2%. Questi dati sono i migliori tra i SLL confrontati. Il tasso di disoccupazione (persone in cerca di lavoro su totale forze lavoro) segna l'8,8%, valore peggiore di quello dei SLL di Bibbiena e Firenze, ma lievemente migliore di quello del SLL di Firenze.

Tabella

Stima delle variabili e degli indicatori occupazione per Sistema Locale del Lavoro. Anno 2016

Valori in migliaia e percentuali

Denominazione	Numero di comuni 2011	Valori assoluti(migliaia) - Media anno 2016						Tassi		
		Occupati	In cerca di occupazione	Forze di lavoro	Non forze di lavoro in età 15 anni e più	Popolazione di 15 anni o più	Popolazione totale	Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
SLL FIRENZE	18	302,0	29,5	331,6	292,6	624,2	716,8	53,1	48,4	8,9
SLL BORGO SAN LORENZO	7	25,1	2,4	27,5	20,5	48,1	55,7	57,3	52,2	8,8
SLL FIRENZUOLA	2	2,4	0,2	2,6	2,6	5,1	5,8	50,1	46,2	7,8
SLL BIBBIENA	11	15,5	1,4	16,9	14,2	31,1	35,4	54,4	50,0	8,1

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Turismo

Il turismo è un settore strategico e particolarmente importante per la zona dove sono localizzati i tre Comuni. Da un lato il territorio è inserito in un'area che abbraccia il Mugello, ormai diventato un "brand" turistico e che lambisce importanti riserve naturali come quella delle foreste casentinesi, oltre al Monte Falterona che, insieme alla natura presente in questo territorio attira un turismo prettamente ambientale e escursionistico. Inoltre questo territorio ha dato i natali ad Andrea del Castagno, noto pittore di scuola fiorentina del XV secolo. Si deve notare, poi, come la vicinanza all'autodromo del Mugello che ospita eventi motoristici internazionali sia un'ulteriore propulsore di presenze turistiche in tale territorio.

In termini assoluti, il Comune di Dicomano ha registrato nel 2016 (ultimo anno disponibile) circa 17,8 mila presenze, il Comune di San Godenzo 7,4 mila presenze circa. Insieme superano le 25 mila presenze annue. La provenienza dei turisti è per lo più italiana per San Godenzo (il 62% del totale) mentre per Dicomano è per lo più estera (l'85%). Nel confronto con le altre municipalità del territorio, l'ipotetico Comune unico è secondo solo a Vicchio (oltre 36,7 mila presenze).

Tabella

Numero complessivo delle presenze italiane e straniere. Anno 2016

Valori assoluti e percentuali

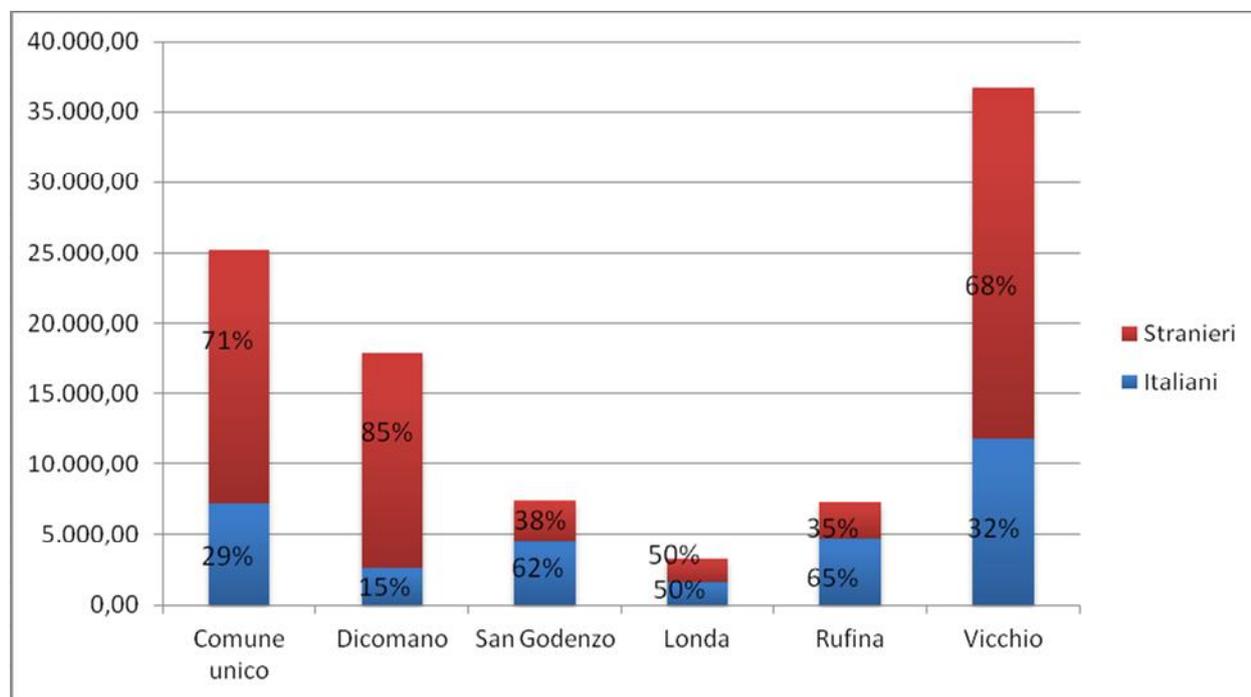
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Dicomano	2.641	15.193	17.834	15%	85%	100,0%
San Godenzo	4.572	2.837	7.409	62%	38%	100,0%
Comune Unico	7.213,00	18.030	25.243	29%	71%	100,0%
Londa	1.626	1.638	3.264	50%	50%	100,0%
Rufina	4.719	2.550	7.269	65%	35%	100,0%
Vicchio	11.800	24.917	36.717	32%	68%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana.

Grafico

Numero turisti assoluti per provenienza. Anno 2016

Valori assoluti e percentuali



Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana.

Ponendo in rapporto il numero delle presenze con il numero degli arrivi si ottiene la media delle notti trascorse in un dato Comune. Nel caso di Dicomano tale dato è stato di 6,9 notti nel 2016, lievemente in calo rispetto al 2012. Per quanto riguarda San Godenzo il numero di notti medie nel 2016 è stato di 3,7, valore in linea con quello del 2012. Questi risultati riflettono tipologie di turismo volto al relax e all'immersione nella natura che prevede permanenze più lunghe e a quello che è destinato alla visita di particolari luoghi (come i luoghi naturalistici) che raramente si trattiene molto e che, spesso, vi si reca all'interno della giornata senza pernottamento e, quindi, senza rilevazione della presenza. Insieme i due Comuni raggiungono mediamente le 5,6 notti nel 2016 valore più alto delle medie delle due Unioni di Comuni e del dato medio toscano.

Tabella . Permanenza media dei turisti. Anni 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	
Dicomano		7,2	8,1	8,3	7,1	6,9
San Godenzo		3,8	3,9	4,6	3,8	3,7
Comune Unico		5,6	5,8	6,5	5,7	5,6
Londa		6,2	6,0	7,6	6,6	7,3
Rufina		5,0	5,3	4,4	3,8	4,2
Vicchio		5,2	4,9	4,6	4,5	4,6
UC Mugello		3,5	3,5	3,7	3,4	3,6
UC Valdisevie e Valdarno		3,4	3,2	3,0	2,8	2,8
CM Firenze		2,7	2,7	2,7	2,8	2,8
Toscana		3,6	3,5	3,5	3,5	3,4

Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana.

Quanto appena visto va rapportato sia al numero di turisti che alla popolazione residente. Ponendo in rapporto il numero di presenze al numero di abitanti si riesce ad apprezzare quale sia la dimensione del turismo in un dato territorio in base alla sua grandezza demografica. San Godenzo ha registrato nel 2016 6 presenze pro capite, valore inferiore solo alle medie delle due Unioni dei Comuni (7), della Città Metropolitana Fiorentina (che ingloba Firenze) (14) e di quella regionale (12). Il valore per Dicomano è stato di 3.

Tabella Numero turisti pro capite. Anni 2012-2016. Valori pro capite

	2012	2013	2014	2015	2016	
Dicomano		4	3	4	4	3
San Godenzo		9	9	9	7	6
Comune Unico		5	4	4	4	4
Londa		2	2	2	2	2
Rufina		1	1	1	1	1
Vicchio		5	5	4	4	5
UC Mugello		6	7	7	7	7
Uc Valdisevie e Valdarno		8	7	7	7	7
CM Firenze		13	13	13	14	14
Toscana		12	12	12	12	12

Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana.

Vista l'importanza del settore ricettivo nel territorio analizzato, testimoniata anche dalle risultanze dell'indice di specializzazione, viene proposta l'analisi delle strutture ricettive turistiche per tipologia. Complessivamente, nel Comune di Dicomano nel 2016 operavano 28 strutture di cui 17 appartenenti alla categoria degli agriturismi, 6 agli alloggi privati, 4 alle case e appartamenti per vacanze e 1 agli affittacamere. Nel Comune di San Godenzo l'offerta ricettiva è stata nel 2016 di 19 strutture, di cui 6 agriturismi, 6 alloggi privati, 3 case e appartamenti per vacanze, 2 alberghi a 2 stelle, 1 casa per ferie e 1 rifugio escursionistico. Insieme i due Comuni hanno evidenziato la presenza nel 2016 di 47 strutture, valore più alto insieme a Vicchio tra i Comuni confrontati.

Tabella cNumero strutture ricettive turistiche per categoria. Anno 2016. Valori pro capite

	Comuni							UC Valdarno- Valdisieve	
	Dicomano	San Godenzo	Unico	Londa	Rufina	Vicchio	UC Mugello		
Alberghi a 1 stelle							1	8	2
Alberghi a 2 stelle		2	2		1			9	5
Alberghi a 3 stelle					1			12	11
Residenze turistiche alberghiere								0	2
Alberghi a 4 stelle							1	5	5
Alberghi a 5 stelle								1	0
Alloggi agrituristici	17	6	23	3	9	19		94	104
Affittacamere	1		1	2	1	4		31	22
Alloggi privati	6	6	12	2		6		62	41
Aree di sosta								1	0
Case e appartamenti per vacanze	4	3	7	3	2	11		36	44
Case per ferie		1	1	1		2		8	4
Ostelli per la gioventù						1		1	0
Residence								5	3
Residenze d'Epoca					1			2	2
Rifugi alpini ed escursionistici		1	1					11	2
Campeggi				1		2		6	2
Totale	28	19	47	12	15	47		292	249

Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana.

Alle strutture appena descritte corrisponde un'offerta di posti letto che arriva a 363 posti per il Comune di Dicomano, a 263 posti per il Comune di San Godenzo. Globalmente si arriva a 626 posti, valore secondo solo a Vicchio tra i Comuni confrontati, il quale disponeva nel 2016 nelle sue strutture complessivamente di 1.022 posti letto.

Tabella. Numero posti letto in strutture ricettive turistiche per categoria. Anno 2016. Valori pro capite

	Dicomano	San Godenzo	Comune Unico	Londa	Rufina	Vicchio	UC Mugello	UC Valdarno
Alberghi a 1 stelle	0	0	0	0	0	12	120	
Alberghi a 2 stelle	0	60	60	0	20	0	235	
Alberghi a 3 stelle	0	0	0	0	21	0	790	
Residenze turistiche alberghiere	0	0	0	0	0	0	0	
Alberghi a 4 stelle	0	0	0	0	0	58	508	
Alberghi a 5 stelle	0	0	0	0	0	0	189	
Alloggi agrituristici	277	50	327	32	136	260	1.340	
Affittacamere	4	0	4	16	4	38	263	
Alloggi privati	28	36	64	13	0	29	401	
Aree di sosta	0	0	0	0	0	0	100	
Case e appartamenti per vacanze	54	32	86	45	13	179	540	
Case per ferie	0	73	73	11	0	62	241	
Ostelli per la gioventù	0	0	0	0	0	24	24	
Residence	0	0	0	0	0	0	483	
Residenze d'Epoca	0	0	0	0	20	0	29	
Rifugi alpini ed escursionistici	0	12	12	0	0	0	271	
Campeggi	0	0	0	212	0	360	1.612	
Totale	363	263	626	329	214	1.022	7.147	

Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana.

Redditi

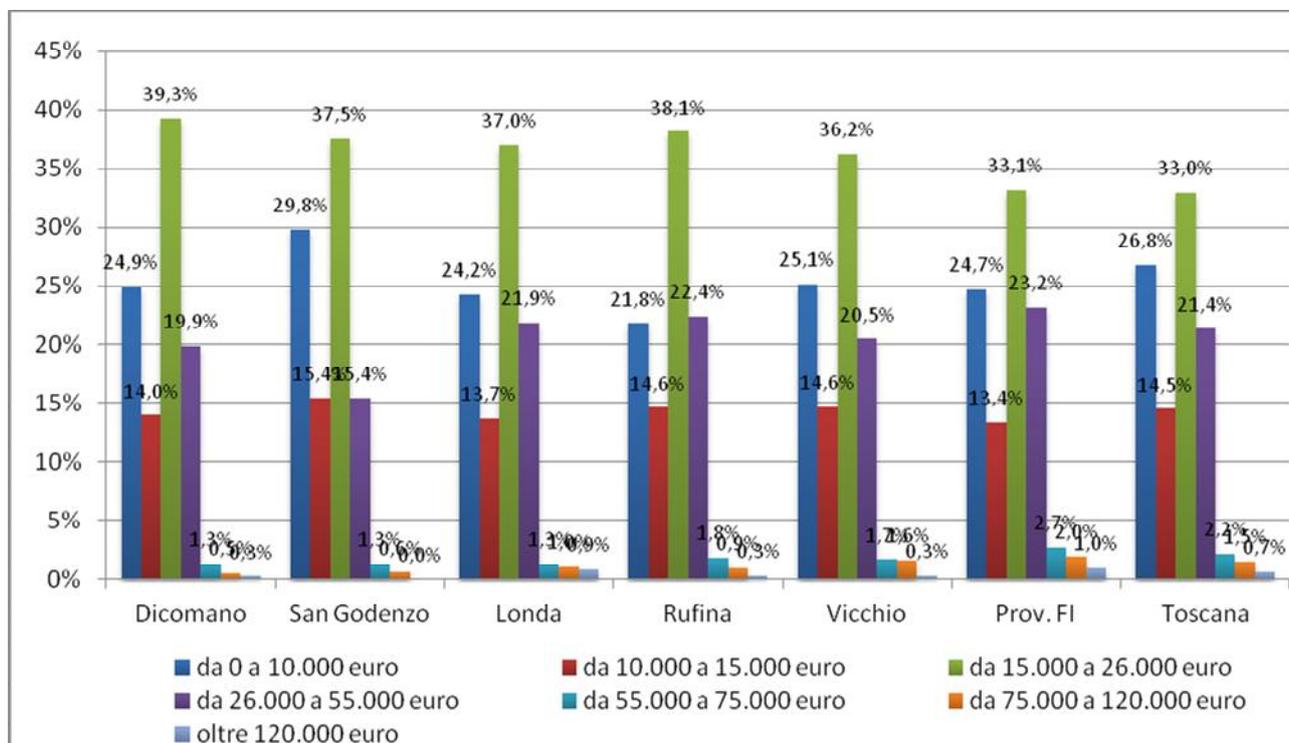
Per quanto riguarda la redistribuzione della ricchezza nei tre Comuni, sono stati utilizzati i dati del Dipartimento delle finanze riguardanti le dichiarazioni IRPEF (ultimo anno d'imposta 2015) al fine di approssimare la composizione reddituale dei residenti delle tre municipalità. Nella scomposizione per classi di reddito, emerge come la percentuale dei contribuenti nei due Comuni si concentri in maniera simile tra le varie classi di reddito: in quella tra 0 mila e 10 mila euro annui sembra esserci una leggera prevalenza di incidenza nel Comune di San Godenzo, mentre lievemente più alta è l'incidenza della classe compresa tra 26 mila e 55 euro per Dicomano.

Volendo fornire una breve serie storica, il reddito medio dichiarato ai fini IRPEF per contribuente nel 2011 (anno d'imposta) a Dicomano è stato di 18.165 euro, mentre nel 2015 tale valore è salito a 19.030 euro. Anche il territorio di San Godenzo ha visto un incremento passando da un reddito medio di 17.014 a 17.517 euro di imponibile.

Grafico

Percentuale di contribuenti per classe di imponibile IRPEF. Anno d'imposta 2015

Valori percentuali



Fonte: elaborazione su dati Dipartimento delle Finanze - MEF.

Finanza Locale

Le entrate

Le entrate del Comune di Dicomano hanno registrato un incremento dell'10,7% tra il 2013 e il 2015, per un valore complessivo nell'ultimo anno considerato di 6,07 milioni di euro circa. A determinare questo risultato sono state fattispecie per lo più esterne all'Ente: dal lato delle entrate tributarie nel periodo considerato si è rilevato un incremento del 12,1%, ciò è stato dovuto al cambio di normativa sull'imposizione immobiliare. Il 2013, infatti è stato l'ultimo anno in cui era in vigore l'IMU sull'abitazione principale, in seguito tale imposizione è stata abolita e dal 1 gennaio 2014 è entrata in vigore la TASI (Tassa sui Servizi Indivisibili), la quale poteva essere istituita sia sull'abitazione principale, sia sugli altri immobili. Le discrepanze, quindi, che si notano su questo titolo di bilancio sono ascrivibili proprio a questo cambio della normativa nazionale. Scendendo nel dettaglio delle entrate tributarie, si registra un incremento del 33,0% dell'IMU. In questo caso, gli incrementi sono da imputare a un ammontare dichiarato dai cittadini maggiore, in quanto lo sforzo fiscale, ovvero l'aumento di aliquote dei tributi, non vi è stato nel lasso di tempo considerato. Le motivazioni possono risiedere nel recupero dell'evasione IMU, in un maggior numero di dichiarazioni IMU derivante da un aumento nella costruzione di immobili o nel recupero di fabbricati esistenti o di una maggiore tendenza a pagare il tributo (*compliance*) da parte dei cittadini. Si noti che il dato 2013 non è disaggregato e quindi somma sia il gettito delle abitazioni principali e quello delle abitazioni diverse da tale fattispecie.

L'imposta sulla pubblicità è rimasta invariata nel periodo analizzato, mentre l'addizionale comunale all'IRPEF è cresciuta del 19,6%.

Il tributo sui rifiuti solidi urbani a livello comunale ha anch'esso, come la fiscalità immobiliare, subito numerosi cambiamenti nel periodo analizzato: nel 2013 era vigente la TARES (Tassa per Rifiuti E Servizi), successivamente la Legge di Stabilità per il 2014 (L. 147/2013) ha abolito la TARES e l'ha sostituita con la TARI (Tassa sui Rifiuti) che è vigente fino ad oggi. Prima del 2013 vi era la TIA che era una tariffa e non una tassa come TARES e TARI. L'attuale tributo sui rifiuti è dovuto da chiunque detenga l'immobile (proprietario o inquilini), va in base alle aree coperte o scoperte dell'immobile ma non include le aree scoperte pertinenziali. Nel piano finanziario che il Comune redige ogni anno i costi totali del servizio devono essere coperte dal gettito TARI. L'andamento di tale posta di bilancio nel Comune di Dicomano è stato in ascesa tra il 2013 e il 2014 per poi diminuire nel 2015. Complessivamente tra il 2013 e il 2015 si è registrata una diminuzione del -2,3%. Infine si analizza il Fondo di Solidarietà Comunale. Questa voce riguarda l'attuale sistema di perequazione fiscale che nel nostro Paese è orizzontale, vale a dire vi è un sostegno degli enti considerati dallo Stato come "ricchi" (con capacità fiscali sopra la media) verso i Comuni considerati come "poveri" (capacità fiscale bassa e fabbisogni standard superiori alla spesa storica). Non vi è alcuna componente verticale, ovvero lo Stato non trasferisce risorse alle municipalità con minori dotazioni fiscali, al contrario di come avveniva in passato.

Questa voce, nonostante i principi contabili la inseriscano tra le entrate tributarie è, di fatto, un trasferimento. Nel Comune di Dicomano questo importo è notevolmente sceso del -38,1%. Ciò è frutto della progressiva diminuzione delle risorse dal comparto statale e dalla perequazione orizzontale verso gli altri Comuni italiani. Tra la quota per alimentare il Fondo e la parte perequativa, il dato più recente a disposizione (quello del 2017) ci dice che Dicomano beneficia del Fondo in termini netti ed escludendo il

ristoro TASI (che non è altro che un trasferimento del gettito TASI prima casa abolito nel 2016) per 32 mila euro circa.

Il Titolo II delle entrate riguarda i trasferimenti correnti, ovvero tutte quelle somme derivanti da livelli di governo sovraordinati (Stato, Provincia) ma anche da privati o dall'Unione Europea. I trasferimenti correnti sono un titolo delle entrate che è stato particolarmente colpito dall'operare del processo del federalismo fiscale, cammino intrapreso in modo incerto e che, ancor oggi, non sembra aver prodotto l'autonomia e la responsabilizzazione che, negli anni della sua introduzione, venivano auspiccate. Tra il 2013 e il 2015 i trasferimenti correnti al Comune di Dicomano sono scesi del 34,9%, variazione che in termini assoluti vale oltre 153 mila euro in meno.

Le entrate extratributarie (Titolo III), sono invece entrate riguardanti tutti i proventi da servizi pubblici (compresi quelli a domanda individuale), come le tariffe, ma anche i canoni da concessioni e altre poste similari. Queste risorse sono cresciute tra il 2013 e il 2015 del 30,0% nel Comune di Dicomano. Questo risultato non deriva tanto da incrementi da proventi dei servizi pubblici che, invece, diminuiscono, quanto dall'incremento degli altri proventi di beni dell'ente, posta molto variabile e residuale. Deve essere notato come l'appartenenza di Dicomano all'Unione dei Comuni del Mugello comporti dei flussi sia in entrata (soprattutto nelle entrate extratributarie) che in quelli di spesa corrente che saranno analizzati nel prosieguo del lavoro.

L'andamento del Titolo IV contenente le entrate in conto capitale, ovvero quelle destinate agli investimenti, ha avuto un andamento atteso. Le riduzioni di spesa che hanno colpito anche il comparto regionale unite alla grande crisi del comparto edilizio ha prodotto due tipi di conseguenze: la prima è stata una diminuzione nei trasferimenti in c/capitale (destinati ad investimento), la seconda è stata una diminuzione nelle compravendite di fabbricati esistenti e una diminuzione delle vendite di nuovi fabbricati. Il riflesso per la finanza comunale è stato quello di veder diminuire le risorse da parte delle Regioni e una diminuzione delle entrate derivanti sia dalle alienazioni dei beni immobili degli Enti; nonché dei permessi a costruire, ovvero quelle somme od opere compensative che un costruttore deve corrispondere al Comune per compensare l'aggravio in termini di suolo e in termini di infrastrutture che una nuova costruzione comporta. Dicomano si distacca da tale evidenza che riguarda non solo i Comuni toscani ma tutto il comparto nazionale. Le entrate in conto capitale sono infatti salite del 68,5%, grazie all'incremento nei trasferimenti regionali che sono passati da circa 297 mila euro del 2013 a circa 500 mila nel 2015; inoltre le alienazioni di beni immobili sono salite nel medesimo periodo da 7 mila euro a 50 mila euro. In calo, invece, i permessi a costruire passati tra il 2013 e il 2015 da 96 mila a 55 mila euro.

Infine il Titolo V registra nel triennio analizzato un sistematico ricorso all'anticipazione di cassa, modalità che risulta necessaria a fronte di una cassa non elevata e con un rientro di alcune tipologie di entrata in fasi avanzate dell'esercizio economico (basti pensare all'IMU il cui primo acconto arriva nelle casse comunali solo il 16 di giugno). Tale prassi è ormai comune tra le Amministrazioni locali. Non si rilevano, invece, contrazioni di mutui o prestiti.

L'ultimo capitolo, quello delle partite di giro, serve meramente per stornare delle partite contabili e, quindi, non rileva né ai fini dell'entrata, né ai fini delle uscite (dove si ritrova, appunto, per il medesimo ammontare).

Tabella

Entrate per titoli Comune di Dicomano. Bilanci consuntivi 2013-2015

Valori assoluti in euro e percentuali

	2013	2014	2015	Var % 2015/2013
<i>Titolo I</i> Entrate tributarie*	3.206.560	3.814.952	3.592.987	12,1
di cui: I.M.U. Sperimentale - abitazione principale e pertinenze	968.111	0,0	0,00	
di cui: I.M.U. Sperimentale - fattispecie diversa da abitazione principale		853.198	1.287.418	33,0
di cui: Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI)		316.933	259.328	
Addizionale IRPEF	440.031	445.100	526.167	19,6
Imposta sulla pubblicità	16.134	16.134	16.134	0,0
Altre imposte	115.369	549.504	41.056	-64,4
Tassa rifiuti solidi urbani	1.050.960	1.082.500	1.026.663	-2,3
Fondo di solidarietà comunale	553.227	428.724	342.173	-38,1
Altri tributi	62.728	122.859	94.048	49,9
Quota IMU per alimentazione fondo di solidarietà comunale	331.932			-100,0
<i>Titolo II</i> Entrate da Trasferimenti correnti	438.240	430.173	285.204	-34,9
<i>Titolo III</i> Entrate extratributarie	853.551	721.555	1.109.854	30,0
<i>Titolo IV</i> Entrate da trasf. c/capitale	297.233	242.823	500.794	68,5
<i>Titolo V</i> Entrate da prestiti	30.493	144.988	167.447	449,1
<i>Titolo VI</i> Entrate da servizi per c/ terzi	325.821	306.699	412.426	26,6
Totale Entrate*	5.151.898	5.661.191	6.068.712	10,7

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Le considerazioni fatte per il Comune di Dicomano relativamente alle variazioni normative e agli andamenti generali che hanno riguardato la finanza comunale italiana valgono anche per il Comune di San Godenzo. Nel dettaglio, le entrate tributarie di San Godenzo sono diminuite, al contrario di Dicomano, del -18,5%. Ciò è sia ascrivibile a una diminuzione del -10,0% del gettito IMU tra il 2013 e il 2015 e per l'andamento del Fondo di Solidarietà Comunale (-33,9%). Il tributo della TASI è passato dalle 64 mila euro circa alle 62 mila euro circa tra il 2014 e il 2015 evidenziando, a parità di aliquote, una

diminuzione del gettito. Per quanto riguarda l'addizionale comunale all'IRPEF, il gettito è aumentato del 34,3%; anche in questo caso lo sforzo fiscale del Comune è rimasto invariato e quindi l'aumento può essere derivato da un incremento della base imponibile. L'imposta sulla pubblicità non rileva vista l'esigua entità. La voce degli altre imposte scende del -76,2%, questa voce è residuale e molto erratica nel tempo e può includere anche recuperi evasione degli anni precedenti. Il tributo sui rifiuti è diminuito nel Comune di San Godenzo del -2,8%, variazione simile al Comune di Dicomano. La TOSAP è scesa nel triennio a 4,2 mila euro circa (-41,7% rispetto al 2013),

San Godenzo è un Comune che beneficia, come Dicomano, in termini netti del Fondo e nel 2017 il suo introito netto (perequazione attribuita – alimentazione) è stato di circa 25 mila euro. Gli altri tributi, non rilevano e il dato 2013, come detto, ingloba il gettito IMU. Nonostante questo la variazione è stata negativa e ha contribuito al risultato negativo della variazione delle entrate nel periodo considerato.

Come per Dicomano e i quasi 8.000 Comuni italiani, i trasferimenti correnti di San Godenzo sono diminuiti; la variazione è stata anche in questo caso importante e pari al -22,0%. In termini assoluti le risorse perse sono state circa 50 mila euro.

Le entrate extratributarie tra il 2013 e il 2015 hanno registrato un incremento del 63,6% e che ha riguardato per buona parte la voce residuale degli altri proventi di bene dell'ente. Questo risultato è strettamente connesso, come affermato sopra, dai flussi con l'Unione dei Comuni e per le gestioni associate (con il Comune di Londa) che influenzano in modo importante il bilancio del Comune di San Godenzo.

In diminuzione del -59,8% le entrate in conto capitale. A determinare questa variazione è stata l'importante diminuzione nei trasferimenti provinciali e da altri enti del settore pubblico (-283 mila euro circa tra il 2013 e il 2015), nonché dai permessi a costruire che sono passati dai 23 mila euro del 2013 ai circa mille del 2014 fino ad annullarsi nel 2015. Pari a zero, o quasi, le alienazioni nel triennio.

Il titolo V riferito alle contrazioni di mutui e prestiti vede sostanzialmente anticipazioni di cassa, mentre il vero e proprio indebitamento è riferito a due quote da 67 mila euro nel 2013 e nel 2014.

Tabella

Entrate per titoli Comune di San Godenzo. Bilanci consuntivi 2013-2015

Valori assoluti in euro e percentuali

	2013	2014	2015	Var % 2015/2013
Titolo I Entrate tributarie	1.167.410	1.091.162	1.007.921	-13,7
di cui: I.M.U. Sperimentale - abitazione principale e pertinenze	385.644	0,00	0,00	
di cui: I.M.U. Sperimentale - fattispecie diversa da abitazione principale		362.000	346.920	-10,0
di cui: Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI)		64.062	62.180	
Addizionale IRPEF	70.000	94.000	94.000	34,3
Imposta sulla pubblicità	1.000	777	636	-36,4
Altre imposte	142.185	5.500	33.894	-76,2
Tassa rifiuti solidi urbani	277.427	292.427	269.704	-2,8
TOSAP	9.000	7.735	5.243	-41,7
Fondo di solidarietà comunale	273.400	247.490	180.783	-33,9
Altri tributi	8.753	17.171	14.560	66,3
Titolo II Entrate da Trasferimenti correnti	220.685	235.595	172.114	-22,0
Titolo III Entrate extratributarie	199.567	233.293	326.508	63,6
Titolo IV Entrate da trasf. c/capitale	220.545	94.675	88.625	-59,8
Titolo V Entrate da prestiti	205.982	890.824	723.352	251,2
Titolo VI Entrate da servizi per c/ terzi	151.259	148.076	247.601	63,7
Totale Entrate	2.165.448	2.693.625	2.566.121	18,5

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Le spese

La citata appartenenza dei due Comuni ad un'Unione dei Comuni comporta ampie fluttuazioni da un punto di vista del bilancio, soprattutto per quanto riguarda la spesa. I comandi o trasferimenti di personale, la devoluzione sotto forma di trasferimenti di risorse e l'erogazione di beni e servizi da parte dell'Unione per conto dei Comuni associati comporta importanti difficoltà nell'analisi del singolo bilancio.

Le uscite correnti del Comune di Dicomano nel 2015 sono state pari a circa 5,6 milioni di euro, valore inferiore del -3,9% del valore del 2013. Le principali voci delle spese correnti classificate secondo la ripartizione economica evidenziano una generalizzata diminuzione a esclusione della voce spesa per beni e servizi che è cresciuta del 1,7% e delle imposte e tasse che è cresciuta del 37,1%. Nel dettaglio la spesa per il personale è scesa del -23,8%: questa è una classica spesa dove l'appartenenza all'Unione incide. Stesso discorso vale per i trasferimenti correnti, scesi del -20,1%, mentre gli interessi passivi e oneri finanziari sono scesi del -9,5%, in questo caso di un sostenuto ritmo di ammortamento dei prestiti in essere. Le spese per investimenti sono calate solo dell'1,1%: dopo una flessione rilevante nel 2014, tale spesa è ricominciata a salire nel 2015 riportandosi sui valori del 2013. Tale evento trova spiegazione con la fruizione di trasferimenti in conto capitale esterni all'Ente nonostante l'operare del Patto di Stabilità Interno che ha operato fino al 2015 e che ha limitato le capacità di investimento dei Comuni. La spesa per rimborso prestiti è salita del 29,2%: epurando tale dato dalle anticipazioni di cassa, il rimborso mutui e quindi la riduzione del debito in essere ha avuto un trend in rallentamento tra il 2013 e il 2015 probabilmente per convogliare parte delle risorse su altri titoli di spesa del bilancio. Complessivamente le spese totali si sono ridotte tra il 2013 e il 2015 del -3,9%.

Tabella

Spese per titoli Comune di Dicomano. Bilanci consuntivi 2013-2015

Valori assoluti in euro e percentuali

	2013	2014	2015	Var % 2012-2014
Titolo I - Spese Correnti	4.360.558	4.409.470	4.292.174	-1,6%
<i>di cui: Personale</i>	1.081.977	966.457	824.394	-23,8%
<i>di cui: Spesa per beni e servizi</i>	2.399.055	2.475.097	2.439.731	1,7%
<i>di cui: Trasferimenti correnti</i>	867.411	674.652	692.524	-20,2%
<i>di cui: Interessi passivi e oneri fin.</i>	222.781	212.015	201.645	-9,5%
<i>di cui: Imposte e tasse</i>	86.769	68.961	118.920	37,1%
<i>di cui: oneri straord. e ammortamenti</i>	34.497	12.287	14.960	-56,6%
Titolo II - Spese in conto capitale	548.112	201.622	541.894	-1,1%
di cui: Acquisto beni immobili, mobili, beni per realiz. in economia e terzi	527.340	167.090	487.055	-7,6%

di cui: Incarichi professionali esterni	12.000	3.000	24.010	100,1%
di cui: Trasferimenti di capitale	8.772	31.532	30.829	251,5%
di cui: Partecipazioni azionarie	0,00	0	0	
Titolo III - Spese per rimborso prestiti	306.299	322.966	395.780	29,2%
di cui: Rimborso quota capitale di mutui e prestiti	275.805	177.978	228.332	-17,2%
di cui: Rimborso di anticipazioni di cassa	30.493	144.988	167.447	449,1%
di cui: Rimborso di quota capitale per estinzione anticipata di prestiti	0	0	0	
Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi	325.821	306.699	412.426	26,6%
Totale Spese	5.872.722	5.240.757	5.642.274	-3,9%

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Per quanto riguarda San Godenzo, la spesa totale è cresciuta del 22,6%. Come vedremo tra poco, questo è il risultato della presenza dell'Unione dei Comuni. Le spese correnti hanno registrato una discesa nel periodo considerato pari al -3,8%. Anche in questo caso tutte le voci economiche che compongono le spese correnti si sono ridotte ad esclusione della spesa per beni e servizi e dei trasferimenti correnti. L'incremento importante di quest'ultima voce (pari al 149,5%) deriva dal fatto che la quasi totalità della voce di spesa afferente alla Segreteria generale, personale e organizzazione è devoluta all'Unione e, con essa, anche le risorse verso l'Unione. Tale spiegazione trova conferma nella rilevante riduzione della spesa di personale che dai 494 mila euro del 2013 arriva ad appena 23 mila euro nel 2015. Di rilievo, poi, la riduzione del -12,4% della spesa per interessi passivi, voce di spesa rigida e che toglie risorse agli impieghi correnti.

L'affidamento all'associazionismo comunale per un comune di circa 1.200 abitanti risulta imprescindibile e gli permette di poter continuare a erogare beni e servizi. Tale dato, quindi, è rilevante e ben spiega le difficoltà che i piccoli Comuni, toscani e non, incontrano nell'erogazione di beni e servizi a causa della loro limitata dimensione. Tale problematica, a legislazione vigente, vedrà acuirsi la problematica della sostenibilità di bilancio pur considerando tutte le possibili forme di ottimizzazione delle spese e delle entrate. Il porsi al di sotto di una certa soglia dimensionale, infatti, comporta l'impossibilità di poter accedere a soglie di economie di scala che permetterebbero risparmi nella produzione di beni e servizi per i cittadini.

Le spese di investimento (in conto capitale) sono diminuite tra il 2013 e il 2015 del -5,2%, portandosi a circa 192 mila euro.

Infine il titolo riguardante il rimborso prestiti (il III) ha segnato un aumento del 144,4%. Come per Dicomano, anche in questo caso va fatto un distinguo: il rimborso mutui è cresciuto nel triennio del 9,0% arrivando a 123 mila euro; il grosso della variazione è imputabile alle anticipazioni di cassa che hanno avuto il picco nel 2014 e che sono poi scese a 656 mila euro nel 2015. Le anticipazioni si aprono e chiudono durante l'esercizio e servono, come già detto, a compensare i ritardi che alcune entrate hanno nell'afferire alle casse comunali.

Tabella

Spese per titoli Comune di San Godenzo. Bilanci consuntivi 2013-2015

Valori assoluti in euro e percentuali

	2013	2014	2015	Var % 2015/2013
Titolo I - Spese Correnti	1.489.315	1.421.841	1.432.931	-3,8%
<i>di cui: Personale</i>	494.306	488.507	23.425	-95,3%
<i>di cui: Spesa per beni e servizi</i>	616.880	649.192	671.385	8,8%
<i>di cui: Trasferimenti correnti</i>	266.274	176.823	664.309	149,5%
<i>di cui: Interessi passivi e oneri fin.</i>	79.871	75.174	69.967	-12,4%
<i>di cui: Imposte e tasse</i>	31.403	28.865	3.445	-89,0%
<i>di cui: oneri straord. e ammortamenti</i>	581	3.281	399	-31,3%
Titolo II - Spese in conto capitale	203.318	178.682	192.658	-5,2%
di cui: Acquisto beni immobili, mobili, beni per realizz. in economia e terzi	203.318	172.711	192.658	-5,2%
di cui: Incarichi professionali esterni	0	0	0	
di cui: Trasferimenti di capitale	0	5.971	0	
<i>di cui: Partecipazioni azionarie</i>	0	0	0	
Titolo III - Spese per rimborso prestiti	318.973	941.317	779.456	144,4%
di cui: Rimborso quota capitale di mutui e prestiti	112.991	117.493	123.104	9,0%
di cui: Rimborso anticipazioni di cassa	205.982	823.824	656.352	218,6%
Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi	151.259	148.076	247.601	63,7%
Totale Spese	2.162.865	2.689.916	2.652.646	22,6%

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

L'analisi della spesa corrente per funzioni di spesa permette di apprezzare le scelte amministrative riguardo all'allocazione delle risorse per le varie tipologie di beni e servizi raggruppati per la loro natura economica. L'analisi per titoli, infatti, non permette di distinguere tra le varie tipologie di spesa dell'Ente. Anche in questo caso il far parte di un'Unione dei Comuni incide sui risultati. In termini contabili questi flussi sono trasferimenti e comunque dovrebbero essere compresi nelle funzioni che l'Unione svolge per conto dei Comuni o nel caso di gestioni associate. Eventuali diminuzioni possono

rispecchiare il fatto che in termini di personale e di spesa per acquisto di beni e servizi il tutto è trasferito all'Unione che ha delega per determinate funzioni: eventuali diminuzioni, quindi possono non significare diminuzioni nel livello del servizio erogato ma semplicemente delega di tale servizio.

La funzione di amministrazione e controllo riguarda il costo della "macchina" comunale, ovvero della struttura in termini di personale, dei principali uffici (segreteria, ufficio tecnico, ragioneria ed economato), nonché degli organi rappresentativi (giunta e consiglio). Nel caso di Dicomano tale spesa si è ridotta tra il 2013 e il 2015 del -25,0%. Per quanto riguarda le altre funzioni, si rilevano delle diminuzioni nel campo dell'istruzione pubblica, del turismo, della cultura, dello sport, della funzione della viabilità e dei trasporti e del sociale; in crescita, invece, le funzioni relative alla polizia locale, al territorio e ambiente e allo sviluppo economico. In lieve diminuzione la spesa corrente totale che, come detto, ha segnato tra il 2013 e il 2015 una variazione del -1,6%.

Tabella

Spese correnti per funzione di spesa Comune di Dicomano. Bilanci consuntivi 2013-2015

Valori assoluti in euro e percentuali

	2013	2014	2015	Var 2015/2013
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	1.266.434	911.813	940.715	-25,7
Funzioni relative alla giustizia	0	0	0	
Funzioni di polizia locale	181.829	203.738	193.382	6,4
Funzioni di istruzione pubblica	690.741	711.896	662.271	-4,1
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	123.242	131.064	122.249	-0,8
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	69.915	52.852	68.714	-1,7
Funzioni nel campo turistico	8.900	6.503	5.876	-34,0
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	383.043	366.450	360.937	-5,8
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	1.240.155	1.301.519	1.253.714	1,1
Funzioni nel settore sociale	652.376	651.229	592.204	-9,2
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	75.856	72.407	92.113	21,4
Funzioni relative a servizi produttivi	0	0	0	
Totale	4.360.558	4.409.470	4.292.174	-1,6

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Nella spesa per funzioni di San Godenzo si rileva ancora di più l'effetto delle gestioni associate e della presenza dell'Unione. La devoluzione di alcune funzioni comporta un incremento di trasferimenti e di comandi di personale o trasferimenti dello stesso all'Unione e comporta incrementi in spese come quella dell'amministrazione e controllo. Parimenti la diminuzione pressoché in ogni funzione di spesa è la diretta conseguenza del fatto che l'erogazione del servizio avviene in comunione con altri Enti o da parte dell'Unione stessa. In questo caso ciò è particolarmente vero visto che il Comune di San Godenzo è obbligato alle gestioni associate e grazie all'Unione stessa riesce a garantire l'erogazione dei servizi oltre che a beneficiare di un Ente che può permettersi una struttura e capacità di azione maggiore.

Tabella. Spese correnti per funzione di spesa Comune di San Godenzo. Bilanci consuntivi 2013-2015

Valori assoluti in euro e percentuali

	2013	2014	2015	Var 2015/2013
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	530.845	551.875	761.582	43,5
Funzioni relative alla giustizia	0	0	0	
Funzioni di polizia locale	1.350	1.350	34.646	2.466,4
Funzioni di istruzione pubblica	91.221	85.835	50.908	-44,2
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	13.608	12.019	7.576	-44,3
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	7.052	7.425	6.554	-7,1
Funzioni nel campo turistico	4.053	1.100	1.850	-54,3
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	283.805	310.968	193.924	-31,7
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	342.807	365.026	287.944	-16,0
Funzioni nel settore sociale	86.888	85.134	62.142	-28,5
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	1.000	1.108	4.601	360,1
Funzioni relative a servizi produttivi	0	0	21.203	
Totale	1.362.629	1.421.841	1.432.931	5,2

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Al fine di rendere comparabili tra loro i bilanci sintetici dei comuni osservati, è stato scelto di effettuare un'aggregazione per titoli pro capite per l'anno 2015 (il più recente consuntivo di bilancio disponibile a livello toscano).

Per quanto riguarda le entrate, la metodologia seguita considera il Fondo di solidarietà come un trasferimento, per tale motivo le entrate tributarie sono epurate da questa voce che, invece, viene sommata al titolo II delle entrate da trasferimenti.

Le entrate tributarie di Dicomano sono state pari a 585 euro e quelle di San Godenzo pari a 701 euro. I valori si collocano, rispettivamente, al di sotto e al di sopra della media dei Comuni toscani (685 euro), mentre quello di Vicchio risulta essere il più basso tra le Amministrazioni confrontate. Per quanto riguarda le entrate da trasferimenti Dicomano si distingue come il Comune con il minore valore pro capite e quindi con una bassa incidenza di contributi da parte di altri livelli di governo, il valore è stato pari a 113 euro. Quello di San Godenzo è stato di 299 euro. Le entrate extratributarie pro capite di Dicomano e di San Godenzo sono risultate essere entrambe al di sotto della media toscana e, rispettivamente, pari a 200 e 277 euro. Rufina invece ha registrato il valore più basso con 125 euro pro capite. In questa tipologia di entrate rientrano vari proventi da servizi comunali come le tariffe degli asili nido, delle mense, i verbali della polizia municipale, i proventi da lampade votive, oltre ai canoni attivi come la COSAP. Un basso livello di tali entrate può derivare da strategie amministrative volte a mantenere basse le tariffe dei servizi per garantirne il maggior accesso alla popolazione. Per quanto attiene alle entrate in conto capitale il valore di Dicomano (90 euro) e quello di San Godenzo (75 euro) sono stati i più bassi nel confronto tra i Comuni e anche rispetto alle medie delle Unioni e dei Comuni toscani.

Le entrate da prestiti, come detto in precedenza, riguardano per la quasi totalità le anticipazioni di cassa (che si aprono e chiudono nel medesimo esercizio) per entrambi i Comuni. Il dato pro capite, quindi, non riguarda indebitamento contratto ma sostanzialmente anticipazioni. Nel dettaglio, nel 2015 Dicomano ha registrato zero come nuovo indebitamento e il valore di 74 attiene alle anticipazioni di cassa. Per quanto riguarda il Comune di San Godenzo, il valore rilevante ai fini dei prestiti contratti è di 57 euro pro capite, mentre il dato di 210 euro contiene anche le anticipazioni.

Le partite di giro in entrata o entrate da servizi per conto terzi non rilevano ai fini dell'analisi in quanto meri giroconti e storni. Guardando, invece, alle entrate complessive pro capite, Dicomano ha segnato un valore pari a 1.092 euro, San Godenzo di 2.175 euro.

Tabella

Entrate per titoli pro capite. Bilanci consuntivi 2015

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
Dicomano	585	113	200	90	30	74	1.092
San Godenzo	701	299	277	75	613	210	2.175
Londa	685	182	143	373	800	640	2.823
Rufina	619	124	125	119	463	290	1.740
Vicchio	578	118	178	118	147	274	1.413
Media UC Mugello	597	90	207	115	100	285	1.393
Media UC Valdarno-Valdisieve	598	90	207	115	100	285	1.395
Media Comuni toscani	685	141	296	133	244	466	1.965

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

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. Le spese correnti hanno risentito negli ultimi anni dei tagli operati a livello centrale sui comuni per contribuire al risanamento della finanza pubblica. Sebbene negli anni 2015 e 2016 non vi siano stati ulteriori provvedimenti restrittivi, i decreti emanati negli anni precedenti e con valenza triennale hanno comunque prodotto i propri effetti sui bilanci 2015. Inoltre, nel 2015 sebbene la nuova contabilità fosse già entrata in vigore, il rispetto del Patto di Stabilità Interno rimaneva ancora come obiettivo di finanza pubblica da raggiungere e quindi imponeva il conseguimento di avanzi prodotti o con riduzioni di spesa o aumenti di entrata.

Il Comune di Dicomano ha registrato un ammontare di spese correnti pro capite pari a 773 euro e San Godenzo pari a 1.214 euro. Rispetto alla media dei Comuni toscani entrambe le municipalità di sono collocate al di sotto della media toscana. Le spese in conto capitale sono state nel caso di Dicomano più basse della media toscana (98 euro contro 150) ma in linea con quelle medie delle Unioni dei Comuni confrontate, mentre per San Godenzo il valore è stato più alto e pari a 163 euro pro capite, valore secondo solo a Vicchio e Londa.

Per l'analisi della spesa per rimborso prestiti vale quanto detto precedentemente: il valore contiene le chiusure delle anticipazioni di cassa, per cui il vero rimborso di prestiti per Dicomano è stato nel 2015 di 41 euro pro capite, mentre quello di San Godenzo di 104 euro pro capite. Lo stesso vale per tutti gli altri termini di confronto. Globalmente, le spese totali pro capite del Comune di Dicomano sono state pari a 1.016 euro e quelle di San Godenzo a 2.248 euro o capite.

Tabella

Spese per titoli pro capite. Bilanci consuntivi 2015

Valori pro capite in euro

	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spese per rimborso prestiti	Spese per servizi per conto di terzi	Totale spese
Dicomano	773	98	71	74	1.016
San Godenzo	1.214	163	661	210	2.248
Londa	931	164	776	640	2.511
Rufina	782	113	350	290	1.535
Vicchio	685	168	648	515	2.017
Media UC Mugello	799	110	179	274	1.361
Media UC Valdarno-Valdisieve	802	95	138	285	1.320
Media Comuni toscani	972	150	277	466	1.866

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

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. Anche in questo caso la presenza delle gestioni associate o delle devoluzioni alle Unioni di alcune funzioni influenzano le risultanze. I dati evidenziano una sostanziale similarità negli impieghi correnti dei due Comuni: è possibile notare un valore relativamente più alto di San Godenzo per la funzione nel campo della viabilità e trasporti anche connessa alla montanità ed estensione del territorio, mentre per Dicomano lo si rileva nel sociale e nell'istruzione.

Tabella. Spesa corrente per funzioni di spesa pro capite. Bilanci consuntivi 2015

Valori pro capite in euro

Funzioni	Dicomano	San Godenzo	Londa	Rufina	Vicchio	Media UC Mugello	Media UC Valdarno-Valdisieve	Media comuni toscani
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	169	645	412	173	196	228	197	238
Funzioni relative alla giustizia	-	-	-	-	-	-	0	4
Funzioni di polizia locale	35	29	32	44	29	36	38	54
Funzioni di istruzione pubblica	119	43	86	89	108	105	82	97
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	22	6	11	21	22	18	16	38
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	12	6	7	8	2	7	12	14
Funzioni nel campo turistico	1	2	11	1	1	3	1	7
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	65	164	71	46	50	73	59	88
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	226	244	234	242	159	195	226	270
Funzioni nel settore sociale	107	53	64	143	100	123	138	145
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	17	4	3	15	18	10	6	10
Funzioni relative a servizi produttivi	-	18	0	-	-	1	28	7
Totale	773	1.214	931	782	685	799	802	972

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Per concludere la parte sulla finanza locale, si presentano i principali indicatori di bilancio per le entrate e per le uscite al fine di comparare le *performance* economico-finanziarie dei due Comuni con altri ambiti territoriali. Anche in questa analisi il fondo di solidarietà comunale è stato tolto dalle entrate tributarie e aggiunto ai trasferimenti in quanto non presuppone uno sforzo tributario per l'ente ma una mera attribuzione statale.

Nel dettaglio, l'indicatore della pressione tributaria (entrate tributarie al netto del fondo di solidarietà comunale in rapporto alla popolazione) del comune di Dicomano è stato pari a 585 euro, quello di San

Godenzo a 701 euro. Questo indicatore indica il carico tributario imposto dall'Ente sui cittadini, ovvero quanti tributi vengono pagati per cittadino residente. Tutti e due i Comuni si sono collocati vicino alla media regionale.

Per quanto riguarda la pressione finanziaria (entrate tributarie ed extratributarie sulla popolazione) il Comune di Dicomano ha registrato un valore di 846, San Godenzo di 1.131 euro. Quest'ultimo è stato il valore più alto tra quelli calcolati, ma rispecchia, come anche per Londa, una dimensione talmente piccola che le spese fisse di funzionamento incidono di più su di una popolazione ridotta.

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 al netto del fondo di solidarietà comunale e della TARI, più le extratributarie sulle entrate correnti). Più alto è, maggiore è la capacità dell'Ente di finanziarsi senza risorse trasferite. Lo scorporo del fondo di solidarietà comunale e della TARI rende più veritiero il risultato dell'indicatore. In Questo caso tutti e due i Comuni si sono collocati al di sotto del dato toscano.

L'indicatore dell'equilibrio di parte corrente, invece, 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 al 100% le due grandezze si compensano, se è maggiore del 100% 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 al 100%.

Tutti i Comuni oggetto di studio hanno registrato un valore superiore al 105%, ovvero sono riusciti, sostanzialmente, a più che contemperare con le entrate correnti le spese correnti e i rimborsi di parte capitale dei mutui contratti in passato e che stanno annualmente ammortizzando. Il valore migliore è stato quello di Vicchio (114,7%), mentre il più basso è stato quello di an Godenzo (105,1%).

Infine, l'indicatore della velocità di riscossione pone in relazione percentuale le entrate tributarie ed extratributarie riscosse (in c/competenza e in c/residui) con quelle accertate. Più alto è il valore, maggiore è la virtuosità dell'Ente nel programmare le entrate e nel riscuotere quanto accertato. Sia Dicomano che San Godenzo hanno evidenziato valori migliori della media toscana e, nel caso del primo Comune, il miglior risultato tra i Comuni oggetto di confronto.

Tabella

Indicatori di bilancio di entrata. Bilanci consuntivi 2015. Valori in euro e percentuali

	Pressione tributaria	Pressione finanziaria	Autonomia finanziaria	Equilibrio di parte corrente	Velocità di riscossione
Dicomano	585	846	66,8%	116,2%	101,0%
San Godenzo	701	1.131	58,7%	105,1%	97,9%
Londa	685	913	55,6%	108,5%	98,7%
Rufina	619	812	63,2%	111,0%	97,2%
Vicchio	592	753	59,0%	114,7%	90,6%
Media UC Mugello	578	819	71,1%	109,3%	113,9%
Media UC Valdarno-Valdisieve	597	832	67,5%	111,3%	115,2%
Media Comuni	685	220	68,6%	115,4%	92,6%

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

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 gli interessi passivi. Tali uscite sono poste in rapporto alle spese correnti. Il risultato di Dicomano è stato del 23,9%, valore migliore rispetto a tutti i termini di confronto proposti ad eccezione di San Godenzo (6,5%) e di Londa (3,0%). Questi ultimi due casi rispecchiano la devoluzione di personale e di trasferimenti ad esso che inficiano il reale risultato dell'indicatore. Date le esigue dimensioni e la difficoltà nel mantenere un adeguato livello di personale, la soluzione è quella di affidarsi da questo punto di vista all'Unione dei Comuni.

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. Ciò deriva da flussi di risorse che, per Legge, sono destinati ad investimenti e che quindi riguardano opere e investimenti svolti in passato. In questo caso Dicomano ha registrato un valore di 738 euro pro capite e San Godenzo di 1.216 euro. 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. Il successivo indicatore serve a capire quanto il debito sia sostenibile per l'Ente ovvero 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. Entrambi i Comuni hanno dimostrato di poter coprire almeno una volta il debito residuo con le entrate correnti e quindi di sostenere l'onere debitorio.

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. Rispetto alla media toscana (10,7%), Dicomano si colloca ad un livello in media e pari al 10,4%, mentre per San Godenzo vale quanto detto per la rigidità della spesa.

Infine si è calcolato l'indicatore di velocità di pagamento delle spese. Sono state poste in relazione le spese correnti pagate (in c/competenza e in c/residui) con quelle impegnate, al fine di misurare la virtuosità del Comune nel far fronte alle spese programmate. Dicomano ha segnato il valore più alto dopo Rufina e pari al 104,2%, mentre San Godenzo il 98,7%.

Tabella. Indicatori di bilancio di spesa. Bilanci consuntivi 2015. Valori in euro e percentuali

	Rigidità della Spesa	Debito residuo pro capite	Sostenibilità del debito	Propensione all'investimento	Velocità di pagamento
Dicomano	23,9%	738	1,2	10,4%	104,2%
San Godenzo	6,5%	1.216	1,0	8,0%	98,7%
Londa	3,0%	364	2,8	8,8%	98,5%
Rufina	24,2%	473	1,8	9,1%	105,9%
Vicchio	34,9%	457	1,7	11,2%	95,6%
Media UC Mugello	27,5%	447	2,0	10,1%	100,4%
Media UC Valdarno-Valdisieve	24,7%	505	1,8	9,2%	102,0%
Media Comuni	28,5%	718	1,6	10,7%	100,3%

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Una parte molto importante della politica fiscale dei Comuni riguarda la manovrabilità dei tributi propri e, in particolare, la definizione delle aliquote. La comparazione delle scelte tra i comuni permette di apprezzare maggiormente, alla luce di quanto osservato dai bilanci, le strategie delle Amministrazioni comunali di Dicomano e San Godenzo.

Da un punto di vista normativo la finanza comunale è stata fortemente influenzata da vari provvedimenti che hanno abolito, istituito e modificato alcuni tributi. L'IMU (Imposta Municipale Unica), ad esempio, è stata modificata decine di volte fino ad arrivare alla sua abolizione limitatamente all'abitazione principale (a meno che non sia di lusso) e per i terreni agricoli per coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali e per gli imbullonati.

Altre importanti variazioni sono state il passaggio dalla TARES alla TARI nel 2014 e, nello stesso anno, l'istituzione della TASI (Tassa per i Servizi Indivisibili). In quest'ultimo caso il tributo è nato con la medesima base imponibile IMU e andava a colpire sia le prime case che gli altri immobili con aliquote fino ad un massimo del 3,3 per mille⁷. La sua natura di imposta e non di tassa come dice il suo nome in quanto va a finanziare beni e servizi per i quali, essendo indivisibili, non si può stabilire un consumo del singolo, ricalca da vicino la natura IMU e crea un dualismo poco comprensibile. Recentemente, a partire dal 1 gennaio 2016 è stata abolita anche la TASI sulla prima casa, il cui gettito è stato trasferito allo Stato ai comuni attraverso il Fondo di Solidarietà Comunale. Sempre dal 1 gennaio 2016 è stata vietata ai

⁷ In un primo momento lo 0,8% aggiuntivo all'aliquota massima del 2,5% sarebbe dovuto andare a finanziare detrazioni ed esenzioni, successivamente è stata data la possibilità ai comuni di introitare anche questo ulteriore 0,8% raggiungendo così l'aliquota massima del 3,3%.

comuni qualsiasi azione potesse accrescere la pressione tributaria e, quindi, inibita la possibilità di manovrare i propri tributi che, comunque, restano tributi di finanza derivata in quanto istituiti dal Governo centrale con Legge nazionale, provvedimento procrastinato anche per il 2017.

Proprio le scelte riguardanti l'imposizione immobiliare sono le più interessanti da analizzare anche perché quelle che in termini di gettito risultano più rilevanti. Nel corso dei quattro anni considerati le scelte operate dai comuni di Dicomano e San Godenzo sulle aliquote IMU sono state sostanzialmente identiche. L'aliquota ordinaria per Dicomano e San Godenzo è stata tra il 2014 e il 2016 del 10,6%. Nel 2014 San Godenzo aveva un trattamento di favore per i comodati concessi a figli e genitori con un'aliquota del 7,6% adottata poi l'anno successivo anche da Dicomano. L'aliquota per le prime case di lusso (categorie A1, A8 e A9) è stata per tutto il periodo pari al 3,5% per Dicomano e al 4,5% per San Godenzo. I fabbricati produttivi (Cat. D) hanno avuto una tassazione in entrambi i Comuni del 10,6%.

Quanto visto comporta una rilevante semplificazione nell'ipotesi di una futura fusione dato che l'uniformazione delle aliquote già esiste.

	2014			2015			2016			2017		
	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale A1-A8-A9	D	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale A1-A8-A9	D	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale A1-A8-A9	D	Aliquota ordinaria	Aliquota abitazione principale A1-A8-A9	D
Dicomano	10,6	3,5	10,6	10,6 (7,6 per cat. A non di lusso date in comodato d'uso gratuito a genitori o figli)	3,5	10,6	10,6 (7,6 per cat. A non di lusso date in comodato d'uso gratuito a genitori o figli)	3,5	10,6	10,6 (7,6 per cat. A non di lusso date in comodato d'uso gratuito a genitori o figli)	3,5	10,6
San Godenzo	10,6 (7,6 per immobili imprese commerciali e per arti e professioni)	4,5	10,6	10,6 (7,6 per immobili imprese commerciali e per arti e professioni)	4,5	10,6	10,6 (7,6 per immobili imprese commerciali e per arti e professioni)	4,5	10,6	10,6 (7,6 per immobili imprese commerciali e per arti e professioni)	4,5	10,6

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento delle Finanze - MEF.

Anche per quanto attiene alla TASI, le scelte delle due Amministrazioni oggetto di studio sono state molto simili. Anzitutto vi è stata la medesima volontà di istituire la TASI sugli altri immobili: nel Caso di Dicomano è stata prevista l'aliquota dell'1,0% sui fabbricati rurali strumentali e del 2,5% sugli immobili destinati alla vendita e non locati. Anche San Godenzo ha previsto la medesima tassazione sulla fattispecie degli immobili destinati alla vendita. Le aliquote deliberate per l'abitazione principale nel 2014 sono state pari al 2,5% sia per le abitazioni principali di lusso che per quelle non di lusso per Dicomano. Nel 2015 l'aliquota sulle abitazioni principali non di lusso è scesa al 2%. Non sono state previste detrazioni. Nel 2016 e nel 2017 l'imposizione sulle fattispecie non esenti (l'abitazione principale non di lusso è diventata esente TASI) si è mantenuta la stessa. Nel Comune di San Godenzo l'imposizione sulle abitazioni principali non di lusso nel 2014 e 2015 è stata del 2,5%, mentre quella sulle abitazioni di lusso dell'1,5%, mantenuta ancor oggi.

Tabella

Aliquote TASI anni 2014-2017

Valori per mille

	2014				2015				2016		2017	
	Aliquota ab principale	aliquota ab lusso	altri immobili	Detrazioni	Aliquota ab principale	aliquota ab lusso	altri immobili	Detrazioni	aliquota ab lusso	altri immobili	aliquota ab lusso	altri immobili
Dicomano	2,5	2,5	1,0 (per fabbricati rurali strumentali) 2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti	no	2	2	1,0 (per fabbricati rurali strumentali) 2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti	no	2	1,0 (per fabbricati rurali strumentali) 2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti	2	1,0 (per fabbricati rurali strumentali) 2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti
San Godenzo	2,5	1,5	2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti	no	2,5	1,5	2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti	no	1,5	2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti	1,5	2,5 per immobili destinati alla vendita vuoti o sfitti

Fonte: Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze – MEF.

Un altro importante tributo comunale è senza dubbio l'addizionale comunale all'IRPEF. In questo caso il range di aliquota varia dallo 0% fino allo 0,8% con la possibilità di operare esenzioni e scaglionamenti di aliquota che siano però i medesimi previsti per l'IRPEF.

La scelta del Comune di Dicomano è stata quella di deliberare un'aliquota massima dello 0,5% nel 2012 e di introdurre nel 2013 uno scaglionamento con un'aliquota minima dello 0,64% e massima dello 0,8%. Tale disposizione è stata poi cambiata nel 2014 con un'aliquota unica dello 0,8% e una soglia di esenzione

di 7.500 euro; deliberazione tutt'oggi vigente. Il Comune di San Godenzo, dopo aver avuto anch'esso un'aliquota unica dello 0,5% nel 2012, ha mantenuto a partire dal 2013 e fino ad oggi uno scaglionamento di imposta compreso tra l'aliquota dello 0,6% (minima) e dello 0,8% (massima) con una soglia di esenzione di 9.999 euro.

Tabella

Aliquote addizionale comunale IRPEF anni 2012-2017

Valori per mille

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dicomano	0,5	0,64-0,8 (S)	0,8 (E 7.500)	0,8 (E 7.500)	0,8 (E 7.500)	0,8 (E 7.500)
San Godenzo	0,5	0,6-0,8 (S; E 9.999)				

Legenda: E=soglia di esenzione; S=aliquote a scaglioni (medesimi dell'IRPEF nazionale) con aliquota minima e massima.

Fonte: Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze – MEF.

L'associazionismo comunale è da tempo incentivato da diversi livelli di governo in Italia. Per quanto attiene al livello statale, gli incentivi per le fusioni di comuni sono andati crescendo nel tempo fino ad arrivare alle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2017. In quest'ultimo caso, dall'originario D.M. 10 ottobre 2012 che prevedeva un contributo del 20% delle assegnazioni statali del 2010 per ognuno dei due Comuni si è passati al 50%. Questo ammontare di risorse viene erogato nell'arco di 10 anni.

Anche il livello regionale, non in tutte le Regioni italiane, sono previsti dei contributi: nel caso toscano la L.R. 68/2011 prevede che siano elargiti 250 mila euro all'anno per ogni Comune originario per 5 anni fino ad un massimo di 1 milione complessivo annuo. Recentemente, la suddetta Legge regionale è stata modificata, influenzando anche su quella che è una premialità aggiuntiva dei contributi:

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.

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 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.

Con la Legge di Bilancio 2017 la percentuale dei trasferimenti erariali del 2010 da trasferire è salita al 50%.

A livello toscano, la Legge Regionale n. 68/2011, regola le varie forme di associazionismo comunale, compresa la fusione. In quest'ultimo caso, o nel caso di incorporazione di due o più Comuni, la Regione Toscana al Comune risultante concede *“a decorrere dall'anno solare in cui è prevista l'elezione del nuovo consiglio comunale, un contributo annuale, per cinque anni, pari a euro 250.000 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000”*. La Legge Regionale che sancirà da un punto di vista legislativo la nascita del nuovo Comune potrà stabilire un contributo maggiore del 60% se l'Ente risultante avrà più di 15.000 abitanti o del 30% se il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione avrà una popolazione superiore a 10.000 abitanti, ovvero la fusione o l'incorporazione sarà avvenuta coinvolgendo almeno tre Comuni e, in entrambi i casi almeno uno dei Comuni originari fosse obbligato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

In caso di fusione tra i due Comuni oggetto di studio, infatti, giungerebbero alla nuova municipalità 11.021.725 euro in dieci anni, 8,5 derivanti dallo Stato e 2,5 dalla Regione Toscana. In termini pro capite si nota come globalmente, considerando i cittadini dell'eventuale Comune Unico, si giunga a 1.649 euro pro capite. Nei primi cinque anni con entrambe le fonti di contributo sarebbero disponibili per il Comune 6,7 milioni di euro, mentre negli ultimi cinque anni con solo la parte statale sarebbero 4,3 milioni di euro.

Vi sono inoltre altri benefici per i Comuni che si fondono e che derivano 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% 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

Contributi fusione 2017

	D. Min. 10/10/2012 e Legge Stabilità 2017 (50% trasferimenti erariali del 2010 per 10 anni max 2 milioni a comune risultante da fusione)	L.R. 68/2011 (250.000 euro all'anno per Comune per 5 anni max 1 milione)	Premialità regionale	Totale
Dicomano	6.190.495			
San Godenzo	2.331.229			
Contributo totale in dieci anni Comune unico	8.521.725	2.500.000	0	11.021.725
Contributi totali pro capite	1.275	374		1.649
<i>Contributo annuale Comune unico primi 5 anni</i>				6.760.862
<i>Contributo annuale Comune unico ultimi 5 anni</i>				4.260.862

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

Argomenti di riflessione di un processo di fusione

Viviamo in un contesto economico sociale e relazionale profondamente diverso da quello di qualche decennio fa. Il miglioramento delle infrastrutture legate ai trasporti e alle telecomunicazioni, nonché lo sviluppo economico e occupazionale di alcune zone, hanno coadiuvato la riduzione delle distanze e la possibilità di entrare in relazione con territori sempre più distanti da quello di origine. Ad oggi, vivere in un luogo, lavorare in un altro e muoversi in un determinato territorio per esaurire un certo numero di bisogni risulta pressoché normale e caratterizzante la nostra epoca. Questa condizione è molto diversa rispetto a quella che la popolazione viveva nella prima parte del novecento e comunque prima che l'Italia vivesse la sua stagione di grande crescita economica ormai ribattezzata "boom economico". Era molto comune vivere e lavorare nello stesso luogo di residenza, fare brevi spostamenti spesso a piedi e non utilizzando mezzi di trasporto quali l'automobile o il treno, anche perché le infrastrutture erano poche o inesistenti. In quel momento la dimensione comunale, così come identificata dai confini giurisdizionali, continuava ancora a esprimere le effettive caratteristiche e necessità sia del territorio, che degli abitanti in esso residenti.

Oggi i confini che delimitano la vita delle popolazioni sono sempre più distanti da quelli giurisdizionali. Questi nuovi “ambiti” sono la risultante degli interessi e degli spostamenti che le persone hanno ed effettuano quotidianamente. Sono perciò le popolazioni stesse che con il loro agire tracciano nuovi confini, spesso ben più rispettosi delle relazioni economico-sociali e funzionali di quelli degli attuali Comuni. In letteratura questi ambiti sono chiamati “Sistemi urbani giornalieri” e racchiudono al loro interno il territorio dove una certa popolazione residente riesce ad esaurire i propri bisogni, siano essi correlati al lavoro, allo studio, al tempo libero, a particolari prestazioni di servizi ecc.

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

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

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

Nel lavoro si è più volte accennato a quella che è stata la dinamica della finanza comunale nell’ultimo decennio. Ciò che si può con certezza affermare è che i Comuni hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica con oltre 9 miliardi, i quali diventano oltre 11 se contiamo l’operare del Patto di Stabilità Interno. A questo deve aggiungersi la progressiva diminuzione nell’autonomia amministrativa e finanziaria comunale che è culminata con il blocco delle aliquote tributarie imposto nel 2016 dal Governo. Risulta facile comprendere come sia sempre più necessario acquisire una dimensionalità tale da poter sopportare finanziariamente e dal punto di vista dell’erogazione dei servizi i mutamenti, in senso negativo, che le recenti normative hanno imposto.

Nel caso dei Comuni di piccola taglia demografica 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.

Se, ad oggi, si definisce normativamente un limite minimo per la gestione dei servizi a 5.000 abitanti (con alcune eccezioni), al di sotto del quale diventa obbligatoria la gestione associata con un altro Ente, quello che è lecito aspettarsi è che nel prossimo futuro anche questa soglia dimensionale non sarà sufficiente a garantire beni e servizi alla popolazione. Come appena detto la ricerca delle economie di scala o delle efficienze non deve essere prerogativa solo dei Comuni di piccole dimensioni, ma deve riguardare un discorso più ampio che inglobi anche Comuni con dimensioni superiori. Senza accennare a dimensioni troppo grandi che, come affermato, detengono problematiche nella gestione dei servizi a causa della numerosità della popolazione da servire, è lungimirante operare delle considerazioni di aggregazione comunale anche se non obbligati con la finalità di apportare miglioramenti ai servizi offerti alla cittadinanza e, allo stesso tempo, una sostenibilità finanziaria di medio lungo periodo che permetta al Comune di operare senza che un nuovo provvedimento normativo metta in crisi la propria azione amministrativa.

In conclusione, non esiste una dimensione ottimale per l'Ente, ma esiste una dimensione che permetta di sfruttare le economie di scala nella produzione di beni e servizi e permetta di efficientare l'opera del Comune sul territorio, renderla sostenibile nel tempo e liberando risorse dai risparmi ottenuti utili per essere reimpiegate in beni e servizi.

Risulta preminente, a conclusione della prima parte dello studio, analizzare gli effetti potenzialmente positivi o meno positivi che potrebbero derivare dal processo di fusione. Alcune considerazioni generali sono già state fatte. In questo paragrafo si cercherà di porre in luce le questioni maggiormente amministrative e di gestione del territorio e dei rapporti con le popolazioni e gli agenti economici.

Un primo aspetto 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 come minimo una riduzione dell'incidenza delle spese di funzionamento pro capite: ciò permetterebbe di liberare risorse per il miglioramento dei servizi. Questa affermazione può essere allargata anche ai servizi offerti dall'Ente. Secondo il principio del decentramento che vuole la produzione di beni e servizi centralizzata e l'erogazione degli stessi il più decentrata possibile, la fusione va nella direzione di ricercare quelle economie di scala che possano far scendere il costo unitario del servizio, mantenendo la sua fruizione nel punto più vicino possibile al cittadino. Le scelte amministrative possono essere molteplici nell'utilizzo dei risparmi: mantenere il medesimo livello ad un costo più basso o, a parità di costo, aumentare la quantità o la qualità del servizio. Internamente all'Ente molte sono le possibilità di risparmio che possono essere non colte dall'esterno come la migliore organizzazione degli uffici, l'omogeneizzazione dei programmi software e quindi un solo gestore e meno licenze da pagare, l'ottimizzazione degli affitti passivi degli immobili comunali, la gestione dei noleggi delle attrezzature o degli automezzi ecc. ecc.

Altro elemento 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.

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. Questo assume ancor più valore in virtù del fatto che logisticamente l'eventuale Comune unico diventerebbe non solo il polo della Val di Chiana senese ma, insieme a Cortona il Comune più popoloso di tutta la Val di Chiana (aretina, senese e perugina) e per la sempre meno incisività e presenza delle province sul territorio.

Un ulteriore aspetto di particolare importanza è quello della vicinanza alla nuova popolazione di riferimento e della rappresentanza della stessa. Una questione che spesso emerge tra i cittadini coinvolti in un processo di fusione è che un Ente più grande si allontani dai bisogni dei cittadini e dalla loro rappresentanza. Vi sono delle pratiche amministrative che limitano queste preoccupazioni. Anzitutto, come detto, i presidi del nuovo Comune devono rimanere vicini al cittadino e, per quanto possibile, potenziati. Il cittadino avrà la possibilità di interfacciarsi indistintamente su tutto il territorio nei vari edifici comunali che prima erano dei vecchi Comuni. Per quanto attiene al nuovo assetto del territorio, lo sforzo è quello di considerarlo come un tutt'uno e policentrico, non più con due poli indistinti ma con più località che sono parte di un unico Comune. Questa concezione è propria della Toscana in quanto il retaggio medioevale ha da sempre connotato la presenza di un *castrum* centrale, o comunque di un insediamento principale un certo territorio. Tuttavia vi sono esempi come quello di Vernio dove non esiste il centro abitato di Vernio, ma esistono una serie di centri che compongono quella che era la Contea di Vernio e che oggi è Comune. Altro esempio è Bagno a Ripoli dove un polo che non è quello centrale di Bagno a Ripoli, ovvero Gràssina, detiene una popolazione maggiore.

Per quanto riguarda la rappresentatività della popolazione, la normativa nazionale e regionale prevede l'istituzione dei Municipi, ovvero degli organi di rappresentanza che hanno il compito di garantire massima rappresentanza a tutte le zone del territorio. La creazione di questo organo è facoltativa ed è ampiamente configurabile attraverso lo Statuto del nuovo Comune. Può essere un consesso di persone elette o rappresentanti di determinate zone eletti dal Consiglio comunale e che può avere la

discrezionalità che la nuova Amministrazione vorrà dargli. Questo strumento viene usato soprattutto quando le differenze dimensionali tra i Comuni che vanno a fondersi sono ampie ed esiste il rischio concreto che ai fini elettivi non possa venir eletto nessun rappresentante del Comune più piccolo nel nuovo Consiglio comunale. In altri casi ha funzione consultiva, in altri di gruppo di pressione ecc. Strettamente connessa alla rappresentanza vi è l'identità culturale e storica dei luoghi. Tale patrimonio non deve essere perso ma incentivato e trasmesso il più possibile. Ciò che la fusione dovrebbe porsi come obiettivo principale dovrebbe essere la creazione di servizi di qualità e sostenibili e di un supporto e servizio alla cittadinanza costante. Non ha la finalità di creare "nuovi cittadini", la storia non si cancella e deve essere valorizzata come memento per le generazioni future.

Vi deve essere poi, particolare attenzione alla creazione di un processo di fusione che non sia a "freddo". Vi possono essere, infatti, tutta una serie di passaggi e di costi connaturati alle fasi iniziali del processo di fusione. 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 di istituire il nuovo Comune deve essere intrapreso un processo di convergenza e di uniformazione che porti questa fase di transizione a essere la più corta e limitata possibile. Vi deve perciò essere un lasso di tempo congruo per "preparare" i due Comuni alla fusione e cercare già, di trovare ottimizzazioni tra le due Amministrazioni. In questo il far parte di un'Unione di Comuni favorisce il processo per la presenza di funzioni che già sono state associate. La fusione può rappresentare uno step successivo per riuscire autonomamente a gestire alcuni servizi che da soli o senza l'Unione sarebbe difficile fare ma con la possibilità di mantenere il tutto sul proprio territorio. 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.

Infine le possibilità concesse dai contributi nazionali e regionali devono essere bene spese con un'ottica di investimento e lungimiranza, anche perché limitati nel tempo. Le esperienze di fusioni passate ci dice che l'utilizzo di risorse per esigenze correnti o di non istituzione di alcuni tributi (vedi la TASI a Scarperia e San Piero) hanno portato a problematiche nella sostenibilità delle entrate e di un certo livello di welfare che, senza i contributi, non è possibile sopportare. L'utilizzo in impieghi che creino un moltiplicatore sul territorio o che permettano di realizzare opere altrimenti impossibili e, non ultimo, la possibilità di utilizzare i contributi per velocizzare l'implementazione del nuovo Comune appaiono come le soluzioni migliori per la spesa dei contributi.

Dal lato delle imprese devono essere considerate alcune evenienze a seguito di una fusione comunale che possono incidere sulla ordinaria gestione dell'azienda. Molti degli adempimenti post-fusione devono essere portati a termine dal Comune fuso o da altri Enti. Ad esempio il cambio del codice catastale deve essere variato da Agenzia delle Entrate su richiesta del Comune; per quanto riguarda la nuova toponomastica non si prevedono modifiche se non aggiungendo il nome del vecchio Comune; il codice avviamento postale rimane lo stesso a meno di cambiamenti futuri da parte di Poste Italiane S.p.A.; la patente e la carta di circolazione non cambiano ma vanno integrate da una notifica a cura del

Comune che dovrà essere esibita insieme; sarà il Comune poi a prevedere le rettifiche alle utenze con i gestori, mentre sarà compito rispettivamente dell'ACI (Automobil Club Italia) e delle Camere di Commercio pensare alle modifiche nell'iscrizione al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e al Registro imprese (trattato come cambio indirizzo e non come cambio di localizzazione). Tutti i nuovi documenti (comprese le carte d'identità per i cittadini) saranno emesse alla loro scadenza dal nuovo Comune.

Ovviamente potranno esserci dei costi a carico delle imprese come il cambio del packaging o la modifica dei professionisti per quanto riguarda gli albi professionali a cui sono iscritti.