



DIREZIONE CENTRALE FUNZIONE PUBBLICA, AUTONOMIE LOCALI E COORDINAMENTO DELLE RIFORME

SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI E LOCALI, POLIZIA LOCALE E SICUREZZA

**PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE
(ART. 4 LR 12 DICEMBRE 2014, N. 26)**

PROPOSTA PRELIMINARE

INDICE

1. PREMESSA

2. ASPETTI STORICI E SOCIO ECONOMICI

2.1 COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE PER PRINCIPALI FUNZIONI DI SPESA E TIPOLOGIA DI COMUNE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

2.2 COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE PRO CAPITE PER PRINCIPALI FUNZIONI DI SPESA

2.3 L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI

2.4 IL PERCORSO DELL'ASSOCIAZIONISMO TRA COMUNI: VERSO LE UNIONI

2.4.1 L'ASSOCIAZIONISMO NEL PERIODO 1998-2005

2.4.2 DALLA LEGGE REGIONALE 1/2006 ALLA LEGGE REGIONALE 26/2014

3. OBIETTIVI STRATEGICI DEL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE

4. LE SCELTE DI PIANO

ALLEGATO A: "ANALISI SOCIO-ECONOMICA PER LO SVILUPPO DI PROGETTI DI RIORGANIZZAZIONE SOVRACOMUNALE"

ALLEGATO B: ODG N. 1 (COLLEGATO AL DDL 68)

1. PREMESSA

La legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 "Riordino del Sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative" ridisegna, all'interno del complessivo quadro di riforme legislative attualmente in corso, il panorama degli enti locali territoriali della Regione definendo nuovamente le funzioni e le competenze agli stessi assegnate.

Si tratta di una delle più importanti riforme istituzionali, in linea con quanto avviene nel contesto nazionale, che merita di essere colta come un'occasione storica per rinnovare la governance territoriale da apprezzare, quindi, non solo in relazione alla riduzione della spesa pubblica, ma soprattutto in relazione all'innovazione istituzionale, al miglioramento dei servizi ai cittadini e al rilancio dello sviluppo di territori che si sono nel frattempo profondamente trasformati.

Come richiesto dal Programma di governo, tale riforma, avviata con la presentazione al Parlamento di una legge voto (PLN 1)¹ volta al superamento delle Province nello statuto regionale, realizza un nuovo sistema istituzionale regionale fondato su due pilastri fondamentali: la Regione e il Comune.

La costituzione di aggregazioni di Comuni, denominate **Unioni territoriali intercomunali** (d'ora in Unioni), è finalizzata a garantire una maggiore efficienza nella gestione dei servizi ed una proficua e costante condivisione di uffici e risorse da parte dei Comuni che diventano i protagonisti della nuova scena istituzionale.

Il nuovo assetto del territorio regionale previsto dalla presente **proposta di Piano di riordino territoriale**, ex art. 4 della Lr 26/2014, è lo strumento con cui l'Amministrazione regionale determina i confini delle nuove Unioni territoriali intercomunali.

L'adesione alle Unioni è obbligatoria per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane (art. 6, comma 1). Per i Comuni con popolazione superiore la partecipazione è, invece, facoltativa, ma la non adesione comporta una riduzione del 30 % delle risorse destinate annualmente dalla Regione al finanziamento del loro bilancio (art. 42, comma 4).

Altro paletto fondamentale della riforma è costituito dal **Programma annuale delle fusioni di Comuni**, disciplinato dall'articolo 8 della Lr 26/2014. Con tale strumento² la Giunta regionale si fa promotrice della fusione di quei Comuni le cui caratteristiche, in relazione alla dimensione territoriale, all'entità demografica e all'assetto organizzativo e finanziario, presentano difficoltà nel garantire un adeguato sviluppo socio-economico e culturale del loro territorio.

La cadenza annuale del **Programma** è preordinata, attraverso tappe successive e con la necessaria gradualità, al coinvolgimento delle Comunità locali suscettibili di intraprendere costruttivamente il percorso verso la fusione per raggiungere l'obiettivo della razionalizzazione del numero di Comuni piccoli e piccolissimi.

¹ Il 6 febbraio 2014 la proposta di legge nazionale 1 è stata presentata per l'esame alla Camera dei deputati (n. 2060) e al Senato della Repubblica (n. 1289).

² Si rappresenta, infatti, che l'articolo 17 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5, include, infatti, tra i soggetti legittimati a promuovere l'iniziativa per la fusione di Comuni la Giunta regionale, la quale, al pari degli altri titolari dell'iniziativa legislativa, può presentare un disegno di legge avente ad oggetto la fusione di due o più Comuni, che deve poi essere sottoposto a consultazione popolare.

Nella individuazione dei Comuni da includere nel **Programma annuale delle fusioni**, si dovranno tenere in debito conto gli elementi storici, economici, sociali e linguistici in adesione alle sensibilità locali per sfruttare produttivamente l'humus comune idoneo a sviluppare una feconda integrazione.

Assume a tale riguardo particolare rilievo il rispetto che dovrà essere garantito, ai sensi dell'articolo 58 della Lr 26/2014, alle prerogative riconosciute alle minoranze linguistiche dalla legislazione nazionale e regionale, dalle convenzioni internazionali e dai trattati sottoscritti dal Governo italiano.

La Lr 26/2014, inoltre, attraverso l'istituzione delle Assemblee di comunità linguistica di cui all'articolo 21, valorizza e salvaguarda la coesione territoriale, sociale ed economica delle comunità linguistiche friulana, slovena e tedesca presenti sul territorio regionale.

2. ASPETTI STORICI E SOCIO ECONOMICI

Il presente Piano trae le proprie premesse in relazione agli elementi storici e socio economici di cui all'“Analisi socio-economica per lo sviluppo di progetti di riorganizzazione sovracomunale” (d'ora in avanti Analisi) predisposta dal Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica della Direzione Generale, in collaborazione con il Servizio finanza locale, e dai documenti in esso richiamati.

Il summenzionato documento costituisce parte integrante e sostanziale del Piano di riordino territoriale (allegato A).

Con riferimento agli ultimi due censimenti, le variazioni demografiche dei Comuni del Friuli Venezia Giulia suddivisi per fasce sono riassunti nella Tavola 1.

Tavola 1 Popolazione e numero di Comuni del FVG per dimensione demografica dei comuni. Anni 2001-2011

	CLASSIFICAZIONE	2001		2011		Variazione % abitanti 2001/11
		Comuni	Abitanti	Comuni	Abitanti	
DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI (*)	Fino a 1.000	46	26.663	47	27.722	4,0
	1.001 – 3.000	89	175.394	84	166.403	-5,1
	3.001 – 5.000	27	106.739	24	90.470	-15,2
	5.001 – 10.000	35	240.945	40	275.290	14,3
	Oltre 10.000	22	634.023	23	659.100	4,0
TOTALE		219	1.183.764	218	1.218.985	3,0

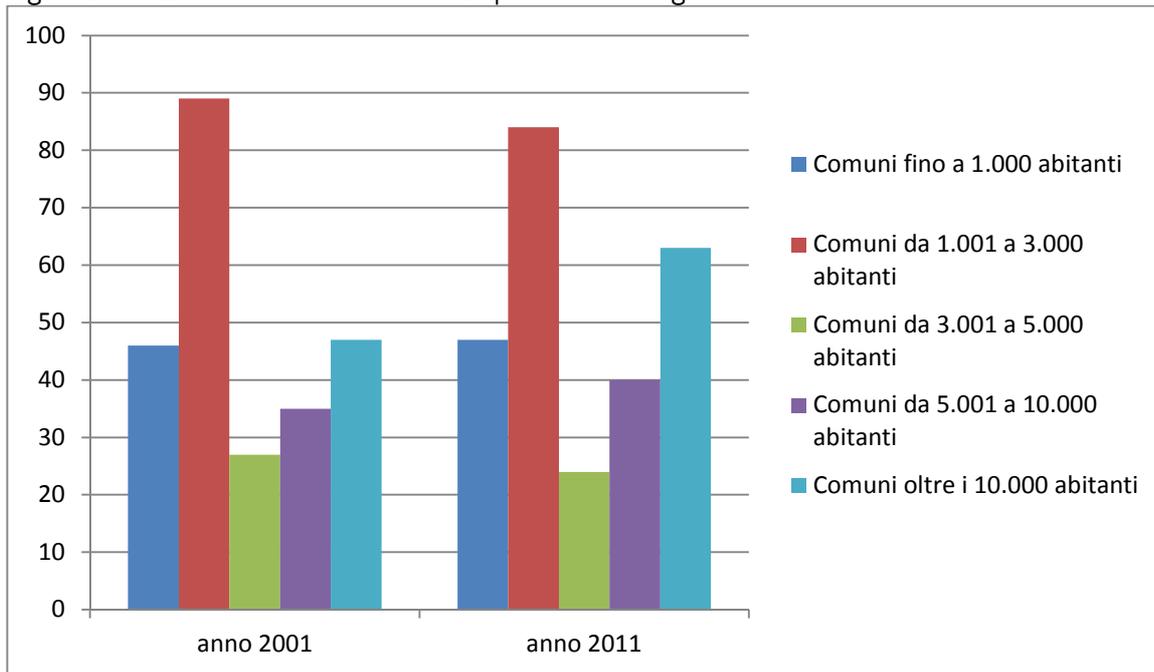
Nota: (*) I comuni sono stati considerati secondo la classe dimensionale all'epoca dei rispettivi censimenti.

Fonte: Istat, Censimento generale della popolazione (2001 e 2011)

La dinamica risultante dal confronto dei dati relativi agli ultimi due censimenti (Tavola 1) vede una diminuzione del numero di Comuni con ampiezza demografica medio-bassa (1.001-5.000 abitanti), che hanno subito una rilevante riduzione del numero di abitanti, mentre hanno visto aumentare i loro abitanti i Comuni fino a 1.000 abitanti (+4,0%), i Comuni tra i 5.001-10.000 abitanti (+14,3%) ed i Comuni oltre i 10.000 abitanti.

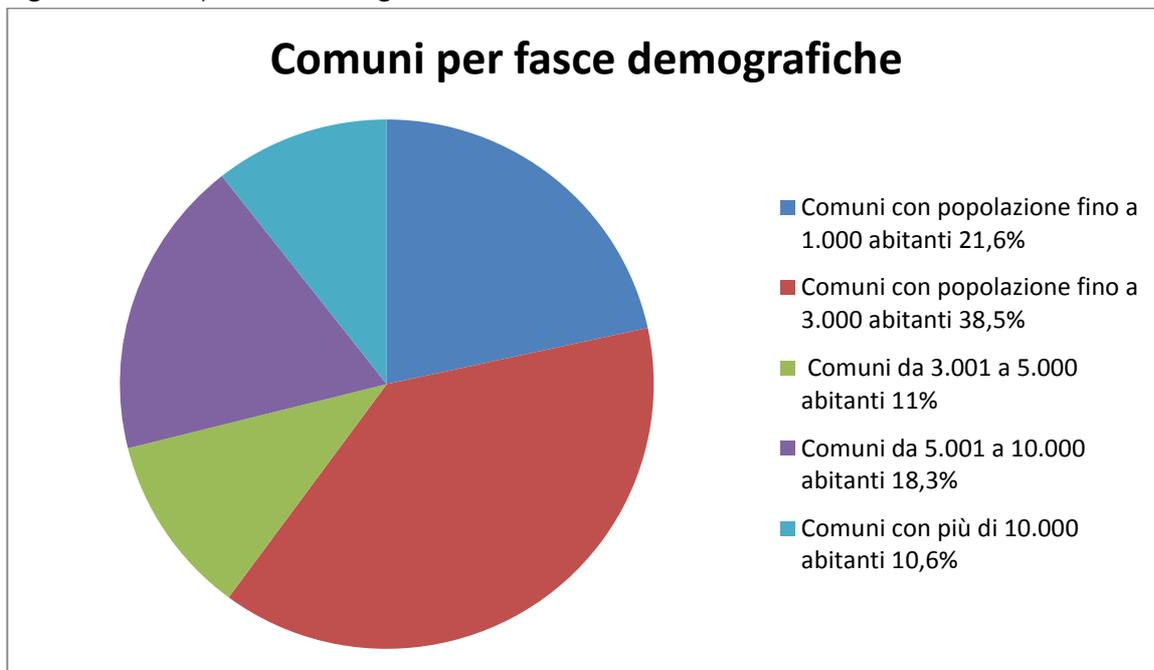
Le variazioni del numero dei Comuni in relazione alle classi demografiche sono riassunte nella Figura 1.

Figura 1 Variazioni del numero dei Comuni per fasce demografiche



La Figura 2 mostra l'assetto dei Comuni del Friuli Venezia Giulia, quale risulta dall'ultimo censimento, ed evidenzia che quasi i due terzi dei Comuni della Regione hanno una popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

Figura 2 Comuni per fasce demografiche



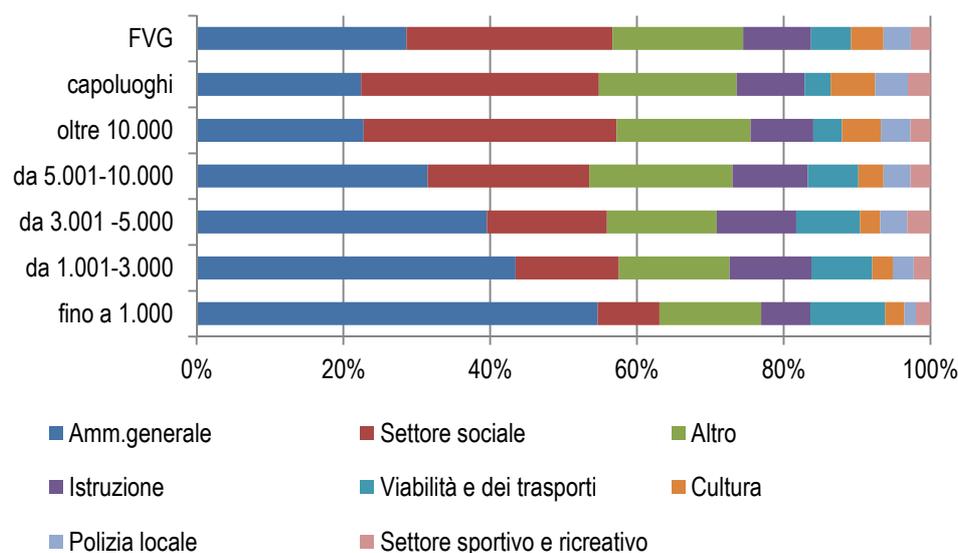
2.1. COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE PER PRINCIPALI FUNZIONI DI SPESA E TIPOLOGIA DI COMUNI DEL FVG

L'Analisi evidenzia, in particolare, come la frammentazione territoriale, le dinamiche della popolazione e delle attività produttive e la distribuzione della ricchezza incidano profondamente sull'assetto e sulla spesa delle amministrazioni comunali. Tra i fattori che maggiormente condizionano l'esercizio delle attività di programmazione ed erogazione dei servizi pubblici locali vi è la "taglia" demografica: enti territoriali piccoli non riescono a sfruttare le economie di scala e di scopo³ nella produzione dei servizi alla popolazione se non a fronte di costi molto elevati.

Nel rivedere l'assetto territoriale dell'organizzazione degli enti locali, particolare attenzione deve essere posta sulla dinamica della spesa corrente, maggiormente suscettibile di essere razionalizzata preservando nel contempo la qualità dei servizi.

Come evidenzia la Figura 3, quasi un terzo (28,6%) della spesa corrente complessiva dei Comuni del FVG è destinata a funzioni di tipo strumentale all'erogazione dei servizi: le spese generali di amministrazione, di gestione e di controllo⁴.

Figura 3 Composizione della spesa corrente per principali funzioni di spesa e tipologia di Comuni del FVG (valori %). Media 2011-2012



Fonte: Certificati di Conto di Bilancio

³ Assenza di una soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche da cui deriva la difficoltà a sviluppare le economie di varietà (scope economies).

⁴ Le funzioni elencate fanno riferimento alle seguenti voci dei Certificati di Conto di Bilancio: 4-005 Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; 4-007 Organi istituzionali, partecipazione e decentramento (di cui della voce 4-005); 4-045 Funzioni di polizia locale; 4-110 Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 4-055 Funzioni di istruzione pubblica; 4-150 Funzioni nel settore sociale; 4-080 Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali; 4-090 Funzioni nel settore sportivo e ricreativo; 4-188: Totale spesa corrente.

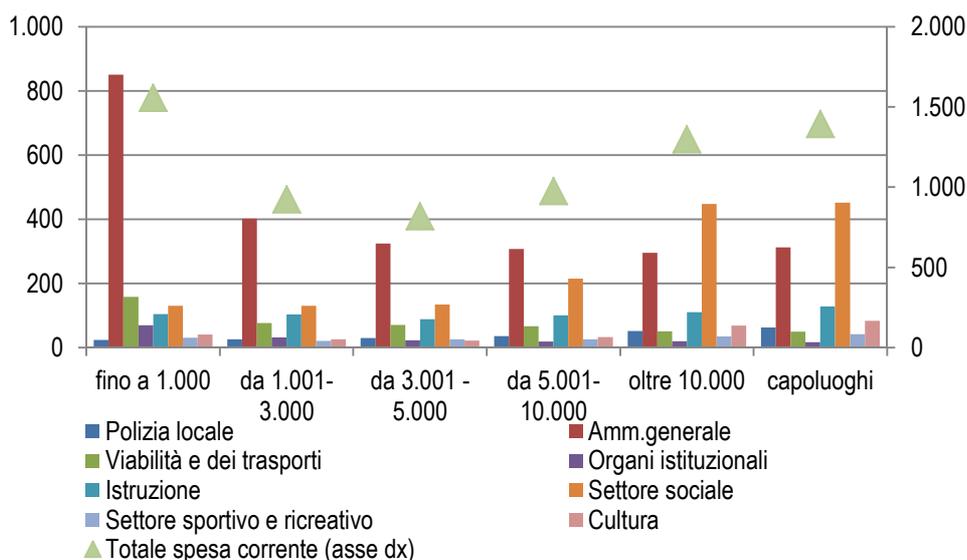
2.2 COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE PER PRINCIPALI FUNZIONI DI SPESA E TIPOLOGIA DI COMUNI

La distribuzione della spesa pro capite totale e per principali funzioni di spesa corrente evidenzia una elevata disomogeneità per classe demografica dei Comuni: infatti, quelli più piccoli (fino a 1.000 abitanti) registrano, in genere, una spesa pro capite più elevata della media regionale (1.556 euro contro 1.144 euro nella media 2011-12) ma tale differenza è dovuta essenzialmente agli alti costi di funzionamento dell'ente: si osserva, a conferma di un tanto, che la spesa pro capite per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (54,7% della spesa corrente complessiva degli enti di questa classe) è pari a 850 euro, laddove il valore medio regionale si attesta a 327 euro.

Un valore superiore a quello dei Comuni più grandi si registra anche nel campo della viabilità e dei trasporti: qui la spesa media pro capite è pari a 158 euro, a fronte di un valore medio regionale pari a 62 euro.

Per le altre funzioni, invece, la spesa pro capite risulta inferiore a quella degli altri Comuni: stante l'elevato onere delle funzioni strumentali e di manutenzione territoriale, questi Comuni dedicano minori risorse ad altri servizi, in particolare in ambito sociale e ricreativo.

Figura 3 Spesa corrente pro capite per principali funzioni di spesa dei Comuni del FVG (valori in euro correnti). Media 2011-2012



Fonte: Certificati di Conto di Bilancio

Di particolare rilievo ai fini del presente Piano è l'osservare come, all'aumentare della dimensione demografica dei Comuni diminuisca la spesa pro capite per le funzioni di amministrazione, a prova delle realizzazioni di economie di scala in ambito gestionale.

Ciò vale per tutti i Comuni ad esclusione dei capoluoghi, per i quali, invece, la maggior incidenza della spesa è attribuibile alla maggiore complessità delle funzioni svolte.

Come dimostrato da altri studi di finanza locale⁵, richiamati nell'Analisi, esaminando costi e benefici in funzione della dimensione demografica dei Comuni, i centri maggiori, quali gli attuali capoluoghi di provincia, sostengono costi non totalmente riferibili ai residenti perché hanno, di solito, una popolazione

⁵ "Finanziamento e spesa dei comuni italiani – Alla ricerca dell'efficienza" di Confindustria Bergamo

diurna superiore a quella notturna e sopportano costi, che andrebbero in parte spalmati su tutti gli enti locali della loro provincia o del loro bacino d'attrazione (trasporti, sanità, servizi pubblici ecc.). I costi comprendono le entrate aumentate delle spese di gestione e funzionamento.

Tale considerazione deve avere particolare rilievo nella perimetrazione delle Unioni, in quanto definite sulla base delle polarità riconosciute sul territorio.

2.3 L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI

L'Analisi evidenzia che la misura di quanto il comune è in grado di fare fronte autonomamente (grazie a tasse, entrate dai servizi comunali, ricavi dallo sfruttamento del patrimonio e dalle aziende partecipate, etc.) alle proprie necessità senza ricorrere ai trasferimenti dello stato, della regione e altri enti pubblici è sintetizzata dall'indicatore di autonomia finanziaria⁶. Anche in questo caso, come per l'analisi della spesa, si registra una relazione inversamente proporzionale tra il grado di autonomia dei Comuni e la loro dimensione demografica: per gli enti fino ai 1.000 abitanti, infatti, l'indicatore è pari a 35,7% a fronte di un valore medio regionale pari al 47,6%. L'indicatore raggiunge il suo valore massimo nei Comuni tra i 5-10mila abitanti (57,2%); i Comuni capoluogo si attestano al 52,8%. Un andamento del tutto simile si rileva anche per l'indicatore di autonomia tributaria seppur, ovviamente, con valori notevolmente più bassi. Anche in questo caso i Comuni più piccoli finanziano in misura minore le proprie spese con entrate proprie (17,2%) ed il grado di autonomia più elevato si registra nei Comuni tra i 5 e i 10mila abitanti.

A fronte di quanto sopra descritto, la ricerca e la sperimentazione delle possibili sinergie tra i Comuni, in particolare di quelli di minore dimensione demografica, hanno già costituito (anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione) un percorso necessario per porre tali enti nelle condizioni di disporre di un'organizzazione idonea a consentire un migliore governo del territorio e consentire l'uniformità nell'erogazione dei servizi alle Comunità rappresentate, pur nella tutela delle identità locali.

2.4 IL PERCORSO DELL'ASSOCIAZIONISMO TRA COMUNI: VERSO LE UNIONI

2.4.1 L'ASSOCIAZIONISMO NEL PERIODO 1998-2005

La scelta del legislatore regionale, dal 1998 al 2005, in considerazione della spiccata tradizione autonomista delle amministrazioni comunali presenti sul territorio, è stata quella di sostenere gli enti di minore dimensione demografica e, più in generale, l'associazionismo fra Amministrazioni, incentivando la stipulazione di convenzioni, e la costituzione di Unioni di Comuni, non necessariamente vincolando alla successiva scelta per la fusione.

L'istituto dell'unione, dopo l'iniziale adesione registrata nell'anno 2000 con la costituzione, almeno formale, di ben diciotto unioni (soprattutto tra Comuni montani), non ha trovato compiuta realizzazione.

La mancata applicazione della sanzione prevista dalla normativa regionale nel caso di scioglimento anticipato rispetto alla previsione statutaria, come pure per l'ipotesi del recesso unilaterale, consistente nella decurtazione, in diversa misura percentuale, dei trasferimenti ordinari dei Comuni, ha favorito nel 2004 "l'estinzione" delle unioni scarsamente operative.

⁶ Rapporto tra le entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) e le entrate correnti. L'indicatore varia tra 0 e 100 (massima autonomia dell'ente).

La scelta politica del legislatore è stata, quindi, in questo settore, di sistemare al meglio le situazioni pregresse, così da poter poi elaborare e legiferare una disciplina nuova e riformatrice in materia non solo di unioni, ma di associazionismo fra enti locali, alla luce delle esperienze maturate nel Friuli Venezia Giulia come pure in altre regioni del centro Italia (in particolare in Emilia Romagna e in Toscana) e delle nuove competenze attribuite agli enti locali con la devolution.

2.4.2 LA LEGGE REGIONALE 1/2006

Successivamente, la legge regionale 1/2006, recante “Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia”, ha disciplinato, in particolare ai Capi V e VI del Titolo II, l’esercizio coordinato di funzioni e gestione associata di servizi tra enti locali e lo sviluppo delle forme associative.

Grazie a tale legge si sono delineati i punti nevralgici nel nuovo sistema Regione –Autonomie locali, intervenendo non solo a fissare i principi fondamentali, ma soprattutto a valorizzare l’autonomia normativa degli enti locali, l’esercizio coordinato delle funzioni in forma associata, il Consiglio delle Autonomie locali e l’autonomia finanziaria.

Un elemento centrale di tale riforma è stato certamente la valorizzazione delle forme associative, che rappresentano uno degli istituti fondamentali per la modernizzazione dell’amministrazione pubblica; esse sono uno strumento che permette di operare con efficienza e competitività maggiori rispetto al passato.

Il perno del sistema della lr 1/2006 era costituito dalle Associazioni intercomunali, forma innovativa, priva di personalità giuridica, costituita in forma volontaria tra Comuni contermini, diretta a realizzare la massima integrazione possibile tra gli stessi enti. La legge, nel prevedere la possibilità di far parte di una sola Associazione intercomunale, mirava alla creazione di una rete associativa su tutto il territorio della Regione.

Circa gli altri elementi caratterizzanti l’istituto, e che lo differenziavano dalle altre forme di collaborazione, va rilevato come la costituzione delle Associazioni intercomunali presupponesse che i Comuni interessati fossero situati in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socioeconomico.

Tali Associazioni avrebbero dovuto, necessariamente, essere dotate di uffici Comuni, a differenza delle convenzioni per le quali tale requisito è facoltativo, e prevedevano una durata non inferiore a sei anni.

La loro disciplina era caratterizzata da una semplificazione delle procedure di costituzione e di funzionamento. Infatti, spettava ai Consigli comunali la sola adozione della convenzione quadro, mentre era di competenza delle Giunte comunali approvare tutte le convenzioni attuative.

Per quanto riguarda le Unioni di Comuni (articolo 23) i principali elementi di novità atenevano all’obbligo della contiguità territoriale (prima solo tendenzialmente richiesta dalla legge regionale 25/1999); alla necessità di una previsione di durata minima non inferiore a sei anni; all’indicazione delle funzioni da svolgere (da individuarsi tra quelle elencate al comma 1 dell’articolo 23).

Il Capo VI del Titolo II della lr 1/2006, ora abrogato, era dedicato alla disciplina dello sviluppo delle forme associative, con la previsione di un nuovo sistema strategico di incentivazione delle forme associative, mirante ad assicurarne un efficace sviluppo.

A distanza di otto anni dalla riforma recata dalla lr 1/2006 si è constatato uno scarso sviluppo delle forme associative, ben al di sotto delle aspettative del legislatore.

Tale fattore, unitamente alla contingente crisi economica che ha visto una contrazione delle risorse a disposizione degli enti locali, sia pure in misura inferiore rispetto al resto del territorio nazionale, ha comportato, specie per i Comuni di minori dimensioni, gravi ripercussioni sulla qualità ed il livello dei servizi e delle prestazioni ai cittadini, rendendo di fatto indispensabile un ripensamento dell'associazionismo locale, sfociato nella legge regionale 26/2014.

La legge regionale 26/2014 abbandona l'impostazione dell'associazionismo tra Comuni su base volontaria, delineato dalla lr 1/2006 e affida alla Regione la regia dell'associazionismo locale mediante la predisposizione del **Piano di riordino territoriale** e la partecipazione attiva ai processi di fusione tra Comuni mediante la predisposizione del **programma annuale delle fusioni**.

3. OBIETTIVI STRATEGICI DEL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE

Gli obiettivi del Piano di riordino territoriale sono finalizzati a garantire la piena attuazione dei criteri fissati dal legislatore regionale, bilanciandoli con gli interessi pubblici evidenziati dai territori.

L'articolo 4 della legge prevede che la Giunta regionale adotti una proposta di Piano di riordino territoriale formulata nel rispetto dei criteri ivi delineati che costituiscono i fondamenti per l'ottimale suddivisione del territorio regionale in forme aggregative adeguate in grado di soddisfare le esigenze dei territori e di consentire ottimali livelli essenziali di prestazioni alla collettività mediante la razionalizzazione della spesa pubblica e dell'utilizzo delle risorse umane e materiali.

Oltre ai predetti criteri, nella predisposizione dell'odierna proposta di Piano si è assunto come rilevante indirizzo politico quello espresso dall'Ordine del giorno 1 (collegato al ddl 68), con cui il Consiglio regionale ha impegnato la Giunta regionale *"ad adottare una proposta di Piano di riordino territoriale che, oltre al rispetto dei criteri generali esplicitamente previsti in norma, valorizzi, fatte salve motivate eccezioni, la consolidata esperienza degli Ambiti socio assistenziali."* (allegato B).

Tale indirizzo politico è stato ritenuto fondamentale in considerazione del sistema di relazioni interistituzionali sperimentate dai Comuni da oltre vent'anni attraverso gli Ambiti socio assistenziali.

In relazione a quanto sopra espresso, i punti cardine posti alla base della **proposta di Piano** per l'articolazione delle Unioni sono:

- a) la contiguità territoriale dei Comuni ricompresi in ciascuna Unione territoriale intercomunale;
- b) il rispetto del limite demografico minimo di ciascuna Unione, fissato in 40.000 abitanti o 30.000 abitanti se l'Unione comprenda Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane;
- c) l'omogeneità, complementarietà e integrazione delle caratteristiche geografiche, demografiche, di mobilità, ambientali, economiche, sociali, culturali e infrastrutturali;
- d) la compatibilità con il territorio della Aziende per l'assistenza sanitaria;
- e) l'integrazione istituzionale rappresentata anche da precedenti forme associative o convenzioni.
- f) l'osservanza degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale nell'Ordine del giorno n. 1 (collegato al disegno di legge n. 68), con cui l'organo consiliare ha impegnato la Giunta regionale *"ad adottare una proposta di Piano di riordino territoriale che, oltre al rispetto dei criteri generali esplicitamente previsti in norma, valorizzi, fatte salve motivate eccezioni, la consolidata esperienza degli Ambiti socio assistenziali."*
- g) la concertazione, come consultazione attiva dei territori.

4. LE SCELTE DI PIANO

Come sopra illustrato, l'odierna proposta di Piano di riordino territoriale è stata predisposta nel rispetto degli obiettivi strategici e degli indirizzi politici espressi dal Consiglio regionale.

Si è quindi ritenuto di suddividere il territorio regionale in diciassette Unioni territoriali intercomunali che rispettano tutti i criteri previsti dall'articolo 4 della Lr 26/2014 e ricalcano l'assetto degli Ambiti socio assistenziali, con due sole eccezioni: la prima per il territorio dei Comuni della provincia di Trieste, che vede i tre ambiti socio assistenziali raggruppati in una unica Unione, operazione necessaria per rispettare il criterio del limite demografico minimo e quello della contiguità territoriale di tutti i Comuni aderenti; la seconda che muove dalla scelta del legislatore regionale di valorizzare con apposita previsione normativa (art. 40, comma 5) l'esperienza associativa pluridecennale dei Comuni costituenti il Consorzio comunità collinare del Friuli (sorto nel 1967), favorendone la trasformazione in Unione, con ciò privilegiando la semplificazione del processo di trasformazione rispetto a quello ordinario di costituzione dell'Unione.

Viene quindi prevista un'aggregazione di Comuni coincidente con quella costituita dal predetto Consorzio le cui finalità sono strettamente connesse alle funzioni che le nuove Unioni territoriali intercomunali andranno ad esercitare.

Si sono altresì valutati gli esiti del questionario somministrato attraverso la consultazione pubblica attivata sul sito istituzionale della Regione tra il 18 dicembre 2014 e il 12 gennaio 2015. Con tale questionario si è chiesto ai cittadini, agli amministratori locali e ad altri portatori di interesse di esprimersi in merito al principale aspetto di tale riforma: la costituzione e l'articolazione territoriale delle Unioni, corrispondenti alle delimitazioni degli Ambiti socio assistenziali, con l'eccezione del territorio dei Comuni della provincia di Trieste, per i quali è stata proposta una sola Unione.

Pur presentando elementi interessanti, la partecipazione ridotta (553 utenti) ha fornito dati non significativi di cui tener conto in sede di redazione del Piano, atteso che lo stesso procede comunque attraverso delle consultazioni formalizzate ai fini delle decisioni. Merita rilevare, tuttavia, che il 44% dei partecipanti al sondaggio ha accolto favorevolmente l'ipotesi di suddivisione in 17 Unioni territoriali intercomunali.

Le 17 aggregazioni di Comuni individuate dalla proposta di Piano sono descritte nella tabella sottostante che indica altresì un'ipotesi di denominazione delle Unioni basata su elementi geografici distintivi del territorio di riferimento. Il dato della popolazione fa riferimento al censimento 2011.

UNIONI	COMUNI	POP.	KMQ
a) Unione Giuliana	Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo, Sgonico, Trieste; (6)	232.601	212,5
b) Unione del Basso Isontino	Doberdò del Lago, Grado, Fogliano-Redipuglia, Monfalcone, Ronchi dei Legionari, San Canzian d'Isonzo, San Pier d'Isonzo, Staranzano, Turriaco; (9)	70.263	250,9
c) Unione dell'Alto Isontino	Capriva del Friuli, Cormòns, Dolegna del Collio, Farra d'Isonzo, Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Mariano del Friuli, Medea, Moraro, Mossa, Romans d'Isonzo, Sagrado, San Floriano del Collio, San Lorenzo Isontino, Savogna d'Isonzo, Villesse; (16)	69.880	216,2
d) Unione dell'Alto Friuli orientale	Artegna, Bordano, Chiusaforte, Dogna, Gemona del Friuli, Malborghetto Valbruna, Moggio Udinese, Montenars, Pontebba, Resia, Resiutta, Tarvisio, Trasaghis, Venzona; (14)	31.057	1120,1
e) Unione della Carnia	Amaro, Ampezzo, Arta Terme, Cavazzo Carnico, Cercivento, Comeglians, Enemonzo, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ligosullo, Ovaro, Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravascletto, Raveo, Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Tolmezzo, Treppo Carnico, Verzegnis, Villa Santina, Zuglio; (28)	38.554	1223,9
f) Unione del Friuli centrale	Campoformido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Pradamano, Tavagnacco, Udine; (9)	157.557	236,1
g) Unione del Torre	Attimis, Cassacco, Faedis, Lusevera, Magnano in Riviera, Nimis, Povoletto, Reana del Rojale, Taipana, Tarcento, Tricesimo; (11)	41.617	364,3
h) Unione del Medio Friuli	Basiliano, Bertiolo, Camino al Tagliamento, Castions di Strada, Codroipo, Lestizza, Mereto di Tomba, Mortegliano, Sedegliano, Talmassons, Varmo; (11)	51.812	419,6
i) Unione del Collinare	Buja, Colloredo di Monte Albano, Coseano, Dignano, Fagagna, Flaibano, Forgaria nel Friuli, Majano, Moruzzo, Osoppo, Ragogna, Rive d'Arcano, San Daniele del Friuli, San Vito di Fagagna, Treppo Grande; (15)	51.241	349,8
j) Unione del Natisone	Buttrio, Cividale del Friuli, Corno di Rosazzo, Drenchia, Grimacco, Manzano, Moimacco, Premariacco, Prepotto, Pulfero, Remanzacco, San Giovanni al Natisone, San Leonardo, San Pietro al Natisone, Savogna, Stregna, Torreano; (17)	52.112	465,5
k) Unione della Bassa friulana occidentale	Carlino, Latisana, Lignano Sabbiadoro, Marano Lagunare, Muzzana del Turgnano, Palazzolo dello Stella, Pocenia, Porpetto, Precenico, Rivignano Teor, Ronchis, San Giorgio di Nogaro, Torviscosa; (13)	56.332	438,4
l) Unione della Bassa friulana orientale	Aiello del Friuli, Aquileia, Bagnaria Arsa, Bicinicco, Campolongo-Tapogliano, Cervignano del Friuli, Chiopris-Viscone, Fiumicello, Gonars, Palmanova, Ruda, San Vito al Torre, Santa Maria la Longa, Terzo d'Aquileia, Trivignano Udinese, Villa Vicentina, Visco; (17)	55.148	298,7
m) Unione della Destra Tagliamento	Arzene Valvasone, Casarsa della Delizia, Cordovado, Morsano al Tagliamento, San Martino al Tagliamento, San Vito al Tagliamento, Sesto al Reghena; (7)	40.846	214,2
n) Unione delle Dolomiti friulane	Andreis, Arba, Barcis, Castelnuovo del Friuli, Cavasso Nuovo, Cimolais, Claut, Clauzetto, Erto e Casso, Fanna, Frisanco, Maniago, Meduno, Montereale Valcellina, Pinzano al Tagliamento, San Giorgio della Richinvelda, Sequals, Spilimbergo, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto, Travesio, Vajont, Vito d'Asio, Vivaro; (24)	53.518	1268,2
o) Unione del Livenza	Aviano, Brugnera, Budoia, Caneva, Fontanafredda, Polcenigo, Sacile; (7)	61.945	350,4
p) Unione del Sile	Azzano Decimo, Chions, Fiume Veneto, Pasiano di Pordenone, Prata di Pordenone, Pravisdomini, Zoppola; (7)	60.412	250,8
q) Unione del Noncello	Cordenons, Porcia, Pordenone, Roveredo in Piano, San Quirino. (5)	94.090	191,7

analisi

socio-economica

PER LO SVILUPPO DI PROGETTI DI
RIORGANIZZAZIONE SOVRACOMUNALE



2 0 1 5



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



DIREZIONE GENERALE

SERVIZIO PROGRAMMAZIONE, PIANIFICAZIONE STRATEGICA, CONTROLLO DI GESTIONE E STATISTICA

Analisi socio-economica per lo sviluppo di progetti di riorganizzazione sovracomunale

Settembre 2014

Indice

Presentazione	3
1. Evoluzione dei sistemi territoriali	4
1.1 La dinamica demografica	5
1.2 La dinamica delle attività produttive	12
1.3 La dinamica delle gestioni associate tra comuni	18
1.3.1 La ricognizione dei primi otto Piani di valorizzazione territoriale (2006-2013)	19
1.3.2 Gli esiti della ricognizione 2014	25
2. Misure di benessere dei cittadini	27
2.1 La localizzazione dei principali servizi pubblici e delle imprese.....	28
2.2 La ricchezza dei cittadini e dei comuni.....	36
2.3 Analisi dei principali indicatori di finanza locale	40
3. Definizione e caratterizzazione delle aggregazioni comunali	47
3.1 L'aggregazione dei comuni secondo il criterio funzionale.....	48
3.2 L'aggregazione dei comuni nella programmazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali e nelle forme di associazione e fusione tra comuni	53
3.2.1 I servizi sanitari e socio-assistenziali	53
3.2.2 Associazioni comunali, unioni di comuni e fusioni di comuni.....	55
4. Allegati	62
A.1 Addetti alle unità locali di imprese in rapporto agli abitanti. Anno 2011.....	63
A.2 Distretti industriali e artigianali al 31.12.2013	64
A.3 Sedi di presidi residenziali socio-assistenziali al 31.12.2012	65
A.4 Indice di specializzazione produttiva per i principali settori di attività economica ed i primi 10 comuni con indice più elevato al 31.12.2012	66
A.5 Reddito imponibile medio ai fini delle addizionali all'IRPEF. Anno di imposta 2011	67
A.6 Consorzi industriali. Anno 2014	68
A.7 Associazioni intercomunali e unioni di comuni. Dati al 15 febbraio 2014.....	69
A.8 La normativa regionale in materia di fusione di comuni. Istituzione e finanziamento: normativa regionale.....	70

Presentazione

Le moderne analisi di sviluppo territoriale si concentrano sulla valutazione dell'andamento dell'economia e sulla misurazione dello stato del benessere, comprendendone la sintesi.

Ferma restando l'importanza degli indicatori economici come misura dei risultati produttivi di una collettività, è ampiamente riconosciuta la necessità di integrare tale misura con indicatori di carattere sociale, politico e ambientale che rendano esaustiva la considerazione del progresso di una società.

Le crisi degli ultimi anni hanno reso strategica l'integrazione dell'analisi con nuovi parametri in grado di guidare sia i decisori politici nel disegno degli interventi, sia i comportamenti individuali delle imprese e delle persone. La misurazione delle dimensioni del benessere territoriale, ed in particolare locale, equivale a condurre una riflessione su quali siano i fenomeni che è necessario prendere in considerazione per migliorare le nostre comunità, su come definire obiettivi di breve e di lungo periodo e su come valutare i risultati dell'azione pubblica. Tale misurazione equivale ad un controllo di gestione territoriale.

Al tempo stesso, efficacia, efficienza ed economicità delle decisioni pubbliche sono frutto della delimitazione e dell'identificazione dello spazio nel quale vengono assunte.

Programmare, organizzare e gestire il servizio pubblico, anche in funzione della sua semplificazione amministrativa, sono attività legate alla dimensione e alle tipicità dei luoghi in cui si sviluppano. Economie di scala, fattori di costo e modalità di organizzazione vanno studiate assieme alla storia e alla politica del territorio, per indirizzare la scelta sui migliori ambiti di esercizio delle funzioni pubbliche.

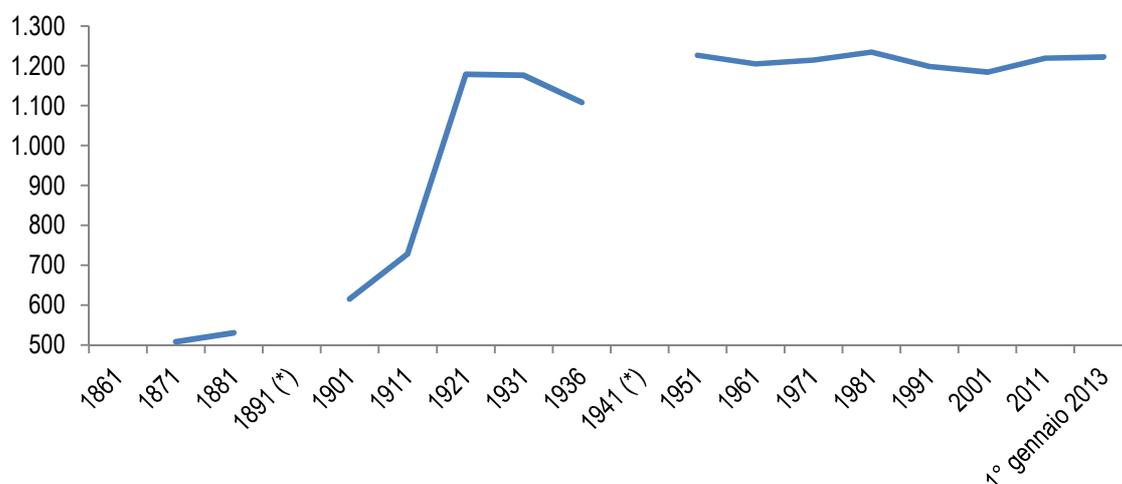
Il presente approfondimento ha l'obiettivo di identificare e descrivere i fattori caratterizzanti le differenti prospettive di analisi sociale, economica e finanziaria delle nostre realtà locali, al fine di fornire gli spunti utili alla scelta della prossima dimensione ottimale degli ordinamenti amministrativi che potranno garantire lo sviluppo sovracomunale del territorio, accompagnandone tempo per tempo le diverse fasi di discussione e di attuazione, in modo dinamico.

1. Evoluzione dei sistemi territoriali

1.1 La dinamica demografica

I primi dati censuari¹ sulla popolazione residente nel territorio che attualmente corrisponde al FVG risalgono al 1871, quando in regione si contavano circa 508 mila abitanti ovvero poco più di due quinti della popolazione residente al 1° gennaio 2013. Un secolo dopo, la popolazione era più che raddoppiata raggiungendo quota 1,2 milioni di abitanti grazie alla crescita sostenuta registrata nella prima metà del Novecento; in particolare tra il 1901 ed il 1911 l'incremento medio annuo è stato pari all'1,7% e nel decennio successivo pari al 4,9%.

Figura 1 Popolazione residente ai censimenti 1951-2011 e al 1° gennaio 2013 in FVG, confini al Censimento 2011. Valori assoluti in migliaia



Nota: (*) I Censimenti del 1891 e del 1941 non sono stati effettuati rispettivamente per motivi di ordine organizzativo-finanziario e per motivi bellici.

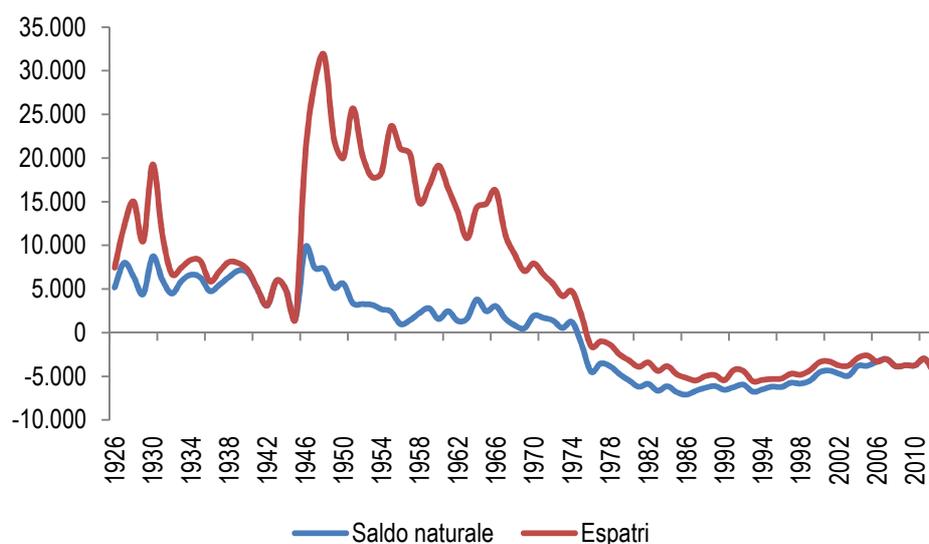
Fonte: Istat, Censimento generale della popolazione (1951-2011), Rilevazione del movimento e calcolo della popolazione residente (2013).

La seconda metà del Novecento è, stata, invece, caratterizzata da determinanti di tipo sociale e naturale che hanno profondamente condizionato lo sviluppo demografico: i fenomeni migratori e la natalità. Relativamente al primo aspetto si evidenziano, a partire dal dopoguerra, il flusso immigratorio dei connazionali dai territori ceduti alla Jugoslavia (circa 65 mila unità²) e la ripresa del flusso emigratorio verso la Svizzera, Francia, Germania, Lussemburgo e Belgio ma anche Canada, Stati Uniti, Venezuela, Argentina e Brasile, che ha determinato uno spostamento di circa 364 mila corregionali tra il 1946 ed il 1970 verso questi Paesi, ovvero oltre un quarto della popolazione espatriata da inizio secolo. Negli anni più recenti, il flusso migratorio si è invertito: ad una sostanziale stabilità degli espatri si è contrapposto un forte incremento delle iscrizioni dall'estero da parte di popolazione con cittadinanza estera: la presenza straniera, che negli anni '80 contava poco meno di 5 mila unità, ha raggiunto al Censimento del 2011 le 108.071 unità. In particolare, oltre ai movimenti anagrafici veri e propri riguardanti le iscrizioni dall'estero nell'ultimo decennio, si sono registrati ingenti flussi in ingresso di stranieri a seguito della sanatoria del 2002 (legge n. 189 del 30 luglio 2002 e legge n. 222 del 9 ottobre 2002) e dell'entrata nell'Unione europea di Romania e Bulgaria che ha consentito una più facile modalità di iscrizione in anagrafe dei cittadini di questi Paesi già presenti sul territorio.

¹ Il primo censimento nazionale è stato effettuato il 31 dicembre 1861, l'annessione del FVG all'Italia è avvenuta nel 1866, pertanto il primo dato censuario disponibile è quello del 1871.

² Emigrazione del Friuli Venezia Giulia, Corregionali nel mondo; www.emigrazione.regione.fvg.it.

Figura 2 Espatri e saldo naturale in FVG. Valori assoluti. Anni 1926-2011



Nota: Il saldo naturale è la differenza tra il numero di iscrizioni anagrafiche per nascita ed il numero di cancellazioni anagrafiche per morti.
Fonte: Per il saldo naturale: Istat, Rilevazione delle nascite (1926-1980); Rilevazione dei decessi (1926-1980), Rilevazione del movimento e calcolo della popolazione residente (dal 1981). Per gli espatri: Commissariato generale dell'emigrazione (dal 1921 al 1926); Ministero degli affari esteri, Direzione generale degli italiani all'estero (dal 1927 al 1932); Istat, Rilevazione del movimento migratorio della popolazione residente (dal 1933).

Dal lato della componente naturale, il fenomeno più rilevante è quello della contrazione della natalità: nel 1964, anno del baby-boom, il numero medio di figli per donna in FVG era pari a 2,3³ per attestarsi all'1,4 del 2012. I periodi di massima contrazione si collocano tra la seconda metà degli anni Settanta e gli anni Novanta e ciò ha in parte condizionato l'andamento attuale del tasso, dato che la coorte di coloro che sono nate in quegli anni e che ora potrebbero essere madri è poco numerosa. Un modesto recupero della natalità si è registrato a partire dal 2000, grazie alla fecondità delle donne straniere che hanno in media 2,15 figli rispetto all'1,24 delle donne italiane.

Se a livello nazionale, a fronte di questa dinamica demografica, l'assetto istituzionale dei comuni è rimasto pressoché immutato se non per ulteriori frammentazioni che hanno incrementato il numero di comuni da 7.720 del 1° Censimento del 1861 a 8.092 del 15° Censimento del 2011, l'evoluzione dei confini comunali del FVG è stata ovviamente condizionata dagli avvenimenti storici che hanno comportato modificazioni agli assetti territoriali, in particolare nella seconda metà del secolo scorso. In massima parte si tratta di variazioni connesse all'istituzione della provincia di Pordenone e alla riconfigurazione delle province di Gorizia e Trieste, a seguito del trattato di pace di Parigi.

³ Istat, Rilevazione delle nascite, tassi di fecondità totale (TFT) per 1.000 donne in età feconda.

Tavola 1 Evoluzione dei confini comunali in FVG (confini al Censimento 2011). Valori assoluti e quote %. Anni 1866-2011

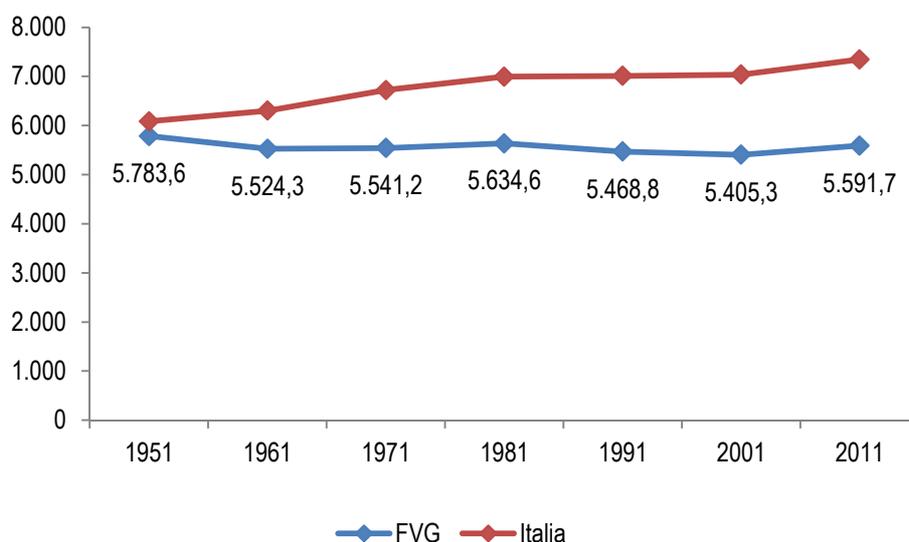
Evoluzione	Popolazione		Tipologia di comune			Totale
	n.	%	montano	non montano	pazialmente montano	
costituiti prima del 900	780.945	64,1	70	88	11	169
hanno subito variazioni	314.828	40,3 (*)	19	39	5	63
costituiti dopo del 900	438.040	35,9	13	26	10	49
hanno subito variazioni	399.176	91,1 (*)	10	18	9	37
Totale	1.218.985	100,0	83	114	21	218

Nota: (*) Quota di popolazione dei comuni che hanno subito variazioni rispetto ai comuni costituiti prima o dopo la data indicata. Per variazioni si intende qualsiasi modifica apportata alla dimensione territoriale dell'ente (tipicamente, distacco di frazioni e annessione con altri enti). Per la tipologia di comune il riferimento è alla caratteristica di montanità come definita in Legge 991/52 e Legge 657/57.

Fonte: Istat, archivio SISTAT - Sistema Informativo Storico delle Amministrazioni Territoriali

Nonostante la metà della popolazione presente al Censimento 2011 viva in un comune che ha subito nel tempo variazioni territoriali, il numero medio di abitanti per comune ha subito una modesta variazione negli ultimi sessant'anni: nel 1951 si contavano, infatti, 212 comuni per complessivi 1 milione 226 mila abitanti; nel 2011 i comuni sono 218 per complessivi 1 milione 219 mila abitanti. Il numero medio di abitanti per comune è dunque calato da 5.784 a 5.592, registrando, nell'arco di tempo considerato, una riduzione della dimensione media dei comuni del 3,3%, in netta controtendenza con l'andamento registrato a livello nazionale, dove la dimensione comunale è invece aumentata, negli ultimi sessant'anni, del 20%, giungendo a 7.344 abitanti per comune. La taglia mediana dei comuni del FVG è di 2.381 unità (2.294 nel 2001), valore che identifica il livello dimensionale che divide i comuni del FVG in due metà.

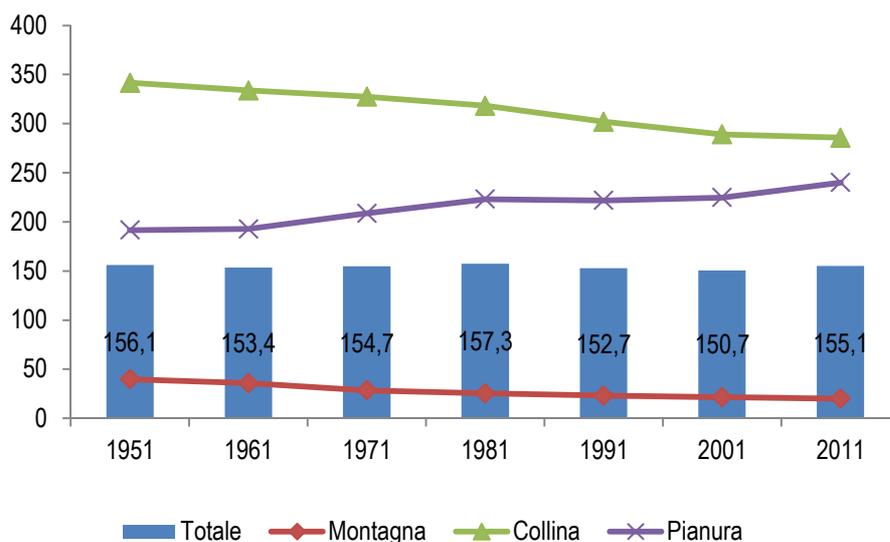
Figura 3 Dimensione media dei comuni (numero medio di abitanti per comune). Valori assoluti. Anni 1951-2011



Fonte: Istat, Censimento generale della popolazione (1951-2011)

Le deboli variazioni intercorse si riflettono sull'evoluzione della densità abitativa dei comuni che, negli ultimi sessant'anni, ha registrato nel complesso modifiche di modesta entità: nel 1951 i comuni del FVG contavano in media 156,1 abitanti per kmq a fronte di un valore medio nazionale di poco superiore e pari a 157,7; negli anni successivi il trend evidenzia però due andamenti distinti: in FVG la densità cala leggermente raggiungendo i 155,1 abitanti per kmq mentre la densità media a livello nazionale cresce raggiungendo i 197,2 abitanti per kmq. Al calo della densità abitativa dei comuni della montagna e della collina del FVG (rispettivamente 39,8 e 285,7 abitanti per kmq nel 1951 e 20,0 e 285,7 abitanti per kmq nel 2011) si contrappone l'aumento della densità abitativa dei comuni di pianura dove il numero di abitanti per kmq passa da 191,6 a 240,1.

Figura 4 Densità abitativa dei comuni del FVG per zona altimetrica. Abitanti per kmq. Anni 1951-2011



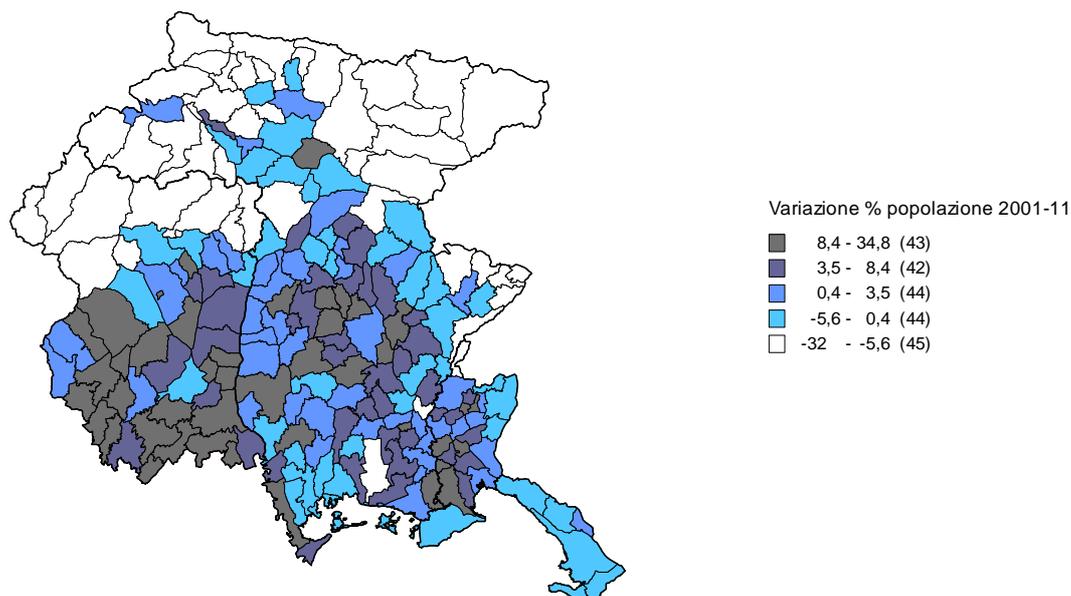
Fonte: Istat, Censimento generale della popolazione (1951-2011)

Le modifiche pocanzi descritte non restituiscono, tuttavia, un quadro preciso dell'evoluzione della struttura dei comuni perché non considerano due aspetti fondamentali dell'economia urbana: la localizzazione delle aree di produzione e di mercato⁴ che sottendono all'evoluzione delle scelte insediative delle attività produttive e la localizzazione della popolazione. Delle prime si dirà nel capitolo seguente, delle seconde, invece, si rileva che le caratteristiche principali sono: lo spopolamento della montagna e dei comuni di ampiezza demografica medio-bassa (1.000-5.000 abitanti) e la crescita dei comuni collocati in zone adiacenti ai comuni più grandi (la cd. crescita dei "comuni di prima cintura"). Quest'ultimo elemento riflette una forma particolare di urban sprawl⁵, ovvero l'espandersi di una città ad altre aree contigue o vicine alla campagna circostante che determina un concetto di "grado di urbanizzazione" basato essenzialmente sull'elevata intensità della superficie degli agglomerati morfologici urbani.

⁴ R. Camagni, "Economia urbana, principi e modelli teorici", 1992.

⁵ Istat, Sviluppo locale e specializzazioni produttive in Annuario statistico, 2008.

Figura 5 Popolazione residente in FVG ai censimenti 2011 e 2001. Variazione %. Anni 2001-2011.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat, Censimento generale della popolazione (2001-2011)

A fronte di un incremento complessivo di popolazione sul territorio regionale pari al 3%, i comuni classificati come montani hanno visto ridursi la loro popolazione nel corso degli ultimi due censimenti del 2,2% (-1,8% la variazione di popolazione nei comuni parzialmente montani e +6,6% la variazione nei comuni non montani). Le perdite più consistenti si sono registrate nei comuni di piccole dimensioni (fino a 1.000 abitanti) come Cercivento (-9,7%), Comeglians (-16,5%), Forni Avoltri (-12,7%), Forni di Sotto (-13,4%), Ligosullo (-27,1%), Prato Carnico (-13%), Preone (-9,5%), Ravascletto (-12,8%), Rigolato (-21,7%), Socchieve (-8,0%), Drenchia (-32,0%), Grimacco (-23,4%), Prepotto (-10,0%), Savogna (-26,9%), Stregna (-12,7%), Barcis (-14,7%), Claut (-14,9%), Erto e Casso (-8,7%), Tramonti di Sotto (-6,8%), Vito d'Asio (-8,3%). Variazioni negative si sono registrate, tuttavia, anche nei comuni montani di maggiori dimensioni quali Pontebba (-15,0%), Trasaghis (-7,7%) e Tarvisio (-9,7%).

Tavola 2 Popolazione e numero di comuni del FVG per dimensione demografica dei comuni, tipologia di comuni e localizzazione. Valori assoluti e variazione %. Anni 2001-2011

Classificazione	2001		2011		Var.% 2001/11
	comuni	abitanti	comuni	abitanti	abitanti
Dimensione demografica (*)					
fino a 1.000	46	26.663	47	27.722	4,0
1.001-3.000	89	175.394	84	166.403	-5,1
3.001-5.000	27	106.739	24	90.470	-15,2
5.001-10.000	35	240.945	40	275.290	14,3
oltre 10.000	22	634.023	23	659.100	4,0
Montanità					
non montani	113	682.301	113	727.018	6,6
parzialmente montani	21	362.690	21	356.294	-1,8
montani	84	138.773	84	135.673	-2,2
Cintura di grandi comuni					
cintura di Gorizia	3	10.250	3	10.516	2,6
cintura di Monfalcone	4	24.981	4	26.909	7,7
cintura di Pordenone	6	55.725	6	63.747	14,4
cintura di Trieste	5	31.051	5	30.478	-1,8
cintura di Udine	9	59.302	9	65.864	11,1
Totale	219	1.183.764	218	1.218.985	3,0

Nota: (*) I comuni sono stati considerati secondo la classe dimensionale all'epoca dei rispettivi censimenti. I comuni appartenenti alla cintura di Gorizia sono: Farra d'Isonzo, Sagrado e Gradisca d'Isonzo; i comuni considerati appartenenti alla cintura di Monfalcone sono: Doberdò del Lago, San Canzian d'Isonzo, Staranzano e Ronchi dei Legionari; i comuni considerati appartenenti alla cintura di Pordenone sono: San Quirino, Roveredo in Piano, Prata di Pordenone, Fiume Veneto, Azzano Decimo e Cordenons; i comuni considerati appartenenti alla cintura di Trieste sono: Monrupino, Sgonico, San Dorligo della Valle, Duino-Aurisina e Muggia; i comuni considerati appartenenti alla cintura di Udine sono: Pradamano, Povoletto, Pavia di Udine, Remanzacco, Martignacco, Pozzuolo del Friuli, Campofornido, Pasian di Prato e Tavagnacco.

Fonte: Istat, Censimento generale della popolazione (2001 e 2011)

In FVG i comuni che contano una popolazione complessiva fino ai 1.000 abitanti rappresentano oltre un quinto del totale (21,6%), quelli fino a 3.000 abitanti sono oltre un terzo (38,5%), quelli tra 3.001 e 5.000 abitanti sono l'11% e quelli con più di 10.000 abitanti sono il 10,6% del totale.

Negli ultimi due censimenti è diminuito il numero di comuni con ampiezza demografica medio-bassa (1.001-5.000 abitanti) mentre hanno visto aumentare i loro abitanti i comuni fino a 1.000 abitanti (+4,0%), i comuni tra i 5.001-10.000 abitanti (+14,3%) ed i comuni oltre i 10.000 abitanti.

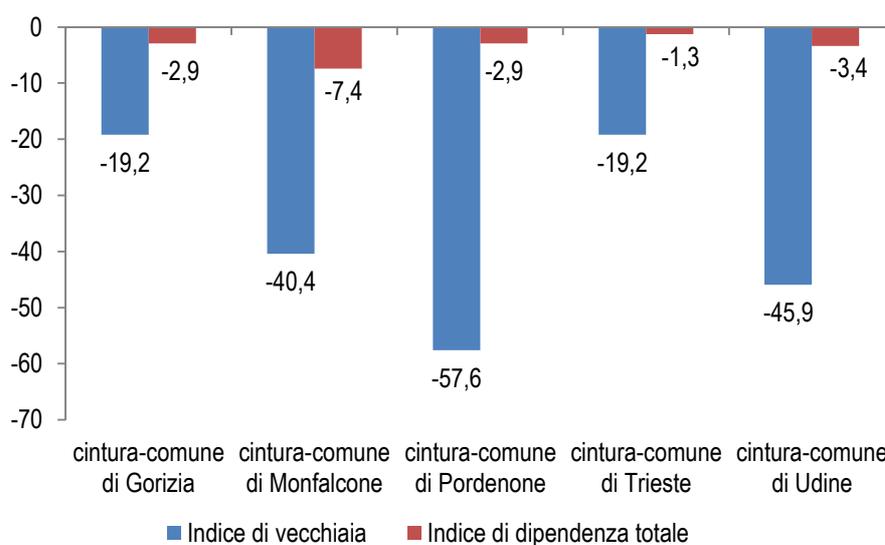
La dinamica demografica è stata particolarmente sostenuta nei comuni della prima cintura di Pordenone e Udine dove, tra gli ultimi due censimenti, si è verificato un aumento di popolazione rispettivamente pari a +14,4% e +11,1%. In questo caso i comuni cd. cintura sono divenuti poli di attrazione non solo per l'elevata densità imprenditoriale⁶ ma anche per la presenza di valori di mercato delle abitazioni più bassi rispetto ai comuni capoluogo⁷, con conseguente maggior accessibilità all'acquisto o alla locazione immobiliare. Sebbene abbiano rilevanza generale, questi due aspetti sono particolarmente determinanti nelle scelte insediative degli stranieri, che proprio in questi comuni hanno contribuito profondamente alla crescita complessiva della popolazione. Tale

⁶ A confermare tale ipotesi è il rapporto tra gli addetti alle unità locali (fonte: Asia, Istat) e la popolazione (fonte: Istat).

⁷ Provincia di Pordenone, Osservatorio sulle Politiche Abitative della Provincia di Pordenone, capitolo 4" Il mercato immobiliare", anno 2011.

contribuito si legge direttamente nei tassi migratori positivi⁸ ed indirettamente nell'evoluzione della struttura demografica della popolazione residente. La componente straniera, tipicamente di età più giovane rispetto alla popolazione con cittadinanza italiana, ha infatti contribuito a svecchiare la popolazione residente in queste aree. In particolare, l'indice di vecchiaia⁹ per i comuni della cintura di Pordenone risulta di 57,6 punti percentuali inferiore a quello calcolato nel solo comune di Pordenone (127,6 contro 185,2) e l'indice per i comuni della cintura di Udine risulta di 45,9 punti percentuali inferiore a quello calcolato nel solo comune di Udine (163,9 contro 209,8).

Figura 6 Indice di vecchiaia e di dipendenza totale nei comuni cintura e nei comuni di Gorizia, Monfalcone, Pordenone Trieste e Udine. Variazione assoluta. Anno 2012



Nota: La variazione assoluta fornisce una misura di distanza tra l'indice calcolato nei comuni cd. cintura e l'indice calcolato nel comune di riferimento. Tanto maggiore è la differenza tanto più questi aggregati sono diversi dal comune di riferimento. Valori negativi (positivi) indicano un più basso (alto) indice di vecchiaia e di dipendenza totale. La definizione dei comuni appartenenti alle diverse cinture è riportata nella nota di tavola 2.

Fonte: Istat

Anche l'indice di dipendenza totale¹⁰ per i comuni delle principali cinture urbane del FVG risulta inferiore rispetto a quello calcolato sul comune di riferimento anche se, in questo caso, la differenza è minore perché l'indicatore considera anche la componente più giovane della popolazione (considerata improduttiva al pari di quella più anziana). Qui la variazione più rilevante si registra nel confronto tra i comuni della cintura e il comune di Monfalcone.

⁸ Il tasso migratorio è il rapporto tra il saldo migratorio di un anno (iscrizioni anagrafiche dall'estero- cancellazioni anagrafiche per l'estero) e l'ammontare medio di popolazione nell'anno per 1.000 abitanti. I tassi migratori totali risultano negativi per i comuni della cintura di Gorizia e di Trieste (rispettivamente -0,2 e -0,5 per 1.000 abitanti).

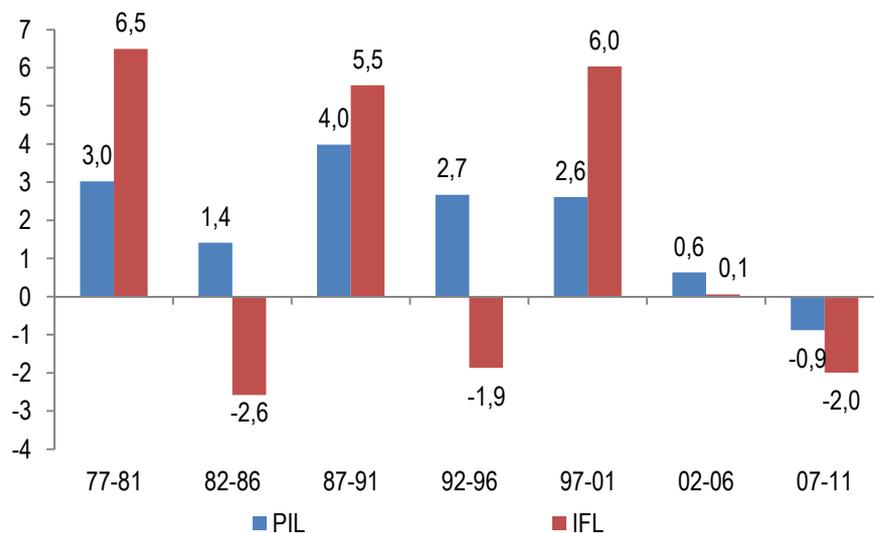
⁹ L'indice di vecchiaia misura il grado di invecchiamento della popolazione. Si ottiene rapportando la popolazione anziana (oltre i 65 anni e oltre) a quella dei giovani (0-14 anni).

¹⁰ L'indice di dipendenza totale rapporta le persone che non sono autonome per ragioni demografiche (popolazione oltre 65 anni e popolazione fino a 14 anni) alle persone che si presume debbano mantenerli.

1.2 La dinamica delle attività produttive

La storia più recente del FVG è segnata, in particolare, dal terremoto del 1976 che ha agito sia nella ridefinizione dei rapporti tra gli enti locali e la Regione sia da propulsore economico nel passaggio all'industrializzazione diffusa.

Figura 7 PIL e investimenti fissi lordi. Variazioni % medie annue sul quinquennio. Anni 1977 – 2011



Nota: PIL e IFL a valori concatenati con anno di riferimento 2005.

Fonte: Prometeia, previsioni contenute nel rapporto "Scenari per le economie locali", ottobre 2012

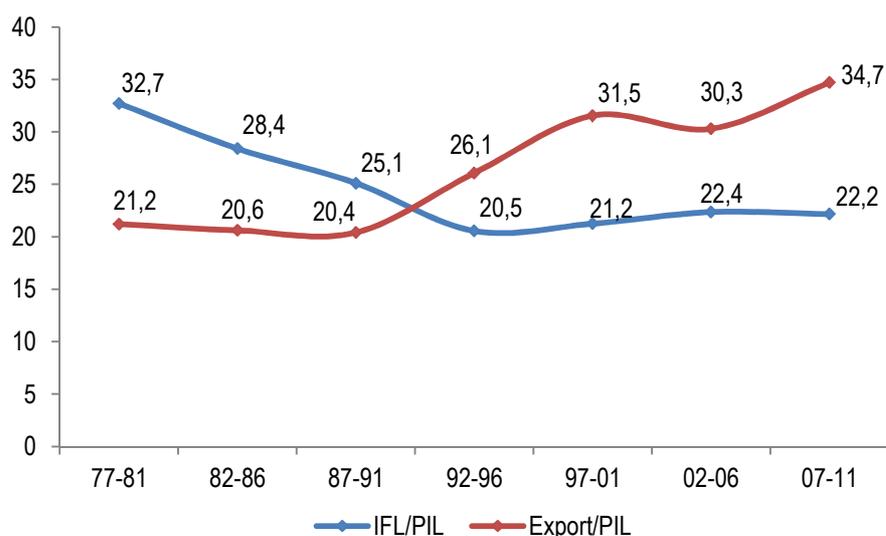
Più del PIL, che tiene conto di una serie di grandezze economiche che reagiscono a shock esogeni con diversa temporalità quali la spesa pubblica, i consumi finali, gli investimenti privati e le esportazioni nette, l'aggregato che descrive meglio il processo di industrializzazione avvenuto è quello degli investimenti fissi lordi¹¹: nel quinquennio successivo al sisma del 1976, infatti, le attività di ricostruzione ne hanno determinato un notevole incremento (+6,5% la variazione media annua calcolata nel periodo 1977-1981 a fronte di una crescita del PIL del 3,0%) agendo, negli anni seguenti, da moltiplicatore per la crescita complessiva.

Nel quinquennio 1977-81 il settore economico che ha maggiormente contribuito alla crescita complessiva del valore aggiunto regionale è stata infatti proprio l'industria che ha registrato tassi di variazione medi sul periodo pari al +3,7% a fronte di una variazione media del valore aggiunto totale pari al 3,5%. Negli anni successivi l'andamento, pur confermandosi positivo, almeno fino all'avvento della crisi mondiale, ha visto fasi particolarmente espansive tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta (+3,9% tra il 1987-91 e +4,5% tra il 1992-96) quando però la rilevanza sull'attività economica complessiva della regione, in termini di valore aggiunto, cominciava a calare per effetto della crescita del terziario. Se nel quinquennio 1977-1981 il valore aggiunto totale della regione era costituito per il 30% dal comparto industriale, trent'anni dopo tale quota scende di 10 punti percentuali raggiungendo il 20,4%, in favore dei servizi che passano dal 53,6% al 72,6%.

¹¹ Acquisizioni (al netto delle cessioni) di capitale fisso effettuate dai produttori residenti a cui si aggiungono gli incrementi di valore dei beni materiali non prodotti. Il capitale fisso consiste di beni materiali e immateriali prodotti destinati ad essere utilizzati nei processi produttivi per un periodo superiore ad un anno.

Negli anni Ottanta il FVG ha beneficiato al massimo del deficit spending dello stato¹²: in questo periodo (1980-89) la spesa pubblica in valori concatenati è cresciuta in media del 2,0% a fronte del -0,5% nel periodo successivo (in cui, peraltro, il PIL risultava ancora in crescita) e del +2,1% tra il 2000-09 in un contesto economico che, però, cominciava ad evidenziare segnali di peggioramento (PIL a +0,4%). In questi anni il processo di industrializzazione avviato ha determinato lo sviluppo di un modello di specializzazione imperniato sulle industrie manifatturiere di piccola dimensione, oltre un terzo delle imprese rientra, infatti, nella classe delle microimprese avendo un numero di addetti compreso tra 2 e 9, con prevalente mercato di destinazione dei beni e servizi prodotti l'estero.

Figura 8 Incidenza degli investimenti fissi lordi e dell'export in rapporto al PIL. Valori % medi annui sul quinquennio. Anni 1977 – 2011



Nota: PIL, IFL ed export a valori correnti.

Fonte: Prometeia, previsioni contenute nel rapporto "Scenari per le economie locali", ottobre 2012

Data l'elevata apertura al commercio internazionale, negli anni Novanta le imprese del FVG hanno beneficiato della svalutazione della lira che ha permesso ai beni e servizi esportati di risultare particolarmente competitivi e di conquistare e mantenere nel corso degli anni Duemila rendite di posizione nei confronti dei principali partner commerciali, in particolare la Germania. In questi anni l'incidenza delle esportazioni del FVG sul PIL regionale è risultata la più elevata tra le regioni italiane dopo il Veneto, raggiungendo nel 2008 il suo valore più elevato (39,3%). Nonostante la contrazione complessiva delle esportazioni negli anni successivi, la quota di imprese a vocazione internazionale è rimasta molto alta: nel 2011 il 30,6% delle imprese regionali con almeno 3 addetti aveva come mercato di riferimento i Paesi esteri contro un valore pari al 21,9% registrato a livello medio nazionale¹³.

Negli anni Duemila è avvenuto anche il riconoscimento formale dei "distretti" quali "sedi di promozione e di coordinamento delle iniziative locali di politica industriale"¹⁴: ad un primo riconoscimento del distretto della sedia e del mobile sono seguiti i riconoscimenti del distretto agro-alimentare, del coltello, della pietra piacentina (distretto artigianale), del caffè, delle tecnologie digitali e della componentistica.

¹² L. Coen, Specialità e asimmetrie: la Regione Friuli Venezia Giulia, in Astrid Rassegna, gennaio 2012.

¹³ Prometeia, Scenari per le economie locali, febbraio 2014.

¹⁴ LR 11 novembre 1999 n. 27.

Tavola 3 Unità locali, addetti popolazione residente comuni e indici di imprenditorialità nei distretti industriali e artigianali del FVG. Anno 2011

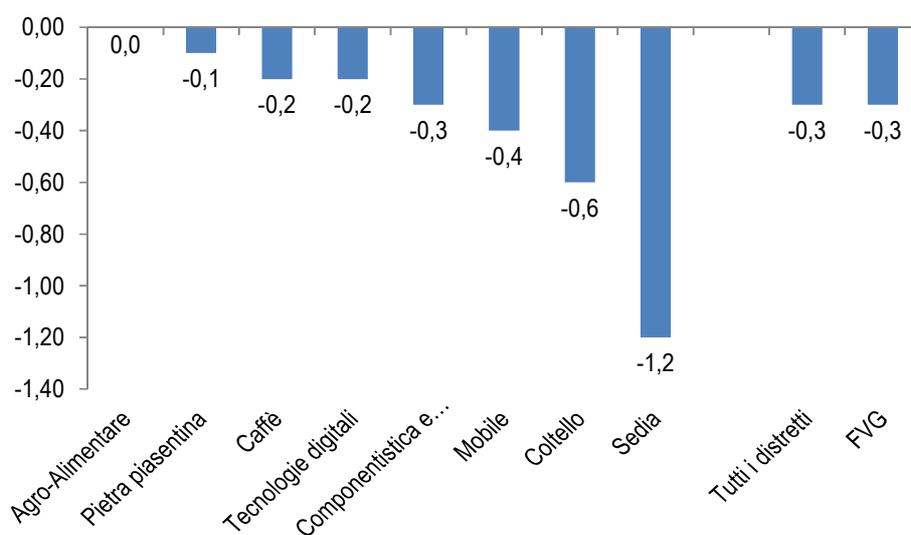
Distretto	UL	Addetti	Popolazione	Comuni	Densità imprenditoriale	
					solo manifattura (*)	totale (**)
Pietra piacentina	531	1.578	8.611	4	1,0	6,2
Agro-Alimentare	2.075	8.580	26.315	7	1,3	7,9
Coltello	1.790	8.388	27.815	9	1,1	6,4
Sedia	3.712	18.354	37.453	11	2,7	9,9
Mobile	7.304	32.061	93.427	11	1,3	7,8
Tecnologie digitali	12.431	45.722	117.581	3	0,7	10,6
Caffè	16.413	70.206	224.015	5	0,4	7,3
Componentistica e termoelettromeccanica	18.088	78.787	224.041	20	0,9	8,1
FVG	95.341	376.682	1.218.985	70	0,8	7,8

Nota: (*) Calcolato sulle sole unità locali manifatturiere; (**) calcolato sulle unità locali totali.

Fonte: Istat, Censimento dell'Industria 2011

Escludendo il distretto del caffè per il quale è stata considerata l'intera popolazione residente nei comuni appartenenti al cluster a fronte di una perimetrazione effettiva che include solo alcune sezioni censuarie per i quali, però, non sono ancora disponibili i dati, la popolazione del FVG che risiede nei 70 comuni appartenenti ai distretti industriali e artigianali è poco meno della metà della popolazione regionale (44%). La densità imprenditoriale è massima nel distretto della sedia (2,7 unità locali manifatturiere ogni 100 residenti) ma considerando tutte le unità locali presenti sul territorio la densità massima si raggiunge nel distretto delle tecnologie digitali per l'elevato numero di imprese appartenenti al terziario. L'andamento dell'indice di imprenditorialità evidenzia come, limitatamente al comparto manifatturiero, l'appartenenza ai distretti industriali, e quindi la possibilità di sfruttare i vantaggi derivanti dall'applicazione di economie di scala e di fare rete con altri soggetti, non ha di fatto limitato la contrazione della concentrazione imprenditoriale giacché si rileva uno stesso trend per le imprese del cluster ed il totale delle imprese manifatturiere nei territori: la variazione assoluta dell'indice di imprenditorialità tra il 1996 ed il 2011 è infatti pari a -0,3 punti percentuali in entrambi i casi.

Figura 9 Variazione assoluta dell'indice di densità imprenditoriale nei distretti industriali e artigianali del FVG. Anni 1996-2011



Nota: Calcolato sulle sole unità locali manifatturiere.

Fonte: Istat, Censimento dell'Industria 2011

Guardando alla geografia degli insediamenti produttivi e residenziali si osserva come, tra le attività economiche, l'agricoltura è stata nel corso degli anni oggetto di profondi cambiamenti strutturali nel segno della riduzione delle aziende agricole e del conseguente aumento della loro dimensione media.

Dagli anni Ottanta il numero di aziende agricole attive sul territorio regionale è calato del 65,4% (-32,5% il calo tra il 2000 e il 2010), con variazioni particolarmente significative nelle località montane, dove le aziende censite sono passate nell'ultimo trentennio da 8.936 unità a 867 unità.

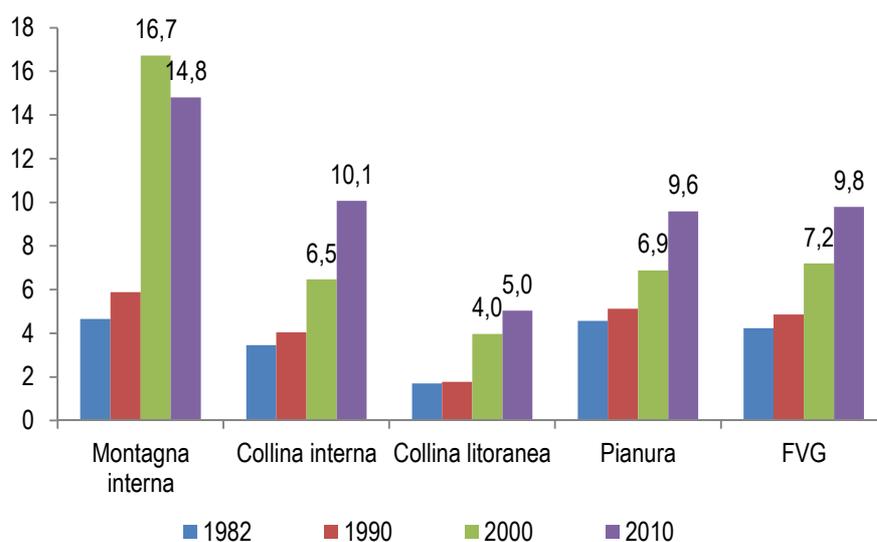
Tavola 4 Aziende agricole del FVG per zona altimetrica. Valori assoluti e variazioni %. Anni 1982 – 2010

Zona altimetrica	1982	1990	2000	2010	var.% 2010/2000	var.% 2010/1982
Montagna interna	8.936	5.612	1.497	867	-42,1	-90,3
Collina interna	14.838	11.502	6.618	4.345	-34,3	-70,7
Collina litoranea	2.172	1.631	553	450	-18,6	-79,3
Pianura	38.549	33.965	24.408	16.654	-31,8	-56,8
Friuli Venezia Giulia	64.495	52.710	33.076	22.316	-32,5	-65,4

Fonte: Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura

Al calo della diffusione di aziende agricole si è accompagnato un più contenuto, sebbene rilevante, calo della superficie agricola utilizzata (SAU), ridotta da 273 a 218 mila ettari (-19,9%), con andamenti diversi per zona altimetrica. Se infatti il calo della SAU in pianura è contenuto (-9,4% tra il 1982 e il 2010) e spesso riconducibile a reale perdita di terreno fertile sottratto all'agricoltura per usi alternativi (ampliamento dei centri urbani, viabilità ecc.), nel caso della montagna il calo raggiunge il -69,1%, rappresentando più frequentemente una situazione di vero e proprio abbandono di suoli agricoli, spesso interessati da forme di forestazione spontanea. A differenza di quanto accade nel resto della regione, nelle località di montagna la superficie media agricola utilizzata è risultata in calo nell'ultimo decennio, a testimonianza di un processo di concentrazione delle imprese agricole che riguarda, di fatto, solo le località di pianura e della collina interna.

Figura 10 SAU media aziendale per zona altimetrica del FVG. Valori medi in ettari. Anni 1982 - 2010

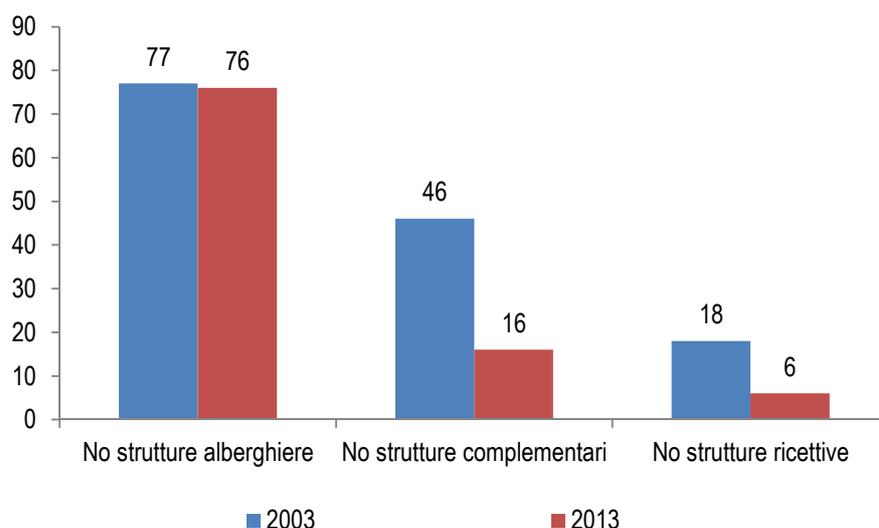


Fonte: Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura

Se l'evoluzione del settore agricolo ha contribuito a ridisegnare le localizzazioni insediative di attività produttive e residenziali, il turismo ha concorso a sviluppare alcuni settori del terziario in territori non inclusi nei prodotti turistici classici.

Negli ultimi dieci anni il numero di comuni non ricettivi (ovvero privi di strutture alberghiere o extra-alberghiere preposte all'accoglienza dei turisti) è più che dimezzato, evidenziando, in particolare, una crescita della componente extra-alberghiera. Quest'ultima si è particolarmente sviluppata, sia in termini di esercizi che di posti letto, nelle province di Trieste (da 117 a 264 strutture) e Gorizia (da 266 a 423 strutture).

Figura 11 Comuni del FVG per tipologia di struttura ricettiva. Valori assoluti. Anni 2003 e 2013



Nota: Tra il 2003 e il 2013 si rileva l'istituzione del comune di Campolongo Tapogliano che unisce due comuni non ricettivi alle due date considerate.

Fonte: Istat, WebTur

A crescere non è stata solo la ricettività nei comuni destinazione dei flussi turistici tradizionali (capoluoghi e principali località balneari): i comuni cd. cintura, per esempio, hanno messo a disposizione nell'arco di un decennio oltre 1.000 posti letto in più. In questo caso, oltre al fattore localizzativo (collocazione nella cintura dei comuni capoluogo) è stata determinante la presenza di catene alberghiere che offrono una gamma di servizi più ampia e che hanno una maggiore visibilità sulla Rete. Ciò è particolarmente evidente nei comuni della cintura di Udine, dove la ricettività è più che raddoppiata, e nei comuni della cintura di Monfalcone dove gli incrementi più rilevanti si sono registrati a Ronchi dei Legionari per la componente alberghiera e a San Canzian d'Isonzo per la componente extra-alberghiera. Un significativo aumento di ricettività si è registrato anche nei comuni del Collio, a Corno di Rosazzo e Cormons, dove sono cresciute le forme complementari alla ricettività alberghiera, in particolare gli agriturismo (dove i posti letto a disposizione sono passati da 316 a 610 nell'ultimo decennio) ed i bed&breakfast. Positiva anche la dinamica della ricettività nei capoluoghi di provincia, dove nel solo comune di Trieste i posti letto sono cresciuti di 1.619 unità (+32,1%).

Dal lato della domanda, una delle tendenze più significative dell'ultimo decennio è la creazione di segmenti di mercato diversi dai classici cluster di prodotto. Alla crescita dell'attrattività dell'offerta "mare", con Lignano Sabbiadoro e Grado che detengono quote superiori al 50% delle presenze turistiche complessive e che hanno complessivamente registrato tra il 2003-2013 una crescita delle presenze del 3%, si è contrapposta una continua riduzione di flussi turistici verso la montagna, con perdite consistenti in particolare a Forni di Sopra, che ad oggi conta un terzo delle presenze di un decennio prima, ma anche a Forni Avoltri, Arta Terme e Ravascletto. A questa dinamica si è però contrapposta una crescita, di entità ancora troppo debole per controbilanciare i flussi negativi sopradescritti, che ha riguardato alcuni comuni montani (Malborghetto Valbruna, Sutrio, Tolmezzo, Claut) dove si sono sviluppate forme ricettive e prodotti turistici che hanno reinterpretato il modello classico della vacanza in montagna, trasformandola in una esperienza più attiva¹⁵.

Tavola 5 Ricettività alberghiera ed extra-alberghiera per località del FVG. Valori assoluti. Anni 2003 e 2013

Tipologia di località		Indice di densità ricettiva (*)		Indice di funzione turistica (**)		Tasso di turisticità (***)	
		2003	2013	2003	2013	2003	2013
Capoluoghi	Udine	43,3	50,4	2,6	2,9	2,9	3,2
	Gorizia	18,4	19,2	2,1	2,2	1,8	1,7
	Trieste	59,8	78,9	2,4	3,2	2,4	3,4
	Pordenone	24,6	27,1	1,9	2,0	2,3	2,3
Prodotto turistico	mare	401,7	341,5	203,9	168,3	66,1	66,1
	montagna	6,8	5,4	19,2	15,7	11,2	6,2
	Collio	5,4	7,1	3,3	4,2	1,8	1,6
Cintura di grandi comuni	cintura di Gorizia	7,7	11,1	2,6	3,7	3,6	4,5
	cintura di Monfalcone	2,5	4,7	0,9	1,7	0,8	2,0
	cintura di Pordenone	1,7	2,3	0,7	0,8	0,6	0,6
	cintura di Trieste	31,2	33,0	12,9	13,7	3,2	3,5
	cintura di Udine	2,0	5,1	0,7	1,8	0,3	1,2
FVG		19,5	17,6	12,8	11,2	5,6	5,3

Nota: La ripartizione "mare" include i comuni di: Aquileia, Duino-Aurisina, Grado, Latisana, Lignano Sabbiadoro, Muggia; per il cluster montagna si tenga presente che la pesante contrazione della ricettività in montagna è dovuta ad una revisione, nel corso degli anni, delle strutture extra-alberghiere; la ripartizione "Collio" include i comuni di: Capriva, Chiopris-Viscone, Cormons, Corno di Rosazzo, Dolegna del Collio, Mariano del Friuli, Medea, Moraro, Mossa, Prepotto, Romans d'Isonzo, San Giovanni al Natisone. La definizione dei comuni appartenenti alle diverse cinture è riportata nella nota di tavola 2.

(*) l'indicatore esprime la capacità ricettiva di territorio rispetto alla sua superficie (rapporto tra i posti letto totali e la superficie dell'ambito turistico considerato);

(**) l'indicatore esprime la capacità ricettiva di un territorio rispetto alla sua popolazione (rapporto tra posti letto totali e popolazione media annua);

(***) l'indicatore esprime l'attrattività turistica di un territorio rispetto alla sua popolazione (rapporto tra numero presenze turistiche e popolazione media annua).

Fonte: Istat, WebTur

¹⁵ Agenzia TurismoFVG, Piano strategico e operativo 2013, 2013.

1.3 La dinamica delle gestioni associate tra comuni

In una realtà come quella descritta nei precedenti paragrafi, la ricerca e la sperimentazione delle possibili sinergie tra i comuni, in particolare di quelli di minore dimensione demografica, sono diventate (anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione) un percorso necessario per porre tali enti nelle condizioni di disporre di un'organizzazione idonea a consentire un migliore governo del territorio e consentire l'uniformità nell'erogazione dei servizi alle comunità rappresentate, pur nella tutela delle identità locali¹⁶.

La scelta del legislatore regionale, dal 1998 al 2005, in considerazione della spiccata tradizione autonomista delle amministrazioni comunali presenti sul territorio, è stata di sostenere gli enti di minore dimensione demografica e, più in generale, l'associazionismo fra Amministrazioni, incentivando la stipulazione di convenzioni, e la costituzione di Unioni di comuni, non necessariamente vincolando alla successiva scelta per la fusione.

L'istituto dell'unione, dopo l'iniziale adesione registrata nell'anno 2000 con la costituzione, almeno formale, di ben diciotto unioni (soprattutto tra comuni montani), non ha trovato compiuta realizzazione.

La mancata applicazione della sanzione prevista dalla normativa regionale nel caso di scioglimento anticipato rispetto alla previsione statutaria, come pure per l'ipotesi del recesso unilaterale, consistente nella decurtazione, in diversa misura percentuale, dei trasferimenti ordinari dei comuni, ha favorito nel 2004 "l'estinzione" delle unioni scarsamente operative.

La scelta politica del legislatore è stata, quindi, in questo settore, di sistemare al meglio le situazioni pregresse, così da poter poi elaborare e legiferare una disciplina nuova e riformatrice in materia non solo di unioni, ma di associazionismo fra enti locali, alla luce delle esperienze maturate nel Friuli Venezia Giulia come pure in altre regioni del centro Italia (in particolare in Emilia Romagna e in Toscana) e delle nuove competenze attribuite agli enti locali con la devolution.

Tale logica è stata inserita nella legge regionale 1/2006, recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia", in particolare ai Capi V e VI del Titolo II, riservati, rispettivamente, all'esercizio coordinato di funzioni e gestione associata di servizi tra enti locali e allo sviluppo delle forme associative.

Grazie alla legge si delineano i punti nevralgici nel nuovo sistema Regione –Autonomie locali, intervenendo non solo a fissare i principi fondamentali, ma soprattutto a valorizzare l'autonomia normativa degli enti locali, l'esercizio coordinato delle funzioni in forma associata, il Consiglio delle Autonomie locali e l'autonomia finanziaria.

Un elemento centrale della riforma è certamente la valorizzazione delle forme associative, che rappresentano uno degli istituti fondamentali per la modernizzazione dell'amministrazione pubblica; esse sono uno strumento che permette di operare con efficienza e competitività maggiori rispetto al passato. A tal fine la legge regionale 1/2006 dedica l'intero Capo V alla disciplina complessiva dell'esercizio coordinato di funzioni e della gestione associata di servizi tra enti locali.

Il perno del sistema è costituito dalle Associazioni intercomunali (articolo 22), forma innovativa, priva di personalità giuridica, costituita tra comuni contermini, diretta a realizzare la massima integrazione possibile tra gli stessi enti. La legge, nel prevedere la possibilità di far parte di una sola Associazione intercomunale, mira alla creazione di una rete associativa su tutto il territorio della Regione.

¹⁶ Adattamento da "RAFGV, Piano di valorizzazione territoriale 2014", parte prima, Ricognizione delle forme associative tra comuni.

Circa gli altri elementi caratterizzanti l'istituto, e che lo differenziano dalle altre forme di collaborazione, va rilevato come la costituzione delle Associazioni intercomunali presupponga che i comuni interessati siano siti in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socioeconomico.

Tali Associazioni devono, necessariamente, essere dotate di uffici comuni, a differenza delle convenzioni per le quali tale requisito è facoltativo, e devono prevedere una durata non inferiore a sei anni.

La loro disciplina è caratterizzata da una semplificazione delle procedure di costituzione e di funzionamento. Infatti, spetta ai Consigli comunali la sola adozione della convenzione quadro, mentre è di competenza delle Giunte comunali approvare tutte le convenzioni attuative.

Per quanto riguarda le Unioni di comuni (l'articolo 23) gli elementi di novità attengono all'obbligo della contiguità territoriale (prima solo tendenzialmente richiesta dalla legge regionale 25/1999); alla necessità di una previsione di durata minima non inferiore a sei anni; all'indicazione delle funzioni da svolgere (da individuarsi tra quelle elencate al comma 1 dell'articolo 23); al diverso quorum deliberativo per l'approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto dell'unione (in prima convocazione è richiesta la maggioranza dei due terzi, solo in seconda battuta è sufficiente la maggioranza assoluta).

Il Capo VI del Titolo II è dedicato alla disciplina dello sviluppo delle forme associative, con la previsione di un nuovo sistema strategico di incentivazione delle forme associative, mirante ad assicurarne un efficace sviluppo.

Lo strumento di alta programmazione regionale in questo settore è rappresentato dal Piano di valorizzazione territoriale, previsto dall'articolo 26. Il Piano contiene, principalmente, un programma di finanziamento strategico che ha valenza triennale. Con esso viene effettuata la ricognizione delle forme associative (Unioni e Associazioni intercomunali) nonché delle fusioni di comuni e sono definiti i criteri e le modalità per la concessione di incentivi (annuali e straordinari) a sostegno delle forme associative suddette e dei comuni risultanti da fusione.

1.3.1 La ricognizione dei primi otto Piani di valorizzazione territoriale (2006-2013)

Alla fine del 2005 erano presenti sul territorio regionale solo 3 Unioni che comprendevano, complessivamente, 8 comuni su 219. Entro il 26 maggio 2006, termine previsto in via transitoria per l'anno 2006 dall'articolo 46, comma 4, della legge regionale 1/2006 per la ricognizione delle forme associative da inserire nel primo Piano di valorizzazione territoriale, sono pervenute alla Direzione centrale competente in materia di autonomie locali le schede relative a 4 Unioni di cui 3 costituite anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale 1/2006 e a 8 Associazioni intercomunali, per complessive 12 forme associative. Entro il 15 marzo 2007, termine per la ricognizione del 2007, si è rilevata l'esistenza sul territorio regionale di 40 forme associative: 1 nuova Unione e 27 Associazioni intercomunali. Al 15 febbraio 2008, oltre alle 12 forme associative del 2006 (4 Unioni e 8 Associazioni intercomunali) e le 28 forme associative del 2007 (1 nuova Unione e 27 Associazioni intercomunali), risultano costituite ulteriori 2 forme associative: una Unione, nata dallo scioglimento di un'Associazione intercomunale del 2007 e una Associazione intercomunale.

Al termine del primo triennio di incentivazione per lo sviluppo delle forme associative è stata rilevata l'esistenza di 41 forme associative: 6 Unioni e 35 Associazioni intercomunali.

La legge regionale 8/2008 ha istituito dal 1 gennaio 2009 il comune di Campolongo Tapogliano, risultante dalla fusione tra i comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano della provincia di Udine. Il totale dei comuni della Regione, pertanto, passa da 219 a 218.

Al 15 febbraio 2009, si è rilevata la presenza di 5 Unioni e 36 Associazioni Intercomunali e di 1 comune risultante da fusione. Per effetto della costituzione di una nuova Associazione Intercomunale in provincia di Trieste, e dello scioglimento di una unione, i comuni del Friuli Venezia Giulia che hanno aderito a una delle forme associative previste dagli articoli 22 e 23 della legge regionale 1/2006, sono 206 su 218.

Al 15 febbraio 2010 sono risultate presenti sul territorio regionale 4 Unioni di Comuni e 37 Associazioni intercomunali per complessive 41 forme associative, cui si aggiunge il comune di Campolongo Tapogliano istituito con legge regionale dal 1° gennaio 2009. Si segnala la costituzione della nuova Associazione intercomunale tra i Comuni di Attimis e Faedis (precedentemente costituiti in Unione e sciolta a fine 2009) e l'ampliamento dell'Associazione intercomunale "Mare Carso" con l'entrata del Comune di Duino Aurisina (avvenuta poco dopo la ricognizione del 2009).

Al 15 febbraio 2011 sono risultate costituite 5 Unioni di Comuni e 37 Associazioni intercomunali per complessive 42 forme associative, cui si aggiunge il comune di Campolongo Tapogliano risultante da fusione. La nuova forma associativa oggetto di ricognizione per la prima volta nel 2011 è l'Unione dei Comuni di Buja e Treppo Grande¹⁷. Le Amministrazioni comunali che hanno aderito nel 2011 a una delle forme associative previste dagli articoli 22 e 23 della legge regionale 1/2006, pertanto, sono risultate 207 su 218. Restano fuori da unione o associazione intercomunale solo 11 comuni: Dolegna del Collio, Grado, Prepotto, Pulfero, San Floriano del Collio, San Pietro al Natisone, Tarcento, Torreano, Trieste, Vajont e Vito d'Asio.

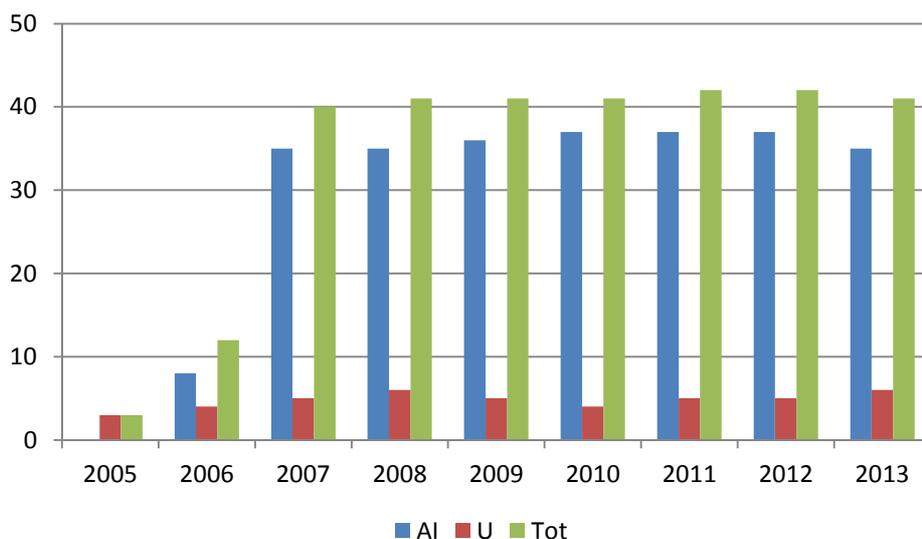
Al 15 febbraio 2012 risultano costituite 5 Unioni di Comuni e 37 Associazioni intercomunali per complessive 42 forme associative, cui si aggiunge il comune di Campolongo Tapogliano istituito con legge regionale dal 1° gennaio 2009. Per alcune di queste forme associative l'atto di costituzione prevede la scadenza nel corso del 2012, salvo eventuale proroga.

Le Amministrazioni comunali che hanno aderito a una delle forme associative previste dagli articoli 22 e 23 della legge regionale 1/2006, pertanto, sono 207 su 218. Restano fuori da unione o associazione intercomunale solo 11 comuni: Dolegna del Collio, Grado, Prepotto, Pulfero, San Floriano del Collio, San Pietro al Natisone, Tarcento, Torreano, Trieste, Vajont e Vito d'Asio.

Al 15 febbraio 2013 risultano costituite 6 Unioni di Comuni e 35 Associazioni intercomunali per complessive 41 forme associative; le Amministrazioni comunali che hanno aderito a una delle forme associative previste dagli articoli 22 e 23 della legge regionale 1/2006, pertanto, sono 202 su 218. Restano fuori da Unione o Associazione intercomunale 16 comuni; di questi 10 hanno esaurito la precedente esperienza di gestione in forma sovracomunale (Udine, Campofornido, Pozzuolo, Tavagnacco, Chiopris-Viscone, Trivignano Udinese, S. Maria la Longa, Fontanafredda, S. Pietro al Natisone e Pulfero) e 6 non hanno ancora aderito a una forma di gestione sovracomunale disciplinata dalla legge regionale 1/2006 (Dolegna del Collio, Grado, San Floriano del Collio, Tarcento, Trieste e Vito d'Asio).

¹⁷ A seguito di annullamento da parte del Tribunale amministrativo regionale degli atti di costituzione della nuova Unione per il mancato rispetto di una norma di procedura prevista nello statuto di Treppo Grande, i due comuni hanno deliberato nuovamente la costituzione dell'Unione, con la stipula dell'atto costitutivo in data 7 settembre 2011.

Figura 12 Forme associative in FVG. Ricognizioni annuali 2006-2013



Nota: AI= Associazioni Intercomunali, U= Unioni di comuni, Tot= Associazioni Intercomunali+Unioni di comuni.
Fonte: DC funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, Servizio finanza locale

In base alla rilevazione effettuata a febbraio del 2013 risulta che i comuni preferiscono forme associative intercomunali di medie dimensioni: circa la metà (17) delle associazioni, infatti, è costituita da un numero di comuni compreso tra 4 e 6, 9 associazioni hanno un numero massimo di comuni pari a 3, 6 associazioni sono costituite da 10 comuni e oltre, 3 da numero di comuni compreso tra 7 e 9.

La scelta della forma associativa "Unione" prevede un numero limitato di Enti partecipanti: nella totalità dei casi si osserva che il numero di comuni partecipanti risulta al massimo pari a 3. In genere, inoltre, i Comuni preferiscono optare per la forma associativa dell'"Associazione intercomunale".

Per meglio comprendere la ratio sottesa al sistema di incentivazione delle forme associative introdotto dalla legge regionale 1/2006 e sviluppato dai Piani di valorizzazione territoriale finora adottati, è utile accennare ai risultati dell'indagine condotta dalla Corte dei Conti, sezione di controllo della Regione FVG, sugli effetti delle politiche regionali di sostegno all'esercizio in forma associata di funzioni o servizi da parte degli enti locali nel periodo 2000-2004.

Nello specifico, l'analisi si è concentrata sul sistema regionale di finanziamento delle convenzioni e delle Unioni di comuni, con la finalità di verificare se i finanziamenti hanno favorito lo sviluppo del fenomeno di aggregazione e sono stati un mezzo utilizzato dagli enti per gestire effettivamente i servizi, conseguendo incrementi in termini di efficacia, produttività ed efficienza. Nello studio si è posto in evidenza che sulla base della normativa antecedente alla legge regionale 1/2006 i finanziamenti erano stati concessi in modo indistinto, privilegiando le caratteristiche della collocazione territoriale disagiata dei beneficiari, piuttosto che la natura della gestione svolta o l'estensione territoriale dell'offerta del servizio e senza l'effettiva verifica dell'avvio della gestione associata, necessaria per escludere dalla contribuzione associazioni puramente formali.

In ragione di ciò, la Regione, in controtendenza rispetto all'andamento nel resto del Paese, non era riuscita a raggiungere l'importante obiettivo del consolidamento delle forme associative istituite dagli enti locali, tanto che le Unioni di comuni erano passate da 18 unità del 2000 a 3 del 2005.

Nell'analisi dell'organo di controllo si dà atto che grazie alla legge regionale 1/2006 molte delle carenze evidenziate sono state risolte. Di rilievo, sotto questo profilo, la previsione di cui all'art. 26, che demanda al Piano di valorizzazione la concessione degli incentivi, superando i criteri precedentemente adottati con le leggi finanziarie che non seguivano un indirizzo uniforme e la norma di cui all'art. 27, la quale prevede che i criteri per la corresponsione dei finanziamenti debbano dare priorità alla tipologia delle funzioni e dei servizi oggetto della gestione e alla popolazione interessata, nonché dispone che debba essere comprovata, ai fini dell'ottenimento dei benefici, l'effettiva gestione congiunta dei servizi.

I Piani di valorizzazione territoriale dal 2006 al 2011 specificano i criteri e le modalità di erogazione dell'incentivo straordinario e dell'incentivo ordinario a favore di Unioni e Associazioni per la gestione di funzioni e servizi a livello sovracomunale. Per quanto attiene il finanziamento delle Unioni di comuni e delle Associazioni intercomunali il sistema di incentivazione si basa sull'assegnazione di un incentivo straordinario, per spese di primo impianto, erogato nell'anno di costituzione e calcolato sulla base della tipologia di forma associativa (Unione o Associazione) e sul numero di comuni partecipanti (maggiorato in base alla densità abitativa).

Viene erogato per sei anni, decrescenti dal terzo, anche un incentivo ordinario, calcolato a partire dalla tipologia di funzione/servizio effettivamente gestita a livello sovracomunale (che il Piano di valorizzazione elenca e quantifica finanziariamente) e maggiorato in ragione del tipo di forma associativa prescelta, del numero di comuni partecipanti, della popolazione e del territorio complessivi.

I Piani di valorizzazione territoriale adottati fino al 2009 in attuazione di quanto stabilito dalla legge regionale 1/2006 hanno previsto che sull'incentivo ordinario spettante nell'anno in corso venga "recuperato" il valore dell'attività finanziata l'anno precedente qualora, sulla base della documentazione prodotta da Unioni e da Associazioni intercomunali e delle informazioni successivamente acquisite, non risulti provata l'effettiva gestione sovracomunale. Tale decurtazione non è pari all'intero ammontare dell'incentivo ordinario erogato l'anno precedente bensì è calcolata con riferimento al valore della singola funzione/servizio risultata non effettivamente gestita. Dal 2010, in base a una modifica normativa alla legge regionale 1/2006, questa decurtazione è stata collegata anche al mancato raggiungimento degli obiettivi dichiarati a preventivo dalla forma associativa.

L'attività di controllo espletata nel 2007 ha consentito all'amministrazione regionale di constatare che le Unioni di comuni costituite precedentemente all'entrata in vigore della legge 1/2006 e le forme associate che, nel pregresso storico dei rapporti fra enti, avevano già conseguito una certa esperienza in termini di convenzioni extra-associative, hanno incontrato minori difficoltà nel cogestire le funzioni e/o servizi.

L'avvio della forma associativa e della gestione comune di funzioni e servizi è parsa più agevole nei casi in cui vi era già stata una condivisione nell'espletamento del servizio e, pertanto, era riscontrabile una familiarità operativa fra i dipendenti degli enti interessati, un'omogeneità di *modus operandi* e nelle modalità di rilevazione ed esame delle esigenze da soddisfare con il servizio medesimo.

Dal raffronto dei servizi e delle funzioni svolti, un buon risultato, in termini di effettività, è emerso infatti nelle gestioni associate inerenti la polizia municipale, proprio in ragione delle pregresse esperienze di gestione condivisa.

A conclusione dell'istruttoria espletata nel corso del 2008 nei confronti delle trentasei forme associative, per venti di queste non si sono proposte decurtazioni in relazione alle funzioni o servizi finanziati, in quanto è emerso che le diverse attività sono state svolte dalle associazioni per i comuni aderenti. Per le restanti sedici forme associative, invece, si è proceduto ad applicare decurtazioni. Le realtà associative in relazione alle quali è emersa l'effettività di un'amministrazione condivisa sono quelle che hanno scelto di esercitare soltanto un numero ristretto di funzioni

e che, quindi, hanno avuto modo di seguire al meglio il cambiamento organizzativo. In altri casi, gli enti locali hanno avviato forme associate di gestione, chiedendo il relativo contributo alla Regione, ma non le hanno accompagnate a una programmazione delle attività da realizzare e degli obiettivi da raggiungere e si sono trovati impreparati di fronte alle difficoltà legate alla diversa organizzazione del lavoro e alle eventuali “resistenze” dei dipendenti.

Spesso le amministrazioni locali non hanno considerato i tempi necessari per porre in essere le attività propedeutiche all'avvio della concreta gestione, che spaziano dalla costituzione di un ufficio unico, all'omogeneizzazione delle procedure amministrative, dei regolamenti e degli atti generali, all'organizzazione delle risorse umane e dei mezzi necessari, in particolare informatici, per gestire il nuovo modello organizzativo e hanno, quindi, visto allungarsi i tempi di preparazione, a scapito dell'avvio dell'effettiva gestione.

Un tanto ha comportato, in alcune ipotesi, dei ritardi nel concreto avvio delle gestioni in forma associata, in particolare in relazione ad alcune macrofunzioni, quali il “controllo di gestione”, l’“home banking tributario” e il “pagamento in via telematica dei tributi”, per le quali è necessario un adeguato supporto informatico. Si è rilevato, peraltro, in varie situazioni l'avvio positivo di varie macrofunzioni strategiche, quali la gestione del personale, la gestione economico finanziaria, il servizio tributi, il servizio tecnico.

Nell'anno 2009 il controllo delle gestioni associate è stato espletato provvedendo a verificare le attività svolte a livello sovracomunale dalle 40 forme associative che hanno chiesto e ottenuto l'incentivo ordinario nel 2008: 34 associazioni intercomunali, 5 Unioni di Comuni in attività e 1 unione sciolta a fine 2008 e in fase di liquidazione (tra Pulfero, San Pietro al Natisone e Savogna). Il controllo effettuato in larga scala circa l'effettività delle gestioni associate ha permesso di acquisire una visione d'insieme dell'operatività delle esperienze associative presenti nel territorio regionale. Le forme associative osservate hanno dimostrato di co-gestire funzioni e servizi, in qualche caso in modo eccellente, in altri in modo ancora non del tutto convincente. In generale, comunque, si è constatato un significativo miglioramento delle esperienze associative, comprovato dal superamento quasi definitivo di molte delle criticità e difficoltà riscontrate nella fase di avvio e segnalate negli anni precedenti. Gli esiti della verifica hanno portato a non operare nessuna decurtazione per 15 forme associative (tutte associazioni intercomunali) e ad applicare delle decurtazioni a 25 forme associative (compresa l'unione disciolta e in fase di liquidazione).

Nell'anno 2010 sono risultate soggette a controllo a campione 74 funzioni per l'accertamento dell'effettività della gestione sovracomunale e di 59 funzioni per la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati, per un totale di 133 funzioni e servizi. Complessivamente le funzioni decurtate sono risultate 59, in relazione a 22 forme associative di cui 3 unioni e 19 Associazioni intercomunali.

Molte decurtazioni hanno riguardato funzioni che già nel 2009 erano state decurtate, per il mancato effettivo svolgimento. Questo dimostra che, per talune funzioni, le forme associative non sono ancora pronte ad una gestione associata e, pertanto, sarebbe più opportuno rinviassero le relative domande di finanziamento.

Difficoltà di avvio delle gestioni sovracomunali sono risultate connesse all'attivazione di servizi che richiedono compatibilità tra diversi programmi informatici, il cui tentativo di omogeneizzazione comporta sovente ritardi nell'avvio della gestione associata. Diverse decurtazioni sono state conseguenti alla verifica che, in molti casi, le forme associative non sono riuscite a “concentrare” tutta l'attività in capo all'ufficio comune e permangono casi di gestione “mista” dove all'attività dell'Ufficio associato si sostituisce, talvolta, ancora quella del singolo comune. In altri casi le decurtazioni sono state motivate dalla verifica di una attività solo propedeutica alla successiva gestione associata, a dimostrazione che l'aggregazione sovracomunale non ha valutato preventivamente la tempistica di avvio prima di chiedere la valorizzazione dell'incentivo. Talvolta, il mancato raggiungimento del

risultato previsto l'anno precedente, è risultato correlato all'erronea quantificazione del Valore Atteso e al fatto che non erano a disposizione degli enti stessi dei valori di raffronto precedenti su cui basarsi per una ipotesi a preventivo più verosimile.

Il Servizio finanza locale non ha ritenuto di procedere, negli anni dal 2008 al 2010, all'espletamento dei controlli ispettivi *in loco*, condotti, invece, nell'anno 2007 in due Associazioni intercomunali e in un'Unione di comuni per la verifica delle gestioni associate nell'anno 2006. Ciò in quanto la verifica e l'analisi condotta in sede istruttoria, con le integrazioni e gli approfondimenti successivamente richiesti alle diverse forme associative, sono stati reputati sufficienti al fine di appurare il grado e l'effettività della cogestione.

Nell'anno 2011, a seguito di diverse verifiche sulle dichiarazioni ricevute sono state applicate decurtazioni nei confronti di 17 forme associative (con riferimento a 32 funzioni) per un totale di 300.693,84 euro, in relazione all'accertamento della mancata effettiva gestione associata di una o più funzioni svolte lo scorso anno e/o del mancato raggiungimento degli obiettivi programmati da ciascuna Unione o Associazione. Dal confronto tra le decurtazioni applicate nel 2010 e nel 2011 risulta che nel 2011, a parità di numero di forme associative da monitorare, sono aumentate le funzioni oggetto di controllo a campione. Nonostante il controllo più esteso sono state applicate meno decurtazioni ed è risultato inferiore anche il valore da portare in decurtazione all'incentivo ordinario nel 2011. Un tanto, tuttavia, non solo in ragione del minor numero di funzioni considerate, ma anche in relazione alla minore valorizzazione della decurtazione connessa al mancato raggiungimento degli obiettivi prevista per la prima volta dal PVT 2011.

Il minor numero di funzioni da decurtare conferma il positivo sviluppo delle forme associative che, anche grazie ai controlli a campione e ai successivi suggerimenti forniti dall'Ufficio istruttore delle verifiche, riescono a "rimodulare" l'obiettivo o a superare difficoltà gestionali.

Relativamente alle buone pratiche riscontrate, si evidenzia che diverse forme associative hanno dimostrato di aver superato le iniziali difficoltà e di aver consolidato la gestione associata di alcuni servizi migliorandone l'erogazione e la qualità. Permangono, per alcune gestioni iniziate in tempi recenti le ormai note criticità connesse a incompatibilità informatiche tra programmi diversi, alle resistenze del personale o di alcune amministrazioni partecipanti alla gestione associata che determinano, in alcuni casi, il sovrapporsi per una medesima funzione della gestione associata e della gestione singola da parte di alcuni comuni.

Rispetto all'anno 2011, nel 2012 sono leggermente aumentate le funzioni oggetto di controllo a campione (154 nel 2011 e 157 nel 2012). È diminuito, invece, il numero di forme associative soggette a controllo a campione (da 31 a 23), in attuazione dei criteri definiti dal decreto del Direttore del Servizio finanza locale n. 73 del 18 gennaio 2012.

Il numero di decurtazioni da applicare nel 2012 è risultato decisamente superiore (52) rispetto a quello applicato nel 2011 (32), come pure l'importo da decurtare (euro 492.362,93 dall'incentivo ordinario 2012 rispetto ai 300.693,84 euro decurtati nel 2011). In aumento è anche il numero di forme associative per le quali spetta la decurtazione sull'incentivo 2012 (20) rispetto a quelle che hanno registrato la decurtazione sull'incentivo 2011 (17). Le decurtazioni collegate al mancato raggiungimento dell'obiettivo sono aumentate dell'84%, rispetto alla verifica dell'anno successivo, quelle collegate alla mancata effettiva gestione sovracomunale sono aumentate del 44% circa rispetto al 2011.

Le criticità rilevate corrispondono, per tipologia, a quelle già registrate negli anni precedenti. Il mancato raggiungimento del risultato previsto l'anno precedente è correlato spesso all'erronea, o non prudente, quantificazione a preventivo del valore atteso; la mancata effettiva gestione in forma sovracomunale è motivata

dalla difficoltà, specie in fase di avvio, di concentrare tutta l'attività in capo all'ufficio comune, o dallo svolgimento di attività solo propedeutica alla successiva gestione associata, nonché da difficoltà informatiche di interconnessione tra sistemi. Le buone pratiche, evidenziano, invece, il superamento delle suddette criticità e il consolidamento della modalità di gestione in forma sovracomunale.

Rispetto alla verifica effettuata nel 2012 (ossia alle decurtazioni applicate nel 2012 in relazione alla verifica delle funzioni finanziate nel 2011), nel 2013 si osserva un incremento delle forme associative alle quali è stato chiesto di presentare ulteriore documentazione e precisazione nella fase dei controlli a campione: 26 nel 2013 e 23 nel 2012. È diminuito, invece, il numero delle funzioni oggetto nel controllo: 122 nel 2013 e 157 nel 2012.

È aumentato il numero delle funzioni accertate dall'Ufficio per le quali l'obiettivo non è stato raggiunto, nonostante la diversa attestazione del responsabile del servizio associato, a seguito dei controlli espletati: 17 nel 2013 rispetto ai 16 del 2012. Dal confronto tra i due anni risulta diminuito, e questo è un risultato decisamente positivo che evidenzia il consolidamento delle gestioni sovracomunali, il numero delle forme associative alle quali sono applicabili le decurtazioni: 15 nel 2013 e 20 nel 2012. Inferiore a quello del 2013 è anche l'importo complessivo corrispondente alle funzioni da decurtare: 225.791,62 euro nel 2013, 492.362,93 euro nel 2012.

1.3.2 Gli esiti della ricognizione 2014

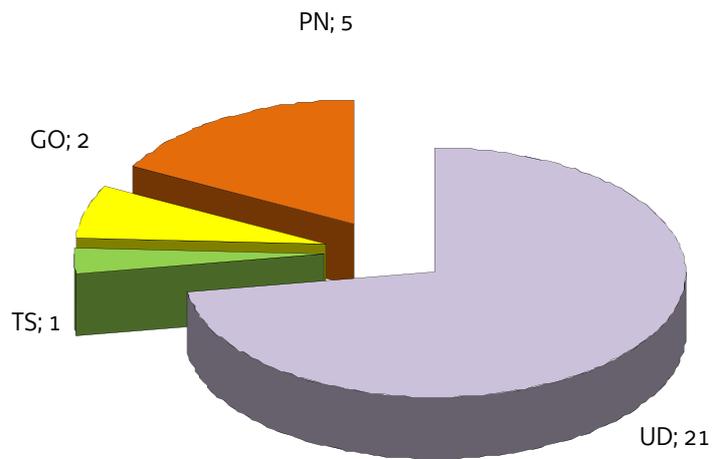
Al 15 febbraio 2014 risultano costituite 4 Unioni di Comuni e 25 Associazioni intercomunali per complessive 29 forme associative, cui si aggiungono il Comune di Campolongo Tapogliano istituito dal 1° gennaio 2009 con la legge regionale 8/2008 e il Comune di Rivignano Teor, istituito dal 1° gennaio 2014 con la legge regionale 1/2013. Diverse forme associative, giunte a scadenza, non sono state prorogate.

Dalla rilevazione effettuata risulta, in particolare, la costituzione di una nuova Associazione intercomunale tra i Comuni di San Pietro al Natisone, Pulfero e Savogna.

Il Comune di Chiopris Viscone rientra nell'Associazione intercomunale del Palmarino ai sensi dell'articolo 22, comma 1 bis, della legge regionale 1/2006, come aggiunto dall'articolo 11, comma 2, della legge regionale 5/2013.

Si osserva, inoltre, che l'Associazione intercomunale "Alta Val Degano-Val Pesarina", non risulta sciolta, tuttavia non ha comunicato nei modi previsti la sua permanenza, l'Associazione intercomunale "Collio-Isonzo" e l'Associazione intercomunale "Pedemontana occidentale" hanno trasmesso tardivamente i dati relativi alla ricognizione, l'Associazione intercomunale "Pordenone-Roveredo" non ha trasmesso la scheda di ricognizione e né atti di proroga della durata della convenzione quadro e pertanto si presume scaduta, l'Associazione intercomunale del Sanvitese ha inviato nei tempi la comunicazione ai fini della ricognizione, tuttavia la proroga della durata della convenzione quadro è stata adottata dopo la scadenza.

Figura 13 Forme associative in FVG per provincia. Ricognizione 2014



Fonte: DC funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, Servizio finanza locale

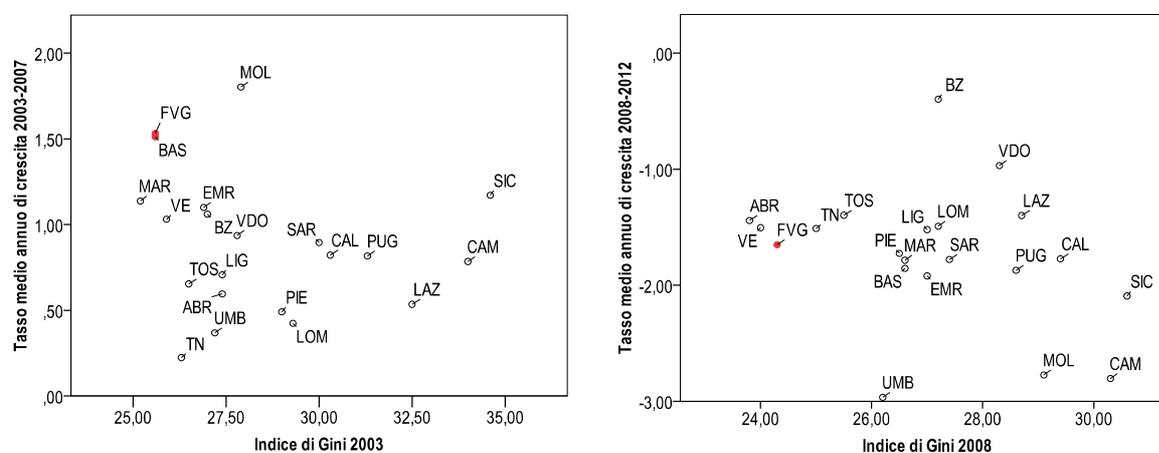
2. Misure di benessere dei cittadini

2.1 La localizzazione dei principali servizi pubblici e delle imprese

Il dibattito internazionale sulla valutazione del progresso di una società ha definitivamente riconosciuto al PIL un ruolo importante ma non esclusivo nella misurazione del benessere. Poiché esso varia a seconda dei tempi, luoghi e culture, non esiste un unico indicatore statistico capace di rappresentare appieno lo stato di benessere di una società, ma bisogna fare riferimento a una pluralità di misure. Al fine di definire gli elementi costitutivi del benessere in Italia, il Cnel e l'Istat hanno costituito un "Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana" composto da rappresentanze delle parti sociali e della società civile. Le consultazioni ed il dibattito interno alla Commissione Scientifica costituita in seno ad Istat hanno individuato 12 dimensioni che attingono a diversi aspetti del benessere: la salute, l'istruzione e la formazione, il lavoro e conciliazione dei tempi di vita, il benessere economico, le relazioni sociali, la politica e le istituzioni, la sicurezza, il benessere soggettivo, il paesaggio e patrimonio culturale, l'ambiente, la ricerca e l'innovazione e la qualità dei servizi¹⁸. Il concetto di benessere che ne deriva è quello di "Benessere Equo e Sostenibile" (Bes) che coglie le dimensioni del benessere in chiave di verifica di particolari squilibri territoriali o gruppi sociali avvantaggiati/svantaggiati, anche in una prospettiva intergenerazionale (sostenibilità).

Il passaggio dal benessere individuale a quello collettivo mette in luce il tema della disuguaglianza, intesa non solo in termini di asimmetrica distribuzione del reddito su un territorio ma anche rispetto alle opportunità che vengono offerte dal sistema socio-economico.

Figura 14 PIL pro capite e indice di Gini. Tasso medio annuo di crescita in % e valore assoluto. Anni 2003-2012



Nota: Indice di Gini con fitti passivi. PIL a valori concatenati con anno di riferimento 2005.

Fonte: Istat, Conti economici territoriali e Indagine Eu-Silc

Fino alla prima metà degli anni Duemila il FVG è stata una delle regioni italiane con minor disparità territoriali nella distribuzione del reddito: tra il 2000-07 l'indice di Gini¹⁹, misura di tale disparità, era pari al 24,4%, secondo miglior valore dopo quello della Provincia Autonoma di Trento, a fronte di una media nazionale pari al 30,2%. La quota di famiglie che apparteneva al quinto più povero (il primo quinto) era, tra il 2003-2005, meno del 10%

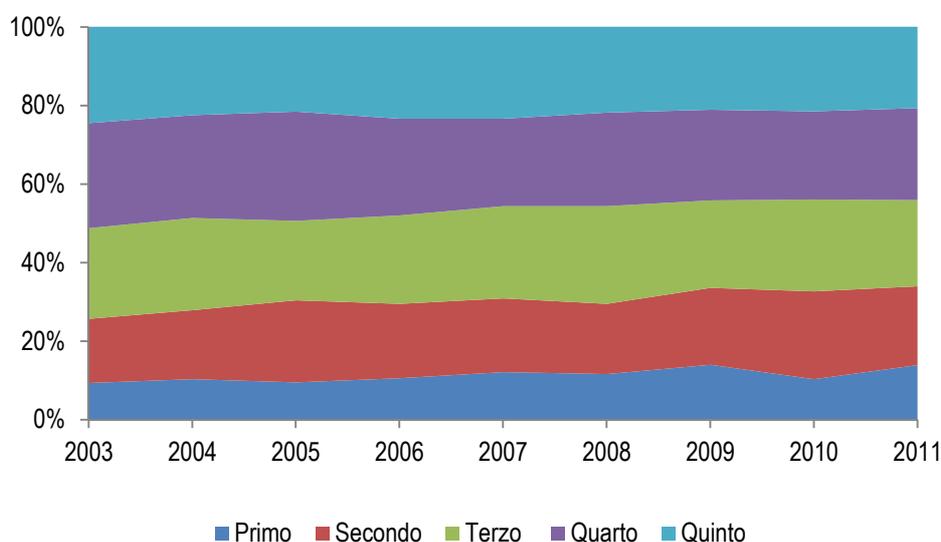
¹⁸ Istat, Bes 2013, Il benessere equo e sostenibile in Italia.

¹⁹ È un indice di concentrazione comunemente utilizzato per la misurazione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Tale indice varia tra 0, quando vi è perfetta uguaglianza, e 1 (o 100, se espresso in valori percentuali), quando tutto il reddito è concentrato nelle mani di un solo individuo.

dell'intera popolazione della regione; quasi un quarto della popolazione apparteneva al quinto più ricco. In questo contesto il PIL pro-capite²⁰ è cresciuto dell'1,5% in media d'anno dimostrando la correlazione positiva tra bassi livelli di diseguaglianza socio-economica e sviluppo di un territorio. A partire dal 2008 la tendenza si è invertita: l'indice di Gini negli anni interessati dalla crisi è aumentato raggiungendo il 27,2% includendo i fitti imputati²¹ ed il 30,1% escludendoli.

Tale andamento è stato determinato dalla flessione dei redditi dei contribuenti, soprattutto quelli inferiori alla mediana. A subire il maggior contraccolpo è stata propria la fascia più debole: il primo ed il secondo quinto della distribuzione dei redditi, le cui quote sul totale della popolazione sono aumentate rispettivamente dal 9,4% al 13,9% e dal 16,3% al 20,1%.

Figura 15 Famiglie del FVG per quinti di reddito equivalente, inclusi i fitti imputati (per 100 famiglie residenti). Anni 2003-2011



Fonte: Istat, Indagine sul reddito e condizioni di vita delle famiglie

L'equità nella distribuzione dei redditi ricalca un modello di localizzazione territoriale dei servizi pubblici che nel tempo ha cercato di ridurre le disparità conseguenti all'appartenenza ad una specifica area territoriale. Ciò risulta evidente nel confronto tra il FVG e le altre regioni d'Italia, in particolare per quanto attiene ai servizi socio-sanitari e socio-assistenziali; diventa però meno evidente nel confronto tra i comuni del FVG.

Con riferimento ai principali servizi destinati al sostegno alle famiglie per i bisogni connessi alla crescita ed educazione dei figli, all'assistenza agli anziani e alle persone con disabilità, o al contrasto del disagio legato alla povertà e all'emarginazione, si osserva in FVG una più ampia offerta di strutture e servizi rispetto a quella registrata a livello nazionale.

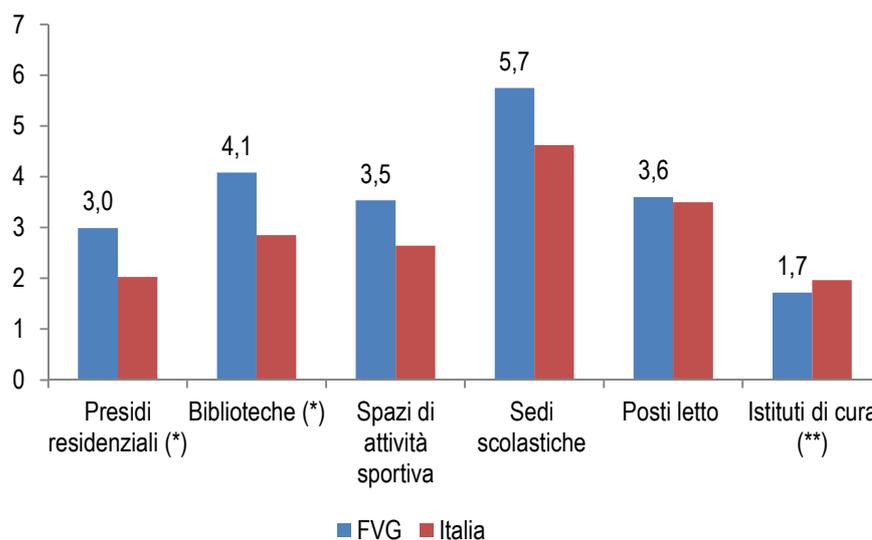
Relativamente all'assistenza territoriale si contano in FVG 3 presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari ogni 10.000 abitanti a fronte di un valore pari a 2 della media nazionale. In particolare si registra una maggior quota di posti letto di tali strutture per la funzione socio-sanitaria (82,1 posti letto ogni 10.000 abitanti in FVG e

²⁰ A valori concatenati con anno di riferimento 2005.

²¹ I fitti imputati sono una componente figurativa del reddito derivante dalla proprietà della abitazione in cui si vive, stimata in base al prezzo che si dovrebbe pagare per vivere in affitto in quella abitazione.

48,1 il valore medio nazionale) e a prevalente accoglienza abitativa (12,0 posti letto ogni 10.000 abitanti in FVG e 8,7 il valore medio nazionale). Le strutture ospedaliere in rapporto alla popolazione residente risultano inferiori alla media nazionale (1,7 per 100.000 abitanti in FVG, 2,0 in Italia) ma sono di dimensioni maggiori: 3,6 posti letto ogni 1.000 abitanti contro la media nazionale pari a 3,5.

Figura 16 Principali indicatori di offerta di servizi pubblici (per 1.000 abitanti dove non diversamente indicato). Anni vari (vedi nota)



Nota: (*) Per 10.000 abitanti, (**) per 1.000 abitanti 3-18 anni, (***) per 100.000 abitanti. Presidi residenziali socio-assistenziali al 31.12.2011, biblioteche censite al 31.12.2013, spazi di attività sportiva censiti nel corso del 2003, sedi scolastiche di istituti statali a.s. 2012/2013, posti letto al 31.12.2010, istituti di cura ospedalieri al 31.12.2010
Fonte: Istat, ICCU, Coni, MIUR

A livello regionale, le strutture residenziali socio-assistenziali sono localizzate in 87 comuni: nel solo comune di Trieste se ne contano 117; nei quattro capoluoghi si concentra oltre la metà dell'offerta complessiva (193 strutture su 358 al 31.12.2012) registrando una densità in rapporto alla popolazione residente pari a 5 strutture ogni 10.000 abitanti a fronte di un valore pari a 2 strutture ogni 10.000 abitanti nei comuni non capoluogo. L'offerta è più ampia nei comuni con oltre 10.000 abitanti (3,8 strutture ogni 10.000 abitanti), più bassa nei comuni con un numero di abitanti tra i 3-5mila (1,3). I comuni più piccoli hanno una densità d'offerta superiore alla media regionale (3,2 strutture contro 2,9); i comuni montani hanno una densità superiore rispetto a quelli non montani (cfr. allegato A3).

Tavola 6 Presidi residenziali socio-assistenziali in FVG per ampiezza demografica e tipologia del comune di localizzazione. Anno 2012

Ampiezza demografica e tipologia di comune	Presidi residenziali	
	N.	Densità (*)
fino a 1.000	9	3,2
da 1.001-3.000	30	1,8
da 3.001 -5.000	12	1,3
da 5.001-10.000	58	2,1
oltre 10.000	249	3,8
comuni capoluogo	193	5,0
comuni non capoluogo	165	2,0
non montani	152	2,1
parzialmente montani	165	4,6
montani	41	3,0
Totale	358	2,9

Nota: (*) Per 10.000 abitanti.

Fonte: Istat, Presidi residenziali socio-assistenziali 2012

Anche in ambito culturale-ricreativo si registra una maggior diffusione di servizi a livello regionale: in FVG vi sono infatti 4,1 biblioteche ogni 10.000 abitanti (2,9 su territorio nazionale) e 3,5 spazi di attività sportiva ogni 1.000 abitanti (2,6 in Italia).

Per quanto riguarda l'istruzione, in FVG si contano 5,7 sedi scolastiche di istituti statali ogni 1.000 abitanti di età compresa tra i 3-18 anni, contro un valore medio nazionale pari a 4,6. In particolare si rileva una maggior offerta di servizi socio-educativi alla prima infanzia: tutti i comuni del FVG offrono il servizio di asilo nido sotto forma di strutture o di trasferimenti alle famiglie per la fruizione di servizi privati a fronte di una quota di comuni che a livello nazionale si ferma al 48,1%. L'utenza effettiva dei servizi alla prima infanzia in FVG è pari al 18,2% dell'utenza potenziale²² a fronte di una media nazionale pari all'11,8%.

I comuni del FVG dove sono presenti asili nido²³ sono 95, quelli in cui sono presenti asili nido o servizi integrativi alla prima infanzia²⁴ sono 110. Circa il 40% dell'offerta complessiva in termini di capacità ricettiva è localizzata nei comuni capoluogo dove il servizio è sufficiente a coprire il 28% dell'utenza potenziale (ovvero, il totale dei bambini tra 0-2 anni). Una minor presenza di asili nido si registra nei comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti: qui si contano 23 strutture in 21 comuni ovvero un quarto dei comuni appartenenti a questa classe d'ampiezza demografica offrono servizi di asilo nido per una copertura rispetto all'utenza potenziale che raggiunge l'11,2% a fronte di un valore medio regionale superiore di 10 punti percentuali. Al contrario, i comuni tra 3-5mila abitanti registrano una buona diffusione del servizio ed una sua più ampia copertura: 26,3%, il valore più elevato rispetto alle altre classi di ampiezza demografica. In tutti i comuni più grandi della regione sono presenti strutture di asilo nido ma la loro capacità ricettiva copre poco più di un quarto dell'utenza potenziale.

²² Bambini in età 0-2 anni.

²³ La voce comprende le strutture di asilo nido, nido integrativo, nido d'infanzia, servizi sperimentali, sezioni primavera, nido aziendale e servizi educativi.

²⁴ La voce comprende i centri bambino, spazi gioco, servizi educativi domiciliari, servizi integrativi.

Tavola 7 Punti di offerta di servizi alla prima infanzia, capacità ricettiva e copertura per ampiezza demografica e tipologia del comune di localizzazione. Anno 2013

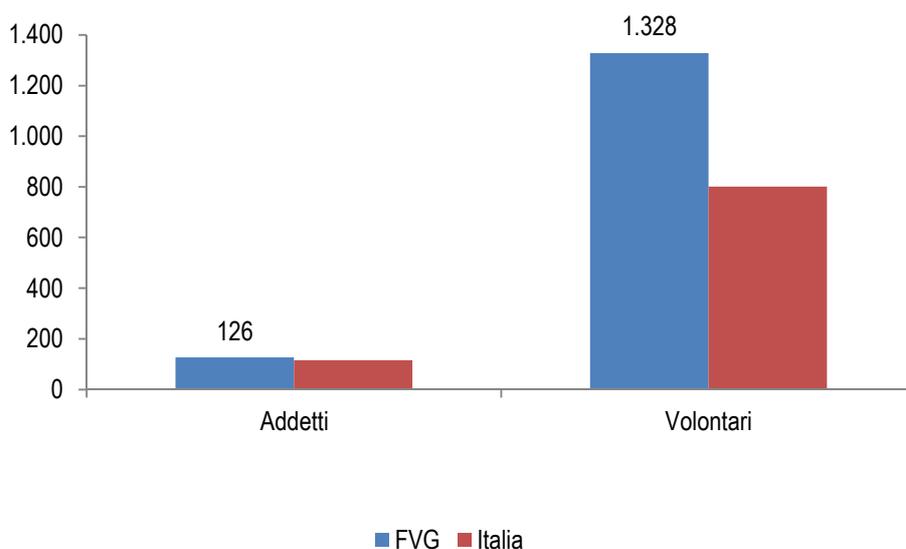
Ampiezza demografica e tipologia di comune	Comuni con asilo nido (N.)	Asili nido (N.)	Capacità ricettiva (N.)	Copertura (*) (%)
fino a 1.000	1	1	10	1,9
da 1.001-3.000	21	23	423	11,2
da 3.001 -5.000	17	22	555	26,3
da 5.001-10.000	33	49	1.319	18,7
oltre 10.000	23	133	4.210	25,4
comuni capoluogo	4	81	2.595	28,0
comuni non capoluogo	91	147	3.922	18,9
non montani	64	134	3.749	19,8
parzialmente montani	14	72	2.239	27,4
montani	17	22	529	18,1
Totale	95	228	6.517	21,7

Nota: (*) Quota rispetto alla potenziale fascia d'utenza di età 0-2 anni.

Fonte: CRDA, Centro regionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Alla rete di servizi pubblici e privati offerti alla cittadinanza si affianca l'offerta proveniente dal settore non profit. Il Censimento 2011 ha rilevato in FVG 10.002 istituzioni non profit attive che contano sul contributo lavorativo di 162mila volontari, 15mila dipendenti e 8mila lavoratori esterni. Complessivamente, il numero di istituzioni non profit attive cui collaborano volontari è pari a 8.877, ovvero l'88,7% di tutto il non profit. Nel confronto territoriale emerge con forza il contributo del volontariato in regione: i volontari attivi nelle istituzioni non profit della regione sono, infatti, 1.328 a fronte di un valore medio nazionale pari a 801. Non si registra, al contrario, un così ampio differenziale nell'incidenza degli addetti delle istituzioni rispetto alla popolazione residente.

Figura 17 Addetti e volontari delle istituzioni non profit (per 10.000 abitanti). Censimento 2011



Fonte: Istat, Censimento dell'industria e dei servizi 2011

Il settore di intervento prevalente è la cultura, sport e ricreazione (oltre 7mila istituzioni) dove i servizi più comunemente offerti sono l'organizzazione delle attività sportive, delle attività ricreative e di socializzazione, le attività culturali ed artistiche e l'organizzazione di eventi, feste, sagre e manifestazioni. Seguono l'assistenza sociale e protezione civile (645 istituzioni) e le relazioni sindacali/rappresentanza di interessi (564 istituzioni). Nell'ambito dell'istruzione e della ricerca sono attive 411 istituzioni, in quello della tutela dei diritti e attività politica 242 ed in quello ambientale sono attive 213 istituzioni.

La presenza delle istituzioni non profit sul territorio regionale è abbastanza omogenea: di fatto in ogni comune del FVG (unica eccezione, Ligosullo) ne è stata rilevata una e la localizzazione ricalca la distribuzione della popolazione residente. Nei comuni montani si contano 1.210 istituzioni no profit ovvero il 12,1% delle istituzioni complessivamente registrate in regione (11,1% la quota di popolazione sul totale regionale), nei comuni parzialmente montani ve ne sono 3.050 (30,5% del totale su un aggregato che raccoglie il 29,2% della popolazione totale del FVG) e nei comuni non montani ve ne sono 5.742 (57,4%). Leggermente più elevata rispetto alla quota di popolazione residente l'incidenza delle no profit nei comuni con meno di 1.000 e con più di 10.000 abitanti (rispettivamente il 3,1% ed il 57,1%) mentre i comuni di piccole e medie dimensioni registrano una quota inferiore, in particolare quelli tra 5-10mila abitanti.

La localizzazione delle imprese, a differenza dei servizi pubblici, risponde ad una logica di mercato che oltre alla dimensione della domanda, tiene conto di una serie di fattori quali l'accessibilità di un territorio, le infrastrutture presenti, la presenza e la qualità dei fattori produttivi, l'esistenza o la possibilità di creazione di economie di scala²⁵. Lo sviluppo di aree ad elevata densità imprenditoriale non solo è funzionale a processi di specializzazione fra imprese all'interno del ciclo produttivo settoriale complessivo e alla riduzione dei costi di transazione all'interno dell'area e fra le diverse unità produttive (tipicamente, i distretti) ma è indirettamente funzionale alla formazione e sviluppo del cosiddetto "capitale sociale" ovvero dell'insieme di relazioni tra unità produttive-capitale umano-servizi che rendono un territorio attivo ed attrattivo dal punto di vista sociale ed economico.

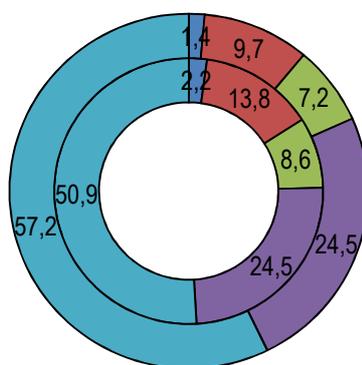
La metà (49,5%) delle unità locali d'impresa²⁶ del FVG ha sede in 20 comuni della regione: si tratta dei comuni di dimensioni maggiori a cui si aggiungono le principali località turistiche balneari per l'elevata concentrazione di attività legate alla ricettività ed alla ristorazione; nei capoluoghi si concentra circa il 30% dell'attività imprenditoriale della regione. I comuni con oltre 10.000 abitanti sono la sede del 51% delle unità locali attive e, in termini di addetti, accolgono il 57,2% dell'occupazione complessiva della regione²⁷. Tra il 2008-2013 questi comuni hanno visto aumentare la loro importanza relativa (quota di imprese rispetto al totale regionale) per effetto della contrazione avvenuta nei centri di minore dimensione.

²⁵ F. Gambarotto-A. Maggioni, Localizzazione e agglomerazione produttiva: l'analisi territoriale dei mercati del lavoro.

²⁶ Imprese attive nel 2013 dagli archivi Movimprese.

²⁷ Gli addetti alle unità locali provengono dagli archivi delle imprese attive Asia di Istat poiché il dato presente in camera di commercio non rappresenta correttamente la dinamica occupazionale. L'ultimo aggiornamento dei dati Istat è al 2011.

Figura 18 Unità locali di imprese attive e addetti in FVG (ripartizione %) per tipologia di comuni. Unità locali 2013, addetti 2011.



■ fino a 1.000 ■ da 1.001-3.000 ■ da 3.001-5.000 ■ da 5.001-10.000 ■ oltre 10.000

Nota: Il cerchio più interno rappresenta la distribuzione delle unità locali; il cerchio più esterno la distribuzione degli addetti.
Fonte: Movimprese per le unità locali d'impresa e Istat per gli addetti.

I comuni più piccoli (fino a 1.000 abitanti) hanno registrato nell'ultimo quinquennio una contrazione delle unità locali d'impresa pari all'8,4% mentre quelli tra 1-3mila abitanti pari all'8,9%, il calo più accentuato su base regionale. Variazioni meno negative, sebbene consistenti, si sono registrate nei comuni tra 3-5mila abitanti (-8,0%) e in quelli tra 5-10mila unità (-6,5%). Nei comuni oltre 10mila abitanti la riduzione è stata pari al 3,4% a fronte di un valore medio regionale pari al 5,5%. Le unità locali d'impresa si sono ridotte, in particolare, nei comuni montani (-8,1%), nei comuni localizzati nella cintura di Monfalcone (-8,4%) e di Gorizia (-6,5%).

Tavola 8 Unità locali di imprese attive in FVG (valori assoluti, var. % e per 100 abitanti). Anni 2008-2013

Classificazione	UL imprese			UL abitanti (%)		
	N. 2008	N. 2013	Var. % 2008/13	2008	2013	
Dimensione demografica	fino a 1.000	2.263	2.072	-8,4	7,8	7,6
	da 1.001-3.000	14.370	13.091	-8,9	8,6	7,9
	da 3.001-5.000	8.896	8.180	-8,0	9,8	9,0
	da 5.001-10.000	24.845	23.228	-6,5	9,1	8,4
	oltre 10.000	50.049	48.329	-3,4	7,6	7,2
Montanità	non montani	65.281	61.913	-5,2	9,0	8,4
	parzialmente montani	24.816	23.500	-5,3	6,9	6,5
	totalmente montani	10.326	9.487	-8,1	7,5	7,0
Cintura di grandi comuni	cintura di Gorizia	720	673	-6,5	6,8	6,4
	cintura di Monfalcone	1.363	1.249	-8,4	5,1	4,6
	cintura di Pordenone	4.967	4.768	-4,0	7,9	7,4
	cintura di Trieste	1.978	1.869	-5,5	6,4	6,1
	cintura di Udine	5.606	5.372	-4,2	8,7	8,0
FVG	100.423	94.900	-5,5	8,2	7,7	

Fonte: Movimprese, Istat

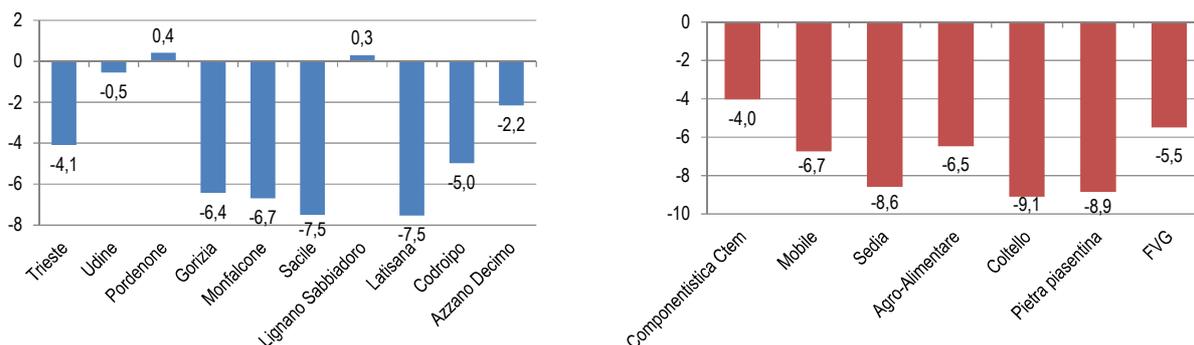
In FVG si contano, in media, 7,7 unità locali di imprese ogni 100 abitanti. A fronte di questa distribuzione, i comuni in cui si registra la maggior densità imprenditoriale appartengono alla classe 3-5mila abitanti: 9 unità locali ogni 100 abitanti (9,8 nel 2008). Si tratta di comuni ad elevata specializzazione²⁸ agricola (il caso, per esempio di San Giorgio alla Richinvelda), del commercio all'ingrosso (Pradamano) o della produzione di mobili (Premariacco, Corno di Rosazzo, Buttrio).

Per i comuni più piccoli l'indice si attesta a 7,6 unità locali per 100, un valore che, sebbene inferiore alla media regionale, ha subito un minor calo nel corso della crisi, a dimostrazione di un'offerta probabilmente più adeguata, in termini dimensionali, rispetto alla domanda o, al limite, di un'offerta incompressibile. Tra questi, la quota di imprese più elevata in rapporto alla popolazione si registra nei comuni di Marano Lagunare (16,7 unità locali ogni 100 abitanti) e di Coseano (13,9), dove le specializzazioni prevalenti attengono, per il primo, alla pesca e acquacoltura e, per il secondo, alle coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali.

Per i comuni della classe 5-10mila abitanti, la densità imprenditoriale media è pari a 8,4 per cento ma la variabilità all'interno di questa classe è molto elevata. Qui si trovano, infatti, Lignano Sabbiadoro (il comune con il maggior numero di imprese in rapporto alla popolazione nella classe considerata, ovvero 23,4) e Grado (13,1) e molti dei comuni del distretto della sedia e del mobile quali Manzano (15,8 imprese ogni 100 abitanti), San Giovanni al Natisone (14,7), Pavia di Udine (11,3), Chions (10,7), Brugnera (10,4).

Per i comuni con più di 10mila abitanti la densità imprenditoriale media è pari al 7,2 per cento: a differenza delle altre classi demografiche considerate, la ripartizione evidenzia una maggior omogeneità nella distribuzione. Il valore più elevato è quello di Latisana dove si contano 11,2 imprese ogni 100 abitanti; seguono Udine e Pordenone (rispettivamente 10,4 e 9,8 imprese ogni 100 abitanti) e Tavagnacco (9,4) dove vi è una prevalente specializzazione al commercio all'ingrosso.

Figura 19 Unità locali di imprese attive in FVG (var. %, primi 10 comuni con maggior numero di imprese e distretti industriali ed artigianali). Anni 2008-2013



Nota: Nel primo grafico i comuni sono indicati per numero decrescente di unità locali d'impresa; nel secondo i distretti sono indicati per numero decrescente di unità locali d'impresa presenti nel distretto, indipendentemente dal settore economico.

Fonte: Movimprese

²⁸ La verifica della specializzazione produttiva è stata effettuata utilizzando un indice che rapporta le unità locali d'impresa di un comune nel settore economico i al totale delle imprese di quel comune rispetto alle quota di unità locali d'impresa dell'intera regione nel settore economico i sul totale delle imprese della regione. Valori superiori all'unità indicano una specializzazione nel settore economico i. Tanto maggiore è l'indice tanto più alta è la specializzazione in quel settore. L'indice, per quanto efficace, dipende dalla classificazione dei settori economici adottati. In queste analisi è stata utilizzata la classificazione Ateco 2007 a livello di divisione. L'allegato A4 riporta gli indici di specializzazione produttiva per i principali settori di attività economica ed i primi 10 comuni con indice più elevato.

Nei comuni che appartengono ai distretti industriali e artigianali della regione si concentra un terzo del tessuto produttivo della regione (33,9%): il distretto con la maggior concentrazione di imprese è quello della componentistica e termo-elettromeccanica dove si contano oltre 18mila unità locali d'impresa²⁹. Nel distretto industriale del mobile sono localizzate circa 8mila unità locali mentre nel distretto della sedia ve ne sono circa 4mila. I distretti industriale dell'agro-alimentare e del coltello contano rispettivamente 2,5mila e 1,8mila unità locali d'impresa mentre il distretto artigianale della pietra piacentina ne conta, al quarto trimestre 2013, 689. Dall'inizio della crisi ad oggi le imprese localizzate in comuni appartenenti ai distretti sono diminuite del 5,9%, valore leggermente più elevato rispetto a quello registrato sull'intero territorio regionale (-5,5%). Tra gli aggregati di maggiori dimensioni, la perdita più consistente si registra nel distretto della sedia, dove le unità locali attive sono calate dell'8,6% a fronte di una più contenuta contrazione delle imprese localizzate nei comuni del distretto del mobile (-6,7%) e del distretto della componentistica e termo-elettromeccanica (-4,0%). Anche la dinamica nel corso del 2013 risulta negativa con un saldo tra iscrizioni e cessazioni d'impresa negativo per tutti e tre i distretti e con un tasso di crescita³⁰ particolarmente negativo per il distretto del mobile: -1,9% a fronte del -1,8% registrato per le imprese del distretto della sedia, del -1,2% per le imprese del distretto ctem e del 1% a livello regionale. Tra i distretti industriali di minori dimensioni, l'agro-alimentare registra una perdita di unità locali pari al 6,5% nel periodo 2008-13 ed un tasso di crescita pari al -1,4% nel 2013 ed il coltello registra una variazione pari al -9,1% ed un tasso di crescita pari a -2,9% (peggior valore registrato nei distretti). Il distretto artigianale della pietra piacentina ha perso, nello stesso arco temporale, 67 unità locali (-8,8%).

2.2 La ricchezza dei cittadini e dei comuni

La valutazione della ricchezza di un territorio, intesa dal punto di vista economico, avviene solitamente attraverso due prospettive: il cosiddetto "lato della produzione", ovvero il valore complessivo dei beni finali prodotti su un territorio, ed il reddito dei cittadini. L'indicatore più adatto alla determinazione della produzione totale è il valore aggiunto che per la contabilità territoriale rappresenta la migliore approssimazione del prodotto interno lordo, differenziandosi da quest'ultimo solo per la mancata imputazione nel calcolo dell'IVA e delle imposte indirette e sulle importazioni.

Le stime elaborate dall'Istituto Tagliacarne indicano un valore aggiunto pro capite per il FVG pari a 26.900 euro correnti, valore superiore di oltre 3mila euro la media nazionale. Nei comuni capoluogo si concentra circa il 40% del valore aggiunto complessivo della regione dato che, rapportato alla popolazione residente, determina un valore aggiunto pro capite superiore di oltre 6mila euro quello medio regionale.

²⁹ Il valore fa riferimento alle sedi di imprese di tutte i settori economici nei comuni appartenenti al distretto.

³⁰ Rapporto tra saldo iscrizioni-cancellazioni (al lordo delle cancellazioni d'ufficio, in questo caso) e imprese registrate ad inizio anno.

Tavola 9 Valore aggiunto comunale, ripartizione per settore e euro pro capite (valori assoluti e composizione %). Anno 2011

Classificazione	VA totale			% su VA totale del FVG	VA pro capite (euro correnti)	
	% agricoltura	% industria	% servizi			
Dimensione demografica	fino a 1.000	3,3	27,6	69,0	2,3	26.704
	da 1.001-3.000	4,0	30,2	65,8	10,5	20.744
	da 3.001 -5.000	3,0	32,9	64,0	6,1	21.963
	da 5.001-10.000	1,7	29,6	68,6	19,9	23.697
	oltre 10.000	0,6	23,9	75,5	61,3	30.491
Montanità	non montani	1,7	29,2	69,1	58,9	26.551
	parzialmente montani	0,6	19,8	79,6	31,1	28.657
	totalmente montani	2,3	30,1	67,6	10,0	24.221
Capoluoghi	Udine	0,2	22,1	77,6	10,0	33.457
	Gorizia	0,3	25,0	74,7	3,2	29.522
	Trieste	0,1	13,9	85,9	19,7	31.954
	Pordenone	1,2	25,5	73,3	6,6	43.058
	totale capoluoghi	0,4	18,8	80,8	39,5	33.569
FVG	1,4	26,3	72,3	100,0	26.907	

Fonte: Istituto Tagliacarne

Nei comuni con più di 10mila abitanti si concentra oltre il 60% del valore aggiunto totale della regione (61,3%): il valore pro capite medio di questa classe è pari a 30.491 euro, oltre 3mila euro in più rispetto al valore medio regionale. Circa i tre quarti della ricchezza complessivamente prodotta in questi comuni deriva dal terziario, valore che nel caso di Tavagnacco, Trieste e Cervignano del Friuli supera la quota dell'80%.

Nei comuni di classe dimensionale inferiore, invece, il valore aggiunto pro capite è di poco al di sotto del dato medio regionale (26.704) ma la distribuzione della ricchezza tra questi comuni non è omogenea. Nella classe si collocano, infatti, i primi due comuni più "ricchi" della regione, Amaro (81,5mila euro pro capite) e Barcis (65,2mila euro pro capite) ed il comune più "povero", Savogna (11mila euro pro capite).

I comuni della classe dimensionale 1-3mila abitanti registrano il valore aggiunto pro capite più basso: 20.744 euro, per un'incidenza sulla ricchezza complessiva della regione pari al 10,5%. Si tratta di un aggregato di comuni in cui il valore della produzione realizzata dal settore primario raggiunge il 4% (0,6% la quota per i comuni più grandi della regione, 1,4% la media regionale) ed il valore del terziario rimane al di sotto dei due terzi della ricchezza complessiva (a fronte di un valore medio regionale pari al 72,3%).

Nei distretti si realizza circa il 30%³¹ del valore aggiunto totale della regione: il contributo maggiore, al netto del distretto del caffè e delle tecnologie digitali per i quali la presenza dei comuni di Trieste ed Udine inficerebbero il dato dell'aggregato, è fornito dal distretto della componentistica e termo-elettromeccanica (ctem) che realizza quasi un quinto della ricchezza totale della regione. Qui il valore aggiunto pro capite è pari a 29.167 euro, superiore a quello registrato a livello regionale di oltre 2mila euro. Il distretto rappresenta non solo l'aggregato più importante per la formazione complessiva della ricchezza regionale ma anche quello che ha retto meglio la

³¹ Il dato non tiene conto del distretto industriale del caffè e del distretto delle tecnologie digitali. Nel primo caso, infatti, fanno parte del distretto solo alcune sezioni di censimento del comune di Trieste e Muggia ed il massimo livello di disaggregazione territoriale disponibile per il valore aggiunto è il comune. Nel secondo caso, fanno parte del distretto solo alcune sezioni censuarie del comune di Udine.

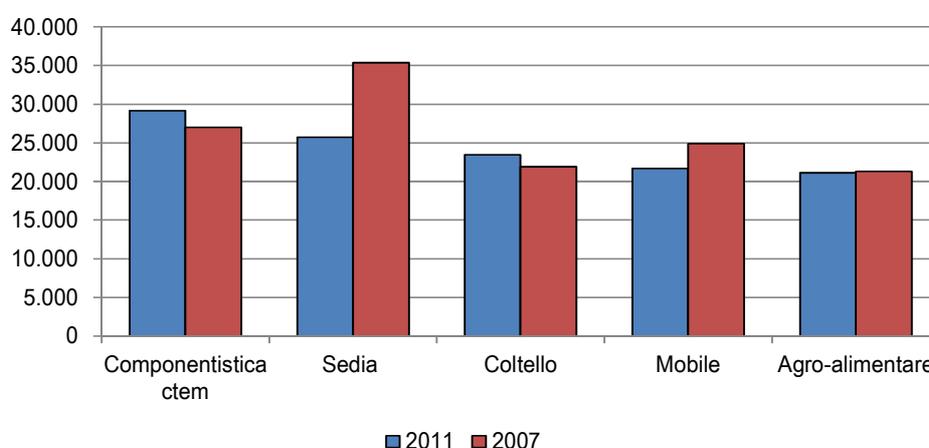
crisi nell'ultimo quinquennio: nei comuni del distretto, infatti, il valore aggiunto pro capite è aumentato dell'8% a fronte di un incremento medio regionale del 2,7%.

Tale dato va letto anche in correlazione alla dimensione media, e quindi alla capacità amministrativa e al potenziale della politica di sviluppo, dei comuni che fanno parte dei distretti stessi: maggiore risulta la dimensione media, maggiore può risultare l'incremento del valore della ricchezza prodotta.

Secondo, in ordine di valore aggiunto pro capite, si colloca il distretto della sedia con 25.731 euro per abitante (valore inferiore al livello medio regionale). L'incidenza del valore aggiunto generato dal distretto rispetto al valore aggiunto totale della regione è pari al 3% e risulta in costante contrazione dall'inizio della crisi: tra il 2007-2011 il valore aggiunto pro capite è calato, infatti, di quasi 10mila euro (-27,3%). Contrazioni particolarmente pesanti si sono registrate anche nel distretto del mobile, dove il valore aggiunto pro capite è passato da circa 25mila euro a 21,7mila euro pro capite (-12,8%) per un aggregato che vale circa il 6% del valore aggiunto totale della regione. I distretti del coltello e dell'agro-alimentare (rispettivamente 2,0% e 1,7% del valore aggiunto totale della regione) registrano entrambi un valore aggiunto pro capite nettamente inferiore a quello medio regionale (23,5mila euro e 21,1mila euro) ma per il primo si è realizzato un incremento del 7% nel periodo 2007-11.

La stima della ricchezza dei cittadini a partire dal reddito incontra notevoli problemi di ordine metodologico: le indagini campionarie tipicamente utilizzate per l'analisi della distribuzione del reddito, come l'indagine Istat sulle condizioni economiche delle famiglie (EU-SILC) o l'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia (IBF) non permettono, infatti, di effettuare delle partizioni sufficientemente fini per analizzare il livello territoriale comunale. Nella trattazione che segue si è dunque scelto di utilizzare i dati delle dichiarazioni dei redditi, nella consapevolezza che i dati di natura fiscale scontano il problema dell'evasione fiscale che impatta, in particolare, sulla stima dei "veri" redditi nei decili più bassi della distribuzione e riguarda i lavoratori indipendenti. Inoltre, i redditi si riferiscono ai singoli individui e non permettono di calcolare un reddito complessivo a livello familiare. Considerate tali limitazioni e la disponibilità dei dati, si è scelto di utilizzare il reddito complessivo delle persone fisiche rilevante ai fini delle addizionali all'IRPEF proveniente dalle dichiarazioni fiscali di fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze³² ed elaborato dall'Istituto Tagliacarne al 2011.

Figura 20 Valore aggiunto comunale pro capite per distretto industriale del FVG (euro correnti). Anni 2007-2011

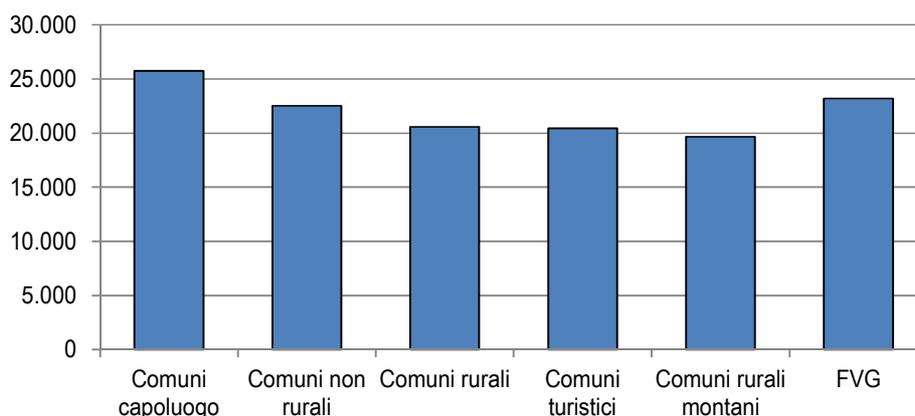


Fonte: Istituto Tagliacarne

³² In www.finanze.gov.it per conoscere il fisco>Dati e statistiche fiscali / Dichiarazioni fiscali / Addizionale comunale all'Irpef.

Nell'anno di imposta 2011 il reddito medio imponibile ai fini delle addizionali all'Irpef³³ a livello regionale ammonta a 23.185 euro, con differenze territoriali ancora una volta significative a seconda della residenza del contribuente³⁴. All'estremo superiore della distribuzione si collocano gli imponibili dei residenti nei comuni capoluogo, dove il reddito medio si attesta a 25,7mila euro (oltre 2.500 euro in più rispetto al valore medio regionale); il valore più elevato è quello dei cittadini di Udine (27.354 euro), seguono Pordenone (26.224), Trieste (25.252) e Gorizia (23.718). All'estremo inferiore della distribuzione, ad indicare i redditi più bassi, si collocano gli imponibili dei residenti nei comuni rurali³⁵ montani, in particolare Drenchia (15.165) e Forni di Sotto (17.536).

Figura 21 Reddito medio imponibile ai fini IRPEF per aggregazioni di comuni (euro correnti). Anno 2011



Nota: L'aggregato "Comuni turistici" include Grado (che secondo la classificazione Istat apparterebbe ai comuni rurali) e Lignano Sabbiadoro (che secondo la classificazione Istat apparterebbe ai comuni non rurali).

Fonte: Istat per la classificazione dei comuni, Istituto Tagliacarne per il reddito

Nei comuni non rurali il reddito medio imponibile è leggermente inferiore al dato regionale che, si ricorda, è influenzato dal valore registrato nei capoluoghi anche data l'elevata quota di contribuenti, circa un terzo del totale contribuenti della regione, in questi comuni. Nell'aggregato, che si compone di 102 comuni, si registra la maggior omogeneità interna³⁶ nella distribuzione dei redditi rispetto alle altre aggregazioni. Nei comuni rurali, l'imponibile medio dei contribuenti è pari a 20.572 euro, valore di poco superiore a quello che si registra nei comuni turistici (20.433 euro).

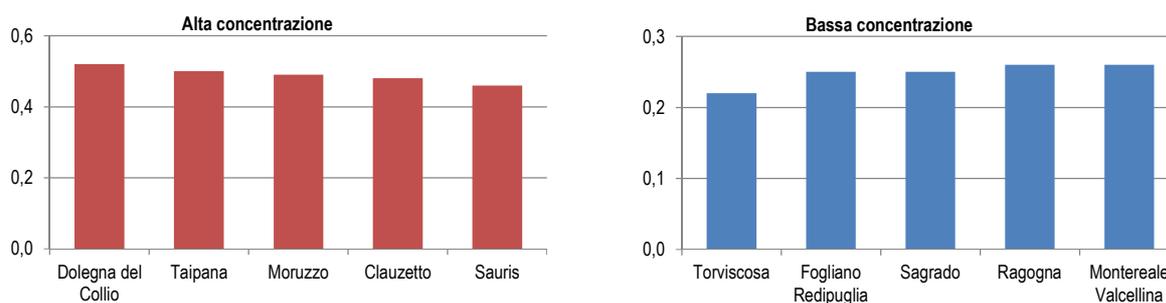
³³ Valore al quale si applica l'aliquota per determinare le addizionali regionale e comunale dovute.

³⁴ Cfr. allegato A5 per la rappresentazione cartografica a livello comunale.

³⁵ Secondo la classificazione Istat un comune è identificato come rurale se soddisfa almeno una delle seguenti condizioni: densità di popolazione inferiore ai 100 abitanti per kmq e quota di occupati in agricoltura superiore a 2 volte la media comunitaria UE 15.

³⁶ Sulla base dei dati per classi di reddito si è proceduto al calcolo dell'indice di Gini. Indicazioni su tale indicatore sono contenute nella nota 19.

Figura 22 Indice di Gini per i primi cinque comuni con più alta e più bassa concentrazione del reddito. Anno 2011



Fonte: elaborazioni su dati Istituto Tagliacarne

Quanto esposto nella prima parte di questo capitolo circa gli effetti della disuguaglianza nella distribuzione del reddito a livello regionale trova conferma ovviamente anche a livello comunale. Un territorio in cui vi è una distribuzione più “equa” dei redditi dei cittadini (ovvero non vi sono pochi cittadini con elevati redditi e tanti con bassi redditi) è certamente un territorio più coeso, in cui il processo di sviluppo, a parità di condizioni, trova meno ostacoli.

Da questo punto di vista i comuni capoluogo ed i comuni rurali montani sono i territori meno omogenei in termini di distribuzione di ricchezza. A Udine, il comune capoluogo dove la concentrazione è massima, il 5% dei contribuenti detiene un quinto dell’ammontare complessivo dei redditi imponibili ai fini delle addizionali all’Irpef del comune ed una proporzione ancora più accentuata si rileva per Dolegna, comune rurale con il massimo grado di concentrazione dei redditi, e Taipana, comune rurale montano con il maggior grado di concentrazione dei redditi dell’aggregato.

2.3 Analisi dei principali indicatori di finanza locale

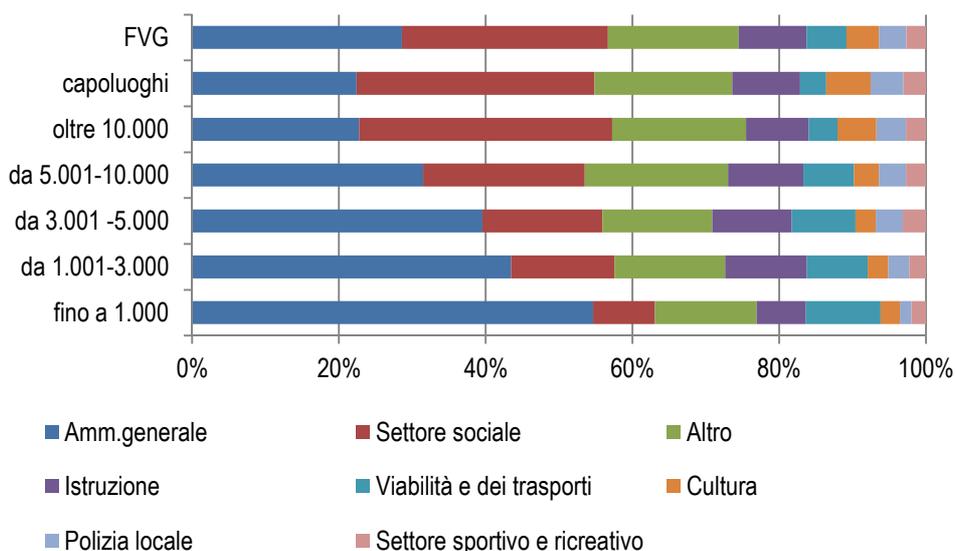
La frammentazione territoriale, le dinamiche della popolazione e delle attività produttive e la distribuzione della ricchezza incidono profondamente sull’assetto e sulla spesa delle amministrazioni comunali. Tra i fattori che maggiormente condizionano l’esercizio delle attività di programmazione ed erogazione dei servizi pubblici locali vi è la “taglia” demografica: enti territoriali piccoli non riescono a sfruttare le economie di scala e di scopo³⁷ nella produzione dei servizi alla popolazione se non a fronte di costi molto elevati.

Più di un quarto (28,6%) della spesa corrente complessiva dei comuni del FVG è destinata a funzioni di tipo strumentale all’erogazione dei servizi: le spese generali di amministrazione, di gestione e di controllo³⁸; segue il finanziamento dei servizi sociali, dell’istruzione e della viabilità e dei trasporti e con l’ammontare residuo delle risorse si finanziano altri servizi quali la cultura ed il settore sportivo e ricreativo.

³⁷ Assenza di una soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche da cui deriva la difficoltà a sviluppare le economie di varietà (scope economies).

³⁸ Le funzioni elencate fanno riferimento alle seguenti voci dei Certificati di Conto di Bilancio: 4-005 Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; 4-007 Organi istituzionali, partecipazione e decentramento (di cui della voce 4-005); 4-045 Funzioni di polizia locale; 4-110 Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 4-055 Funzioni di istruzione pubblica; 4-150 Funzioni nel settore sociale; 4-080 Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali; 4-090 Funzioni nel settore sportivo e ricreativo; 4-188: Totale spesa corrente.

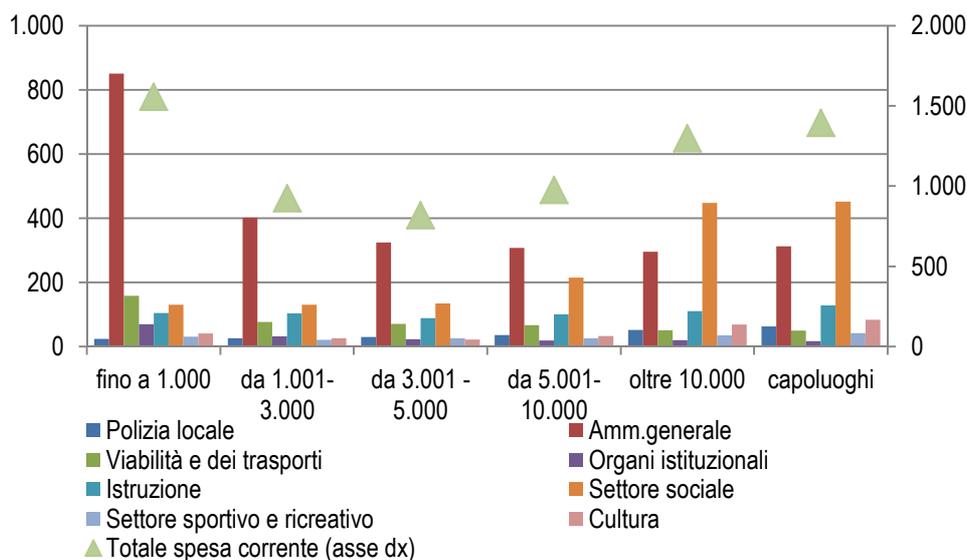
Figura 23 Composizione della spesa corrente per principali funzioni di spesa e tipologia di comuni del FVG (valori %). Media 2011-2012



Fonte: Certificati di Conto di Bilancio

La distribuzione della spesa pro capite totale e per principali funzioni di spesa corrente evidenzia una elevata disomogeneità per classe demografica dei comuni: quelli più piccoli (fino a 1.000 abitanti) registrano, in media, una spesa pro capite più elevata della media regionale (1.556 euro contro 1.144 euro nella media 2011-12) ma tale differenza è dovuta essenzialmente agli alti costi di funzionamento dell'ente: la spesa pro capite per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (54,7% della spesa corrente complessiva degli enti di questa classe) è, infatti, pari a 850 euro, laddove il valore medio regionale si attesta a 327 euro. Un valore superiore a quello dei comuni più grandi si registra anche nel campo della viabilità e dei trasporti: qui la spesa media pro capite è pari a 158 euro, a fronte di un valore medio regionale pari a 62 euro. Per le altre funzioni, invece, la spesa pro capite risulta inferiore a quella degli altri comuni: stante l'elevato onere delle funzioni strumentali e di manutenzione territoriale, questi comuni dedicano minori risorse ad altri servizi, in particolare in ambito sociale e ricreativo.

Figura 24 Spesa corrente pro capite per principali funzioni di spesa dei comuni del FVG (valori in euro correnti). Media 2011-2012



Fonte: Certificati di Conto di Bilancio

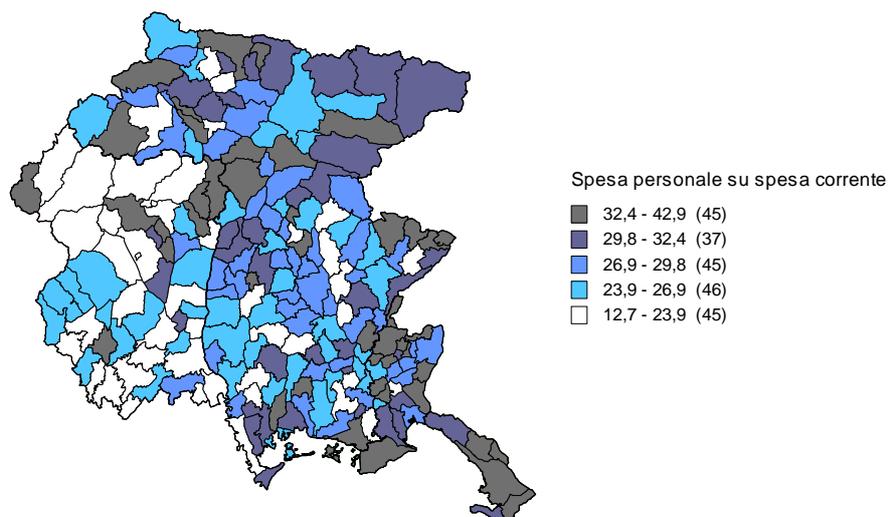
All'aumentare della dimensione demografica dei comuni diminuisce la spesa pro capite per le funzioni di amministrazione, a prova della realizzazione di economie di scala in ambito gestionale. Ciò vale per tutti i comuni ad esclusione dei capoluoghi, per i quali, invece, la maggior incidenza della spesa è attribuibile alla maggiore complessità delle funzioni svolte.

Come dimostrato da altri studi di finanza locale³⁹, analizzando costi e benefici in funzione della dimensione demografica dei comuni, i centri maggiori, quali i capoluoghi di provincia, sostengono costi non totalmente riferibili ai residenti perché hanno, di solito, una popolazione diurna superiore a quella notturna e sopportano costi, che andrebbero in parte spalmati su tutti gli enti locali della loro provincia o del loro bacino d'attrazione (trasporti, sanità, servizi pubblici ecc.). I costi comprendono le entrate aumentate delle spese di gestione e funzionamento.

La relazione inversamente proporzionale tra spesa pro capite e dimensione demografica viene meno se si analizzano alcune funzioni. Nel settore dell'istruzione pubblica, per esempio, si passa da una spesa pro capite media di 105 euro per i comuni fino a 1.000 abitanti a 129 euro per i comuni capoluogo; nel settore dei servizi sociali la spesa pro capite varia dai 134 euro nella classe 3-5mila abitanti (130 nei comuni fino a 1.000 abitanti) ai 451 euro dei capoluoghi. Differenze elevate si riscontrano anche nel finanziamento delle attività sportive e ricreative (da 21 euro degli enti più piccoli a 42 dei capoluoghi) e delle attività culturali (da 30 a 84 euro, con i valori più bassi nelle classi da 1-3mila abitanti e da 3-5mila abitanti).

³⁹ "Finanziamento e spesa dei comuni italiani – Alla ricerca dell'efficienza" di Confindustria Bergamo

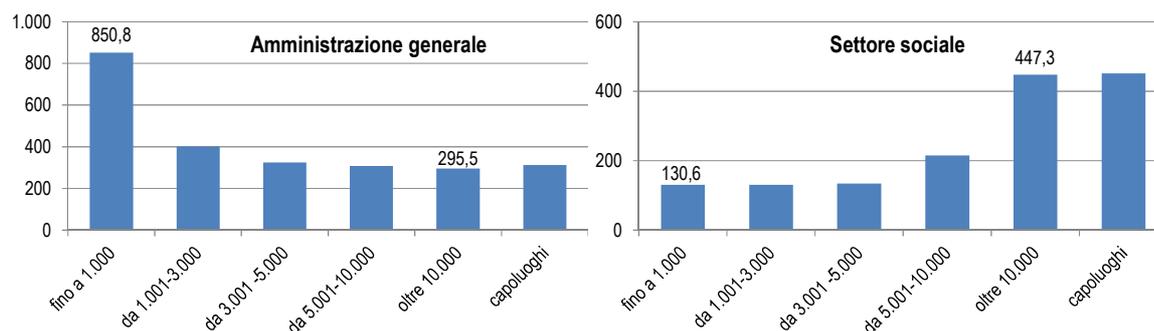
Figura 25 Spesa per il personale nei comuni del FVG (in % sul totale spesa corrente). Media 2011-2012



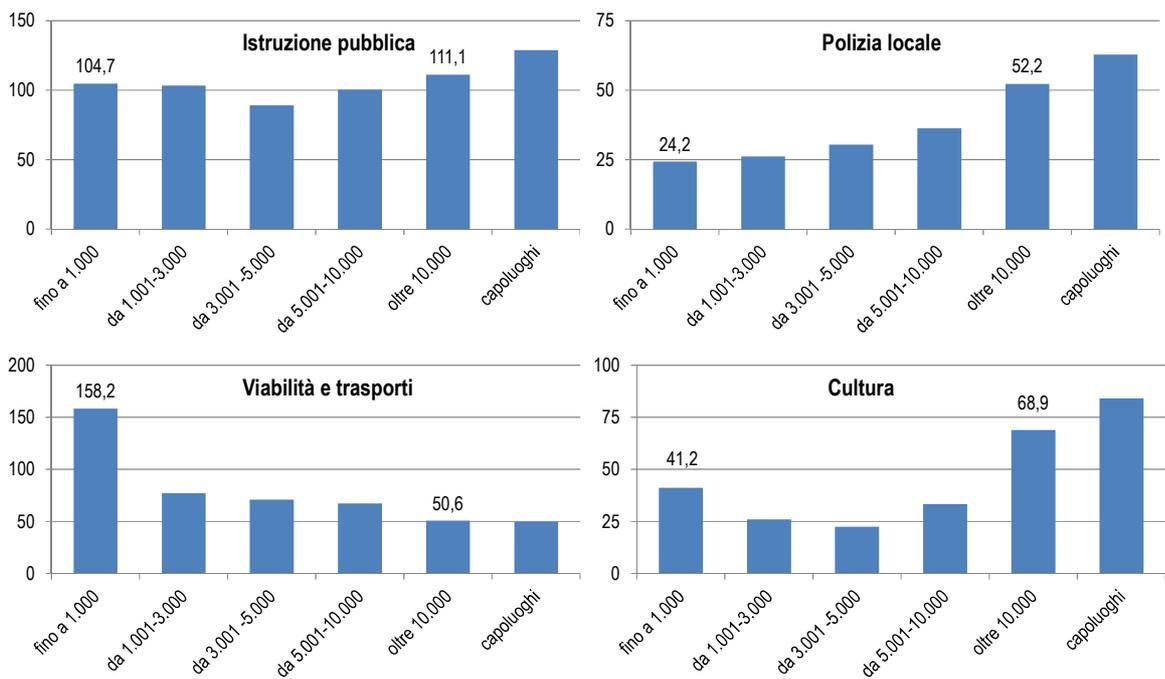
Fonte: ns. elaborazioni su dati Certificati di Conto di Bilancio

L'andamento della spesa per queste funzioni dipende più che dalle caratteristiche socio-demografiche della popolazione residente, e dunque dell'espressione della domanda di servizi, dalla capacità di spesa degli enti. A ciò si aggiunga, inoltre, che le economie di scala si realizzano, in particolare, nei settori con elevati costi fissi: i servizi che richiedono una forte dotazione di capitale, infatti, presentano una tendenza alla riduzione dei costi medi all'aumentare della scala di produzione (tipicamente le spese per lo smaltimento dei rifiuti solidi)⁴⁰.

Figura 26 Spesa corrente pro capite per principali funzioni di spesa dei comuni del FVG (valori in euro correnti). Media 2011-2012



⁴⁰ Ulteriori esempi sono rinvenibili in A. Frascini, F. Osculati "La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali", Working paper 71, Università del Piemonte Orientale, 2006.



Fonte: Certificati di Conto di Bilancio

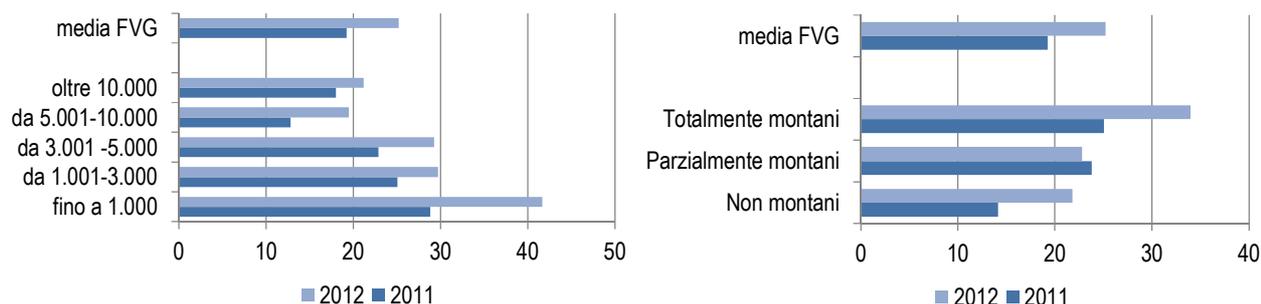
Nei comuni montani la spesa in conto capitale pro capite è nettamente superiore a quella registrata nei comuni parzialmente montani o totalmente non montani; anche al netto dei trasferimenti regionali⁴¹ i valori pro capite permangono al di sopra della media regionale e ciò dipende sostanzialmente dalla modesta taglia demografica di questi enti. Semplificando, dato che le voci dei Certificati di Conto di Bilancio non consentono disaggregazioni più fini, una quota ingente delle spese in conto capitale dei comuni montani è “coperta” da trasferimenti regionali: nel 2012 tale valore è pari al 34% misura che, tuttavia, non rappresenta propriamente l’entità del fenomeno, stante l’elevata variabilità tra i diversi comuni montani: si passa, infatti, da quote inferiori al 10% per una dozzina di comuni a quote superiori al 70% per 11 comuni.

In generale l’incidenza dei trasferimenti regionali rispetto alle spese di investimento complessive sono risultate in aumento tra il 2011 ed il 2012 dal 19,3% al 25,2% in particolare per i comuni fino a 1.000 abitanti dove, peraltro, si registra l’incidenza massima (41,6% nel 2012).

Anche in questo caso, come per le variabili di spesa precedentemente analizzate, l’incidenza dei trasferimenti regionali sul totale delle spese in conto capitale decresce all’aumentare della dimensione demografica del comune fino alla classe da 5.001 a 10.000 abitanti per tornare a crescere nella classe oltre i 10.000 abitanti.

⁴¹ Titolo IV, Categoria 2°, Trasferimenti di capitali dalla Regione, cod. 2-350 dei Certificati di Conto di Bilancio.

Figura 27 Quota media dei trasferimenti regionali nei comuni del FVG (in % sul totale delle spese per investimenti). Anno 2011 e 2012



Fonte: ns. elaborazioni su dati Certificati di Conto di Bilancio

La misura di quanto il comune è in grado di fare fronte autonomamente (grazie a tasse, entrate dai servizi comunali, ricavi dallo sfruttamento del patrimonio e dalle aziende partecipate, etc.) alle proprie necessità senza ricorrere ai trasferimenti dello stato, della regione e altri enti pubblici è sintetizzata dall'indicatore di autonomia finanziaria⁴². Anche in questo caso, come per l'analisi della spesa, si registra una relazione inversamente proporzionale tra il grado di autonomia dei comuni e la loro dimensione demografica: per gli enti fino ai 1.000 abitanti, infatti, l'indicatore è pari a 35,7% a fronte di un valore medio regionale pari al 47,6%. L'indicatore raggiunge il suo valore massimo nei comuni tra i 5-10mila abitanti (57,2%); i comuni capoluogo si attestano al 52,8%. Un andamento del tutto simile si rileva anche per l'indicatore di autonomia tributaria seppur, ovviamente, con valori notevolmente più bassi. Anche in questo caso i comuni più piccoli finanziano in misura minore le proprie spese con entrate proprie (17,2%) ed il grado di autonomia più elevato si registra nei comuni tra i 5-10mila abitanti.

Tavola 10 Principali indicatori di finanza locale per tipologia di comune. Anni 2011 e 2012

Classificazione	Autonomia (in %)		Entrate tributarie pro capite (media 2011-12, euro)	Comuni che hanno deliberato l'addizionale IRPEF (anno 2012, in %)
	tributaria, anno 2012	finanziaria, anno 2012		
Dimensione demografica				
fino a 1.000	17,2	35,7	300,7	29,8
da 1.001-3.000	29,8	47,0	279,9	75,0
da 3.001 -5.000	35,2	52,2	300,5	79,2
da 5.001-10.000	37,7	57,2	400,5	80,0
oltre 10.000	31,5	52,2	429,7	87,0
capoluoghi	32,1	52,8	483,8	75,0
FVG	29,3	47,6	390,1	67,9

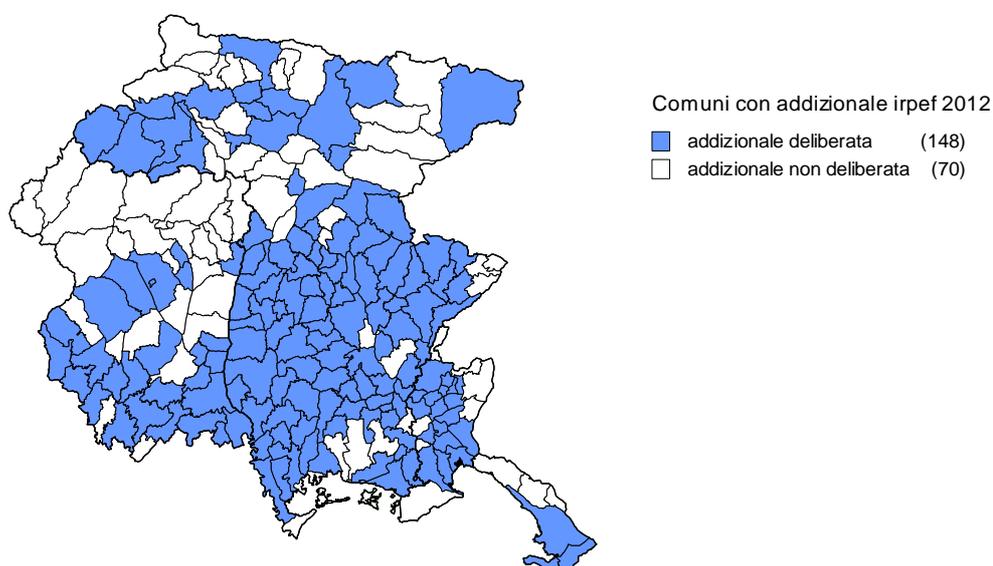
Fonte: Certificati di Conto di Bilancio

⁴² Rapporto tra le entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) e le entrate correnti. L'indicatore varia tra 0 e 100 (massima autonomia dell'ente).

In termini nominali, le entrate tributarie pro capite dei comuni ammontano, in media, a 390 euro per abitante. Ancora una volta, la media dice poco sull'effettiva distribuzione delle entrate, giacchè tra le diverse classi demografiche dei comuni si riscontra una elevata variabilità. Nei comuni capoluogo le entrate tributarie pro capite sono pari a 484 euro, il valore massimo, a fronte di un valore pari a 280 euro per i comuni tra 1-3mila abitanti e a 300 euro per quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Tra le potenziali leve attivabili dal comune a rafforzamento della propria autonomia tributaria (e dunque, finanziaria) vi è l'addizionale all'IRPEF che la maggior parte dei comuni del FVG (oltre i due terzi) ha deliberato per il 2012. La misura è stata più frequentemente utilizzata dai comuni di maggiori dimensioni: l'80% dei comuni della classe 5-10mila abitanti, l'87% dei comuni con oltre 10.000 abitanti; dei 47 comuni appartenenti ai comuni più piccoli solo 14 hanno deliberato l'addizionale ovvero il 29,8% di essi, la quota più bassa a livello regionale.

Figura 28 Comuni del FVG che hanno deliberato l'addizionale all'IRPEF. Anno 2012



Fonte: ns. elaborazioni su dati Servizio Finanza locale RAFVG

3. Definizione e caratterizzazione delle aggregazioni comunali

3.1 L'aggregazione dei comuni secondo il criterio funzionale

Le tipologie di aggregazioni territoriali più frequentemente utilizzate in ambito statistico per l'analisi dei fenomeni socio economici di un'area fanno tradizionalmente riferimento a due ampie tipologie di criteri: il primo riguarda l'omogeneità secondo caratteri fisici (ad esempio l'orografia, l'idrografia, la montanità), culturali (in primis le identità linguistiche e storiche), o socio economici (attività economica prevalente, reddito); il secondo, detto criterio "funzionale", riguarda le diverse tipologie di interazioni tra le unità territoriali. In quest'ottica, due unità appartengono alla stessa macroarea se manifestano un'interdipendenza economica di un certo tipo (tipicamente, relazione residenza-lavoro) e di una certa entità. Sul tema, sono state definite le cosiddette "TTWA": Travel to Work Areas ovvero regioni funzionali che autocontengono la maggior parte delle interazioni occupazionali e per questo risultano adatte per studiare diversi fenomeni occupazionali legati al territorio quali la partecipazione al mercato del lavoro, il turnover, le figure professionali prevalenti, il capitale umano⁴³. La trasposizione di questo concetto a livello nazionale, in un'accezione più ampia, avviene per mezzo della definizione dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) di Istat, ovvero luoghi precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende ad esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche. Dal punto di vista tecnico e metodologico i SLL sono costruiti come aggregazione di due o più comuni contigui sulla base dell'auto-contenimento dei flussi di pendolarismo giornaliero tra luogo di residenza e luogo di lavoro rilevati dall'Istat in occasione dei censimenti della popolazione e delle abitazioni. La funzione di autocontenimento è definita sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta di lavoro e corrisponde al rapporto fra la popolazione residente occupata che si sposta giornalmente per ragioni di lavoro all'interno del sistema locale e la popolazione giornalmente occupata all'interno del sistema locale (domanda); fra la popolazione residente occupata che si sposta giornalmente per ragioni di lavoro all'interno del sistema locale e la popolazione residente occupata che si sposta giornalmente all'interno o al di fuori del sistema locale (offerta)⁴⁴.

I sistemi locali del lavoro in Italia sono 686⁴⁵, inferiori per numero a quelli individuati nel 1991 (784) e nel 1981 (955). La diminuzione non è avvenuta in modo uniforme: mentre in alcune aree del Paese essi diminuiscono, in altre aumentano per effetto della dinamica economica di alcuni comuni che si distaccano dai Sistemi Locali dei quali facevano parte in precedenza. I confini dei Sistemi Locali del Lavoro attraversano i limiti amministrativi delle province e delle regioni; il solo limite amministrativo salvaguardato dalla procedura di individuazione dei Sistemi Locali è quello del comune, in quanto esso rappresenta l'unità elementare per la rilevazione dei dati sugli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro. I SLL collocati all'interno del territorio regionale sono 11 e sono centrati sui seguenti comuni: Ampezzo, Cervignano del Friuli, Gemona del Friuli, Latisana, Tarvisio, Tolmezzo, Udine, Gorizia, Trieste, Maniago e Pordenone. Vi sono poi 5 comuni del FVG che appartengono ai SLL del Veneto: si tratta di Erto e Casso, ricompreso nel SLL di Belluno, e dei comuni di Cordovado, Morsano al Tagliamento, Pravisdomini, Sesto al Reghena che appartengono al SLL di Portogruaro.

⁴³ Coombes et al., 1986.

⁴⁴ Istat, I sistemi locali del lavoro 1991, Roma 1997.

⁴⁵ Dato risultante dal Censimento 2001. Al momento in cui viene redatto il presente documento non sono ancora disponibili gli aggiornamenti sul nuovo assetto territoriale dei sistemi del lavoro calcolati sui dati del Censimento 2011. L'evoluzione del ciclo economico potrebbe aver variato i confini dei SLL qui presentati per effetto di nuovi spostamenti dal luogo di residenza al luogo di lavoro (più stabile è, invece, la parte relativa allo spostamento residenza-studio); si ritiene, tuttavia, che tali variazioni non modifichino profondamente le aggregazioni presentate e perciò risultino comunque utili ai fini della trattazione.

Tavola 11 Comuni del FVG per sistemi locali del lavoro. Anno 2013

Denominazione	Specializzazioni produttive prevalenti (*)			Popolazione Comuni residente 31.12.2013	
	classe	sotto-classe	gruppo	(N.)	(N.)
Udine	B	BA	BA03	42	278.209
Pordenone	C	CB	CB01	23	245.510
Trieste	B	BA	BA01	6	235.700
Gorizia	C	CB	CB01	28	149.386
Cervignano del Friuli	C	CB	CB04	23	85.156
Gemona del Friuli	C	CB	CB04	22	75.536
Maniago	C	CB	CB03	23	53.280
Latisana	B	BB	BB01	10	41.680
Tolmezzo	C	CB	CB04	25	36.987
Tarvisio	B	BB	BB01	5	7.811
Ampezzo	C	CB	CB02	6	4.254
Portogruaro	C	CB	CB01	4	15.463
Belluno	C	CB	CB02	1	391

Nota: (*) Secondo la classificazione effettuata al Censimento 2001. La classe B racchiude i sistemi non manifatturieri; la classe C include i sistemi del made in Italy. La sottoclasse BA racchiude i "sistemi urbani", la sottoclasse BB "altri sistemi non manifatturieri", la sottoclasse CB "altri sistemi del made in Italy". Il gruppo CB02 rappresenta i "Sistemi dell'occhialeria", CB04 rappresenta i "Sistemi dell'agroalimentare", BB01 rappresenta i "Sistemi turistici", BA03 rappresenta le "Aree urbane non specializzate", CB01 rappresenta i "Sistemi del legno e dei mobili", BA01 rappresenta le "Aree urbane ad alta specializzazione", CB03 rappresenta i "Sistemi della fabbricazione di macchine".

Fonte: Istat

Il sistema locale più ampio del FVG è quello centrato su Udine che racchiude 42 comuni per una popolazione complessiva di oltre 278mila abitanti. A differenza degli altri SLL regionali viene definito come un'area urbana non specializzata in cui, dall'inizio della crisi, la dinamica demografica si è mantenuta positiva (+1,2% la variazione di residenti nel periodo 2008-13) ed il tasso di disoccupazione, pari al 7,1% nel 2013, ha subito un aumento più contenuto rispetto alla maggioranza dei SLL regionali, ad eccezione dei SLL di Trieste e Gorizia (quest'ultimo, però, registra un tasso di disoccupazione in valore assoluto più elevato di quello del SLL di Udine). Sul SLL insistono parte dei comuni appartenenti ai distretti industriali della sedia (Pavia di Udine, Buttrio), dell'agroalimentare (Coseano, Fagagna), della componentistica e termoelettromeccanica (Codroipo, Bertiole, Talmassons, Sedegliano), l'intero distretto artigianale della pietra piacentina e quello delle tecnologie digitali. Il SLL è inoltre sede del "Consorzio per lo sviluppo industriale del Friuli Centrale"⁴⁶ dove sono insediati un centinaio di imprese⁴⁷ per complessivi 3.150 addetti, prevalentemente operanti nel settore della meccanica, ed il Parco scientifico e tecnologico di Udine "Luigi Danieli", incubatore di spin off della ricerca e start up di aziende ad alta tecnologia, presso il quale, a sua volta, sono insediate circa 20 aziende⁴⁸.

Il sistema locale del lavoro più dinamico è quello di Pordenone che conta 23 comuni per una popolazione complessiva di oltre 245mila abitanti. Tra gli elementi caratterizzanti dell'aggregato si evidenziano la positiva dinamica demografica (+2% la popolazione residente tra il 2008-13) e i buoni, in rapporto alle altre aggregazioni, indicatori dal mercato del lavoro. Qui il tasso di occupazione (pari a 50,7%) è superiore di quasi 5 punti percentuali

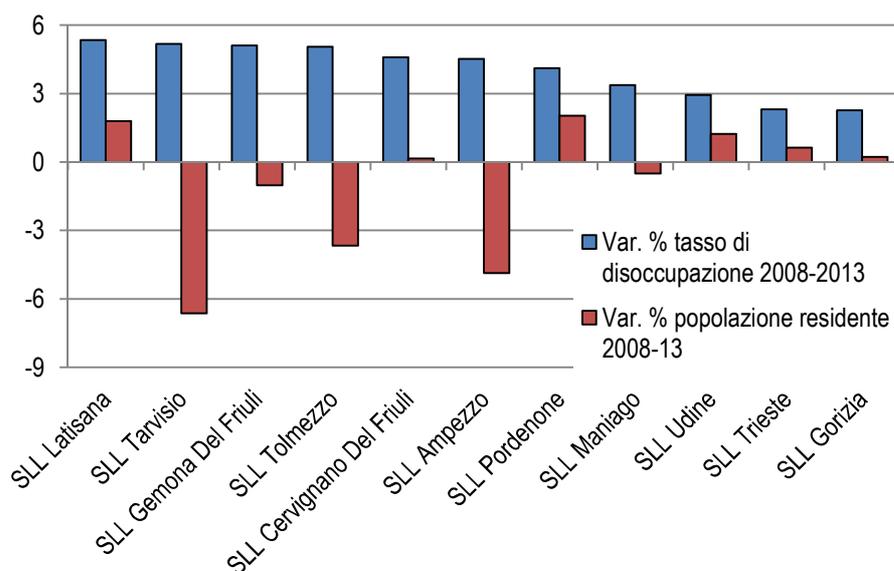
⁴⁶ Cfr. allegato A6 per la rappresentazione cartografica dei consorzi industriali presenti in FVG.

⁴⁷ Dati in possesso dell'Ente Consorzio al 03/09/2013.

⁴⁸ RAFVG, DC lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili e ricerca.

il valore medio dell'indicatore nei SLL della regione ed il tasso di attività⁴⁹ (pari al 55,1%) è più alto di quello misurato negli altri SLL grazie anche alla più giovane struttura per età della popolazione residente in quest'area. Il SLL di Pordenone comprende i comuni del distretto industriale del mobile Livenza ed alcuni comuni del distretto industriale della componentistica e della termoelettromeccanica. Qui è inoltre insediato il "Consorzio per la zona di sviluppo industriale del Ponte Rosso", dove sono presenti circa 120 aziende tra il settore industriale e quello artigianale⁵⁰ che impiegano oltre 3mila addetti⁵¹.

Figura 29 Tasso di disoccupazione e popolazione residente nei SLL del FVG (var. %). Anni 2008-2013



Fonte: Istat

Il SLL in cui si registra un tasso di disoccupazione più elevato è quello di Trieste: 7,9%, contro una media regionale pari al 7,1%. Viene classificato come "Area urbana ad alta specializzazione" anche grazie all'elevata concentrazione di aziende localizzate nel consorzio industriale "E.Z.I.T." che comprende i comuni di Trieste, Muggia e San Dorligo della Valle. Qui sono insediate oltre 600 aziende appartenenti al settore dell'industria alimentare e della ristorazione, alle attività di servizi per edifici e paesaggio, commercio all'ingrosso, fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, apparecchi elettromedicali e di misurazione, prodotti in metallo, ricerca scientifica e servizi di trasporto⁵². Il SLL è, inoltre, sede del distretto industriale del caffè. Si segnala, per la rilevanza che riveste in termini di capitale umano e di attrattività, che nel SLL ha sede il principale, in termini dimensionali, parco tecnologico della regione l'Area Science Park di Trieste, dove sono insediate 94 imprese, oltre la metà delle imprese presenti nei parchi tecnologici del FVG, numero, peraltro, in costante crescita (20 unità in più rispetto 10 anni fa).

I SLL di Tarvisio, Gemona del Friuli, Tolmezzo ed Ampezzo, pur con le loro peculiarità, si caratterizzano per una dinamica demografica negativa e per un elevato incremento del tasso di disoccupazione. Tra il 2008-13 il SLL di Tarvisio ha registrato un aumento del tasso di disoccupazione dal 4,3% al 9,5%; quello di Gemona dal 3,7%

⁴⁹ Rapporto tra forze di lavoro e la popolazione complessiva.

⁵⁰ Fonte: Consorzio per la zona di sviluppo industriale del Ponte Rosso, in www.z-i-ponterosso.it.

⁵¹ Fonte: www.businessfvg.it.

⁵² Fonte: Ente Zona Industriale di Trieste, in www.ezit.ts.it.

all'8,6%. Rileva, per il SLL di Tarvisio, la scarsa densità di popolazione che insiste sul territorio (13,2 abitanti per kmq), la riduzione di attrattività all'insediamento di imprese dovuta alla contiguità con aree a minor pressione fiscale⁵³ e la contrazione delle presenze turistiche nel comprensorio⁵⁴. Nel SLL di Gemona, ha sede il distretto dell'agro-alimentare ed il C.I.P.A.F., "Consorzio per lo sviluppo industriale ed economico della zona pedemontana Alto Friuli", che comprende i comuni di Osoppo e Buia e che ospita una trentina di aziende⁵⁵ prevalentemente operanti nel settore della meccanica e della siderurgia.

Tavola 12 Principali indicatori del mercato del lavoro per sistemi locali del lavoro del FVG (valori in %). Anno 2013

Denominazione	Tassi (in %)		
	attività	occupazione	disoccupazione
Pordenone	55,1	50,7	7,9
Maniago	51,9	48,0	7,7
Udine	51,7	48,0	7,1
Tarvisio	50,4	45,6	9,5
Latisana	50,3	45,4	9,7
Cervignano del Friuli	49,5	45,2	8,6
Gorizia	48,1	44,3	8,0
Gemona del Friuli	47,8	43,7	8,6
Tolmezzo	47,7	43,6	8,7
Trieste	47,5	44,3	6,8
Ampezzo	47,1	43,1	8,7

Fonte: Istat

Il SLL di Tolmezzo, che comprende 25 comuni per una popolazione complessiva di quasi 37mila residenti, registra un tasso di disoccupazione pari all'8,7%, in aumento di oltre 5 punti percentuali rispetto al valore del 2008. Nel territorio ha sede il CO.S.IN.T, "Consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo", dove sono insediate 137 aziende, prevalentemente operanti nel settore manifatturiero.

Il SLL di Ampezzo, classificato come appartenente ai "Sistemi dell'occhialeria", comprende 6 comuni e si estende su un territorio di 378 kmq in cui risiedono poco più di 4mila abitanti: ciò rende il SLL meno densamente popolato rispetto a tutti gli altri SLL della regione. In questi comuni, più di una persona su tre risulta pensionata⁵⁶ e, più in generale, le non forze di lavoro, ovvero le persone che dichiarano di essere in condizione non professionale (casalinga, studente, ritirato dal lavoro) e di non aver svolto alcuna attività lavorativa sono in numero nettamente superiore alle forze di lavoro (persone occupate o in cerca di occupazione).

Nell'area della bassa friulana sono stati individuati 2 sistemi locali del lavoro: quello di Cervignano del Friuli e quello di Latisana. Dal punto di vista demografico, le dimensioni dei due SLL sono molto diverse, il primo racchiude infatti una popolazione di oltre 85mila abitanti, il secondo di 41mila, tuttavia si registra una densità di popolazione rispetto al territorio abbastanza simile (rispettivamente 131 e 109 abitanti per Km²) ed anche la struttura della popolazione appare non dissimile. La quota di popolazione 0-14 anni è pari al 12,2% per

⁵³ Ci si riferisce agli indici per il benchmarking tra la fiscalità nelle diverse regioni europee fornito dall'Istituto BAK Basel Economics AG. I dati rivelano una maggior tassazione sulle imprese italiane rispetto a quelle di Carinzia e della Slovenia (BAK Taxation Index on Companies) ed una maggiore tassazione sul capitale altamente qualificato (BAK Taxation Index on Highly Qualified Manpower).

⁵⁴ Fonte: WebTur, rilevazione Istat sui movimenti di turisti nelle strutture ricettive.

⁵⁵ Fonte: www.cipaf.fvg.it.

⁵⁶ Fonte: Istat, XV Censimento della popolazione e delle abitazioni. Quota dei pensionati sulla popolazione di 15 anni e più.

Cervignano e al 12,6% per Latisana; la quota di non forze di lavoro con più di 15 anni in rapporto alla popolazione con più di 15 anni è pari al 50,5% nel primo caso e 49,7% nel secondo.

Dal punto di vista delle attività economiche prevalenti nei due sistemi locali del lavoro si osserva che nel SLL di Cervignano sono localizzati alcuni dei comuni che appartengono al distretto della sedia e della componentistica ed elettromeccanica oltre ad essere presente il “Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa-Corno” dove sono insediate un centinaio di aziende del manifatturiero operanti, in particolare, nel settore della chimica, della siderurgia, del vetro e delle lavorazioni del legno. Il SLL di Latisana si caratterizza per la compresenza di comuni legati al distretto della componentistica ed elettromeccanica e dell'ambito turistico di Lignano Sabbiadoro. Spicca, in questo SLL, il dato sul tasso di disoccupazione che risulta il più elevato tra i diversi SLL della regione. Il dato, che risente, ovviamente, di alcune crisi aziendali importanti (solo tra Latisana e Rivignano le sedi di unità locali attive sono calate di oltre 130 unità tra il 2009-13), è influenzato anche dalla forte presenza delle attività stagionali legate al comparto turistico.

Nel goriziano è stato individuato un unico SLL che racchiude una popolazione di circa 150mila abitanti sparsi su 28 comuni. Il SLL è particolarmente eterogeneo al suo interno sia rispetto la struttura della popolazione residente che rispetto alle attività economiche svolte. Dal punto di vista demografico si registra infatti la compresenza di comuni con popolazione anziana e chiusa dal punto di vista dei flussi migratori (Dolegna, San Floriano del Collio, Moraro, Savogna d'Isonzo) e comuni con una popolazione dalla struttura più giovane e con una elevata incidenza di stranieri residenti (Monfalcone, Ronchi dei Legionari, Staranzano). Si rileva inoltre la presenza di alcuni dei più importanti comuni, in termini di addetti alle unità locali, appartenenti al distretto della sedia (Manzano, Corno di Rosazzo, San Giovanni al Natisone) e la compresenza di realtà quali Monfalcone, Ronchi dei Legionari e Staranzano, legate al comparto della cantieristica e che fanno riferimento al “Consorzio per lo sviluppo industriale del comune di Monfalcone” in cui hanno sede circa 160 imprese⁵⁷. A Gorizia è attivo il “Consorzio di Sviluppo Industriale ed Artigianale di Gorizia” (CSIA) in cui hanno sede una cinquantina di imprese⁵⁸.

Infine, nel Friuli Occidentale è stato individuato il SLL di Maniago costituito in prevalenza da comuni rurali e rurali montani. Il SLL appartiene ai “Sistemi della fabbricazione di macchine” e sul suo territorio, che conta oltre 53mila abitanti per una superficie seconda in ampiezza solo al SLL di Udine, sono presenti il distretto industriale del coltello e due consorzi: il “Consorzio per il nucleo di industrializzazione della provincia di Pordenone” dove sono insediate un centinaio di imprese che impiegano oltre 3mila addetti⁵⁹ ed il “Consorzio per lo sviluppo industriale economico e sociale dello spilimberghese”, dove sono presenti una quarantina di aziende⁶⁰.

⁵⁷ Fonte: www.businessfvg.it.

⁵⁸ Fonte: www.businessfvg.it.

⁵⁹ Fonte: www.businessfvg.it.

⁶⁰ Fonte: www.businessfvg.it.

3.2 L'aggregazione dei comuni nella programmazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali e nelle forme di associazione e fusione tra comuni

3.2.1 I servizi sanitari e socio-assistenziali

L'attuale organizzazione dei servizi socio-sanitari della regione è articolata sul territorio in sei Aziende sanitarie⁶¹ e 20 distretti⁶² mediante i quali le Aziende per i servizi sanitari assicurano una risposta coordinata e continuativa ai bisogni sanitari della popolazione attraverso l'erogazione di servizi di prevenzione e assistenza materno-infantile, di assistenza, riabilitazione ed integrazione sociale delle persone handicappate e disabili, di tutela della salute delle persone anziane, di cura e recupero dei soggetti tossicodipendenti, di cura e recupero dei soggetti malati di mente, di situazioni di non autosufficienza, temporanea o permanente, derivanti da patologie diverse. L'ambito territoriale di ciascun distretto è definito da criteri demografici quali il limite inferiore dei 100.000 abitanti⁶³ e dalla corrispondenza del territorio del distretto con uno o più ambiti del Servizio sociale dei comuni. Dell'Azienda sanitaria N.1 Triestina fanno parte 4 distretti che includono i comuni compresi tra Muggia e Duino Aurisina⁶⁴ a copertura di una popolazione di oltre 235mila abitanti, quasi un quinto della popolazione complessiva regionale. L'Azienda sanitaria N.2 Isontina è costituita da 2 distretti: il Basso Isontino (9 comuni) e l'Alto Isontino (16 comuni) che complessivamente servono una popolazione di circa 140mila residenti, equamente suddivisi tra i due distretti. L'Azienda sanitaria N.3 dell'Alto Friuli è l'unità più piccola della programmazione socio-sanitaria regionale e copre quasi 72mila residenti dislocati tra il distretto del Gemonese (15 comuni, 33mila abitanti) e della Carnia (28 comuni, 38mila abitanti); l'Azienda sanitaria N.4 del Medio Friuli è, al contrario, l'unità più grande e copre una popolazione di circa 354mila abitanti, quasi il 30% della popolazione totale della regione. L'Azienda si articola in 5 distretti: Udine (9 comuni, 160mila abitanti), Tarcento (11 comuni, 41mila abitanti), Codroipo (11 comuni, 52mila abitanti), San Daniele (14 comuni, 48mila abitanti) e Cividale (17 comuni, 52mila abitanti). Dell'azienda sanitaria N.5 della Bassa Friulana (112mila abitanti) fanno parte 2 distretti, Latisana e Cervignano del Friuli, ciascuno con 56mila abitanti, mentre l'Azienda sanitaria N.6 del Friuli Occidentale si articola in 5 distretti: distretto Est -S. Vito al Tagliamento, distretto Nord –Maniago, distretto Ovest –Sacile, distretto Sud –Azzano X e distretto Urbano –Pordenone, per complessivi 315mila abitanti (un quarto della popolazione del FVG).

Tavola 13 Comuni e popolazione residente per ASS. Anno 2013

ASS	Distretti (N.)	Comuni (N.)	Popolazione (N.)	Superficie (Kmq)	Densità pop. (abitanti\kmq)
1- Triestina	4	6	235.700	211,9	1.112,3
2- Isontina	2	25	141.076	466,3	302,5
3- Alto Friuli	2	43	71.796	2.355,7	30,5
4- Medio Friuli	5	62	353.826	1.806,4	195,9
5- Bassa Friulana	2	31	112.321	742,7	151,2
6- Friuli Occidentale	5	51	314.644	2.276,2	138,2
FVG	20	218	1.229.363	7.859,2	156,4

Fonte: Anagrafi comunali e Sistema informativo sanitario regionale, dati provvisori

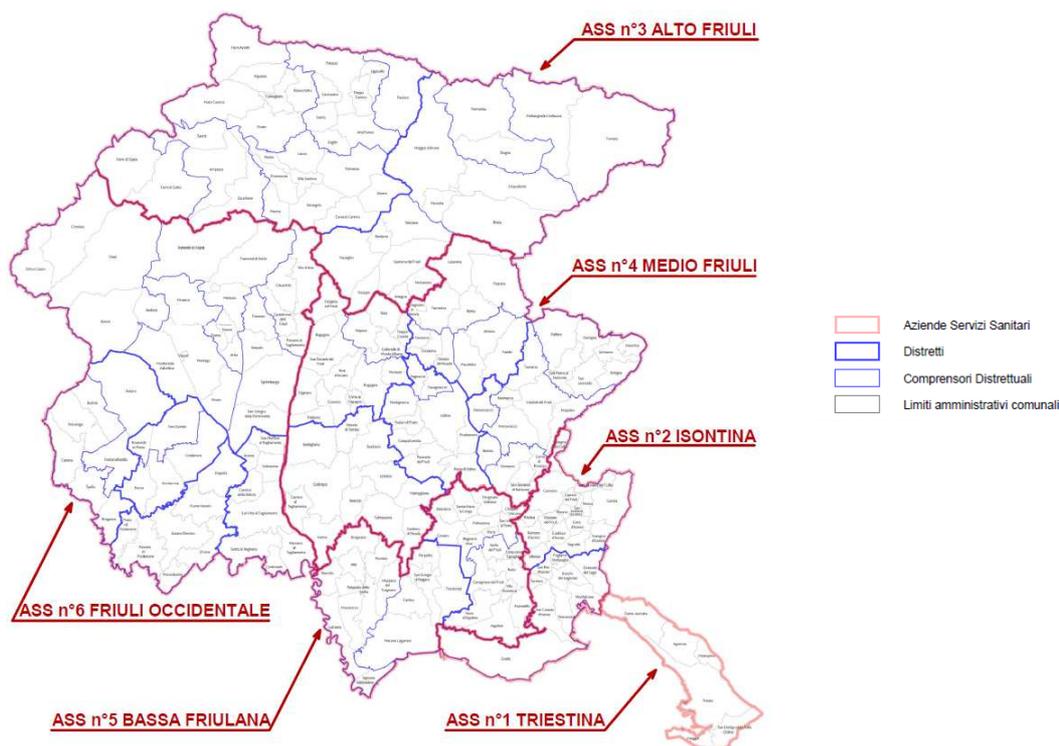
⁶¹ L'ambito territoriale delle Aziende per i servizi sanitari è quello definito dall'articolo 5 della legge regionale 15 giugno 1993, n. 41, come modificato dall'articolo 124 della legge regionale 17 giugno 1993, n. 47.

⁶² Definito dall'articolo 21 della legge regionale 30 agosto 1994, n. 12.

⁶³ È consentita deroga al numero minimo degli abitanti previsti nel distretto per particolari situazioni identificabili in realtà montane o rurali con particolare dispersione della popolazione ed eccezionali e motivate esigenze organizzative anche legate all'afflusso turistico stagionale.

⁶⁴ Ciascun comune della regione appartiene ad un ambito distrettuale/distretto, tranne Trieste per cui non c'è una coincidenza tra distretto e ambito.

Figura 30 Sistema sanitario regionale. Ambiti di competenza territoriale. Situazione al 31.12.2013



Fonte: elaborazione grafica DC Funzione Pubblica, Autonomie Locali e Coordinamento delle Riforme

I 20 distretti, costituiti in base a Convenzione fra i Comuni del territorio di pertinenza approvata dalle rispettive Assemblee dei Sindaci come previsto dalla L.R. 6/06, sono articolati, a loro volta, in 19 ambiti socio-assistenziali (ambiti distrettuali) per l'erogazione dei servizi attinenti le aree ad alta integrazione socio – sanitaria come previsto dall'art.41 della L.R. 41/96. Il territorio dell'ambito sociale coincide con quello del distretto sanitario per tutti i comuni ad eccezione di Trieste e questa sovrapposizione consente il raccordo tra le risposte sociali e sanitarie al cittadino.

Tali raggruppamenti rispondono all'esigenza di realizzazione di un soggetto di dimensione idonea a garantire un adeguato ambito di azione quanto a volumi di bilancio e a risorse umane impiegate nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali in un'ottica di economicità ed uniformità erogativa su area vasta delle attività e dei servizi conferiti, concentrando la gestione del socio-assistenziale in un unico soggetto che si rapporta con il Distretto sanitario. L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi assume la denominazione di Servizio Sociale dei Comuni (SSC) ed è disciplinato da una convenzione promossa dall'Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale e approvata con deliberazioni conformi dei consigli comunali, adottate a maggioranza assoluta dei componenti; tale convenzione individua la forma di collaborazione tra gli enti locali per la realizzazione del Servizio sociale dei Comuni, scegliendo tra la delega a un Comune capofila individuato nella medesima convenzione, la delega all'Azienda per i servizi sanitari, la delega a un'Azienda pubblica di servizi alla persona con sede legale e strutture sul territorio di ambito distrettuale o altra tra le forme associative di cui alla normativa vigente⁶⁵. Lo strumento fondamentale per la definizione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali del territorio di competenza

⁶⁵ Art. 18, L.R. n. 6/2006.

dei Comuni associati negli ambiti distrettuali è il Piano di Zona che costituisce, peraltro, il mezzo di partecipazione degli attori sociali al sistema integrato.

Tavola 14 Comuni e popolazione residente per Ambito socio-assistenziale. Anno 2013

Ambito	Comuni (N.)	Popolazione (N.)	Superficie (Kmq)	Densità pop. (abitanti\kmq)
Duino Aurisina	3	11.608	89,2	130,1
Trieste	1	204.849	84,5	2.424,2
Muggia - San Dorligo	2	19.243	38,2	503,7
Alto Isontino	16	69.921	213,3	327,8
Basso Isontino	9	71.155	253,0	281,2
Carnia	28	38.101	1.222,4	31,2
Gemonese	15	33.695	1.133,3	29,7
San Daniele del Friuli	14	48.272	329,4	146,5
Tarcento	11	41.420	364,2	113,7
Cividale	17	52.342	456,3	114,7
Codroipo	11	51.912	420,0	123,6
Udine	9	159.880	236,5	676,0
Cervignano	17	55.571	294,6	188,6
Latisana	14	56.750	448,1	126,6
Sacile	7	62.868	352,2	178,5
San Vito al Tagliamento	8	41.196	213,7	192,8
Azzano Decimo	7	61.180	250,5	244,2
Maniago	24	53.671	1.268,1	42,3
Pordenone	5	95.729	191,7	499,4
FVG	218	1.229.363	7.859,2	156,4

Fonte: Sistema informativo sanitario regionale, dati provvisori

3.2.2 Associazioni comunali, unioni di comuni e fusioni di comuni⁶⁶

Come già ampiamente indicato nel corso della trattazione, l'estrema frammentarietà dei comuni della Regione ha portato, nel 2006 il legislatore regionale a definire un sistema di promozione anzitutto delle modalità di gestione sovra comunale nella forma dell'Associazione intercomunale e nella forma dell'Unione di comuni.

Questa legislazione ha consentito, dal 2006 e fino ad oggi, a più di 200 comuni di sperimentare modalità condivise di gestione di risorse e di scelte strategiche in ordine all'erogazione dei servizi.

Tale processo di aggregazione "gestionale" su base volontaria ha consentito alle Amministrazioni locali di individuare possibili aree omogenee di gestione e ha consentito alle comunità di riferimento di fruire di servizi su base "allargata", in un ottica che va al di là dei tradizionali confini comunali. Non tutte le scelte compiute in ordine ai comuni partecipanti alle aggregazioni è tuttavia risultata funzionale. Alcune di queste forme associative si sono rivelate meno stabili e funzionali di altre. Ciò, comunque, non rende meno significativa la sperimentazione compiuta, che ha contribuito alla diffusione di una cultura di gestione "allargata" di area vasta, sia per gli amministratori e i dipendenti dell'ente, sia per la comunità che fruisce dei relativi servizi. È anche vero, tuttavia,

⁶⁶ Adattamento da "Fusione di comuni nel Friuli Venezia Giulia: effetti dell'incentivazione regionale", DC Funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, Servizio Finanza Locale.

che la preferenza delle amministrazioni locali in questi anni si è orientata maggiormente verso il modello Associazione intercomunale, piuttosto che a quello di Unione, che porta alla costituzione di un ente locale “terzo” rispetto agli enti partecipanti e dotato di personalità giuridica⁶⁷.

Tavola 15 Forme associative esistenti per tipologia. Dati al 15 febbraio 2014 (segue)⁶⁸

Denominazione della forma associativa	Forma	Comuni		Comune più grande	Data di costituzione	Durata prevista
		N.	Popolazione N.			
1. Medio Friuli	AI	11	51.912	Codroipo (15.995)	26/05/2006	25/05/2021
2. tra i comuni di Buttrio, Cividale del Friuli, ... (a)	AI	14	60.030	Cividale del F. (11.413)	25/05/2006	25/05/2018
3. Comunità collinare del Friuli	AI	15	51.229	San Daniele del F. (8.127)	10/03/2007	10/03/2027
4. Conca Tolmezzina	AI	4	13.390	Tolmezzo (10.580)	26/05/2006	Tempo indet.
5. Arzene, San Martino, ... (b)	AI	3	5.527	Valvasone (2.195)	25/05/2006	31/12/2015
6. Città mandamento	AI	9	64.884	Monfalcone (27.843)	26/05/2006	31/12/2014
7. Alta Val Tagliamento	AI	6	4.254	Forni di Sopra (1.020)	17/01/2007	17/01/2016
8. Parco Intercomunale delle Colline Carniche	AI	4	4.808	Villa Santina (2.247)	31/03/2007	31/12/2014
9. Alta Valle del But	AI	5	5.534	Paluzza (2.312)	14/03/2007	Tempo indet.
10. Alta Carnia	AI	4	5.599	Paularo (2.651)	12/03/2007	≥ 6 anni
11. Val Canale	AI	3	6.941	Tarvisio (4.502)	13/03/2007	31/12/2015
12. Valli del Fella	AI	5	4.010	Moggio Udinese (1.770)	13/03/2007	Tempo indet.
13. del Gemonese	AI	5	16.890	Gemona del F. (11.135)	13/03/2007	Tempo indet.
14. Faeit	AI	2	5.234	Artegna (2.897)	12/03/2007	31/12/2014

⁶⁷ L'allegato A7 riporta la rappresentazione cartografica delle associazioni intercomunali e delle unioni di comuni in essere al 15 febbraio 2014.

⁶⁸ L'associazione intercomunale “del Sanvitese” risulta aver trasmesso nei termini la scheda di ricognizione, ma la proroga della durata non risulta correttamente adottata. L'associazione intercomunale “Pedemontana Occidentale” ha inviato tardivamente la scheda di ricognizione con segnalazione proroga della scadenza al 31/12/2014. L'associazione intercomunale “Collio Isonzo” ha trasmesso tardivamente la prevista scheda di ricognizione.

(segue) Tavola 15 Forme associative esistenti per tipologia. Dati al 15 febbraio 2014

Denominazione della forma associativa	Forma	Comuni Popolazione		Comune più grande denominazione (abitanti)	Data di costituzione	Durata prevista
		N.	N.			
15. tra i comuni di Cassacco, Martignacco, ... (c)	AI	7	42.536	Pasian di Prato (9.494)	14/03/2007	31/12/2014
16. Palmarino	AI	7	19.057	Palmanova (5.465)	10/03/2007	31/12/2014
17. Cervignanese	AI	7	30.756	Cervignano (13.853)	09/03/2007	09/03/2019
18. Riviera Turistica Friulana	AI	10	43.536	Latisana (13.854)	15/03/2007	13/12/2015
19. tra i comuni di Brugnera, Caneva, ... (d)	AI	4	51.346	Sacile (20.140)	20/07/2006	31/12/2014
20. Sile	AI	6	52.526	Azzano Decimo (15.698)	05/03/2007	05/03/2015
21. della Valcosa	AI	3	3.097	Travesio (1.809)	01/03/2007	31/12/2016
22. Mare Carso	AI	5	30.851	Muggia (1.3363)	13/02/2009	12/02/2015
23. Attimis e Faedis	AI	2	4.826	Attimis (2.992)	01/12/2009	31/12/2015
24. delle Valli e delle Dolomiti	AI	15	26.785	Maniago (11.885)	14/02/2013	31/12/2019
				San Pietro al Natisone		
25. Valli del Natisone	AI	3	3.675	(2.224)	02/10/2013	01/10/2019
				San Giorgio di Nogaro		
26. Centro economico della Bassa Friulana	U	2	10.566	(7.633)	14/02/2008	31/12/2015
27. Buja, Treppo Grande	U	2	8.336	Buja (6.627)	07/09/2011	06/09/2017
28. Friuli Isontina	U	3	5.060	Capriva (1.737)	14/02/2013	13/02/2019
29. Fiumicello-Villa Vicentina	U	2	6.462	Fiumicello (5.091)	15/02/2013	14/02/2019
30. Campolongo Tapogliano	F	2	1.217		01/01/2009	
31. Rivignano Teor	F	2	6.382		01/01/2014	

Nota: AI=Associazione intercomunale; U= unione di comuni, F=fusione. (a) Buttrio, Cividale del Friuli, Corno di Rosazzo, Manzano, Moimacco, Pavia di Udine, Pradamano, Premariacco, Prepotto, Remanzacco, San Giovanni al Natisone, Santa Maria La Longa, Torreano, Trivignano Udinese. (b) Arzene, San Martino al Tagliamento, Valvasone. (c) Cassacco, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Povoletto, Reana del Rojale, Tricesimo. (d) Brugnera, Caneva, Porcia, Sacile.

Fonte: DC Funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, Servizio Finanza Locale

Le fusioni realizzate sono maturate nell'ambito di esperienze associative incentivate dal 2006. Si potrebbe pensare rappresentino i primi frutti di un raccolto che sta per arrivare in relazione alla "semina" della legge regionale 1/2006. Anche se si tratta di fusioni tra un numero limitato di comuni, ad oggi, solo due, visto l'esito negativo del tentativo di fusione a tre sperimentato nel 2013⁶⁹, ma non è da escludere un processo di "aggregazione" successiva.

Un tanto parrebbe confermare che il migliore supporto ad un cambio istituzionale come quello derivante dalla fusione si ottiene sensibilizzando "nei fatti" i vari soggetti coinvolti, ossia gli amministratori e le comunità locali, in modo da rendere possibile la condivisione di esperienze di gestione congiunta. L'adeguata garanzia che la normativa assicura alle comunità d'origine, inoltre, dovrebbe consentire di superare ogni possibile remora.

Una politica regionale di promozione delle fusioni dovrebbe partire dalla considerazione che l'obiettivo va posto non tanto e non solo sulla dimensione territoriale, ossia dall'esigenza di superare comuni "polvere", quanto di

⁶⁹ Referendum del 1 dicembre 2013 nei comuni di Arzene, San Martino al Tagliamento e Valvasone. Il quesito sottoposto a referendum non ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi in ciascun comune interessato (a San Martino al Tagliamento i contrari erano pari al 59,62% contro il 40,38%). I due comuni di Arzene e Valvasone, dove la maggioranza della popolazione, nel referendum consultivo, si è espressa favorevolmente, hanno comunque ritenuto di tentare nuovamente un percorso di fusione "a due. A marzo 2014 i consigli comunale dei due Enti hanno deliberato la richiesta di iniziativa referendaria per la fusione tra Arzene e Valvasone. In data 11/7/2014 è stato approvato in Commissione l'emendamento recante uno stanziamento straordinario di 180mila euro per favorire il percorso di avvicinamento in vista della fusione dei comuni di Arzene e Valvasone.

favorire una migliore erogazione di servizi alle comunità in quanto sono queste che, con il referendum consultivo, manifestano il “gradimento” ad un superamento dei tradizionali confini comunali.

L’attività di gestione sovra comunale sperimentata con le forme previste dalla legge regionale 1/2006 ha contribuito a rendere piuttosto omogenee diverse comunità locali al punto da poter pensare ad una possibile fusione. Diverse associazioni intercomunali stanno arrivando a naturale scadenza (cfr. tavola 15) e sarebbe opportuno promuovere con forza possibili riflessioni sul tema della fusione, portando tale innovazione all’attenzione non solo degli amministratori, ma anche e soprattutto delle comunità locali, chiamate a manifestare la propria preferenza con il referendum.

Nell’esperienza maturata in Regione, il percorso di incentivazione alla fusione⁷⁰ ha portato buoni risultati, come meglio in seguito evidenziato. Questo si è tradotto in una erogazione di risorse finalizzate a promuovere la fusione tra la cittadinanza e a potenziare servizi così da omogeneizzarne l’erogazione sui territori interessati alla fusione. Ci sono, tuttavia, altri strumenti non di carattere direttamente finanziario che potrebbero essere utilizzati per rendere più convincente e, soprattutto, più consapevole la scelta della fusione. Una leva importante può essere costituita, ad esempio, dall’allentamento dei vincoli del patto di stabilità per l’ente risultante da fusione. Potrebbero essere elaborate altre agevolazioni di carattere simile, quali deroghe al sistema contabile così da alleggerire la contabilità del nuovo ente per un certo periodo, o la possibilità di gestire funzioni nuove e disporre di maggiori scelte discrezionali su queste. Al momento, tuttavia, data la complessiva carenza di risorse del sistema pubblico, l’aspetto finanziario è quello che più interessa soprattutto gli Amministratori locali. Quelli interessati alla fusione, in particolare, chiedono una revisione dei trasferimenti ordinari che valorizzi l’ente risultante dal processo aggregativo.

Il Piano di valorizzazione territoriale assicura al Comune risultante da fusione per sei anni risorse decisamente consistenti, anche se non determinate in base alla dimensione del nuovo ente (sia in termini demografici che territoriali). Si tratta di un sistema di supporto che verrà abrogato⁷¹ in vista della riforma degli enti locali e la conseguente revisione dell’assetto delle funzioni degli enti locali e delle forme associative dei comuni⁷². Un nuovo sistema di aggregazione sovracomunale e di distribuzione di funzioni determinerà certamente un nuovo sistema di sostegno finanziario per il comune risultante da fusione e un funzionale complesso di principi e regole per la promozione della fusione.

A regime si potrebbero valutare alcune ipotesi di finanziamenti, che andrebbero quindi valutati progressivamente nella loro efficacia ed efficienza. Un’ipotesi potrebbe riguardare un fondo integrativo dei trasferimenti ordinari da assegnare, in aggiunta a questi, per un certo periodo dalla costituzione del nuovo ente, così da accompagnarne l’avvio e premiare la scelta compiuta. Tale quota integrativa potrebbe essere commisurata in un certo valore “pro capite”, così da determinarlo in base alla maggiore dimensione demografica del nuovo ente locale.

Altro vantaggio in tal senso potrebbe essere costituito da una preferenza in ordine all’assegnazione di risorse per investimenti. Al riguardo si potrebbe pensare a progetti “pilota” da promuovere nel nuovo ente, ad esempio in materia informatica, approfittando del fatto che la costituzione della nuova entità amministrativa presuppone comunque una revisione degli archivi e della rete informatica.

⁷⁰ In allegato A8 si riporta un estratto dello studio “Fusione di comuni nel Friuli Venezia Giulia: effetti dell’incentivazione regionale a cura della DC Funzione Pubblica Autonomie Locali e Coordinamento delle riforme: La normativa regionale in materia di fusione di comuni. Istituzione e finanziamento.

⁷¹ Nel disegno di legge regionale n. 54 (assestamento 2014), all’articolo 10 è prevista l’abrogazione del sistema incentivante connesso al Piano di valorizzazione territoriale a decorrere dall’1 gennaio 2015.

⁷² La legge regionale 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento 2013) all’articolo 10, comma 32 ha previsto entro il 31 dicembre 2014, il riassetto delle funzioni degli enti locali, il riordino delle province e la revisione organica delle forme associative dei Comuni.

A questo si potrebbero aggiungere agevolazioni di carattere transitorio e non direttamente collegate ad assegnazioni regionali, quali deroghe a particolari limiti o vincoli (ad es. quelli del patto di stabilità, quelli in materia di personale).

Le fusioni di Comuni realizzate nel Friuli Venezia Giulia dopo l'entrata in vigore della legge regionale 17/2006 sono state favorite non solo dall'esperienza di gestione con un modello organizzativo sovracomunale, ma anche da specifiche assegnazioni finalizzate ad accompagnare i Comuni e le relative comunità verso la futura costituzione di un ente unico.

In particolare, per sostenere un percorso di incentivazione e sviluppo tendente a favorire la fusione tra comuni, la legge regionale 21 luglio 2006, n. 12, all'articolo 2, commi 21-23, ha stanziato un fondo di 750.000 euro⁷³, successivamente incrementato di 70.000 euro⁷⁴ nella legge di assestamento di bilancio n. 22 del 20 agosto 2007, all'articolo 2, commi 16 e seguenti per finanziare gli interventi individuati, tramite protocollo d'intesa, tra la Regione e i soggetti interessati a ciascuna fusione.

Per l'erogazione dell'importo complessivo spettante per ciascun percorso, come individuato nel protocollo di intesa, la legge regionale 12/2006 ha previsto la liquidazione in due quote: il 50 per cento previa trasmissione alla Regione delle deliberazioni dei Consigli comunali dei comuni interessati concernenti l'iniziativa per il referendum di cui all'articolo 17, comma 5, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5; il restante 50 per cento dopo quattro mesi dalla prima erogazione.

In attuazione della normativa succitata sono stati stipulati dalla Regione, entro ottobre 2006, tre protocolli d'intesa con i comuni di:

- 1) Attimis e Faedis (in Unione dall'anno 2000);
- 2) Campolongo al Torre e Tapogliano (in Associazione intercomunale con altri comuni dal 2007).
- 3) Sutrio e Cercivento.

I protocolli di cui sopra hanno previsto, in particolare:

a) gli interventi da attuare da parte dei comuni di Attimis e Faedis e l'unione di Comuni di Attimis e Faedis e gli oneri relativi ai medesimi interventi per un ammontare complessivo di 461.000,00 euro (110.000,00 euro a favore del comune di Attimis, 158.000,00 a favore del Comune di Faedis, 193.000,00 a favore della succitata Unione dei comuni);

b) gli interventi da attuare da parte dei Comuni di Campolongo al Torre e di Tapogliano e gli oneri relativi ai medesimi interventi per un ammontare complessivo di 86.000,00 euro (64.000,00 a favore del comune di Campolongo al Torre e di 22.000,00 euro a favore del comune di Tapogliano).

c) gli interventi da attuare da parte dei Comuni di Sutrio e Cercivento e gli oneri relativi ai medesimi interventi per un ammontare complessivo di 203.000,00 euro (110.500,00 a favore del comune di Cercivento e di 92.500,00 euro a favore del comune di Sutrio).

Gli interventi volti alla fusione individuati dai protocolli hanno perseguito le seguenti finalità:

⁷³ Al capitolo di spesa al capitolo 1508 del 2006.

⁷⁴ Le risorse sono state stanziate per 35.000 euro sul capitolo di spesa 1554 nel bilancio del 2007 per il percorso di fusione tra Attimis e Faedis e per 35.000 euro al capitolo 1555 del 2007 per il percorso di fusione tra Campolongo al Torre e Tapogliano.

- a) integrazione anche infrastrutturale delle sedi e dei servizi nell'ottica della creazione di un unico "ente comunale" (miglioramento della viabilità, delle infrastrutture e dei servizi);
- b) sensibilizzazione e condivisione degli obiettivi di fusione con la cittadinanza,
- c) miglioramento dell'offerta dei servizi resi all'utenza.

Si è trattato, nello specifico e in massima parte, di interventi per il miglioramento della viabilità, dell'illuminazione pubblica, o delle strutture e attrezzature connesse alla gestione dei servizi, da realizzarsi a medio-lungo termine. Una quota di minore entità è stata destinata ad iniziative di promozione presso la cittadinanza delle opportunità della funzione (materiale pubblicitario, incontri...) ed è stata spesa a breve termine (fino alla data del referendum consultivo).

Tenuto conto della esperienza di sostegno a percorsi di fusione maturata negli anni 2006 e 2007 e valutando ormai consolidate le gestioni sovracomunali svolte tramite il modello organizzativo dell'unione di comuni a partire dall'anno 2006 (ossia dall'entrata in vigore della legge regionale 1/2006 che ha ridefinito l'assetto relativo alla gestione in forma associata tra Comuni), il legislatore nel 2012 ha ritenuto di stanziare risorse specifiche a supporto di iniziative finalizzate a promuovere la fusione di comuni.

La legge regionale 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007) ha previsto per l'anno 2012 all'articolo 10, comma 22, l'incentivazione in via straordinaria, con un fondo di 200.000,00 euro⁷⁵, di percorsi per addivenire alle fusioni tra Comuni che hanno gestito tramite Unione di Comuni, funzioni o servizi per una durata non inferiore a quattro anni precedenti all'entrata in vigore della citata legge regionale. La normativa dei commi successivi dispone che per beneficiare del riparto del fondo anzidetto, i Comuni interessati informino la Regione, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge regionale 14/2012, della volontà di accedere al finanziamento, specificando i Comuni coinvolti e le proposte di utilizzo dell'incentivo regionale, evidenziandone la finalità sovracomunale e trasmettendo le deliberazioni dei Consigli comunali di richiesta di indizione del referendum. La Giunta regionale delibera il riparto e prenota le relative risorse:

- a) dei percorsi di fusione ammissibili, in relazione alle richieste pervenute, e l'ammontare dell'incentivo relativo a ciascun percorso;
- b) gli interventi da realizzare, i beneficiari e l'ammontare di finanziamento a ciascuno spettante;
- c) il termine di rendicontazione dell'incentivo ricevuto;
- d) l'ammontare delle risorse che potranno essere assegnate con la legge istitutiva del nuovo Comune risultante da fusione, a valere sul fondo globale per il finanziamento di leggi istitutive di nuovi Comuni risultanti da fusioni.

È prevista, infine, l'erogazione dell'incentivo in un'unica soluzione entro il 15 novembre 2012.

Con la stessa legge regionale di assestamento del bilancio 2012 sono state accantonate risorse, pari a 2,5 milioni di euro, a fondo globale per il finanziamento di leggi istitutive di comuni risultanti da fusione.

La Giunta regionale, con deliberazione n.1723 dell'11 ottobre 2012 ha disposto il riparto del fondo di 200.000 a favore dell'unico percorso di fusione segnalato entro i termini di legge, trasmesso dai Comuni di Rivignano e di

⁷⁵ Al capitolo di spesa del bilancio regionale n. 1820 del 2012

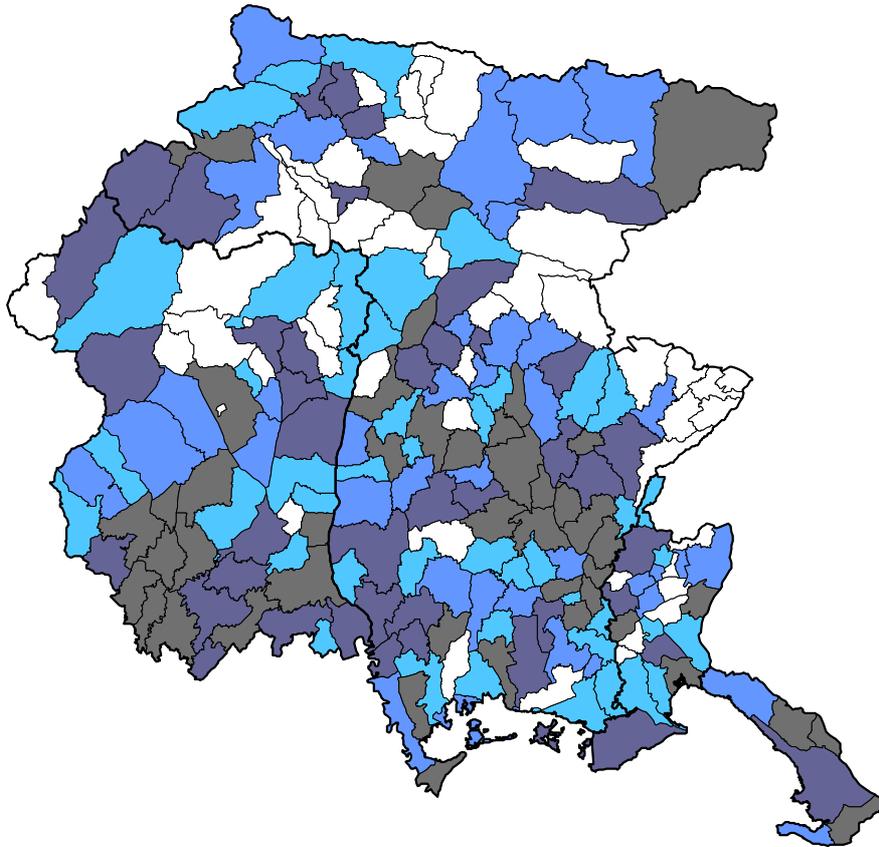
Teor⁷⁶ per sostenere iniziative di pubblicitarie di consolidamento culturale tra le popolazioni interessate del nuovo assetto istituzionale e organizzativo, nonché per iniziative di consolidamento infrastrutturale e di omogeneizzazione dei servizi.

Con la medesima deliberazione è stata fissata la tempistica di rendicontazione per ciascun intervento finanziato nonché sono state quantificate in euro 2,5 milioni le risorse che potranno essere assegnate con la legge istitutiva del nuovo Comune risultante da fusione dei Comuni di Rivignano e Teor, a valere sul fondo globale per il finanziamento di leggi istitutive di nuovi comuni risultanti da fusioni e da destinare all'estinzione anticipata di mutui e alla realizzazione di interventi per opere pubbliche strategiche per il nuovo comune risultante da fusione. Con decreto del Direttore del Servizio finanza locale n. 2346 del 23 ottobre 2012 è stato disposto l'impegno e la contestuale liquidazione e pagamento del fondo di euro 200.000,00 per il percorso di fusione segnalato dai Comuni di Rivignano e di Teor.

⁷⁶ I due comuni hanno gestito, dal 2006 fino al 2012 una pluralità di funzioni tramite l'Unione "Cuore dello stella", coinvolgente anche il Comune di Pocenja. Dal 2013 l'Unione prosegue tra le sole due Amministrazioni interessate alla fusione.

4. Allegati

A1. Addetti alle unità locali di imprese in rapporto agli abitanti. Anno 2011

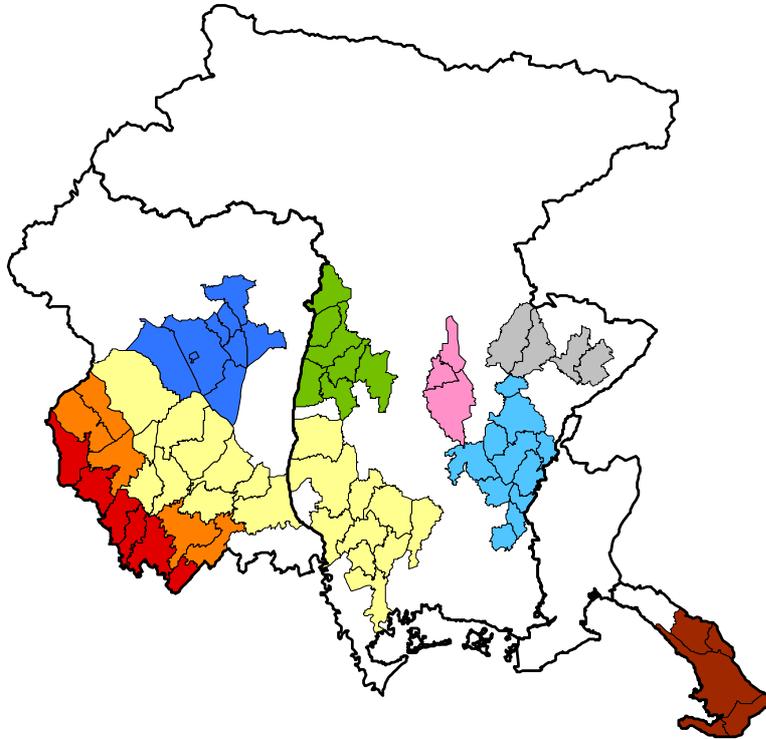


addetti unità locali per 100 abitanti

- 36 - 137 (45)
- 28 - 36 (42)
- 21 - 28 (39)
- 13 - 21 (45)
- 3 - 13 (47)

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

A2. Distretti industriali e artigianali al 31.12.2013

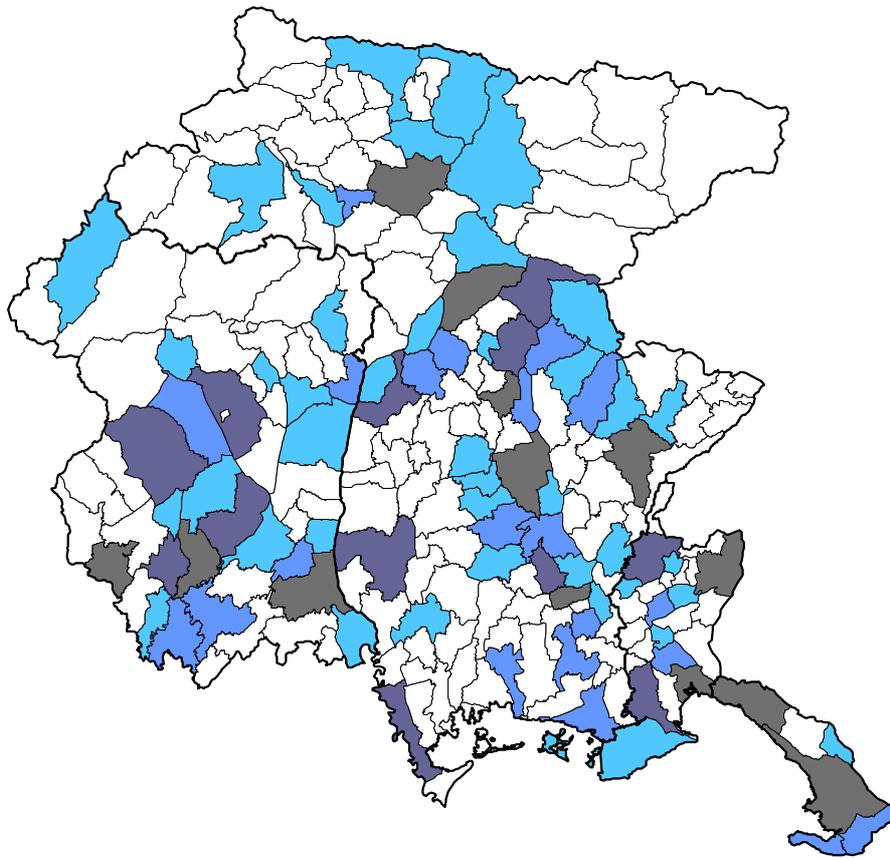


distretti

	sedia	(11)
	pietra piacentina	(4)
	mobile	(6)
	tecnologie digitali	(3)
	mobile e ctem (2 distretti)	(5)
	ctem	(20)
	coltello	(9)
	caffè	(5)
	agro-alimentare	(7)

Fonte: ns. elaborazione su dati RAFVG

A3. Sedi di presidi residenziali socio-assistenziali al 31.12.2012



presidi residenziali socioassistenziali

■	4 - 117	(13)
■	3	(12)
■	2	(21)
■	1	(41)
□	0	(131)

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

A4. Indice di specializzazione produttiva per i principali settori di attività economica ed i primi 10 comuni con indice più elevato al 31.12.2012

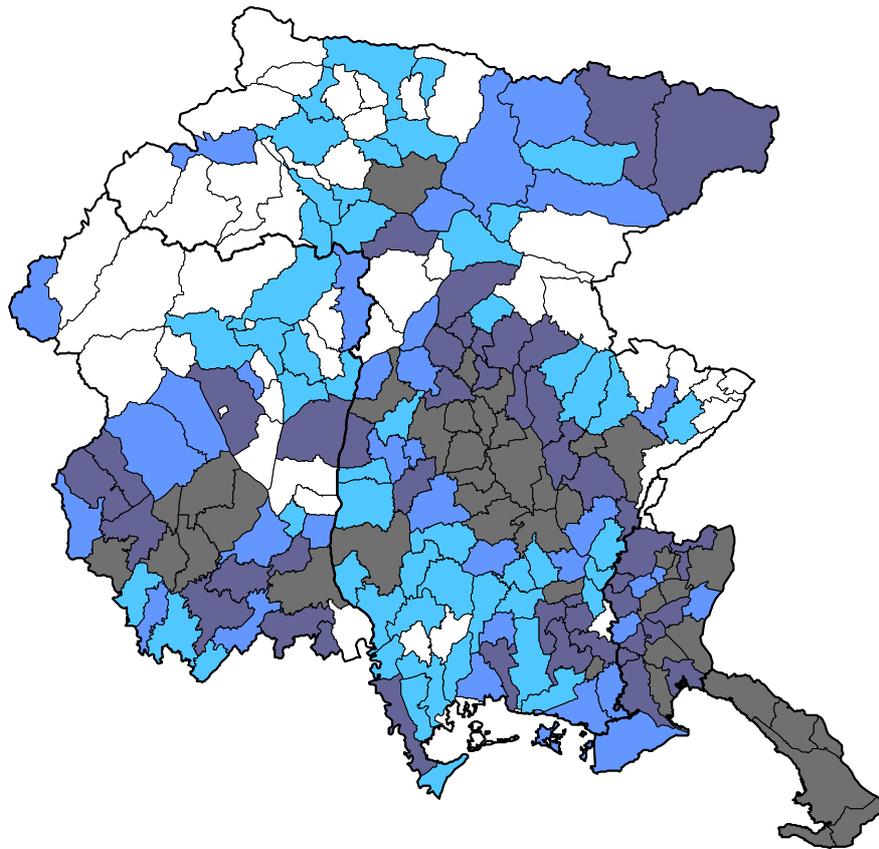
A 01 Colture agricole e produzione di prodotti animali, c...	comune	indice	A 02 Silvicultura ed utilizzo di aree forestali	comune	indice	A 03 Pesca e acquacoltura	comune	indice
	SAN FLORIANO DEL COLLIO	5,7		SAN LEONARDO	87,5		MARANO LAGUNARE	125,7
DOLEGNA DEL COLLIO	4,9	DOGNA	70,9	CARLINO	29,9			
SAN GIORGIO DELLA RICHINVEL	4,7	ANDREIS	67,3	GRADO	15,4			
PREPOTTO	4,7	STREGNA	65,4	DUINO-AURISINA	10,0			
MERETO DI TOMBA	4,3	GRIMACCO	43,9	PINZANO AL TAGLIAMENTO	6,0			
VIVARO	3,7	FORNI DI SOTTO	35,8	FRISANCO	5,9			
MORSANO AL TAGLIAMENTO	3,7	TAIPANA	32,4	MUGGIA	3,8			
LESTIZZA	3,7	RIGOLATO	32,1	AQUILEIA	3,7			
COSEANO	3,6	CLAUZETTO	28,0	PORPETTO	3,1			
LAUCO	3,6	TRAMONTI DI SOPRA	24,0	SAN MARTINO AL TAGLIAMENTO	2,8			

C 10 Industrie alimentari	comune	indice	C 16 Industria del legno e dei prod. in legno e sughero	comune	indice	C 25 Fabbricazione di prodotti in metallo	comune	indice
	ZUGLIO	10,9		TREPO CARNICO	11,9		VITO D'ASIO	6,7
RAVEO	9,2	RAVEO	7,7	MANIAGO	5,6			
SAN DANIELE DEL FRIULI	6,7	SAN GIOVANNI AL NATISONE	7,0	SAN QUIRINO	3,2			
OVARO	6,7	FORNI DI SOTTO	6,4	TREPO CARNICO	3,2			
RESIUTTA	6,0	SAN VITO AL TORRE	5,9	PAVIA DI UDINE	2,9			
ENEMONZO	5,8	FORNI AVOLTRI	5,7	VERZEGNIS	2,9			
ERTO E CASSO	5,3	PALUZZA	5,4	MARIANO DEL FRIULI	2,8			
GRIMACCO	5,2	COMEGLIANS	5,3	FIUME VENETO	2,8			
MOGGIO UDINESE	4,6	CLAUT	5,1	SEQUALS	2,8			
MONTENARS	3,9	PRAVISDOMINI	5,0	ATTIMIS	2,8			

C 28 Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca	comune	indice	C 30 Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	comune	indice	C 31 Fabbricazione di mobili	comune	indice
	ROMANS D'ISONZO	4,9		MONFALCONE	11,3		SAN GIOVANNI AL NATISONE	15,0
VILLA SANTINA	4,8	SAN CANZIAN D'ISONZO	8,5	CHIOPRIS-VISCONTE	14,6			
CAMPOLONGO TAPOGLIANO	4,8	AQUILEIA	8,4	MANZANO	10,7			
COSEANO	4,5	RONCHI DEI LEGIONARI	6,9	MOIMACCO	9,6			
ARTEGNA	4,3	STARANZANO	6,3	CORNO DI ROSAZZO	9,1			
BUJA	4,3	SAGRADO	5,5	SUTRIO	8,3			
MAGNANO IN RIVIERA	3,9	LATISANA	5,2	SAN VITO AL TORRE	7,7			
BUTTRIO	3,9	RONCHIS	4,8	DRENCHIA	7,6			
SAN QUIRINO	3,8	ROMANS D'ISONZO	4,7	PRATA DI PORDENONE	6,6			
VITO D'ASIO	3,7	MARANO LAGUNARE	4,7	PREMARIACCO	6,4			

Fonte: ns. elaborazione su dati Movimprese

A5. Reddito imponibile medio ai fini delle addizionali all'IRPEF. Anno di imposta 2011

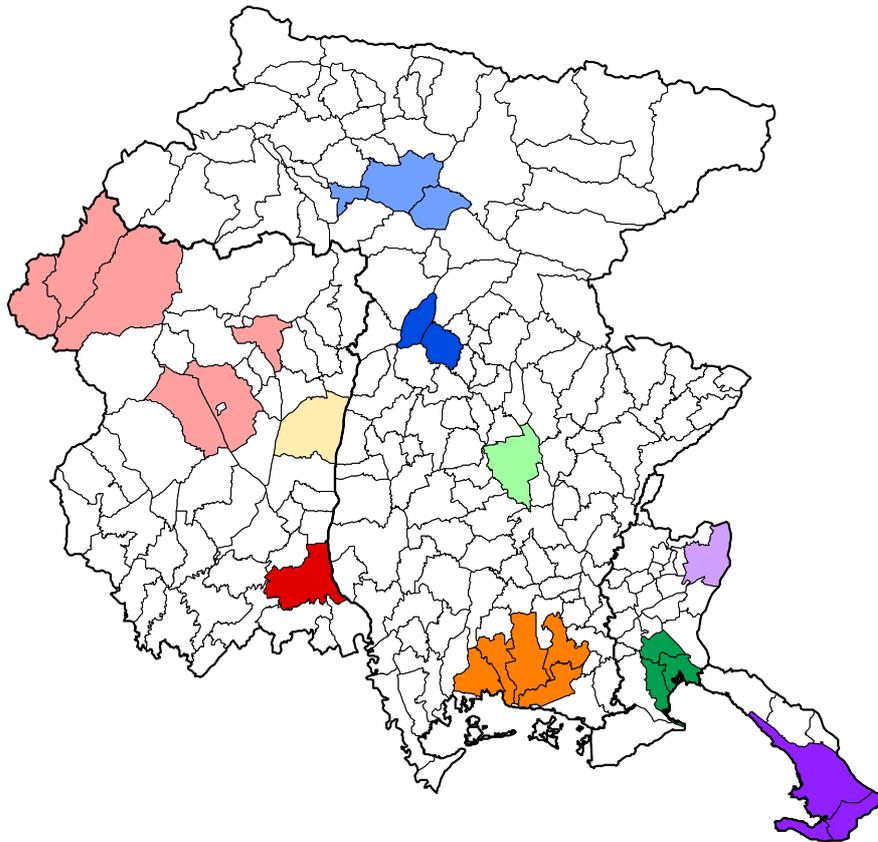


reddito medio imponibile IRPEF

- 22.600 - 29.700 (42)
- 21.200 - 22.600 (46)
- 20.400 - 21.200 (34)
- 19.400 - 20.400 (51)
- 0 - 19.400 (45)

Fonte: ns. elaborazione su dati Istituto Tagliacarne

A6. Consorzi industriali. Anno 2014

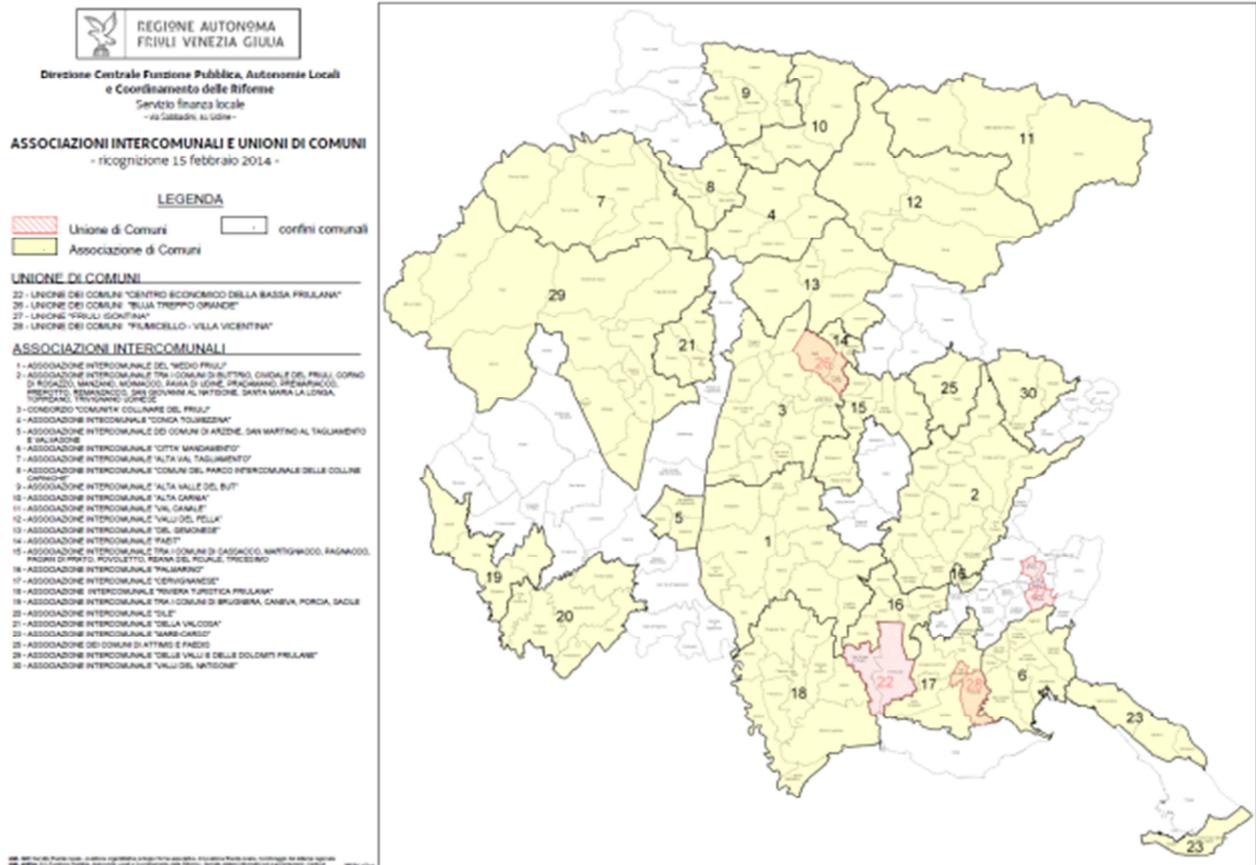


consorzi

■	CONSORZIO per il NUCLEO di INDUSTRIALIZZAZIONE della PROVINCIA di PORDENONE	(6)
■	CONSORZIO per La ZONA di SVILUPPO INDUSTRIALE PONTE ROSSO	(1)
■	CO.S.IN.T	(3)
■	C.I.P.A.F.	(2)
■	CONSORZIO per lo SVILUPPO INDUSTRIALE e ECONOMICO SOCIALE dello SPILIMBERGHESE	(1)
■	CONSORZIO per lo SVILUPPO INDUSTRIALE della ZONA dell' AUSA-CORNO	(5)
■	CONSORZIO per lo SVILUPPO INDUSTRIALE del FRIULI CENTRALE	(1)
■	CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE del COMUNE di MONFALCONE	(3)
■	CONSORZIO di SVILUPPO INDUSTRIALE e ARTIGIANALE di GORIZIA	(1)
■	E.Z.I.T.	(3)

Fonte: ns. elaborazione su dati RAFVG

A7. Associazioni intercomunali e unioni di comuni. Dati al 15 febbraio 2014



Fonte: DC Funzione Pubblica, Autonomie Locali e Coordinamento delle Riforme, Servizio finanza locale

A8. La normativa regionale in materia di fusione di comuni. Istituzione e finanziamento: normativa regionale⁷⁷

L'istituzione di nuovi Comuni, mediante fusione di più Comuni contigui, è stabilita, ai sensi dell'articolo 7, primo comma, n. 3), dello Statuto, con legge regionale, sentite le popolazioni interessate mediante il referendum consultivo.

L'articolo 28 della legge regionale 1/2006 tratta in via generale della fusione di Comuni, configurandola come "lo sviluppo dei processi di collaborazione istituzionale rappresentati dalle associazioni intercomunali e dalle unioni di Comuni o Unioni montane". Si tratta, pertanto, di un modello istituzionale e organizzativo di carattere non obbligatorio, che costituisce lo sviluppo di precedenti esperienze associative di gestione sovracomunale e ha alla base una specifica manifestazione di volontà delle popolazioni interessate.

A titolo di garanzia per le comunità fuse nel nuovo ente locale, il suddetto articolo 28 specifica che:

a) la legge regionale che dispone la fusione prevede che alle comunità d'origine siano assicurate adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi;

b) nei Comuni oggetto di fusione, lo statuto può prevedere l'istituzione di municipi, disciplinando anche l'organizzazione e le funzioni e potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

A seguito di una novella introdotta dall'articolo 14 della legge regionale 27/2012 (legge finanziaria per l'anno 2012), l'articolo **in esame è stato** integrato con le seguenti specifiche disposizioni volte a favorire la scelta di fusione:

a) i programmi e i provvedimenti regionali di settore che prevedono assegnazioni finanziarie per interventi e opere pubbliche a favore di enti locali stabiliscono criteri preferenziali di concessione a favore dei comuni risultanti da fusione;

b) i criteri di riparto dei trasferimenti ordinari dei comuni devono prevedere specifici parametri per valorizzare i comuni risultanti da fusione.

Il procedimento per addivenire alla fusione di comuni contigui è disciplinato dalla legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 (Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali), agli articoli 17, 19 e 20. Il procedimento prende avvio in seguito all'iniziativa dei consigli comunali rappresentanti le popolazioni interessate; altri titolari dell'iniziativa referendaria sono i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa (ovvero la Giunta regionale, ciascun membro del Consiglio regionale e almeno 15.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione).

Nel caso in cui il procedimento inizi per volontà dei consigli comunali per la deliberazione del consiglio non è prevista una maggioranza qualificata.

L'iniziativa dei consigli comunali rappresentanti le popolazioni interessate è presentata agli uffici dell'Amministrazione regionale; la stessa, diversamente da quanto avviene per gli altri soggetti titolari dell'iniziativa, non deve contenere un progetto di legge redatto in articoli, ma deve comunque prevedere:

- la denominazione del nuovo Comune;
- la planimetria del territorio;
- la localizzazione della sede del capoluogo del nuovo Comune.

Entro 60 giorni gli uffici regionali verificano i requisiti, decorsi i quali il Presidente della Regione trasmette gli atti al Presidente del Consiglio regionale.

Entro 60 giorni, l'Ufficio di Presidenza riferisce all'Assemblea proponendo, ove ritenga ammissibile la consultazione referendaria, apposita deliberazione – adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati – indicante il quesito da sottoporre referendum e il territorio ove risiedono gli elettori chiamati alla consultazione (art. 17, commi 5 e 9 della l.r. 5/2003; art. 128, comma 2, del regolamento del Consiglio regionale).

Il Presidente della Regione indice il referendum consultivo che si tiene nel giorno di domenica di un qualunque mese dell'anno.

⁷⁷Estratto dallo studio "Fusione di comuni nel Friuli Venezia Giulia: effetti dell'incentivazione regionale a cura della DC Funzione Pubblica Autonomie Locali e Coordinamento delle riforme: La normativa regionale in materia di fusione di comuni. Istituzione e finanziamento.

Entro 60 giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum, se l'esito è favorevole, la Giunta regionale è tenuta a presentare al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito, fermo restando il diritto di iniziativa degli altri soggetti legittimati. L'esito negativo del referendum non preclude la presentazione di un disegno di legge.

Ai sensi del novellato art. 19, comma 1, della legge regionale 5/2003, ai fini dell'approvazione del quesito sottoposto a referendum in materia di fusioni di comuni la risposta affermativa deve raggiungere la maggioranza dei voti espressi in ciascun comune interessato.

La legge regionale che istituisce il nuovo comune deve prevedere:

- la disciplina dei rapporti patrimoniali e finanziari relativi alla successione tra i comuni interessati, compresi i rapporti riguardanti il personale;
- il termine per l'elezione degli organi del nuovo comune;
- la previsione di un'assegnazione speciale per gli oneri di primo impianto⁷⁸.

In base alle previsioni generali di cui alla succitata legge regionale 5/2003, pertanto, al comune risultante da fusione spetta una assegnazione speciale per oneri di primo impianto da prevedere nella legge-provvedimento istitutiva del nuovo comune. L'ammontare di tale quota dipende dalle risorse a disposizione nel bilancio regionale. L'eventuale destinazione della quota e la modalità di erogazione sono definite nella legge provvedimento⁷⁹.

A questo finanziamento specifico si aggiungono gli incentivi straordinari e ordinari previsti dal Piano di valorizzazione territoriale di cui all'articolo 26 della legge regionale 1/2006 per i comuni risultanti da fusione; in particolare:

- a) l'incentivo straordinario alla costituzione del nuovo ente;
- b) l'incentivo ordinario per sei anni e decrescente dal terzo.

Il Piano di valorizzazione territoriale è approvato annualmente dalla Giunta regionale. Fino ad ora, tuttavia, il Piano è stato conservato in modo abbastanza stabile, con la riproposizione dei criteri inizialmente pensati nel 2006 per quanto riguarda le assegnazioni ai comuni risultanti da fusione.

Il Piano di valorizzazione deliberato⁸⁰ in materia di incentivazione dei Comuni risultanti da fusione così prevedono nella parte II (nel Piano del 2014, approvato con dgr 733/2014, la previsione è contenuta al paragrafo 15::

"1. Al comune istituito per fusione spetta, ad incremento dei trasferimenti ordinari, un incentivo straordinario iniziale, erogato in concomitanza con il primo incentivo ordinario annuale e incentivi ordinari annuali per sei anni.

⁷⁸ La normativa regionale di cui alla legge 5/2003 è stata recentemente oggetto di esame da parte del Consiglio regionale in vista di un suo aggiornamento. Trattandosi di modifica a legge statutaria, la procedura per la sua adozione è peculiare. Sul Bollettino Ufficiale della Regione del 9 aprile 2014 è stato pubblicato il testo delle modifiche alla legge succitata, approvate il 25 marzo 2014 a maggioranza assoluta dei componenti l'Aula, ma inferiore a due terzi. Per effetto di questa votazione, entro tre mesi dalla pubblicazione, un cinquantesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del consiglio regionale, oppure un quinto dei componenti il Consiglio regionale possono chiedere che si proceda a referendum popolare. In attesa che si concluda l'iter l'approvazione delle modifiche si evidenzia che il legislatore regionale intende con una parte di esse favorire il più possibile la promozione della fusione di comuni. Infatti, una delle disposizioni di modifica inserite nel testo succitato ridefinisce i titolari dell'iniziativa per l'istituzione di nuovi comuni e per la modificazione delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali. Questa iniziativa, in base alla nuova formulazione, è esercitata oltre che dai titolari dell'iniziativa legislativa e dai Consigli comunali che rappresentano le popolazioni interessate, da almeno il 20% degli elettori dei Comuni interessati (nel caso di fusione di comuni l'iniziativa è esercitata da almeno il 15% degli elettori di ciascuno dei Comuni interessati). Altra modifica riguarda l'eliminazione dell'attuale previsione legislativa che prevede, ai fini della valutazione dell'esito del referendum di fusione, la maggioranza dei voti validamente espressi in ciascun comune interessato.

⁷⁹ La legge provvedimento può prevedere, inoltre, agevolazione di carattere non direttamente finanziario, quali, ad esempio, particolari deroghe transitorie alle norme concernenti i vincoli di spesa di personale, in relazione ai maggiori oneri necessari per il lavoro straordinario dei dipendenti (per l'espletamento delle attività connesse alla fusione).

⁸⁰ DGR n. 665 di data 11 aprile 2013.

2. Gli incentivi sono erogati d'ufficio e spettano anche nel caso in cui uno o più comuni coinvolti abbiano già fruito di contributi per la gestione associata.

3. L'incentivo straordinario iniziale è pari al doppio di quello spettante ad una Unione comprendente un numero di comuni pari a quelli interessati dalla fusione, secondo quanto previsto nella tabella A.

4. L'incentivo ordinario è pari alla somma di tutte le macro-funzioni previste nella tabella C.

5. Nel terzo anno di assegnazione, all'incentivo ordinario, computato sulla base dei criteri di calcolo sopra indicati, si applica una riduzione del 5%, nel quarto anno del 15%, nel quinto anno del 30% e nel sesto anno del 50%."

Si riporta la sintesi degli importi spettanti al comune risultante da fusione in base alle previsioni del Piano di valorizzazione territoriale dell'anno 2013:

INCENTIVO STRAORDINARIO INIZIALE					
	Comune risultante dalla fusione fino a 3 comuni	Comune risultante dalla fusione da 4 a 6 comuni	Comune risultante dalla fusione da 7 a 9 comuni	Comune risultante dalla fusione da 10 Comuni e oltre	
	60.000,00	90.000,00	120.000,00	150.000,00	
INCENTIVO ORDINARIO ANNUALE					
primo anno	secondo anno	terzo anno	quarto anno	quinto anno	sesto anno
540.000,00	540.000,00	513.000,00	459.000,00	378.000,00	270.000,00

Con riferimento a quanto sopra evidenziato occorre rilevare che il Disegno di legge regionale n. 54 del 2014 (legge di assestamento 2014) prevede all'articolo 10 l'abrogazione, dall'1 gennaio 2015, dell'articolo 26 della legge regionale 1/2006, ossia della disposizione che attribuisce al Piano di valorizzazione territoriale la definizione dei criteri per incentivare le gestioni sovra comunali mediante Associazioni e Unioni di comuni e per sostenere i comuni risultanti da fusione. La previsione abrogativa è collegata alla revisione dell'assetto delle funzioni degli enti locali e delle forme associative dei Comuni, annunciata dalla legge regionale 6/2014 e prevista per la fine dell'anno 2014.

L'articolo 28 bis della legge regionale 1/2006 (aggiunto dall'articolo 10, comma 32 della legge regionale 11/2011), definisce un sistema di incentivazione finanziaria di percorsi per addivenire alla fusione da conseguire attraverso la promozione di una cultura sovracomunale e il sostegno iniziative di sviluppo del territorio e di potenziamento dei servizi a livello sovracomunale.

Il sostegno finanziario è destinato, nello specifico, a contribuire alle spese:

- a) per sensibilizzare la cittadinanza sugli obiettivi di fusione e sui relativi effetti;
- b) per interventi prontamente realizzabili volti a migliorare l'integrazione anche infrastrutturale delle sedi e dei servizi nell'ottica della creazione di un unico ente comunale;
- c) per migliorare l'offerta dei servizi resi all'utenza.

I Comuni interessati al percorso di fusione informano la Regione, entro il 15 febbraio di ogni anno, della volontà di accedere al finanziamento, specificando i Comuni coinvolti e le attività di gestione sovracomunale sperimentate.

L'ammontare del finanziamento regionale per ciascun percorso e le modalità per il suo utilizzo sono definite, entro il 31 maggio di ogni anno e previa deliberazione della Giunta regionale, con protocolli d'intesa stipulati tra la

Regione e gli enti locali interessati. Il 10 per cento delle risorse assegnate per ciascun percorso di fusione è destinato a iniziative volte a sensibilizzare la popolazione, il restante 90 per cento è destinato al finanziamento delle spese connesse al miglioramento dell'integrazione infrastrutturale e dei servizi resi all'utenza.

La normativa in esame prevede l'assunzione dell'impegno di spesa è disposto entro sessanta giorni dalla stipulazione di ciascun protocollo e la liquidazione in due rate:

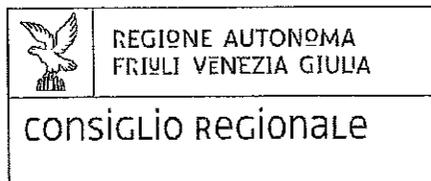
a) la prima rata, corrispondente alla quota per iniziative di sensibilizzazione delle popolazioni interessate, ad avvenuta trasmissione alla Regione della deliberazione dei Consigli comunali di richiesta di indizione del referendum;

b) la seconda rata è erogata entro sessanta giorni dal referendum e solo nell'ipotesi in cui l'esito della consultazione risulti positivo in ciascuno dei Comuni interessati dalla stessa.

La rendicontazione dell'assegnazione regionale è disposta, ai sensi dell' articolo 42 della legge regionale 7/2000, entro un anno da ciascuna erogazione. L'eventuale residuo su ciascuna rata è restituito alla Regione.

Negli anni 2012 e 2013 il capitolo destinato a tale tipo di incentivazione "ordinaria" è risultato pari a "zero", per mancanza di risorse disponibili⁸¹.

⁸¹ Con la legge di assestamento del 2013 (la legge regionale 14/2012) è stato possibile sia stanziare un fondo ad hoc di 200.000 euro per incentivare percorsi di fusione, sia accantonare risorse a fondo globale per il finanziamento delle leggi provvedimento istitutive di comuni risultanti da fusione. La scelta di finanziare, in assestamento, un capitolo di nuova istituzione per i percorsi di fusione, anziché quello connesso all'articolo 28 bis della legge regionale 1/2006, è motivato dal fatto che la procedura prevista "a regime" da tale disposizione ha inizio già a metà febbraio di ogni anno, con la presentazione delle segnalazioni delle amministrazioni locali interessate a beneficiare del riparto. Le risorse rese disponibili solo in estate del 2012 hanno necessitato la previsione di un fondo specifico con una nuova tempistica di richiesta e di erogazione e la limitatezza dell'ammontare di tali risorse a giustificato la scelta di individuare come possibili beneficiari solo quelli coinvolti per una durata adeguata in un'esperienza di gestione sovracomunale tramite il modello dell'unione.



XI LEGISLATURA

ATTI CONSILIARI

ORDINE DEL GIORNO M. 1

(Collegato al disegno di legge n. 68)

Presentatori: PAVIOTTI, SHAURLI, LAURI, MARTINES, GREGORIS, EDENA

Oggetto: **VERSO UNA PERIMETRAZIONE DELLE UNIONI CHE VALORIZZI LA POSITIVA ESPERIENZA DEGLI AMBITI SOCIO ASSISTENZIALI.**

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,

premesso che l'articolo 4 del DDL 68 prevede che il Piano di riordino territoriale sia effettuato nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) contiguità territoriale dei Comuni in esse ricompresi;
- b) limite demografico minimo per ciascuna Unione pari a 40.000 abitanti ovvero pari a 30.000 abitanti qualora comprenda Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane;
- c) omogeneità, complementarità e integrazione delle caratteristiche geografiche, demografiche, di mobilità, ambientali, economiche, sociali, culturali e infrastrutturali;
- d) compatibilità con il territorio delle Aziende per l'assistenza sanitaria;
- e) integrazione istituzionale rappresentata anche da precedenti forme associative o convenzioni;

considerato che il medesimo articolo 4 definisce opportunamente un modello "partecipativo" di perimetrazione delle Unioni stabilendo che:

- entro 45 giorni dall'entrata in vigore della Legge, la Giunta regionale adotta la proposta di "Piano di riordino territoriale" che include tutti i comuni della Regione e individua le dimensioni delle Unioni territoriali intercomunali (Unioni);
- entro 30 giorni dalla pubblicazione della proposta di Piano, i Comuni possono esprimersi per richiedere di essere inclusi in una Unione contermine ovvero per affermare la volontà di non aderire ad alcuna Unione;
- nei successivi 45 giorni la Giunta regionale, acquisite le richieste e le comunicazioni dei Comuni di cui al comma 4, e tenuto conto dei criteri di cui al comma 2, approva il Piano di riordino territoriale;

ritenuto che il tema della individuazione di un perimetro adeguato sotto il profilo geografico, storico, culturale, sociale e, non ultimo, dimensionale, sia di fondamentale importanza per permettere la buona funzionalità di una Unione di comuni che dovrà misurarsi con due compiti in particolare:

- le politiche di programmazione e pianificazione di area vasta;
- l'organizzazione e la gestione efficiente dei servizi di prossimità da rendere al cittadino tramite la gestione associata e gli uffici unici;

considerata dunque l'opportunità di individuare un ambito territoriale che coniughi caratteristiche di omogeneità (storico, sociale, culturale, politico e geografico) con una dimensione sufficientemente ampia per permettere una buona programmazione di area "vasta" e tuttavia non così estesa da compromettere la vicinanza e la coesione territoriale necessaria per organizzare al meglio i servizi di prossimità.

atteso che nel confronto sviluppatosi durante l'iter del Disegno di legge con i rappresentanti degli Enti locali e dei portatori di interesse si è registrata un'ampia convergenza circa l'opportunità di individuare nel perimetro degli attuali Distretti sanitari, generalmente coincidenti con gli Ambiti socio assistenziali, un buon punto di partenza per la delimitazione delle Unioni per tre diversi motivi:

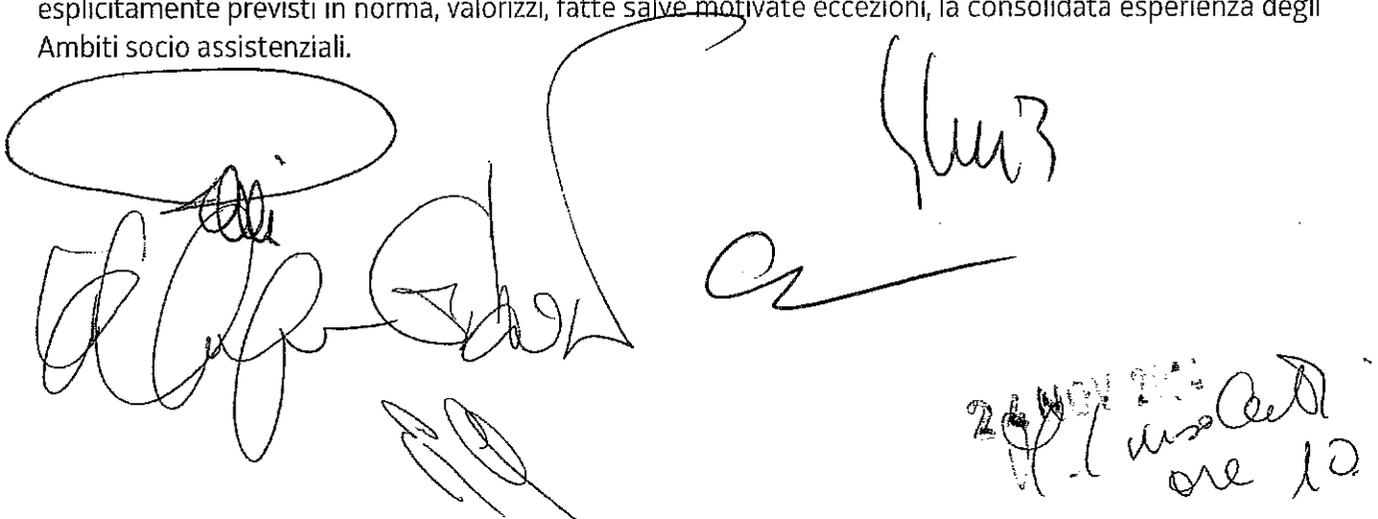
- gli Ambiti socio assistenziali, che trovarono una loro prima definizione normativa con la LR 33/1988, si svilupparono nel perimetro dei vecchi mandamenti caratterizzati da un elevato grado di omogeneità. A distanza di anni possiamo dire che quella esperienza ha dato buoni frutti e continua a darli;
- gli Ambiti socio assistenziali hanno una dimensione ragionevole; sono abbastanza grandi per fare una buona programmazione di area vasta ma non sono troppo estesi da rendere difficile (se non impossibile) la costituzione degli uffici unici per la gestione dei servizi in forma associata;
- in questi territori esiste già una collaudata abitudine degli amministratori a lavorare assieme e d'altronde proprio l'esperienza positiva derivante della programmazione e gestione delle politiche sociali in forma associata ne è la prova;

verificato inoltre come diverse leggi già operanti in questo settore (ad esempio Veneto ed Emilia Romagna) citano i distretti sanitari (o gli ambiti sociali) come punto di partenza per l'individuazione dei perimetri più adeguati alla costituzione delle Unioni comunali;

ritenuto opportuno, nelle more dell'adozione da parte della Giunta della proposta di Piano di riordino, anticipare l'orientamento di massima della Regione al fine di evitare un certo disorientamento degli amministratori locali,

impegna la Giunta regionale

ad adottare una proposta di Piano di riordino territoriale che, oltre al rispetto dei criteri generali esplicitamente previsti in norma, valorizzi, fatte salve motivate eccezioni, la consolidata esperienza degli Ambiti socio assistenziali.

The image shows several handwritten signatures and stamps. On the left, there are three distinct signatures in black ink. In the center, there is a large, stylized signature that appears to be 'G. D. S.'. To the right of this, there is another signature that looks like 'G. M. S.'. Below these, there is a date stamp '20/10/2011' and a handwritten note 'ore 10'. At the bottom right, there is a stamp that reads 'IL PRESIDENTE'.