

Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*

Marzia De Donno, Claudia Tubertini

Partendo da una riflessione generale a proposito dell'impatto che le politiche di riordino territoriale susseguitesì in Italia a partire dagli anni Novanta del secolo scorso – tramite principalmente le fusioni di Comuni e la cooperazione intercomunale – hanno prodotto sulla frammentazione comunale, l'articolo si sofferma su un'analisi della recente Strategia Nazionale per le Aree interne, con la quale, per la prima volta, viene affrontato direttamente il problema dello spopolamento e della fragilità dei territori periferici del Paese.

1. Frammentazione comunale e processi di fusione: un bilancio dell'esperienza e suoi riflessi sulle dinamiche demografiche

La frammentazione del tessuto comunale in Italia costituisce un fenomeno strutturale e risalente nel tempo, così come risalenti sono gli studi e i contributi che in tale fenomeno hanno riconosciuto un elemento di criticità del nostro sistema amministrativo¹. Per converso, è altrettanto consolidata l'opinione che tale frammentazione rappresenti un riflesso fisiologico del principio autonomistico enunciato dall'art. 5 della Costituzione italiana, il quale, riconoscendo le autonomie locali quali componenti essenziali dell'ordinamento da tutelare nella propria identità anche territoriale, ha inteso preservare la geografia amministrativa comunale da qualsiasi modificazione che prescindesse dalla volontà delle popolazioni interessate. Dal combinato disposto dell'art. 5 e dell'art. 113, comma 2 Cost.

* Lavoro realizzato nel quadro del progetto di ricerca: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, finanziato da: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España. Il contributo è il frutto di una riflessione comune delle Autrici, tuttavia sono da attribuire a C. TUBERTINI i §§ 1 e 2, e a M. DE DONNO i §§ 3, 4 e 5.

(1) Il riferimento d'obbligo è a M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. Trim. Dir. Publ.*, 1971, pp. 457-458.

è stata, infatti, tratta una lettura rigorosa delle modalità e del valore della consultazione popolare prevista dal citato art. 133 per la modifica dei confini comunali, che si è consolidata nel corso del tempo grazie anche ai numerosi pronunciamenti della Corte costituzionale².

Tale impostazione di fondo ha certamente influenzato l'atteggiamento del legislatore nei confronti del problema, portando solo con la l. n. 142 del 1990³, dunque in notevole ritardo rispetto ad altri Paesi europei, ad una prima disciplina di promozione di processi di fusione tra Comuni: processi da realizzare sulla base di un Programma regionale di riordino territoriale, ma pur sempre nel rispetto della volontà delle popolazioni interessate, e da accompagnare necessariamente con adeguati incentivi finanziari statali e regionali. Già in quella sede il legislatore individuò la soglia dei 5.000 abitanti come *limen* tra piccoli e medi Comuni, indirizzando gli incentivi ai Comuni che, al di sotto di tale dimensione, procedessero a fondersi anche con Comuni di dimensione maggiore, ma senza indicare – è bene sottolinearlo – una dimensione ottimale da raggiungere: era, al contrario, espressamente sancito che in caso di fusione fosse derogabile il limite minimo dei 10.000 abitanti valevole in generale per la modifica dei confini comunali. E' questo particolare interesse per i Comuni sotto i 5.000 abitanti l'unico legame, sia pure implicito tra fusione e contrasto allo spopolamento nella legge di riforma delle autonomie locali, benché già in quegli anni fosse evidente che proprio nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti fosse avvenuto il più rilevante calo demografico, nel contesto di una generale e progressiva riduzione della natalità che aveva portato la popolazione residente complessiva del Paese a registrare nel 1986, per la prima volta dopo il 1918, un saldo negativo⁴. Del resto, nella riforma del 1990 la fusione costituiva solo uno degli strumenti ideati dal legislatore per l'irrobustimento dei piccoli Comuni, dovendosi sempre alla stessa legge la prima disciplina delle Unioni (in quel contesto, infatti, specificamente dedi-

(2) Sul punto si v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, VII ed., 2018, p. 76 ss.

(3) Se si esclude il tentativo di contenere il fenomeno mediante il divieto di istituzione di nuovi Comuni introdotto dall'art. 16 del d.P.R. 616/1977, valevole «sino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali».

(4) Cfr. ISTAT, *L'evoluzione demografica in Italia* (<https://www.istat.it/it/files/2019/01/evoluzione-demografica-1861-2018-testo.pdf>).

cate alla collaborazione tra piccoli Comuni, di durata temporanea e preordinate alla fusione)⁵ e la qualificazione delle Comunità montane (dove si concentrava la stragrande maggioranza dei piccoli Comuni) come enti associativi destinati alla valorizzazione delle aree montane, alla gestione associata di funzioni e servizi comunali ed (anche) alla fusione tra Comuni. Non è da escludere che la mancanza di una esplicita connessione tra aumento della dimensione comunale e contrasto allo spopolamento – e dunque la scarsa o nulla percezione di come il primo avrebbe potuto contrastare il secondo – abbia costituito uno dei fattori, anche se non certo l'unico, del mancato decollo delle fusioni per tutto il primo decennio di attuazione della riforma locale⁶, sino al cambio di rotta operato dallo stesso legislatore statale in direzione di una ancor più decisa incentivazione. È dal 2010, in effetti, che le fusioni hanno registrato un importante incremento: ben 133 procedure, tra fusioni in senso stretto ed incorporazioni⁷, che hanno portato ad una riduzione del numero complessivo dei Comuni di 320 unità.

Si tratta senz'altro di una conseguenza delle misure introdotte in materia di esercizio associato obbligatorio, da parte dei Comuni sotto i 5.000 abitanti, delle funzioni fondamentali (art. 14, comma 28, d.l. 78/2010), e dell'incremento degli incentivi finanziari per le fusioni (a partire dal 2012) e delle norme di incentivazione e maggior favore per i Comuni nati da fusione dettati dalla legge 56/2014 (art. 1, commi 116-134)⁸, nel quadro di un più generale disegno di irrobustimento della capacità amministrativa comunale, a scapito del livello intermedio provinciale in via di soppressione. Anche nella più recente legislazione di riforma è tuttavia mancato un esplicito riferimento alla finalità di contrasto allo spopolamento da par-

(5) Sul punto cfr. F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione di comuni: il quadro giuridico*, in *questa Rivista*, 2012, quad. 1, p. 5 ss.

(6) Il numero di Comuni, anziché diminuire era aumentato da 8.088 unità censite nel 1990 a 8.104 nel 1999; solo quattro erano state le fusioni concluse tra il 1995 ed il 1999, due delle quali hanno dato vita ad un Comune comunque inferiore ai 2.000 abitanti.

(7) Sulla differenza tra le due procedure sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 794 ss.

(8) Per un commento a questi commi cfr. C. TUBERTINI, P. BARRERA, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, 2014, p. 232 ss.

te del legislatore statale, che sulle fusioni ha puntato soprattutto come strumento di semplificazione dell'amministrazione e di razionalizzazione della spesa, in un quadro di drastica riduzione complessiva delle risorse (finanziarie, umane e strumentali) destinate alle autonomie locali, e di imposizione di limiti e vincoli alla spesa locale di inusitata severità che ha spinto numerosi Paesi europei verso la revisione della mappa locale⁹. Non è un caso, quindi, che le fusioni abbiano sì interessato soprattutto Comuni di piccole o piccolissime dimensioni, che con la fusione hanno cercato di garantire la propria sopravvivenza, o, nelle ipotesi migliori, continuità ai propri servizi grazie agli incentivi statali e, soprattutto, regionali; ma tutto ciò ha prodotto risultati assai differenziati nelle diverse aree del territorio, e, soprattutto, esiti non ancora soddisfacenti sul piano del complessivo superamento della frammentazione comunale.

Regione	Fusioni di Comuni (incorporazioni)	Comuni soppressi	Numero Comuni nel 2008	Numero Comuni dopo fusioni	% Variazione Comuni	Numero fusioni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti (maggiore di 5.000)
Lombardia	30 (7)	63	1.546	1.506	-2,6%	3 (6)
Trentino Alto Adige	29	84	339	282	-16,8%	0 (3)
Piemonte	21	40	1.206	1.181	-2,1%	3 (2)
Toscana	14	28	287	273	-4,9%	4 (6)
Emilia-Romagna	13	33	348	328	-5,7%	3 (6)
Veneto	12	29	580	563	-2,9%	1 (7)
Marche	8 (2)	18	239	227	-5,0%	3 (2)
Friuli Venezia Giulia	5	10	220	215	-2,3%	0 (2)
Calabria	2	7	409	404	-1,2%	1
Liguria	1	2	235	234	-0,4%	0
Puglia	1	2	258	257	-0,4%	0 (1)
Campania	1	2	551	550	-0,2%	1

Elaborazione dati da www.tuttitalia.it. Popolazione calcolata al momento della fusione.

(9) Per un confronto con la prospettiva spagnola degli stessi anni, si v. D. SANTIAGO IGLESIAS, *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios*, in *questa Rivista*, quad. 1, 2012, p. 167 ss.

Analizzando la distribuzione territoriale delle fusioni, si può infatti notare come esse si siano concentrate soprattutto laddove (come nella Provincia autonoma di Trento) la Regione ha potuto beneficiare della propria maggiore autonomia in materia di ordinamento delle autonomie locali, esercitando un deciso indirizzo; oppure, laddove la Regione ha destinato significative risorse sia finanziarie che tecniche a supporto dei processi di fusione, in un contesto già fortemente propenso alla collaborazione intercomunale (come in Emilia-Romagna, Toscana, Marche); ovvero, infine, dove la numerosità dei Comuni “polvere”¹⁰ ha costretto le comunità più fragili alla ricerca di soluzioni definitive per uscire dalla crisi (Lombardia, Piemonte, Veneto). Molte Regioni caratterizzate da un notevole numero di piccoli Comuni sono state solo lambite, o sono rimaste del tutto escluse dai processi di fusione. E’ mancato un generale indirizzo verso la promozione di fusioni in grado di creare entità comunali “solide”, sia per dimensione demografica che territoriale, tali da poter generare una effettiva inversione di rotta dei flussi migratori della popolazione dalle campagne e dalle montagne alle città (o, meglio, alle periferie urbane). Solo in alcuni casi la bassa densità demografica di partenza dei Comuni da aggregare è stata considerata come elemento premiale ai fini della quantificazione dei contributi, sia pure crescenti in ragione della popolazione complessiva raggiunta con la fusione; in nessun caso la legislazione (né statale, né regionale) ha fissato una dimensione minima per la costituzione (o, almeno, per l’incentivazione) del nuovo Comune. Si dirà che a determinare tali risultati ha contribuito, oltre alla morfologia iniziale di ciascun territorio, anche la necessaria protezione della volontà delle popolazioni interessate, che avrebbe reso di dubbia costituzionalità una disciplina che fissasse una dimensione minima per l’approvazione della fusione. Ciò è senz’altro vero; ma nulla avrebbe impedito di inserire questi elementi tra i criteri di incentivazione, o di tenerli in specifica considerazione in sede di approvazione della legge regionale di fusione.

I dati sulle dimensioni dei Comuni nati da fusione confermano tale sensazione: in limitati casi la fusione ha permesso la costituzione di Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti; in un discreto numero

(10) Riferendo tale denominazione generalmente ai Comuni sotto la soglia dei 150 abitanti: si consideri che la Lombardia ne conta tuttora 22, ed il Piemonte più di 60.

di casi, si è dato vita a Comuni con una dimensione vicina o poco maggiore alla soglia critica dei 5.000 abitanti. Ma non sono rare le fusioni da cui sono nati Comuni sotto i 1.000 abitanti, e addirittura sotto i 500. La sensazione che si ricava è quella della promozione delle fusioni *in sé e per sé, anche se riguardanti piccole realtà*, destinate a produrre, anche dopo la fusione, una nuova entità comunale fragile, a volte anche più piccola di quella originariamente progettata e sottoposta alla consultazione della popolazione locale¹¹.

Tenuto conto di questi dati, non deve dunque stupire la circostanza che la classe dei piccoli Comuni – con qualche eccezione¹² – continui a perdere popolazione: evidentemente, l'irrobustimento della "taglia" dei Comuni non è stato, generalmente, così significativo da costituire un effettivo freno ai movimenti migratori.

Classi di ampiezza demografica dei comuni	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Popolazione	Variazione 2012/17	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Num	%
inferiore a 1.000	1.078.340	1.086.682	1.091.259	1.090.615	1.069.540	1.070.850	-7.490	-0,7%
da 1.001 a 3.000	4.780.828	4.738.757	4.692.305	4.675.709	4.636.721	4.588.521	-192.307	-4,0%
da 3.001 a 5.000	4.422.641	4.422.390	4.317.444	4.326.558	4.333.568	4.314.734	-107.907	-2,4%
Totale Piccoli Comuni	10.281.809	10.247.829	10.101.008	10.092.882	10.039.829	9.974.105	-307.704	-3,0%
superiore a 5.000	49.403.418	50.534.839	50.694.604	50.572.669	50.549.616	50.509.868	1.106.450	2,2%
Totale	59.685.227	60.782.668	60.795.612	60.665.551	60.589.445	60.483.973	798.746	1,3%

Fonte: Anci, *Identikit dei piccoli Comuni*.

La tabella evidenzia come tutta la fascia dei Comuni sotto i 5.000 abitanti abbia continuato a perdere popolazione anche nel periodo di maggiore intensità dei processi di fusione. Il dato pare essere confermato anche dall'andamento della popolazione dei Comuni nati da fusione, che sembra seguire lo stesso criterio degli altri (decrescente, quindi, per i Comuni fusi ma comunque aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). I dati sopra riportati mostrano come il fenomeno delle fusioni in Italia non è marginale, né si può ignorare l'importanza che le politiche statali

(11) Non sono mancati casi nei quali la legge regionale di fusione, in ragione di una supposta primazia della volontà popolare, ha proceduto a costituire un Comune di dimensioni minori rispetto a quelle sottoposte alla consultazione, escludendo i Comuni dove la maggioranza si era espressa in senso contrario.

(12) Alcuni piccoli Comuni negli ultimi anni hanno avuto un incremento di popolazione superiore alla variazione demografica italiana nello stesso periodo (1,77%). Sono 965 piccoli Comuni presenti in tutte le Regioni italiane, ma la cui incidenza è rilevante in Trentino-Alto Adige (45% dei piccoli Comuni), in Lombardia (29%) e in Valle d'Aosta (21%).

e regionali degli ultimi anni hanno avuto nell'orientare il dibattito delle popolazioni locali verso la ricerca di una dimensione ottimale adeguata. Spesso i Comuni nati da fusione si trovano a dover affrontare complessi processi di riorganizzazione tali per cui la fase transitoria si prolunga, e gli effetti sull'attrattività del territorio non sono subito visibili. Ma anche tenuto conto di queste attenuanti, occorre prendere atto che di per sé il processo di aggregazione volontaria dei Comuni italiani non è stato sufficiente sinora, per diffusione e per risultati complessivi, ad invertire la rotta della popolazione. Permane, in sostanza, la sensazione di fragilità dei territori nei quali la dimensione comunale continua ad essere piccola¹³.

Del resto, il percorso di fusione non è percorribile, né auspicabile, sempre e in ogni caso, per tutte le realtà¹⁴. Occorre valutare innanzitutto la situazione finanziaria di partenza delle amministrazioni coinvolte: la fusione ideale è quella che coinvolga Comuni che presentino già un certo livello di omogeneità nelle scelte di politica fiscale, che non presentino eccessivi margini di indebitamento o altre problematiche di ordine finanziario. L'esperienza sul punto mostra situazioni variegate: non mancano casi in cui con i contributi ottenuti dalla fusione i nuovi Comuni hanno potuto realizzare una vera e propria "ripartenza", risolvendo in poco tempo situazioni finanziarie critiche, in sospeso da anni; cominciando poi a utilizzare "in positivo" le nuove risorse solo dopo qualche anno; in altri casi, i contributi sono stati utilizzati soprattutto per superare il dissesto. Un altro fattore determinante è rappresentato dalla dotazione patrimoniale, tecnologica e soprattutto del personale dei Comuni. Anche in questo caso, la fusione ideale è quella che coinvolga Comuni che hanno già tra di loro una esperienza di collaborazione amministrativa, sia perché ciò facilita l'integrazione del rispettivo personale, sia perché spesso la collaborazione è oc-

(13) Sul punto si v. le riflessioni critiche sui percorsi di fusione di G. MASSARI, *Nuove tendenze per le fusioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, p. 153 ss.

(14) Sui fattori di criticità da affrontare durante il processo di fusione, specie per i Comuni già aderenti ad una Unione, si v. già B. BALDI, G. XILLO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *questa Rivista*, quad. 1, 2012, spec. p. 156 ss.

casione per l'omogeneizzazione di prassi amministrative, regolamenti, atti generali e piani. Fondamentali, inoltre, sono le caratteristiche dei territori, le distanze tra i vari centri abitati e le frazioni, la collocazione delle aree residenziali e produttive, la composizione della popolazione, il numero di imprese presenti, le infrastrutture già costruite e programmate. Di nuovo, la fusione ideale è quella che riguardi territori il più possibile omogenei per caratteristiche fisiche, con collegamenti già presenti o comunque facilmente realizzabili, con centri abitati non troppo distanti tra loro, e con una vocazione simile. Certamente i contributi possono essere indirizzati anche al superamento dei *gap* strutturali e a creare collegamenti non presenti, ma tenendo conto dei tempi necessari per ottenere concreti risultati.

Infine, va tenuto in considerazione che il processo di fusione è e resta anzitutto un processo in cui un ruolo essenziale è giocato dalla volontà delle popolazioni interessate. La legislazione regionale presenta differenti soluzioni in merito alle modalità di svolgimento del referendum, alla necessità o meno del raggiungimento di un *quorum*, alla valutazione della opinione complessiva dell'elettorato e delle singole comunità di origine¹⁵. Ma vi è un aspetto che accomuna necessariamente tutte le leggi regionali: l'esito del referendum è il parametro alla stregua del quale la Regione dovrà effettuare la scelta definitiva. E l'opinione della popolazione si forma non solo sulla base di elementi oggettivi, ma anche in base alla posizione assunta dalle forze economiche e sociali e, naturalmente, dalle forze politiche presenti sul territorio¹⁶. Nelle esperienze di fusione sin qui condotte la partecipazione si è sinora svolta soprattutto dopo l'indizione del referendum o addirittura dopo l'approvazione della legge di fusione. Ma è evidente che l'apporto della società civile anche in fase preliminare costituisce un elemento che permette di far emergere, sin dalla fase di prima individuazione delle scelte organizzative e di assetto istituzionale del futuro ipotetico Comune, le esigenze e gli orientamenti della cit-

(15) Sul tema si v. R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *questa Rivista*, 2015, p. 313 ss.

(16) Sul punto si v. i risultati dell'indagine condotta da A. PIAZZA, *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?*, in *questa Rivista*, 2016, p. 1069 ss.

tadinanza, e di fugare i timori e le preoccupazioni dei cittadini e delle imprese. Solo tenendo conto di questi elementi, la fusione può realmente costituire un percorso utile – per i territori che presentino le condizioni di contesto sopra dette – per la creazione di una nuova e più forte comunità.

2. L'alternativa della cooperazione intercomunale: quali effetti nel contrasto allo spopolamento?

Più articolato e complesso è il percorso seguito dalla legislazione italiana nel sostegno alla cooperazione intercomunale, ed altrettanto complesso è formulare giudizi sugli effetti di tale politica nel contrasto allo spopolamento. Ciò che è certo è che la ricerca di una dimensione associativa ottimale, volta all'irrobustimento delle amministrazioni locali soprattutto in riferimento alla loro capacità amministrativa (*upscaling*), attraversa tutta la storia dell'ordinamento locale, e con fasi alterne giunge a massima valorizzazione nella legge 56/2014, non a caso indicante già nel titolo le Unioni di Comuni, quali enti costitutivi della nuova architettura locale fondata su forti Comuni in altrettanto forti Regioni¹⁷, e, in particolare, sulle Unioni come forma di coordinamento orizzontale, duraturo e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative¹⁸.

E' altrettanto certo che il fenomeno associativo, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni, è decollato solo dopo che il legislatore ha eliminato il riferimento alla dimensione necessariamente piccola dei Comuni associati, ha soppresso i limiti temporali e la loro finalizzazione alla successiva fusione¹⁹. Ed è certo che uno dei fattori di successo dell'Unione di Comuni è proprio la flessibilità ed adattabilità sia alla

(17) Per un'analisi dettagliata delle disposizioni in materia di Unioni contenute nella l. 56/2014 sia consentito rinviare a P. BARRERA, C. TUBERTINI, *Unioni e loro organi (art. 1, commi 104-106)*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 196 ss.

(18) In questa prospettiva valorizza le Unioni come forma di coordinamento orizzontale M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta e unioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., spec. p. 136 ss.

(19) L. 265/1999, art. 6.

collaborazione su vasta scala, sia alla costruzione di enti associativi di piccole comunità²⁰; non a caso, quindi, l'Unione di Comuni è tornata ad essere la soluzione suggerita dal legislatore per i Comuni piccoli quando la crisi economica ha imposto e reso necessaria la messa di comune di personale e strutture, per far fronte alla contrazione complessiva delle risorse²¹. È in questo frangente che, per la prima volta, il legislatore statale ha fissato una soglia minima dimensionale per le Unioni di nuova istituzione (10.000 abitanti), peraltro derogabile da parte del legislatore regionale, ed ha accompagnato la previsione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni²² con disposizioni derogatorie e di maggior favore per le Unioni e con incentivi commisurati al numero ed al rilievo delle funzioni e dei servizi associati.

L'esito di queste previsioni è ben rappresentato dal quadro complessivo delle Unioni presenti sul territorio italiano. Esse sono, oggi, largamente diffuse, tanto da costituire ormai un ente associativo "tipico", deputato alla realizzazione del principio di adeguatezza nello svolgimento delle funzioni amministrative comunali²³.

(20) Cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015, p. 214.

(21) D.lgs. 78/2010 (art. 14, commi 26-31), poi modificati ed integrati dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 95/2012, sui quali cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *questa Rivista*, 2012, p. 695 ss.

(22) L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni è stato previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale: entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27. I termini successivi al primo sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (d.l. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (d.l. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (d.l. 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, d.l. 91/2018), quindi al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, comma 1, d.l.135/2018) e, da ultimo, al 31 dicembre 2020 (d.l. 8/2020).

(23) Cfr. I. PIAZZA, *Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 56.

Regione	Numero Unioni	Numero Comuni in Unione	Numero di Piccoli Comuni in Unione
Abruzzo	13	75	57
Basilicata	3	21	16
Calabria	13	63	53
Campania	20	93	56
Emilia-Romagna	40	242	96
Friuli-Venezia Giulia	18	146	101
Lazio	22	109	98
Liguria	22	101	98
Lombardia	85	278	253
Marche	21	123	94
Molise	11	62	58
Piemonte	119	765	719
Puglia	25	115	54
Sardegna	37	278	249
Sicilia	50	181	129
Toscana	23	135	79
Trentino-Alto Adige	2	6	6
Umbria	2	16	7
Valle d'Aosta	8	73	73
Veneto	47	207	145

Fonte: www.anci.it (che riporta dati del Ministero dell'interno, aggiornati all'1/1/2019).

La tabella mostra come la distribuzione delle Unioni nel territorio non sia omogenea, e vi siano dunque anche in questo versante forti differenze tra Regioni. Ciò è senz'altro in parte imputabile al diverso atteggiamento del legislatore regionale, essendovi Regioni impegnate nel sostegno alle Unioni sin dal loro comparire, e Regioni che solo molto più tardi hanno cominciato ad incentivarle, e con differente intensità. Anche dopo l'entrata in vigore della legge 56/2014, si registrano Regioni che mostrano un'evidente preferenza per le Unioni, e Regioni che invece incentivano indifferentemente Unioni e convenzioni. Del resto, vi è da dire che lo spazio per una disciplina regionale differenziata dei modelli organizzativi di esercizio associato delle funzioni comunali si è progressivamente ridotto, essendo stato riconosciuto al legislatore statale, a più riprese, il potere sia di stabilire oggetto, condizioni, limiti e soglie all'obbligo di esercizio associato (Corte cost., sentt. n. 22 e 44/2014, 33/2019), sia di dettare la disciplina ordinamentale delle Unioni, consi-

derata ricompresa in quella comunale (sent. 50/2015)²⁴; sicché, la differenziazione espressamente ammessa si limita alla definizione, per deroga, della dimensione demografica minima delle Unioni e della dimensione demografica minima dell'obbligo di esercizio associato.

Guardando alla composizione delle Unioni, si nota poi come esse non riguardino solo i piccoli Comuni: infatti, a fronte di 3.089 Comuni aderenti ad Unioni, ve ne sono ben 648 con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Le dimensioni degli enti associativi sono altrettanto variegate: si va da Unioni composte da meno di 200 abitanti, che aggregano piccole o piccolissime realtà, ad Unioni che aggregano una popolazione di più di 200.000 abitanti ed alle quale partecipano addirittura Comuni capoluogo. Soprattutto appare rilevante, anche in tal caso, il dato della presenza di più di un centinaio di Unioni la cui popolazione complessiva non supera la soglia critica dei 5.000 abitanti: circostanza favorita anche dalla scelta, effettuata da molte Regioni, di ridurre la soglia minima dei 10.000 abitanti prevista a livello nazionale²⁵. Questa variabilità dimensionale si riflette, inevitabilmente, sull'assai differente *performance* (in termini di tipologia, quantità e qualità delle funzioni e dei servizi svolti) delle Unioni presenti sul territorio italiano²⁶, che comincia ad emergere con evidenza sia dai dati raccolti per l'assegnazione degli incentivi statali sia, soprattutto, dai monitoraggi avviati dalle Regioni con più lunga esperienza nel campo del sostegno alle forme associative; tanto da consigliare interventi mirati, di supporto anche manageriale, e non di mera contribuzione economica, destinati specificamente alle

(24) Secondo tale pronuncia «le Unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione *sub* comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano nell'area di competenza statale *sub* art. 117, secondo comma, lettera *p*), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117».

(25) Cfr. sul punto M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, funzioni e altre forme associative tra comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDRELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, p. 95 ss.

(26) Per un'analisi della letteratura politologica sulla *performance* delle Unioni, in prospettiva anche comparata, cfr. S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e funzioni dei Comuni italiani*, Bologna, 2018.

Unioni già costituite²⁷. Da questi dati risulta chiaro come in molti territori (specie quelli montani) il processo di trasformazione delle Comunità montane in Unioni non abbia portato a significativi sviluppi, né abbia frenato l'emorragia di popolazione; come, accanto ad Unioni "mature" ed "in sviluppo", vi siano vere e proprie Unioni "inattive" (ovvero, che non esercitano alcuna funzione). Del resto anche l'intenzione, a più riprese manifestata, del legislatore statale di ripensare l'obbligo di esercizio associato, lasciando quindi ai Comuni di piccole dimensioni margini più ampi di autonomia nella scelta delle funzioni da gestire in forma associata e dei relativi modelli organizzativi²⁸, rischia di creare incertezza circa la direzione da intraprendere: ricerca dell'autosufficienza o efficientamento delle forme associative?²⁹ Il dilemma appare ancora maggiore dopo che anche la Corte costituzionale ha di recente espresso dubbi sulla legittimità costituzionale di una disciplina che non tenga conto delle dimensioni e delle caratteristiche strutturali degli Enti locali, applicando indistintamente a tutti i Comuni "sotto-soglia" l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali³⁰. Se appare chiaro che, specie per i piccoli Comuni, la strada della collaborazione resti giocoforza necessaria, non ancora chiari sono gli interventi che il legi-

(27) Il riferimento è anzitutto al Progetto *Italiae* del Dipartimento Affari regionali ed autonomie, che nell'ambito del PON *Governance* 2017-2022 mira specificamente al rafforzamento delle capacità amministrative e di gestione dei servizi degli Enti locali attraverso il sostegno ai processi di associazione ed aggregazione ed alle forme associative già costituite; ma anche alle azioni di supporto previste per le Unioni dal Programma di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna 2018-2020.

(28) Si veda il «Tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni» istituito presso la Conferenza Stato-Città ai sensi dell'art. 1, comma 2-ter del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (cd. decreto Milleproroghe).

(29) Il punto era già stato rilevato dall'*Indagine conoscitiva* promossa dalla I commissione della Camera dei deputati (novembre 2016) sulle forme associative.

(30) Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 33/2019, su cui si v. i commenti di S. MATARAZZO, *Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2019; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2019, p. 523 ss.

slatore pensa di effettuare sull'ordinamento delle Unioni, per renderle più idonee sia sul piano della funzionalità che su quello della rappresentatività; in altre parole, per far sì che ancora rappresentino la soluzione preferenziale per i territori più fragili, dove, davvero, solo l'Unione può "fare la forza"³¹.

3. La Strategia nazionale per le Aree interne: uno nuovo approccio nel contrasto allo spopolamento

Parallelamente ai processi di riordino territoriale a mezzo di fusioni e Unioni di Comuni avviati, come visto nei paragrafi precedenti, a partire almeno dagli anni Novanta del secolo scorso e sfociati da ultimo nella l. 56/2014, in tempi recenti il Governo italiano ha progressivamente manifestato, con modalità e strumenti differenti, un'attenzione ulteriore per i Comuni minori e i territori periferici del Paese.

Contemporaneamente alla riforma avviata con la legge Delrio, che, come noto, avrebbe dovuto sfociare ad esito del processo di revisione costituzionale in un più ampio ridisegno territoriale interessante principalmente il livello di area vasta, ma imperniato sul rafforzamento dell'unità locale di base³², in quegli stessi anni emergeva infatti, per la prima volta, anche una sensibilità specifica nei confronti delle aree più fragili del Paese, caratterizzate da scarsità di servizi e infrastrutture³³.

È nel Programma nazionale di riforma del 2014, coevo ai lavori parlamentari che porteranno alla legge Delrio, che il Governo preannunciava

(31) Sull'importanza di una politica che investa sull'attivazione di una cultura istituzionale di tipo cooperativo, con incentivi selettivi volti a premiare i comportamenti virtuosi ed una strategia di lungo periodo volta al miglioramento della capacità istituzionale, si v. le riflessioni condotte, anche in comparazione con il caso francese, da P. MESSINA, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *questa Rivista*, 2017, p. 1057 ss.

(32) Su questi aspetti, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019, pp. 1-26.

(33) Manifestano la medesima attenzione anche altre disposizioni normative di settore adottate in quegli stessi anni, come la l. 194/2015 in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare e la l. 157/2017 recante misure di sostegno e valorizzazione a favore dei piccoli Comuni.

infatti l'avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)³⁴, a valere principalmente sui fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) oltre che su specifiche risorse nazionali messe a disposizione a partire dalla legge di stabilità 2014³⁵.

Sotto la spinta dell'UE, che, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, a sua volta, aveva dato avvio per la prima volta a strategie nazionali di sviluppo urbano «per far fronte alle sfide economiche, am-

(34) La Strategia nazionale per le aree interne nasce in realtà, in anni precedenti, tra il 2012 e il 2013 ad esito di un accordo politico, reiterato negli anni successivi, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole e forestali, della salute, a seguito di un confronto con le Regioni, ANCI e UPI. Cfr., su questi aspetti, il DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA, SEZ. III - PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2014, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014, in particolare p. 222 ss. Sulla SNAI e sulla situazione delle aree interne in Italia, cfr., in dottrina, L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PASSAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2017, p. 81 ss.; J.G. MACCHI, A. PALUMBO, *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma, 2019; A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2017, p. 675 ss.; M. DELLA MORTE, A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 6, 2017, p. 1270 ss. W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *I Comuni di aree interne: il target territoriale di una strategia nazionale*, in *Comuni d'Italia*, 1, 2016, p. 65 ss.; M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne". La Carta europea dell'autonomia locale*, in corso di pubblicazione in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM.

(35) Come noto, nel ciclo di programmazione 2014-2020, sono stati previsti il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, il Fondo sociale europeo - FSE e, per i Paesi che ne beneficiavano, il Fondo di coesione, nonché il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale - FEASR e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP. Alle risorse dei fondi comunitari, specificamente destinati alla creazione di «nuove opportunità di lavoro e ricchezza per gli individui» (nei settori tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato), la legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013, art. 1, commi 13-17) aggiunse 90 milioni di euro per il «miglioramento della qualità dei servizi» essenziali (salute, istruzione e mobilità). Fondi questi ultimi integrati, poi, dalla legge di stabilità 2015 con ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017 e, quindi, dalla legge di stabilità 2016 di ulteriori 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018. Con la legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017, art. 1, commi 895-896) la Strategia per le aree interne è stata finanziata con ulteriori 91,2 milioni di euro, di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 31,8 milioni per il 2021, e, da ultimo, la legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160/2019, art. 1 comma 314) ha incrementato di altri 200 milioni di euro la dotazione finanziaria, assegnando alla SNAI 60 milioni di euro per il 2021 e 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

bientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali³⁶, l'Italia, con l'Accordo di partenariato 2014-2020 e il successivo PON *Governance* e Capacità Istituzionale³⁷, avviava così concretamente una strategia nazionale per la promozione e lo sviluppo delle aree maggiormente depresse del Paese³⁸.

Osservata con interesse da molti Stati europei, la SNAI costituisce senza dubbio, all'interno dell'Unione, un caso paradigmatico di politiche pubbliche a favore dei territori più marginali, ponendosi a completamento e integrazione degli strumenti già pensati per le aree urbane e più sviluppate del Paese³⁹.

Prefiggendosi come principali obiettivi il contrasto al declino demografico, sociale ed economico e la valorizzazione delle potenzialità di sviluppo di questi territori, la SNAI interviene, sia pure con alcuni ritardi, con politiche di sostegno a favore di 72 aree interne "pilota".

La risposta alla condizione di isolamento, alla difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici c.d. di cittadinanza, allo stato di fragilità e scarsa manutenzione dei territori e di arretramento delle infrastrutture, alla situazione di degrado culturale e all'assenza di politiche di innovazione, individuate come cause principali dello spopolamento di numerosi Comuni italiani, è plurima e composita, puntando la Strategia anzitutto al rafforzamento delle capacità organizzative e di *governance* istituzionale delle amministrazioni locali, all'incremento e al miglioramento della qualità dei servizi di *welfare*, cui si affiancano specifici progetti di sviluppo

(36) Vd. art. 7, par. 1 del Regolamento (UE) 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre del 2013.

(37) I criteri e le modalità attuative della Strategia sono stati fissati nell'Accordo di partenariato, adottato con decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014 (C(2014) 8021 final). Successivamente, con delibera 28 gennaio 2015, n. 9, il CIFE ha approvato gli indirizzi operativi della Strategia, provvedendo al riparto delle somme stanziare. Il PON *Governance* e Capacità istituzionale è stato quindi approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea del 23 febbraio 2015 (C(2015) 1343 final).

(38) Prevista, più precisamente, all'interno dell'Asse 1, Azione 1.3.5 (Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale).

(39) Cfr., su questi aspetti, M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*. *La Carta europea dell'autonomia locale*, cit.

del patrimonio naturale e culturale, di rilancio del comparto turistico e delle filiere produttive.

Punto di partenza è stata una mappatura delle aree interne italiane, sulla base di una prima classificazione dei Comuni suddivisi in centri con caratteristiche di “polo”, “polo intercomunale” o di “cintura” secondo un criterio di capacità di offerta dei servizi dell’istruzione, della salute e della mobilità (c.d. centri di offerta dei servizi essenziali)⁴⁰ o di relativa prossimità rispetto a questi. Ad essi si affiancano i Comuni classificati esattamente come aree interne in funzione della distanza da tali centri e ulteriormente distinti in tre fasce tra “aree intermedie”, “periferiche” e “ultraperiferiche”⁴¹.

L’attività conoscitiva ha restituito così un quadro di forte divario civile, sociale ed economico tra le aree interne e i principali centri urbani del Paese: oltre un terzo dei Comuni presenti in queste aree si trova in una condizione di scarsa accessibilità ai servizi scolastici, sanitari e alle infrastrutture, con una distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali pari a 45-75 minuti (area periferica) e oltre 75 minuti di percorrenza (area ultraperiferica) dal polo più vicino. Inoltre, come si legge ancora nella Strategia, queste aree hanno conosciuto a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, parallelamente all’affermarsi di una forte differenziazione nei processi di industrializzazione e crescita economia del Paese, intensi fenomeni di marginalizzazione, de-antropizzazione e depauperamento, determinati dalla riduzione della popolazione sotto la soglia critica, da fenomeni migratori, dall’invecchiamento demografico,

(40) Il “centro di offerta di servizi” viene individuato come quel «Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver». Cfr. *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*, p. 24 ss, e per ulteriori approfondimenti, si veda altresì *Le Aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, disponibile al seguente indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf.

(41) Su un totale di 8.092 Comuni italiani (dati riferiti al 2011), la Strategia ha qualificato come “polo” 219 Comuni (2,7%), come “polo intercomunale” 104 Comuni (1,3%) e come “cintura” 3.508 Comuni (43,4%); sono stati fatti rientrare nelle “aree intermedie” 2.377 Comuni (29,4%), nelle “aree periferiche” 1.526 Comuni (18,9%) e, infine, nelle “aree ultraperiferiche” 358 Comuni (4,4%).

da una condizione di isolamento geografico e di fragilità ambientale e paesaggistica (molti dei Comuni interessati sono montani o in zone ad alto rischio sismico), nonché da una forte riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del c.d. "capitale territoriale".

Dati preoccupanti, se solo si considera che sono stati qualificati come area interna più della metà dei Comuni italiani (il 53%), che si estendono su circa il 60% della superficie nazionale e nei quali risiede il 23% della popolazione. Al contempo, tuttavia, si tratta di Comuni che, se pure sottoposti a forme di sfruttamento economico e produttivo che non hanno generato benefici rilevanti nel tempo, dispongono tuttora di importanti risorse ambientali e culturali – il 69% dei Comuni delle aree interne appartiene a Siti d'Importanza Comunitaria (Sic) – con una forte specializzazione nell'agricoltura e nel turismo talora con tassi di rendimento anche superiori rispetto alla media nazionale, e una significativa vocazione per il commercio e l'artigianato, settori sui quali la Strategia punta precisamente per un rilancio di questi territori.

Il processo di selezione delle aree interne ammesse ai finanziamenti, completatosi nel corso del 2017, è avvenuto attraverso una procedura di istruttoria pubblica che ha visto il coinvolgimento dello Stato, delle Regioni e della Province autonome interessate.

Come detto, sono state 72 le aree interne selezionate⁴². Esse comprendono 1.077 Comuni per un totale di circa 2 milioni di abitanti e vanno da un minimo di due ad un massimo di cinque per ogni Regione o Provincia autonoma: un numero relativamente ridotto, se si considera che

(42) Come evidenziato dal Cipe nella *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale Aree Interne*, gennaio 2019, nei Comuni inclusi nelle 72 aree selezionate, in prevalenza montani, si registra una tendenza allo spopolamento assai significativa: il declino demografico, nel corso dell'ultimo intervallo censuario (2001-2011), è pari al 4,4% a fronte di un incremento medio della popolazione italiana pari al 4,3%. Nel periodo 2011-2017 si è registrato, inoltre, un'ulteriore perdita di residenti del 3,2%, mentre la popolazione media italiana è cresciuta del 1,9%. Lo stesso dato sulla densità abitativa (49 ab./kmq), quattro volte più basso rispetto al parametro nazionale (200 ab./kmq), contribuisce a descrivere la situazione di forte spopolamento di questi territori. Anche i dati sui flussi migratori non sono particolarmente incoraggianti, con un tasso di abbandono ben maggiore rispetto a quello di chi decide di vivere in queste aree. Infine, la stessa presenza di stranieri – pari al 5,6% – è nettamente inferiore rispetto alla media nazionale (8,7%). Da ultimo vale segnalare che nonostante gli alti tassi di ricettività turistica delle aree selezionate, il livello reddituale medio della popolazione residente resta piuttosto basso, attestandosi intorno ai 20.608 euro annui per contribuente contro il dato medio nazionale pari a 25.085 euro.

le aree individuate rappresentano il 13,4% dei Comuni italiani e il 26% dei Comuni classificati come aree interne. Peraltro, secondo le stime ufficiali, al 30 giugno 2019, solo per 44 aree sono state approvate le rispettive Strategie d'area e sottoscritti 22 Accordi di Programma Quadro⁴³. Si tratta, ad ogni buon conto, di un processo particolarmente complesso, che vede coinvolti numerosi soggetti e consta di diversi momenti programmatici e di vera e propria progettazione delle azioni e degli interventi da realizzare.

Per quanto riguarda anzitutto la *governance* della Strategia, essa è imperniata su un apposito Comitato tecnico aree interne (CTAI), coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da diverse amministrazioni statali e non⁴⁴, cui sono affidati i procedimenti di selezione delle aree ammesse ai finanziamenti, la definizione delle Strategie d'area e la verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

La fase di programmazione e progettazione vera e propria, invece, prende avvio con la definizione del "Preliminare di Strategia", nel quale i Sindaci dei Comuni interessati definiscono le priorità e gli obiettivi da perseguire, in coerenza con le proposte di intervento già previste nella c.d. "Bozza di Strategia" e preventivamente sottoposte dai territori allo stesso CTAI e alla Regione interessata.

Al Preliminare fa seguito la "Strategia d'area", con cui vengono individuate le azioni e gli interventi di sviluppo da realizzare, collegati a specifici indicatori di risultato, e cui si giunge dopo una più approfondita

(43) Si tratta di dati comunque in crescita. Ad Aprile di quest'anno le Strategie di area approvate e gli Accordi di programma quadro sottoscritti sono rispettivamente 52 e 25. Cfr. S. COSTANTINI, *Lo stato di attuazione della SNAI*, intervento al webinar organizzato da FORMEZ PA (16 aprile 2020), *Aree interne, il valore dell'associazionismo comunale nelle emergenze*, i cui materiali sono disponibili al seguente indirizzo: <http://eventipa.formez.it/node/215871>.

(44) Il Comitato è composto dall'Agenzia per la coesione territoriale, dal Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dai Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e ancora da INEA, ISFOI, dalle associazioni rappresentative degli Enti locali (ANCI e UPI), dalla Regione o dalla Provincia autonoma interessata.

fase di progettazione degli interventi e di ricerca e coinvolgimento degli attori, anche privati, necessari per la loro attuazione.

Il passaggio successivo all'approvazione della Strategia d'area e alla verifica, sempre da parte del Comitato tecnico, della sussistenza del pre-requisito sull'esercizio associato dei servizi e delle funzioni d'area (su cui v. *infra*), è la sottoscrizione dell'«Accordo di programma Quadro» da parte del Sindaco referente, dell'Agenzia per la Coesione territoriale e dei diversi Ministeri interessati. L'Accordo di programma Quadro definisce concretamente e in maniera coordinata il complesso degli interventi pubblici da realizzare in ogni area, tramite l'assunzione di impegni espliciti da parte di tutte le amministrazioni coinvolte e la puntuale definizione delle fonti finanziarie a copertura delle varie azioni previste.

4. Il ruolo della cooperazione intercomunale nella Strategia Nazionale per le aree interne: un primo bilancio

Secondo quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, nella procedura di selezione pubblica dei Comuni ammessi a partecipare alla SNAI sono state valutate non solo l'effettiva situazione di fragilità in relazione all'accesso ai servizi di cittadinanza e la sussistenza di valori di criticità rispetto a precisi indicatori demografici, economici, sociali o ambientali prefissati, ma lo Stato, attraverso il CTAI, e le Regioni, sono stati chiamati ad apprezzare anche la capacità degli enti proponenti di «promuovere (o impegnarsi a promuovere) Unioni o Associazioni di servizi effettive, che comprendano un numero sufficientemente elevato di Comuni» e di «dimostrare una adeguata capacità nel campo della progettazione dello sviluppo locale e aver costituito forme di partenariato per l'attuazione di tale progettazione (attraverso la partecipazione dei Comuni a enti/istituzioni locali quali Parchi, Comunità montane, GAL, distretti, contratti di fiume ecc.)»⁴⁵.

In tal modo, la scelta è potuta ricadere non solo sulle aree più bisognose del Paese – un criterio preferenziale era previsto per le aree periferiche e ultraperiferiche – ma, tra queste, su quelle che già presentassero una capacità di cooperazione interistituzionale, e, dunque, fossero in

(45) Accordo di Partenariato 2014-2020.

grado di attuare i progetti di sviluppo locale promossi dalla Strategia attraverso forme di gestione associata dei servizi e delle funzioni amministrative ovvero tramite processi di fusione.

L'accertamento in sede istruttoria del pre-requisito associativo, funzionale, dunque, alla stessa creazione di un «sistema intercomunale permanente» lontano dalle formule di collaborazione a carattere temporaneo impiegate negli anni Novanta del secolo scorso a partire dalla stagione della c.d. programmazione negoziata, ha dunque assunto una precisa valenza condizionante ai fini dell'ammissibilità delle aree interne alla Strategia, quest'ultima collocandosi così pienamente nel solco delle riforme di riordino territoriale dei piccoli Comuni e con queste condividendo la medesima visione.

Secondo del resto quanto indicato nelle *Linee Guida relative al pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*⁴⁶, redatte dal CTAI, il requisito deve essere soddisfatto proprio attraverso la costituzione di un'Unione di Comuni ovvero tramite la sottoscrizione di una convenzione.

Più precisamente, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti⁴⁷, tenuti al rispetto degli obblighi di gestione associata, l'assolvimento del requisito coincide con l'esistenza o la costituzione di un'Unione obbligatoria. Per i Comuni esenti, invece, è stata richiesta come condizione minima il ricorso alla forma più flessibile della convenzione⁴⁸. La gestione in forma associata deve riguardare, in ogni caso, almeno due funzioni fondamen-

(46) Cfr. *Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, versione aggiornata del 1 giugno 2017. Il documento è pubblicato sul sito dell'Agenzia per la coesione territoriale e disponibile al seguente indirizzo: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html

(47) Ovvero 3.000 se appartenenti o appartenuti a una Comunità montana. Le Linee guida fanno salve le diverse disposizioni previste nelle legislazioni regionali.

(48) Nel caso in cui nell'area selezionata sussistano una pluralità di convenzioni sottoscritte a geometria variabile, le Linee guida richiedono inoltre la riconduzione della gestione associata all'interno di una sola convenzione, o, comunque, la riduzione degli atti convenzionali ad un numero minimo. Sono ammesse convenzioni che includono Comuni esterni all'area. Le convenzioni devono avere una durata minima di tre anni e prevedere la costituzione di uffici comuni nonché di un ufficio di coordinamento a supporto del Sindaco referente e dell'Assemblea dei Sindaci.

tali tra quelle previste dall'art. 19, comma 1, del d.l. 95/2012⁴⁹ e coinvolgere almeno il 60-70% dei Comuni appartenenti all'area selezionata. Le Linee guida hanno fissato il termine ultimo per l'assolvimento del requisito associativo in un momento successivo alla definizione della Strategia d'area ma antecedente alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro.

La creazione di un «sistema intercomunale permanente» all'interno delle aree selezionate, come si intuisce, è un percorso complesso che richiede tempo per la sua attuazione. Lo sforzo compiuto in questi primi anni di applicazione della Strategia, specie nelle quarantotto aree che hanno già assolto il pre-requisito associativo e nelle ventidue che hanno siglato l'Accordo di Programma Quadro, è dunque certamente meritorio. E ciò, soprattutto, ove si considerino le condizioni di criticità e di differenziazione amministrativa che presentavano in partenza i Comuni partecipanti proprio rispetto all'assolvimento del requisito in questione⁵⁰, anche in conseguenza dell'esistenza di esperienze associative pregresse, più o meno attive e consolidate e, dunque, dello stesso diverso impatto prodotto nel corso almeno dell'ultimo decennio dalle singole politiche regionali di riordino territoriale⁵¹.

I dati ad oggi disponibili⁵² evidenziano, ad ogni modo, un *trend* positivo, ancorché non definitivo, nel potenziamento della cooperazione in-

(49) Ad eccezione delle funzioni fondamentali in materia di gestione dei rifiuti e di quelle relative ai servizi sociali, previste dalle lett. f) e g) della medesima norma. In sede attuativa il CTAT, su richiesta dei Comuni, ha comunque ammesso il potenziamento della gestione associata dei servizi sociali ai fini dell'assolvimento del pre-requisito associativo.

(50) Condizioni di criticità rappresentate dal fatto che molti dei Comuni ricompresi nelle singole aree-progetto hanno al contempo popolazioni inferiori e superiori alla soglia dei 5.000 abitanti, talora aderiscono a forme associative a geometria variabile nelle quali sono ricompresi Comuni esterni o, ancora, di natura giuridica difforme di derivazione regionale o europea (GAL, IRI, etc.), e, infine, presentano peculiarità ordinali specifiche derivanti, in alcuni casi, dalla stessa appartenenza a due o più Province limitrofe o dalla loro collocazione all'interno di territori metropolitani. Per maggiori riferimenti, si veda il volume a cura di IFEL-ANCI e FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, 2019.

(51) Su cui si rinvia a M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., p. 95 ss.

(52) Secondo quanto riportato dal CIPE nella *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale sulle Aree interne*, cit., p. 37 (dati riferiti al 31 gennaio 2018), la costruzione del sistema intercomuna-

tercomunale, mentre non si registrano ancora casi di fusione tra i Comuni partecipanti.

Le Regioni con il maggior numero di aree interne che hanno costituito una forma di cooperazione intercomunale sono l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la Sicilia (con 4 aree), seguono il Veneto, l'Umbria e le Marche (con 3 aree), mentre solo la Basilicata consta di una sola area che ha concluso il percorso associativo, le restanti Regioni, infine, si attestano tutte su 2. A ciò si aggiunga l'ulteriore dato che in 6 Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta) e nella Provincia autonoma di Trento le aree che hanno soddisfatto il requisito sono tutte le aree partecipanti alla SNAI.

Per quanto riguarda invece la formula associativa prescelta dai Comuni, si rileva una preponderanza per la soluzione flessibile della convenzione: sono 18 le aree ad aver avviato il processo di aggregazione intercomunale mediante la stipula di una o più convenzioni; altre invece hanno preferito potenziare ulteriormente l'Unione di Comuni (11 aree) o la Comunità montana (3 aree) già esistente.

La convenzione, inoltre, è stata utilizzata per instaurare forme di collaborazione tra Unioni di Comuni e Comuni esterni (3 aree), altre Unioni di Comuni (4 aree) o Comunità montane (9 aree) limitrofe. In 38 aree la soluzione associativa adottata ha coinvolto la totalità dei Comuni aderenti, nei casi rimanenti la soglia richiesta è comunque stata raggiunta. Infine, con riferimento ai tipi di funzione e di servizi associati, la gran parte delle aree ha optato per le funzioni in materia di protezione civile (32 aree), catasto (30) e organizzazione generale dell'amministrazione (19), in alcuni casi limitata solo al SUAP e alla CUC. 17 aree hanno conferito anche la gestione dei servizi relativi a trasporto pubblico, illuminazione e viabilità, cultura, sport e tempo libero, politiche giovanili; in 15 hanno puntato sui servizi scolastici ed educativi; 13, infine, sono le aree che hanno conferito le funzioni di pianificazione urbanistica e in materia di governo del territorio. Importante, da ultimo, sembra anche il

le permanente ha conosciuto un'accelerazione significativa nel 2018, al termine del quale avevano assolto il requisito associativo ulteriori 14 aree, per un totale di 37. I dati ufficiali più recenti, riferiti al 30 giugno 2019, individuano un totale di 48 aree. cfr. IFEEL-ANCI, FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, cit., p. 109 ss.

dato concernente la scelta di 18 aree di conferire alla forma associativa anche funzioni ulteriori, diverse da quelle normativamente individuate, come la gestione e lo sviluppo del turismo (9 aree) e i servizi informativi e digitali (18 aree)⁵³.

5. Alcune considerazioni conclusive

Come si nota, il processo legato alla SNAI è ancora agli inizi e sconta un complessivo ritardo dovuto a numerosi fattori, a cominciare dal disallineamento tra l'avvio della Strategia, diverse modifiche intervenute di recente nella *governance* istituzionale di livello statale e l'approvazione dei POR 2014-2020, passando per alcune complessità riscontrate nell'attuazione della Strategia medesima e diverse criticità amministrative dei Comuni, che non sempre dispongono di risorse umane in grado di progettare e gestire gli interventi di sviluppo. Ciò detto, allo stato, sembra comunque potersi trarre una cauta ma fiduciosa valutazione positiva di quest'esperienza, peraltro ancora in divenire.

D'altra parte, se un merito alla Strategia va riconosciuto, certamente questo va ascritto alla scelta di combinare, per la prima volta, gli obiettivi del riordino territoriale dei piccoli Comuni, perseguiti, come visto, a fasi alterne e con risultati più o meno significativi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con strategie di programmazione e incentivazione dello sviluppo locale specificamente destinate ai territori più fragili del Paese.

Se, dunque, anche nelle più recenti legislazioni di riforma in materia di fusioni e di cooperazione intercomunale è sempre mancato un esplicito riferimento al contrasto allo spopolamento, puntando il legislatore statale a conseguire risparmi di spesa più che a incentivare concrete dinamiche di sviluppo territoriale, questo cambio di passo va senz'altro registrato con favore.

In questo senso la SNAI costituisce sicuramente un'esperienza avanzata, ma che andrebbe ulteriormente irrobustita, sostenuta, anche economicamente, ed estesa il più possibile su tutto il territorio nazionale.

(53) Cfr. su questi aspetti Ifel-Anci, Fornez Pa, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, cit., spec. p. 109 ss.

L'auspicio, quindi, è che la creazione di «sistemi intercomunali permanenti» nelle aree interne del Paese possa davvero consentire il rafforzamento amministrativo dei piccoli Comuni, il miglioramento dei servizi e l'innescare di reali e concreti meccanismi di crescita economica.

Del resto, questa sembra l'unica strada percorribile dinanzi ad uno scenario nazionale diviso in maniera ormai sempre più netta dalla presenza di due sistemi locali gravitanti, da un lato, su poli urbani di grandi o medie dimensioni in cui si concentra la ricchezza del Paese, e, dall'altro, su centri minori, piccoli borghi e insediamenti montani in via di progressivo abbandono.

Occorrerebbe, dunque, puntare con maggiore convinzione sulle aggregazioni comunali, rivedendo il regime delle fusioni anche attraverso la fissazione di specifici requisiti dimensionali e demografici, superare i limiti della disciplina ordinamentale delle Unioni e prevedere nuove soluzioni e formule di *governance* interistituzionale maggiormente in grado di adeguarsi alla varietà delle esperienze associative emerse in questi anni, rilanciare l'originaria vocazione dei Programmi di riordino territoriale regionali, infine, intensificare i finanziamenti.

D'altra parte, anche in vista delle opportunità che dischiuderà il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, specie nella grave emergenza sanitaria che stiamo attraversando, l'esperienza della SNAI non dovrebbe rimanere isolata, ma, in continuità con i principi della collaborazione interistituzionale e del coordinamento amministrativo perseguiti dalla legge Delrio, essa andrebbe integrata e coordinata all'interno di un più ampio riavvio del processo riformatore degli Enti locali italiani, che, dopo lo stallo del 2016, non può ormai davvero più farsi attendere.