



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE NELLE AREE INTERNE

40



iFEL
Fondazione ANCI

Formez PA

AZIONI DI SISTEMA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale” è uno degli strumenti della politica di coesione 2014-2020 finanziati dall’Unione europea attraverso i Fondi Strutturali. Obiettivo del PON è l’attuazione delle priorità strategiche in materia di rafforzamento e innovazione della Pubblica Amministrazione, concordate tra l’Italia e la Commissione europea e contenute nell’Accordo di Partenariato 2014-2020. In questo contesto, sono state realizzate numerose azioni concernenti modalità organizzative e tecnologiche finalizzate a rendere la macchina amministrativa più efficiente ed efficace nelle relazioni con i territori, i cittadini e le imprese. La modernizzazione della PA centrale e locale è diventata elemento prioritario per la crescita del Paese. Gli Obiettivi Tematici 11 (Capacità Istituzionale) e 2 (Agenda Digitale) sono in linea con questa priorità, consentendo investimenti mirati su tali tematiche. Formez PA, in qualità di soggetto attuatore degli interventi promossi dal Dipartimento della funzione pubblica nell’ambito del PON “Governance”, vuole essere un riferimento per tutte le amministrazioni beneficiarie. L’Istituto, in questa sua collana editoriale, diffonde, valorizza e mette a disposizione di tutti gli operatori delle pubbliche amministrazioni i risultati dei progetti realizzati, le buone pratiche da seguire, i modelli più efficaci individuati.

Luisa Calindro

Commissario Straordinario Formez PA



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agencia per la
Coesione Territoriale*



Parlamento del Consiglio delle Aree Interne
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**



40

L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE NELLE AREE INTERNE



IFEL
Fondazione ANCI

FormezPA

Il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica

La politica regionale dell'Unione europea risponde all'esigenza di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione e ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. Questa politica viene definita strutturale perché si prefigge di rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, attraverso risorse finanziarie stanziare dal Bilancio dell'UE.

Gli accordi di partenariato hanno stabilito, per ogni Stato membro dell'UE, il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), ovvero i Fondi destinati alla politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e, per quei Paesi che ne sono beneficiari 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).

I Programmi Operativi elaborati dagli Stati membri sono valutati e approvati dalla Commissione europea. La programmazione comunitaria 2014-2020 prevede in Italia la realizzazione di 51 Programmi Operativi cofinanziati a valere sul FESR e sul FSE; di questi, 39 sono Programmi Regionali (POR) e 12 sono Programmi Nazionali (PON).

Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020" è stato adottato con Decisione C(2015) 1343 del 23 febbraio 2015, e ha la finalità di contribuire agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale e di digitalizzazione della PA.

Gli Obiettivi Tematici di riferimento sono 2:

- OT11 (FESR-FSE) Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;
- OT2 (FESR) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il Programma, rivolto a tutto il territorio nazionale, è articolato in 4 Assi. Il Dipartimento della funzione pubblica, che svolge la funzione di Organismo Intermedio in riferimento agli Assi 1, 2 e 3, sostiene l'implementazione della riforma della PA e della strategia per la crescita digitale attraverso interventi finalizzati a rafforzare la capacità amministrativa, intervenendo sulla qualità delle risorse umane e dell'organizzazione, sullo sviluppo dei sistemi di performance management, sul livello di digitalizzazione, sulla gestione delle relazioni interistituzionali e con gli stakeholder.

Nell'ambito 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", è realizzato il progetto *La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali* la cui finalità è supportare il Comitato Tecnico Aree Interne e i comuni coinvolti nel processo di nascita e consolidamento di forme di governo e gestione integrata dei servizi pubblici locali comunali nelle 72 aree che sono state selezionate.

Programma Operativo	PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020", Asse 1 – Sviluppo della capacità amministrativa ed istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione
Progetto	La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali
Fonte di Finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo: PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020"
Autorità di Gestione	Agenzia per la Coesione Territoriale
Organismo intermedio	Dipartimento della funzione pubblica
Destinatari	Rappresentanti istituzionali e politici, dirigenti e funzionari degli enti locali, degli enti territoriali, e del partenariato economico e sociale dei comuni partecipanti alla Strategia Nazionale per le Aree Interne; rappresentanti istituzionali, dirigenti e funzionari delle regioni; componenti del Comitato Tecnico Aree Interne
Ente attuatore	Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. Responsabile del progetto: Clelia Fusco Curatori del volume: Clelia Fusco, Francesco Monaco, Giovanni Xilo Organizzazione editoriale: Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



Rappresentano il 60% del territorio nazionale, circa 13 milioni e mezzo di abitanti e il 52% dei comuni italiani: sono le nostre aree interne, terre ricche di risorse e di bellezze. Negli ultimi decenni, complice la narrazione urbano-centrica e scelte pubbliche errate, queste aree hanno subito un drastico e costante spopolamento dovuto in primo luogo alla carenza di servizi, di infrastrutture e di posti di lavoro.

Per questo l'Italia ha messo in campo la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), uno strumento che l'attuale Governo ha la ferma intenzione di rilanciare e che vedrà a breve ampliato e rafforzato il suo raggio d'azione, in termini di aree e comuni interessati.

La SNAI è una politica pubblica che fino ad oggi ha visto coinvolte 72 aree, il 17% del territorio italiano e oltre 1000 sindaci, per circa 2 milioni di abitanti. Giorno dopo giorno, proprio in ragione del suo impianto partecipativo e di ascolto, può inoltre contare sulla partecipazione attiva – oltre che delle istituzioni nazionali e locali – dei cittadini, sia come singoli che in forma associativa, chiamati in prima persona ad esprimere direttamente le esigenze del territorio e a divenire parte attiva dei processi di sviluppo locale. Questo è il potenziale e l'essenza stessa dell'iniziativa: la creazione di una grande comunità impegnata in totale sinergia nel raggiungimento del medesimo obiettivo, far sì che le famiglie siano messe nelle condizioni di vivere, con vera libertà di scelta, nelle aree interne, con servizi, scuole all'avanguardia, ospedali efficienti, sistemi di trasporto adeguati, sviluppo territoriale. Condizioni date, libertà di scelta: questa è l'equazione.

Non è più un "esperimento" ma una strategia sistemica di politica territoriale che viene osservata con interesse da molti in un'Europa alle prese con gli stessi problemi di spopolamento e carenza di servizi essenziali (sono circa 100 milioni gli europei residenti nelle aree interne). A proposito di SNAI, la Com-



missaria Ue alla Politica regionale e urbana Corina Cretu a luglio 2019 scriveva: “Come agganciare al motore del benessere queste zone di risentimento e dubbio? Questa sarà, anzi è già ora, una delle più urgenti priorità dell’Unione e dei suoi Stati membri. Per evitare che lievi incrinature diventino profonde fratture, per evitare il disagio sociale e la confusione politica”. Questo è il punto: la politica deve saper cogliere la domanda dei cittadini, costruendo risposte in grado di far fronte ad un mondo in costante trasformazione.

Una di queste risposte è la Strategia Nazionale per le Aree Interne e tra le sue caratteristiche fondanti troviamo il pre-requisito per entrarne a far parte, ovvero l’“associazionismo intercomunale”: i comuni che intendono partecipare alla SNAI devono infatti convincere tutti noi di essere in grado di “guardare oltre i propri confini”, attraverso la gestione associata di funzioni e servizi. Ed è qui che entra in gioco l’intervento progettato e finanziato dal Dipartimento della funzione pubblica, che supporta gli enti locali coinvolti (tramite il Comitato Tecnico Aree Interne e grazie all’azione sul campo del team Formez PA e al contributo attivo di IFEL-ANCI) nel processo di nascita e/o consolidamento di forme di governo di gestione integrata di funzioni e servizi pubblici locali: dalla protezione civile al catasto, dai servizi informatici al trasporto pubblico locale, dalla statistica all’edilizia scolastica. Un nuovo modo di fare amministrazione pubblica, capace di soddisfare i bisogni dei cittadini e attivare nuovi processi di collaborazione e di reciproco riconoscimento tra pubblico e privato.

Del resto il tema del rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa, da tempo al centro dell’agenda degli interventi a sostegno dei processi di riforma della Pubblica Amministrazione, ha assunto una rilevanza strategica e una visibilità peculiare all’interno della programmazione 2014-2020 con la definizione di un Programma plurifondo rivolto a tutto il territorio nazionale, il Programma Operativo Nazionale “Governance e capacità istituzionale”. All’interno di questa cornice, il Dipartimento della funzione pubblica ha dunque progettato, promosso e finanziato molteplici iniziative finalizzate alla costruzione di reti e partnership istituzionali, allo sviluppo nelle amministrazioni delle competenze necessarie per poter rispondere adeguatamente agli obiettivi di cambiamento. L’iniziativa promossa dal DFP a supporto dell’attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne è in questo senso paradigmatica.

Come ben illustrato nelle pagine che seguono, il ruolo dei comuni è infatti uno dei punti qualificanti e innovativi della Strategia: i comuni costituiscono “l’unità di base del processo di decisione politica e, in forma di aggregazione

contigua, offrono lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo”. Il pre-requisito associativo di SNAI non è di fatto un mero adempimento amministrativo, bensì un elemento essenziale per sperimentare il vero cambiamento nell’accesso ai servizi di cittadinanza.

Il grande sforzo compiuto dai comuni per superare i limiti amministrativi viene vissuto dai sindaci come un’occasione per rilanciare il proprio ruolo nello sviluppo del territorio. Non, come avvenuto in passato, l’adesione a decisioni imposte o il modo per ricevere qualche facilitazione di breve respiro, ma consapevoli del fatto che, affinché l’azione della Strategia sia davvero efficace, è necessario rompere gli equilibri territoriali esistenti al fine di ricostruirne di nuovi, più efficaci e al passo con i tempi, sia in termini di riequilibrio nei poteri amministrativi (di qui, la gestione associata), sia nell’allargamento della platea decisionale ai cittadini e attori del territorio.

Il progetto associativo è ormai realtà avviata in 48 aree, grazie anche al supporto del team nazionale che ha sostenuto i sindaci in questo percorso attraverso un metodo ben codificato, competenze tecniche a disposizione e azioni a sostegno di un percorso non sempre facile. Superando la politica del campanile e consapevoli del fatto che “l’unione fa la forza”. Solo così, unitamente ad un supporto robusto della politica nazionale, si potranno davvero superare le diseguaglianze territoriali mettendo i cittadini nella condizione di vivere scegliendo consapevolmente e liberamente il loro territorio.

Fabiana Dadone
Ministro per la Pubblica Amministrazione



INDICE



11

INTRODUZIONE

La Strategia Nazionale per le Aree Interne:
una strategia integrata e multilivello 15
di Daniela Labonia e Susanna Costantini

La scelta associativa nella SNAI:
il senso di un processo 21
di Clelia Fusco e Francesco Monaco

PARTE PRIMA

Il campo di azione e le regole associative della SNAI

Le aree SNAI: principali caratteristiche
demografiche, finanziarie ed economico-produttive 29
di Giuseppe Ferraina, Giorgia Marinuzzi
e Walter Tortorella

La cooperazione istituzionale nella SNAI 35
di Clelia Fusco

Il personale comunale nelle 72 aree SNAI:
tendenze e criticità 45
di Antonello Picucci e Giovanni Xilo

PARTE SECONDA

Le regole dell'associazionismo: il quadro normativo

Il quadro normativo di riferimento in Italia 59
di Aniello D'Angelo e Francesca Ravaioli

L'associazionismo fra comuni in Germania,
Francia e Spagna 79
di Simona Elmo



PARTE TERZA

I cantieri dell'intercomunalità

I piani di lettura dell'intercomunalità
di Elio Flora 105

Le aree analizzate: i caratteri demografici
e territoriali, le soluzioni associative adottate
di Alberto Corbello e Antonello Picucci 109

Gli attori chiave dei processi associativi
di Cinzia Di Fenza 131

Le forme associative individuate
di Alessandro Pirani 139

Funzioni e servizi: le scelte delle aree
di Tiziana Occhino 149

La nascita di una strategia associativa
di Luca Rigoni 159

CONCLUSIONI

Esiti e lezioni apprese
di Giovanni Xilo 169

Flessibilità istituzionale e politiche
di sostegno tecnico all'associazionismo comunale
di Pierciro Galeone 181

ALLEGATI

Le Schede delle 72 aree interne 185



INTRODUZIONE

13

La Strategia Nazionale per le Aree Interne: una strategia integrata e multilivello

di Daniela Labonia*
e Susanna Costantini**



La strategia di rilancio del Paese ha assegnato, a partire dal 2014¹, una nuova e forte attenzione alle “aree interne”, un’ampia porzione del territorio nazionale che, sebbene ricca di risorse ambientali e paesaggistiche, culturali e del saper fare locale, ha subito nel tempo un processo di marginalizzazione che si è tradotto in calo della popolazione e dell’occupazione, insieme ad un uso e ad una tutela del suolo non adeguati.

Da questa evidenza ha preso avvio la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che si è posta l’obiettivo di arrestare il declino demografico ed economico di questi territori e di valorizzare le potenzialità di sviluppo.

In particolare, nelle aree interne sono stati ricompresi i comuni di piccole dimensioni distanti dai centri di offerta dei servizi² essenziali dell’istruzione, della salute e della mobilità.

È stata, infatti, costruita una mappatura del Paese che ha classificato i comuni in polo, polo intercomunale e di cintura, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali, o di poca distanza da questi; i restanti comuni sono stati divisi in tre fasce³ sulla base della distanza da tali centri: aree intermedie, aree periferiche e aree ultraperiferiche.

* Dirigente Servizio Programmazione operativa: programmi a rilevanza strategica nazionale ed internazionale, Dipartimento per le Politiche di Coesione.

** Funzionario Servizio Programmazione operativa: programmi a rilevanza strategica nazionale ed internazionale, Dipartimento per le Politiche di Coesione.

¹ Programma Nazionale di Riforma 2014.

² 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. Si veda, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 21, 2014.

³ La classificazione è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono calcolate usando i terzi della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95esimo percentile, per individuare i territori ultraperiferici. Si veda, *Strategia Nazionale per le Aree Interne*, cit.



Seguendo tale classificazione, si è arrivati a definire le aree interne italiane pari al 52% dei comuni, al 22% della popolazione e a circa il 60% della superficie del Paese.

In considerazione della fortissima correlazione fra declino demografico e grado di perifericità rispetto ai servizi di base, si è quindi stabilito che le aree da selezionare nell'ambito della Strategia, in fase di avvio, dovessero appartenere prioritariamente ai comuni periferici e ultraperiferici. Nell'Accordo di Partenariato è stato, inoltre, previsto di: assicurare una concentrazione territoriale, anche come requisito di adeguata coesione fra i comuni partecipanti; dare peso a "criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali" e a "dati elaborati *ad hoc* riguardanti i servizi di scuola, salute e mobilità"; tenere conto della capacità progettuale e di "ulteriori informazioni emergenti da incontri partenariali sul territorio", con particolare attenzione al grado di coesione interno all'area, alla visione di sviluppo a medio-lungo termine esistente e alla presenza di una leadership condivisa, riconosciuta ed esercitabile.

Nel definire questa geografia, il Paese ha portato avanti un'importante operazione di concentrazione territoriale e di costruzione di nuove modalità di governance multilivello, nelle quali le regioni e la Provincia autonoma di Trento hanno dimostrato di saper ascoltare i territori, individuare le priorità di politica economica e scegliere insieme con lo Stato centrale.

Al termine del processo descritto, svoltosi attraverso un'istruttoria pubblica, sono state selezionate, tenuto conto delle risorse disponibili, 72 aree interne nella Strategia Nazionale, che comprendono 1.071⁴ comuni con circa 2 milioni di abitanti (al 01.01.2018), interessano un territorio di circa 51.000 kmq e rappresentano: il 13,4% di tutti i comuni italiani e il 26% dei comuni classificati come aree interne; il 3,4% della popolazione nazionale e il 15,5% della popolazione residente nei comuni classificati come aree interne; il 17% di tutta la superficie nazionale e il 28,4% del totale della superficie di tutte le aree interne italiane.

A tale riguardo, si evidenzia che nei comuni inclusi nelle 72 aree selezionate, già caratterizzati da livelli di densità della popolazione particolarmente bassi, nel corso dell'ultimo intervallo censuario (2001-2011) si è registrato un calo demografico del 4,4% a fronte di un incremento medio di popolazione in Italia del 4,3%. La tendenza allo spopolamento si conferma anche nel periodo 2011-2017 con un'ulteriore perdita di residenti, in soli 6 anni, del 3,2% (men-

⁴ Al 30.06.2019 i comuni sono 1.061 per effetto di alcune fusioni che hanno interessato diversi comuni ricadenti nelle aree.

tre la popolazione media italiana cresce del 1,9%)⁵. Ciò rende ancora più urgente rafforzare l'impegno e le azioni volte ad assicurare una rapida attuazione ed esecuzione degli interventi previsti nelle strategie d'area.

Per quanto concerne la copertura finanziaria della Strategia, in coerenza con l'Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020⁶, nel perseguire la duplice finalità di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità (cosiddetti servizi di cittadinanza), e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale (puntando anche su filiere produttive locali), sono state destinate alla prima finalità le risorse messe a disposizione dal bilancio nazionale per un ammontare complessivo di 281,18 milioni di euro⁷; alla seconda finalità, hanno concorso le regioni con risorse delle rispettive programmazioni 2014-2020 (FESR, FSE, FEASR, FEAMP, FSC).

Nel 2015, con apposita Delibera CIPE, è stata, inoltre, formalizzata la governance della Strategia, istituendo il "Comitato Tecnico Aree Interne"⁸ come il "luogo" istituzionale in cui si ritrovano le diverse amministrazioni coinvolte, con il compito di assumere gli atti di indirizzo utili alla programmazione e attuazione della stessa.

Il Comitato Tecnico Aree Interne, presieduto dal Capo del Dipartimento per le Politiche di Coesione, ha così svolto un ruolo fondamentale sin dal suo avvio, guidando la fase di selezione delle aree su cui concentrare gli interventi nel settennio 2014-2020. A tale fase ha fatto seguito quella di programmazione delle strategie di area, chiamate ad identificare, attraverso un percorso partecipato e con il coinvolgimento anche del livello regionale e nazionale, opportune azioni per modificare le tendenze negative in atto, i risultati da raggiun-

⁵ Relazione annuale al CIPE sulla Strategia Nazionale Aree Interne, gennaio 2019.

⁶ Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezione 1, Sezione 1b, Sezione 3.

⁷ Le Leggi di Stabilità 2014 (L. 147/2013), 2015 (L. 190/2014) e 2016 (L. 208/2015) hanno stanziato complessivamente 190 milioni di euro, prevedendo la copertura finanziaria per 48 delle aree selezionate. La Legge di bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 (L. 27/12/2017, n. 205) ha incrementato la dotazione di ulteriori 91,18 milioni di euro, consentendo la copertura delle restanti 24 aree selezionate.

⁸ La Delibera CIPE n. 9 del 2015 stabilisce che: "È costituito il Comitato tecnico aree interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi. Il Comitato è inoltre composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI-FEL, INEA, ISFOL, UPI, Regione/Provincia autonoma interessata".





gere in termini di qualità di vita dei cittadini e gli interventi progettuali attraverso i quali perseguire tali obiettivi. Il percorso di disegno strategico si chiude, di volta in volta, con la sottoscrizione di un Accordo di Programma Quadro, che viene condiviso da ciascuna area, dalla regione interessata e dalle amministrazioni centrali coinvolte nella definizione degli interventi riferibili ai rispettivi ambiti di policy.

Al 30 giugno 2019, su 72 aree selezionate, per 44 aree sono state approvate le rispettive strategie d'area e sottoscritti 22 Accordi di Programma Quadro.

In questo contesto, la Strategia è stata, tra l'altro, l'occasione per sollecitare processi di associazionismo dei comuni, consentendo una maggiore incisività dell'azione amministrativa nei settori a gestione condivisa.

Da una lettura finanziaria dei documenti strategici approvati, si evidenzia che alle risorse nazionali pari a circa 164 milioni di euro, si aggiungono 534 milioni di euro provenienti dai Programmi Operativi dei Fondi SIE e da altri fondi pubblici e privati, per un valore complessivo pari a 698 milioni di euro.

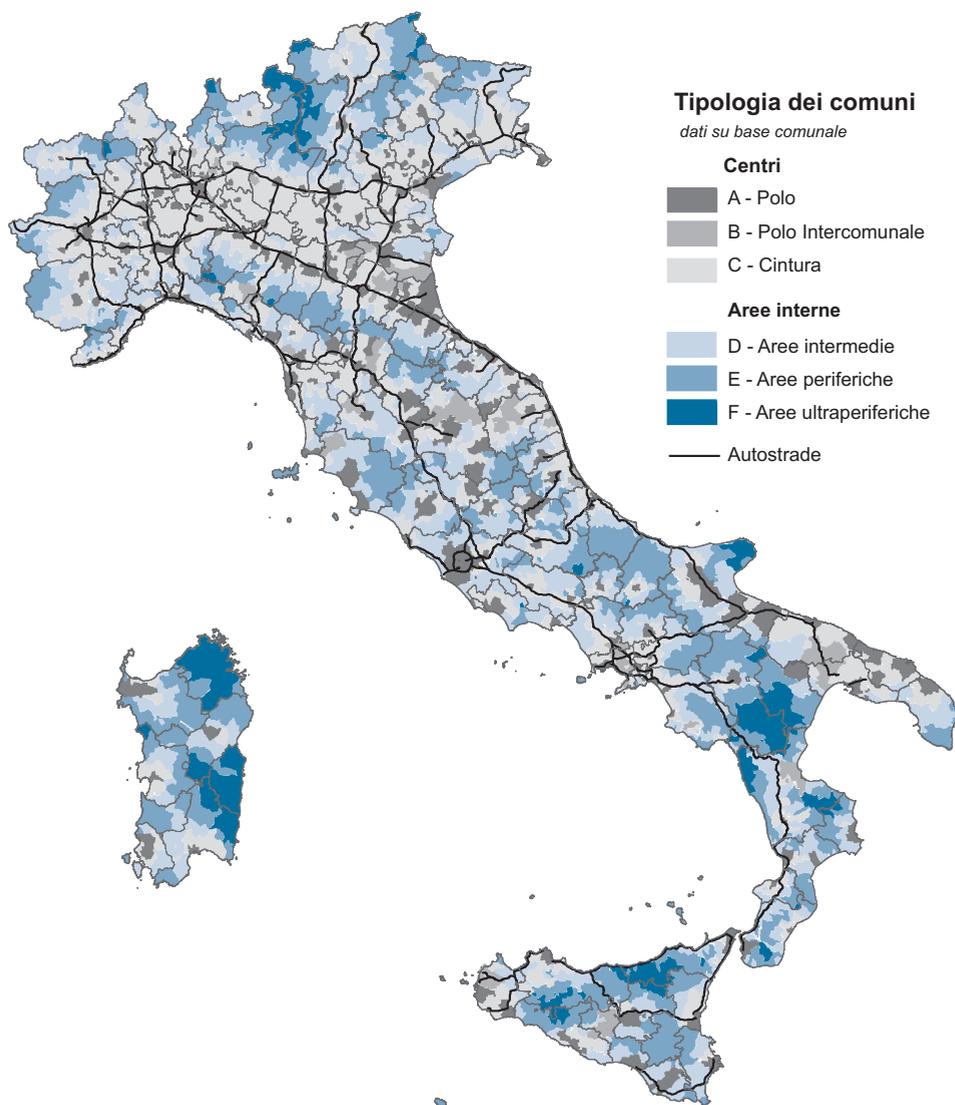
I dati di attuazione finanziaria al 30 giugno 2019 mostrano erogazioni finanziarie per 7,5 milioni di euro a titolo di anticipazione a valere sugli Accordi di Programma Quadro sottoscritti.

La sperimentazione mostra come siano molteplici gli elementi che influenzano il percorso illustrato, condizionandone la tempistica, quali:

- la necessaria interazione tra diversi livelli istituzionali (amministrazioni centrali, regionali e locali), nonché con numerosi attori locali (pubblici e privati);
- l'utilizzo di diverse fonti di finanziamento, che richiedono una capacità di progettare in modo integrato e, nella fase attuativa, di gestire e monitorare in relazione a programmi/fonti di finanziamento aventi regole diverse;
- una limitata capacità progettuale e amministrativa dei piccoli comuni che compongono le aree, che influenza la fase di programmazione delle strategie di area e, di seguito, la fase di attuazione delle stesse.

In ogni caso, i dati sull'avanzamento procedimentale e finanziario delle strategie evidenziano la necessità, dopo una prima fase di sperimentazione e animazione nei territori, di individuare nuovi meccanismi di governance, di coordinamento istituzionale e di capacità amministrativa, in grado di rispondere positivamente alle aspettative presenti nei territori, rilanciando il ruolo partecipativo delle comunità locali e la loro interazione con le istituzioni regionali e nazionali, anche in vista delle opportunità previste dai nuovi schemi di Regolamenti europei relativi alla programmazione 2021-2027.

La Mappa delle aree interne dell'Italia



La scelta associativa nella SNAI: il senso di un processo

di Clelia Fusco* e Francesco Monaco**



Il ruolo dei comuni è uno dei punti qualificanti e innovativi della Strategia Nazionale per le Aree Interne: essi costituiscono, infatti, l'unità di base del processo di decisione politica e, in forma di aggregazione contigua, offrono lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo.

In tale forma aggregata, altrimenti definita “*sistema locale permanente*”, inoltre, si sono candidati – previa valutazione delle rispettive regioni – ad avviare la “*fase prototipale*” della SNAI¹.

In sede di istruttoria pubblica per la valutazione delle candidature presentate dai comuni, il Comitato Tecnico Aree Interne – con il contributo attivo di IFEL/ANCI – ha elaborato specifiche linee guida (in due versioni, di luglio 2014 e giugno 2017)².

Nel suddetto documento, il presupposto alla base della scelta di *aggregazione territoriale quale pre-requisito abilitante per l'accesso a SNAI* nasceva dall'osservazione della tipologia di comuni classificati come *aree interne*. Tali comuni – caratterizzati da ridotte dimensioni strutturali e demografiche, fragilità organizzative e limitata consistenza di bilancio – per svolgere adeguatamente i propri compiti avrebbero dovuto necessariamente allestire un'organizzazione in forma associata di funzioni, in modo da beneficiare di economie di scala e/o di scopo che tipicamente caratterizzano le tecnologie di produzione di servizi e beni pubblici³.

* Responsabile del progetto “La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali”, Formez PA.

** Responsabile tecnico della Politica di coesione territoriale di ANCI-IFEL e membro del Comitato Tecnico Aree Interne.

¹ Cfr. Materiali UVAL, n. 31 (documenti), 2014.

² I testi delle due versioni del documento citato sono scaricabili dal sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, al link dedicato: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html

³ La letteratura riguardante la dimensione ottimale per la gestione efficiente delle funzioni pubbliche locali è poderosa. Un panorama di posizioni, anche critiche, sul rapporto fra dimensioni



Di conseguenza, il pre-requisito associativo non ha mai inteso assumere il carattere di *mero adempimento amministrativo*, ma al contrario, conservando una caratteristica di fattore strutturante del contesto istituzionale e amministrativo, si è qualificato come *essenziale e abilitante* per sperimentare il cambiamento che la SNAI si è riproposta di indurre nei modelli di accesso ai servizi di cittadinanza delle aree interessate dalla sperimentazione.

Lo sforzo fatto dai comuni interessati per superare i limiti amministrativi, declinando l'obbligo associativo richiesto dalla SNAI, è stato vissuto dai sindaci, in effetti, come un'occasione per rilanciare il proprio ruolo nello sviluppo del territorio amministrato, con la consapevolezza che *condizione essenziale* affinché l'azione pubblica promossa da SNAI risulti davvero efficace sia la rottura degli equilibri territoriali esistenti per ricostituirne di nuovi e più avanzati⁴, in termini sia di riequilibrio nei poteri amministrativi (attraverso le gestioni associate), sia di allargamento dell'arena decisionale a soggetti *innovatori e a nuovi cittadini*⁵.

Dati questi presupposti, è apparso chiaro che una costruzione efficace della gestione associata di funzioni e servizi presupponeva non solo l'esistenza di una capacità aggregativa, istituzionale e amministrativa diffusa sul territorio (*rectius*: nei sindaci appartenenti ai comuni che fanno parte delle *aree pilota*), ma allo stesso tempo doveva essere espressione di:

- capacità di leadership strategica e innovativa espressa dalla classe dirigente locale;
- intensità di forza, generata da questa leadership, per contrastare le resistenze al cambiamento che non di rado si “nascondono” nei sistemi territoriali⁶;
- propensione ad esprimere tale forza di cambiamento e innovazione, attraverso una partecipazione attiva della popolazione ai processi decisionali.

dei comuni ed efficienza dei servizi, sebbene limitata all'esperienza delle unioni di comuni, è contenuta in Manestra, Messina, Peta, *L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia n. 452, 7/2018; Ambrosiano, Balduzzi, Bordignon, Sobbrino, *Governance e forme di aggregazione comunale*, Progetto CIFREL Università Cattolica Milano e IFEL; Ivaldi, Marinuzzi, Quintiliani, Tortorella, *Le Unioni di Comuni in Italia: strumenti efficienti a quali condizioni?*, Atti della XXXVII Conferenza italiana di scienze regionali, 2016.

⁴ Significative in questo senso sono le risposte date dai sindaci alla domanda sulle resistenze incontrate nel lavoro di costruzione delle strategie riportate nel volume di Lucatelli, Monaco, *La voce dei sindaci*, Rubbettino editore, 2018.

⁵ Il contributo degli immigrati allo sviluppo delle aree interne è illustrato da Luisi, Nori, “Gli immigrati nella strategia aree interne”, in *Dislivelli*, 2016, n. 64, pp. 13-16.

⁶ Sul punto, il riferimento d'obbligo è ad Acemoglu, Robinson, *Perché le nazioni falliscono*, il Saggiatore, 2012.



A questo fine, è utile ricordare come i citati documenti preparatori dell'istruttoria SNAI abbiano tenuto ben distinti due insiemi: a) le aggregazioni temporanee costruite “su e per progetti/programmi di sviluppo”, tipiche di gran parte degli interventi di sviluppo locale promossi nel nostro Paese almeno a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso⁷; b) le aggregazioni permanenti costruite su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali, che è – come abbiamo visto – il portato innovativo della SNAI sul tema.

Solo in questo secondo caso è stato possibile parlare di esistenza del pre-requisito necessario per promuovere e attuare progetti/programmi di intervento a finalità di sviluppo territoriale, così come definiti nella Strategia.

A oltre metà percorso, quando su 72 aree interne, 44 hanno avuto approvata la propria strategia d'area e qualcuna in più – 48 – la propria scelta associativa, è sembrato opportuno fare una riflessione congiunta IFEL-ANCI e Formez PA sugli esiti dei processi associativi e di rafforzamento delle capacità amministrative dei comuni delle aree SNAI.

Giova qui ricordare che IFEL-ANCI è componente fin dall'inizio del Comitato Tecnico Aree Interne e, all'interno di questo, ha curato gli aspetti relativi alla definizione e attuazione del pre-requisito associativo; Formez PA è invece ente attuatore del progetto “La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali”, nato nel 2016 da una collaborazione tra Comitato Tecnico e Dipartimento della funzione pubblica e finalizzato proprio al sostegno dei comuni delle aree interne su questo specifico ambito della SNAI.

Crediamo sia utile tener conto dell'esperienza fin qui maturata e dei risultati raggiunti anche nella prospettiva di un rilancio della Strategia nel prossimo ciclo di programmazione 2021-2027.

Nello specifico, con questo volume vogliamo offrire una prima analisi del *progetto associativo* nato in tutte le realtà che hanno concluso o che stanno

⁷ Almeno a partire cioè dalla stagione della “programmazione negoziata” (patti territoriali, contratti d'area) e comprensive delle formule variamente “utilizzate” negli anni dalla politica di coesione comunitaria o dalla politica di sviluppo rurale (PIT-piani integrati territoriali, PISU-piani integrati di sviluppo urbano, PIST-piani integrati di sviluppo territoriale, GAL-gruppi di azione locale, ecc.). Gli strumenti in questione traggono origine, nell'ordinamento italiano, dalla riforma del bilancio pubblico, di cui dà conto minuziosamente Sartoni (a cura di), *Riforma del bilancio e della programmazione negoziata*, il Mulino 1999.



concludendo l'elaborazione della propria strategia d'area, aree che in molti casi – come già detto – hanno operato con la consapevolezza che la sfida posta dalla SNAI debba essere considerata un'opportunità piuttosto che un obbligo.

L'analisi racconta dello spirito sincero e collaborativo con cui i sindaci e gli amministratori comunali hanno affrontato la discussione, delle difficoltà culturali e strutturali che hanno incontrato e di come hanno scelto di superarle, delle soluzioni associative adottate, spesso del tutto nuove per le loro comunità, capaci di superare i forti limiti strutturali che caratterizzano la gran parte dei comuni delle aree interne.

I sindaci e gli amministratori comunali hanno dovuto affrontare contestualmente limiti e opportunità legati alle diverse dimensioni che influenzano un progetto associativo che non sempre conducono a soluzioni univoche o facili da realizzare.

Un progetto associativo deliberato e/o individuato da 48 aree anche grazie all'approccio metodologico utilizzato per sostenerle, fondato su un'attenta analisi di tutte le caratteristiche dei comuni e delle aree che possono avere un'influenza più o meno significativa nei processi di associazionismo – normative specifiche, storia associativa del territorio, orografia e accessibilità, competenze e disponibilità di personale – a cui è seguita un'attività di accompagnamento sul campo di tecnici esperti, che ha supportato un processo di analisi e scelta istituzionale, spesso non lineare e non privo, come ricordato, di difficoltà.

L'analisi dei risultati e il lavoro con i comuni sono raccontati attraverso l'esperienza dei tecnici e degli esperti di Formez PA e IFEL-ANCI, che hanno lavorato sul campo, fianco a fianco di sindaci e amministratori comunali, e di tutti gli attori coinvolti.

Il volume che presentiamo è suddiviso in tre parti.

La prima parte è dedicata alle regole dell'associazionismo in ambito SNAI e descrive le aree che partecipano alla sperimentazione, con un approfondimento sulle caratteristiche economiche e finanziarie dei comuni coinvolti e delle dinamiche del personale degli enti negli ultimi anni.

La seconda parte è dedicata al quadro normativo di riferimento in Italia, a livello statale e regionale, e alla descrizione delle soluzioni di riordino territoriale e rafforzamento amministrativo operate da alcuni Paesi europei, Francia, Germania e Spagna.

La terza parte è il cuore del racconto, dove si ricostruisce, secondo ottiche e prospettive diverse, cosa è stato deliberato o deciso da 48 delle 72 aree partecipanti alla Strategia che al 30 giugno 2019 hanno definito come assolvere al

pre-requisito associativo. In particolare, si presentano le caratteristiche principali delle 48 aree oggetto di analisi, gli attori che hanno partecipato al processo, le forme associative scelte, le funzioni e i servizi individuati su cui cooperare, e infine la genesi di una strategia associativa che ha caratterizzato il percorso di diverse aree.

Concludono il volume due spunti di riflessione: una diagnosi e analisi degli esiti associativi individuati dalle aree interne, insieme ad alcune proposte operative e di scenario che l'esperienza su un campione così ampio e distribuito nel Paese suggerisce.

Il primo contributo racchiude tutte le considerazioni scaturite dai risultati del lavoro sul campo fatto da sindaci e amministratori locali con il supporto del gruppo di lavoro di Formez PA. Nel secondo, la riflessione scaturisce dall'esperienza di IFEL-ANCI in tema di aggregazioni comunali ed è incentrata sulla necessità di introdurre innovazioni dell'assetto ordinamentale capaci di favorire i processi associativi, senza dimenticare il ruolo che dovrebbe giocare in partita un robusto sistema di supporto istituzionale e tecnico da rivolgere ai piccoli comuni italiani.

Completano il volume le schede analitiche di ciascuna delle 72 aree interne, a cura del gruppo di monitoraggio del progetto di Formez PA, all'interno delle quali sono riportate in modo sintetico ma esaustivo le caratteristiche "amministrative" delle aree, cioè le informazioni alla base delle analisi effettuate dagli esperti prima di andare sul campo e punto di partenza nel confronto con gli amministratori locali. Per le 48 aree che hanno definito il progetto associativo (oggetto di approfondimento), sono riportate anche specifiche informazioni sulle modalità associative e sulle funzioni e servizi individuati; per le restanti 24 aree, il progetto è in fase di definizione.

Date le caratteristiche del processo di rafforzamento amministrativo analizzato – che ha interessato 48 aree distribuite in tutte le regioni italiane, 680 comuni, decine di unioni e comunità montane – riteniamo che questa indagine possa offrire utili spunti a tutti coloro che, a diverso titolo, affrontano il tema della frammentazione amministrativa e istituzionale del nostro Paese e che, soprattutto, possa essere utile in questo momento di "riflessione" su quali scelte legislative e di indirizzo il nostro Paese dovrà operare, dopo una lunga stagione caratterizzata da un "associazionismo intercomunale obbligatorio" che, come emerge da questo lavoro, ha prodotto risultati molto controversi. Pur non anticipando nulla, vogliamo fin da subito segnalare che una lezione gli amministratori e gli esperti hanno certamente appreso: *non esiste una one best way per la cooperazione interistituzionale, esistono, invece, delle linee di*



coerenza tra il movente dell'associazionismo, le condizioni di partenza e la sua dimensione temporale di realizzabilità.

Un'attenzione particolare merita il contesto di lavoro e le persone con le quali abbiamo cooperato in questi anni. Come noto, la SNAI ha mobilitato a livello nazionale, regionale e locale numerosi tecnici ed esperti, costituendo team di supporto alle comunità locali per l'elaborazione delle strategie di sviluppo. Senza il loro aiuto, il confronto e lo scambio continuo, sarebbe stato molto più difficile poter accompagnare, con efficacia, un processo istituzionale come quello relativo all'associazionismo intercomunale. Al Comitato Tecnico Aree Interne, al suo coordinamento, ai funzionari del Dipartimento per le Politiche di Coesione, ai dirigenti e funzionari regionali, ai progettisti ed esperti settoriali va il nostro sincero ringraziamento. Ma la nostra gratitudine va ai sindaci, agli amministratori e ai tecnici degli enti locali per la forza, il coraggio, l'intraprendenza e la caparbia con i quali hanno affrontato il tema dello sviluppo organizzativo e di servizio dei loro enti. Ci auguriamo che il loro continuo impegno e le loro scelte siano adeguatamente raccontati in questo volume.





PARTE PRIMA

27

IL CAMPO DI AZIONE E LE REGOLE ASSOCIATIVE DELLA SNAI

Le aree SNAI: principali caratteristiche demografiche, finanziarie ed economico-produttive

di Giuseppe Ferraina, Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella*



Nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne sono state individuate 72 aree composte da 1.205 comuni tra i comuni ricadenti in area progetto (1071)¹ e quelli ricadenti in area strategica (134)².

L'analisi che segue intende esaminare le principali caratteristiche territoriali, demografiche, finanziarie ed economico-produttive di tali enti, confrontandole con quelle rilevate per la totalità dei comuni italiani.

In primo luogo, se sul totale dei comuni italiani poco più di un quinto (il 22,6%) soffre di una ridotta accessibilità ai servizi di base, i comuni delle aree progetto/strategia vedono aumentare tale rapporto. Oltre la metà di questi ultimi, infatti, ossia il 53,4%, è un comune rientrante nella definizione di “periferico” o “ultraperiferico” in termini di accessibilità ai servizi di base (Tabella 1). Si tratta cioè di comuni che, rispettivamente, distano tra i 45-75 minuti e oltre 75 minuti di percorrenza dal polo più vicino, e ciò garantisce un'offerta simultanea di 3 servizi di cittadinanza: istruzione, sanità e mobilità.

La scarsa accessibilità ai servizi è spiegata in buona parte anche dalla localizzazione di tali comuni: nell'84,4% dei casi si tratta di comuni montani, con una popolazione media di circa 2.400 abitanti, alle prese con un lungo e rigido “inverno demografico”. Si tratta, infatti, di realtà che fronteggiano un processo di declino demografico ben visibile da alcuni indicatori statistici: la variazione percentuale della popolazione residente dal 2011 al 2019 è del -3,7%, contro la media nazionale positiva e pari all'1,6%; i saldi naturali, intesi come

* Fondazione IFEL.

¹ Al 30.06.2019 i comuni in area progetto sono 1.061 per effetto di alcune fusioni che hanno interessato diversi comuni ricadenti nelle aree.

² Per area strategica si intende l'insieme dei comuni che – date le interconnessioni esistenti tra i territori – potrebbe beneficiare degli interventi realizzati in area progetto, pur non facendone parte. È possibile anche che le azioni utili alle aree progetto debbano essere effettuate in tali comuni. Per approfondimenti, si rimanda alle *Linee guida per costruire una “Strategia di area-progetto”*, Documento di lavoro, versione novembre 2014.



la differenza tra nascite e decessi, sono fortemente negativi (-6,40 per 1.000 abitanti vs la media nazionale del -3,20); la densità abitativa è di 49 residenti per kmq, 4 volte più bassa del dato Italia (200 ab./kmq).

Nessun incoraggiamento proviene dall'esterno: tali aree hanno, infatti, una scarsa potenza attrattiva in termini di flussi migratori (sono di più i residenti che abbandonano questi comuni rispetto a quelli che decidono di vivere in tali aree) e a riprova di questo si può leggere l'incidenza percentuale degli stranieri, pari al 5,6%, contro l'8,7% per il complesso dei comuni italiani.

Sono territori inoltre fragili (il 18,2% è in una zona ad alto rischio sismico), ma che al proprio interno custodiscono una grande ricchezza in termini di habitat naturali e specie animali e vegetali da conservare: il 69% dei comuni delle aree appartiene a Siti d'Importanza Comunitaria (SIC).

Tabella 1
Le principali caratteristiche territoriali e demografiche dei comuni

Indicatori	Comuni delle aree	Comuni italiani
N. comuni	1.205	8.057
% comuni periferici e ultraperiferici	53,4%	22,6%
Pop. residente 2019	2.902.757	60.359.546
Pop. media comunale 2019	2.409	7.492
Var. % pop. 2011/2019	-3,7%	1,6%
Densità abitativa (ab./kmq) 2019	49	200
Tasso di incremento naturale (nati/morti per 1.000 ab.) 2019	-6,40	-3,20
Tasso migratorio (per 1.000 ab.) 2019	-1,60	1,14
Incidenza degli stranieri residenti 2019	5,6%	8,7%
% comuni montani	84,4%	43,3%
% comuni con grado di sismicità alto	18,2%	8,8%
% comuni SIC	69%	51%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, Protezione civile, Presidenza del Consiglio e Foromez, anni vari

La necessità di garantire, promuovere, conservare e valorizzare il patrimonio naturale di specie animali e vegetali, nonché di prevenire i rischi ambientali, e preservare paesaggi ed equilibri ecologici, si traduce in maggiori investimenti da parte delle amministrazioni nel campo della tutela dell'ambiente



e della gestione del territorio (Tabella 2). Concentrandosi infatti sulla composizione percentuale per funzione degli impegni dei comuni per investimenti fissi lordi nel periodo 2008-2017, emerge come le aree dedichino una quota più ampia di risorse alla funzione “territorio e ambiente”, ossia il 32,8% del totale degli investimenti, contro il 25,1% della media Italia.

Le medie percentuali suddette nascondono un drammatico crollo degli investimenti di tutto il comparto comunale (-46% tra il 2008 e il 2017). Infatti, nonostante nel periodo di analisi la quota degli investimenti delle aree per la tutela ambientale sia pari negli anni ad un terzo, in valori assoluti il dato si dimezza, passando da 389 milioni di euro del 2008 a 180 milioni del 2017.

Un ulteriore gap significativo che caratterizza la spesa per investimenti nei comuni analizzati si segnala per le spese destinate alla funzione “turismo”, pari al 3,3% del totale nelle aree selezionate dalla SNAI e pari all’1,2% a livello Paese. Come si vedrà più avanti, tale risultato si associa ad una forte propensione alla ricettività turistica di tali aree.

La funzione “viabilità e trasporti” appare sacrificata rispetto agli investimenti dedicati dalla totalità dei comuni italiani (22,2% vs 28,6%).

Tabella 2

Impegni dei comuni italiani e delle aree per investimenti fissi lordi, composizione percentuale per funzione, media 2008-2017

Funzioni	Comuni delle aree	Comuni italiani
Amm.ne gestione e controllo	11,6%	18,0%
Giustizia	0,1%	0,3%
Polizia locale	0,2%	0,3%
Istruzione pubblica	10,8%	10,6%
Cultura	3,5%	3,3%
Settore sportivo e ricreativo	4,7%	4,4%
Turismo	3,3%	1,2%
Viabilità e trasporti	22,2%	28,6%
Territorio e ambiente	32,8%	25,1%
Sociale	5,5%	5,0%
Sviluppo economico e competitività	5,3%	3,2%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza Locale su dati Min. Interno, Presidenza del Consiglio e Formez, anni vari



Soffermandosi, infine, sulla struttura economico-produttiva dei comuni delle aree (Tabella 3), emerge che questi si caratterizzano per una spiccata specializzazione nel primario, nobilitata da produzioni di eccellenza. Secondo gli ultimi dati di Infocamere, aggiornati al 2018, risulta infatti che il 77,9% di tali comuni è specializzato nel settore dell'agricoltura, contro il 60,2% dei comuni italiani; dai risultati invece dell'ultimo Censimento Istat sull'agricoltura, del 2010, si evince come nel 58% dei comuni delle aree selezionate dalla SNAI sono presenti produzioni DOP e IGP, una percentuale appena al di sotto della media Italia (60,4%).

Nonostante la marginalità del settore terziario nella composizione del sistema produttivo, i comuni in esame si caratterizzano per un'elevata ricettività turistica: il numero di posti letto per 1.000 abitanti in alberghi è pari a 45, contro i 37 della media italiana, così come i posti letto in agriturismi è 3 volte superiore nei comuni delle aree rispetto alla media nazionale. Gli alti tassi di ricettività alberghiera e agrituristica non sono sufficienti ad innalzare i livelli di reddito della popolazione residente fino a quelli del resto del Paese: nei comuni delle aree, infatti, il reddito medio si attesta sui 20.600 euro per contribuente, circa 5mila euro in meno rispetto al dato Italia (25.085 euro).

Tabella 3
Le principali caratteristiche economico-produttive

Indicatori	Comuni delle aree	Comuni italiani
Reddito imponibile per contribuente 2017 (euro)	20.677	25.085
% comuni specializzati nel primario 2018	77,9%	60,2%
% comuni specializzati nel secondario 2018	17,3%	30,3%
% comuni specializzati nel terziario 2018	4,7%	9,5%
Tasso incremento imprese 2018	-0,5%	0,2%
% comuni con produzioni DOP/IGP 2010	57,6%	60,4%
Posti letto alberghi per 1.000 ab. 2018	45	37
Posti letto agriturismi per 1.000 ab. 2018	13	4

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, MEF, Infocamere, Presidenza del Consiglio e Formez, anni vari

I dati fin qui analizzati ci raccontano di una Strategia Nazionale che ha favorito il “fare sistema” dei territori più periferici, caratterizzati da una ricchissi-

ma biodiversità delle culture produttive e del “saper fare” ma, allo stesso tempo, da un forte processo di declino economico, spopolamento e privazione dei servizi essenziali.

Oggi queste aree mostrano una vocazione legata all’agricoltura, al commercio, al turismo e all’artigianato e una generale omogeneità dal punto di vista sociale.

La Strategia ha puntato, per giungere al fine ultimo di invertire il fenomeno dello spopolamento, su una “filiera cognitiva” che intrecci alcune grandi direttrici di sviluppo: agricoltura, energia, risorse naturali, turismo sostenibile, favorendo la valorizzazione di quel patrimonio di identità locali che si compone di borghi di pregio, artigianato artistico, elementi di cultura immateriale, bellezze naturalistiche, prodotti enogastronomici unici.

Lo sviluppo agricolo è strategicamente importante per questi territori perché l’agricoltura ha una profonda sinergia con la preservazione del paesaggio: le produzioni agricole sono di qualità, infatti, lì dove la superficie agricola non cede il passo ad opere di urbanizzazione.

L’energia, naturalmente, è di grande importanza nella misura in cui questi territori possono ottenere guadagni dalla cura che pongono nella produzione e nella fornitura di tali risorse.

La tutela delle risorse naturali e la prevenzione dei rischi sono i temi sui quali si indirizza la maggior parte delle risorse ordinarie e straordinarie in queste aree. Ciò non deve stupire: la tutela attiva è centrale per i territori, poiché ne ottengono benefici straordinari, sia evitando la perdita ulteriore di vite umane in catastrofi naturali, sia in termini di risparmio di spesa pubblica da destinare, *ex post*, al ripristino di aree devastate che non erano state messe in sicurezza per tempo.

Infine, il turismo. Per queste aree il turismo può significare molto anche nel mantenimento di servizi essenziali per la popolazione, destinati ai visitatori. Deve, tuttavia, essere un turismo legato ad un diverso e più sostenibile modello di sviluppo dei borghi, attento ad una domanda nuova, che cerca la cultura del territorio, inteso, quest’ultimo, come un mosaico di tutte le innumerevoli identità che lo compongono.



La cooperazione istituzionale nella SNAI

di Clelia Fusco



Una delle cinque innovazioni metodologiche introdotte dalla SNAI¹ è aver scelto di lavorare esclusivamente in territori capaci di sviluppare reti e associazioni di cooperazione tra comuni stabili ed efficaci, nelle loro diverse forme.

Una scelta dettata dalla consapevolezza che “... *i comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e, organizzati in sistemi locali intercomunali, sono partner privilegiati per definire la strategia di sviluppo d'area e realizzare i progetti ad essa connessa*”².

La Strategia scommette, in tal modo, sulla costruzione dei cosiddetti *sistemi intercomunali permanenti*, aggregazioni tra comuni per la gestione di servizi che possano diventare stabili nel tempo, permanenti appunto, avendo in comune non solo la necessità di superare le criticità organizzative che condizionano l'erogazione dei servizi ai cittadini ma anche una visione comune dello sviluppo del proprio territorio.

Una scelta finalizzata, quindi, a superare le aggregazioni “a tempo” – create sulla base di opportunità di finanziamento, tipiche della programmazione negoziata – e a garantire il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Nazionale per le Aree Interne, che si sviluppa in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

¹ La *prima innovazione* della Strategia è rappresentata dall'intervento congiunto e concomitante in favore dello sviluppo (in un'ottica di mercato) e in favore della cittadinanza (upgrading e facilitazione dell'accesso ai servizi). La *seconda innovazione* è l'approccio di strategia d'area e una forte attenzione al risultato: prima di passare alla fase progettuale, infatti, ciascuna delle aree selezionate dovrà elaborare una visione di medio-lungo termine. La *terza innovazione* è aver scelto di lavorare esclusivamente con associazioni tra comuni. La *quarta innovazione* è quella di un forte tentativo di concentrazione territoriale: l'efficacia della Strategia dipende dalla capacità di concentrare risorse finanziarie e umane scarse nelle aree dove si combinano elevati bisogni, opportunità e capacità di coglierle. La *quinta innovazione* riguarda il metodo aperto, il lavoro partenariale sui territori e il coinvolgimento dei diversi attori sociali sia nella fase di selezione delle aree che in quella del disegno della Strategia e della coprogettazione. Si veda *I Comuni della Strategia nazionale aree interne*, IFEL Fondazione ANCI, Prima edizione, 2015.

² Accordo di Partenariato 2014-2020.



Una scelta che ha condizionato in modo significativo la Strategia in due suoi aspetti rilevanti:

- nel processo di *selezione delle aree*,
- nell'introduzione della condizionalità del *pre-requisito generale della gestione di servizi comunali*.

Il processo di selezione delle aree

“La selezione delle aree è avvenuta attraverso un metodo trasparente e rigoroso di “pianificazione territoriale”, stabilito dall’Accordo di Partenariato, che prevede, a valle di una intensa attività di analisi di indicatori statistici appositamente costruiti per tutte le aree candidate, una serie di missioni sul campo mirate a valutare l’omogeneità morfologica e socio-economica, il grado di sofferenza demografica dell’area, la presenza e la qualità della leadership istituzionale locale, la capacità, all’interno di ciascun ambito territoriale individuato, di immaginare traiettorie di sviluppo integrate e di saperle tradurre in progetti di sviluppo e, infine, il livello di collaborazione e associazionismo intercomunale”³.

Pertanto, nel processo di selezione che ha permesso di individuare le 72 aree interne partecipanti alla Strategia Nazionale, accanto ai fattori relativi allo sviluppo locale e ai servizi di cittadinanza⁴, sono state considerate come discriminanti anche la capacità di cooperazione e associazione dei comuni, il loro grado di coesione, la capacità di riconoscere una leadership all’interno dell’area. In tal modo si sono potute scegliere le aree più bisognose di intervento ma, allo stesso tempo, anche quelle potenzialmente più capaci di affrontare il percorso sperimentale perché già “abituato” a lavorare insieme o potenzialmente in grado di farlo.

Questo ha significato selezionare aree nelle quali la capacità e l’attitudine a collaborare fossero peculiarità già evidenti, seppure testimoniate in diverso modo: la presenza di unioni di comuni, comunità montane, consorzi, associazioni di comuni, di comunità locali attive nella gestione dei servizi, nella tu-

³ Lucatelli, Tantillo, “La Strategia nazionale per le aree interne”, in *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di Antonio De Rossi, Donzelli editore, 2018.

⁴ Gli altri fattori sono riportati nell’Appendice i - Matrice per la selezione delle aree interne nell’ambito della Strategia Nazionale Aree Interne, in *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.

tela e promozione del loro territorio, e quindi anche con un'esperienza significativa nella programmazione territoriale.

Parimenti, sono state selezionate aree che, oltre ad avere già pratica e capacità di cooperazione interistituzionale, potessero essere in grado di fare un ulteriore sforzo in questa direzione, per arrivare a costruire e rafforzare dei “sistemi intercomunali permanenti”, tali da garantire il soddisfacimento richiesto dal pre-requisito generale della gestione di servizi comunali⁵.

È bene precisare che, data la molteplicità delle forme e capacità cooperative, e le diverse modalità di valutare tale aspetto da parte delle amministrazioni regionali⁶, il grado di associazionismo dei comuni non ha avuto lo stesso “peso” nel processo di selezione in tutto il Paese.

In alcune aree, dove tale aspetto è stato considerato determinante dalle singole regioni, il perimetro delle aree interne è spesso coinciso con quello di unioni di comuni o comunità montane attive e funzionanti; nelle regioni in cui l'esperienza associativa tra comuni è risultata storicamente limitata, la fase di selezione è stata condizionata da altri fattori.

Esistono, poi, una serie di situazioni intermedie (aree interne comprese in unioni più ampie del perimetro dell'area, aree comprendenti unioni e altri comuni esterni ad esse, aree in cui ricadono più forme associative interne ed esterne, ecc.) per le quali il criterio “associazionismo” ha pesato in modo diverso, anche in funzione dell'orientamento regionale succitato.

Ne deriva che, seppur “l'associazionismo” sia stato tra i fattori valutati, il peso che ha assunto nei singoli processi di selezione delle aree è stato certamente diverso. Ciò però non ha impedito, come vedremo, che seppur partendo da diverse situazioni territoriali – dati anche gli obiettivi minimi previsti dalla logica del pre-requisito associativo –, tutte le aree si siano impegnate in un processo di potenziamento della capacità dei comuni di cooperare tra loro.



⁵ Le prime aree selezionate per la SNAI sono state quelle “prototipo”: si tratta delle prime aree selezionate in ogni regione – a cui si sono aggiunte due aree sperimentali nazionali – che sono state individuate d'intesa fra regioni e Governo centrale. Si tratta di aree nelle quali “sperimentare la sperimentazione e verificare il metodo”, in modo da poter fare tesoro dell'esperienza nelle successive aree scelte.

⁶ “Un ruolo molto importante è stato quello giocato dalle regioni che hanno fatto uno sforzo notevole nell'individuare, sostenere e riconoscere le compagini associative esistenti o “in potenza”, in Lucatelli, Tantillo, *op. cit.*”

Il pre-requisito associativo

Come più volte sottolineato, il pre-requisito associativo costituisce una vera e propria “condizionalità” che è necessario soddisfare per partecipare alla SNAI: ai comuni di ogni area-progetto si chiede di realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali⁷ e servizi (nelle forme previste dall’ordinamento: convenzione, unioni o fusioni) che siano “*funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla Strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati*”⁸.

In tale ottica, la gestione in forma associata di funzioni fondamentali e di servizi segnala l’esistenza di un assetto continuativo ed efficiente per l’erogazione di suddetti servizi, nonché un livello più adeguato di esercizio delle funzioni fondamentali. Essa è anche sintomo dell’esistenza di quella maggiore capacità di progettazione e attuazione di un’azione collettiva di sviluppo locale, nel senso richiesto dalla SNAI.

Secondo quanto indicato nelle Linee guida⁹ relative al pre-requisito generale, i comuni hanno la possibilità di assolvere il pre-requisito attraverso lo strumento dell’unione di comuni oppure possono stipulare apposite convenzioni, ai sensi dell’art. 30 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), di almeno

⁷ Le funzioni fondamentali dei comuni sono definite dall’art.19, comma 1, del D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell’articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione: “a) organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall’articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell’esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica”.

⁸ Accordo di Partenariato 2014-2020.

⁹ Linee guida – Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, versione 1° giugno 2017.





due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012¹⁰; nel caso siano presenti una pluralità di convenzioni sottoscritte a geometria variabile fra i diversi enti e con distinti atti, il requisito può essere soddisfatto o riducendo tale numerosità ad un numero minimo, oppure riportando i diversi accordi ad un'unica convenzione che coinvolga tutti i comuni.

La gestione associata a mezzo convenzione deve riguardare almeno il 60/70% dei comuni appartenenti all'area-progetto selezionata. In alcuni casi sono state ritenute ammissibili, se motivate, anche convenzioni che includono comuni esterni all'area.

Le convenzioni devono prevedere l'istituzione di uffici comuni nonché di un ufficio di coordinamento a supporto del sindaco referente e dell'assemblea dei sindaci, che si occupi delle funzioni ordinarie e della verifica del mantenimento del pre-requisito associativo.

Si è già ricordato che il pre-requisito è discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree progetto alla Strategia. Il termine ultimo per l'assolvimento è stato individuato dopo la definizione della strategia d'area ma prima della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro. Ciò al fine di agevolare il più possibile i comuni coinvolti, in considerazione del fatto che il percorso di definizione e costruzione del sistema intercomunale costituisce un processo complesso, che richiede tempi, non brevi, di condivisione tra le istituzioni coinvolte e di approvazione degli atti conseguenti.

Vista la complessità del processo, il Comitato Tecnico Aree Interne ha ritenuto opportuno, ai fini dell'assolvimento del requisito associativo, interpretare l'indicazione di associare almeno due funzioni fra quelle indicate, dando la possibilità di considerare anche specifici servizi di tali funzioni e/o servizi di competenza comunale che, seppur non riconducibili alle funzioni fondamentali (come ad esempio, servizi turistici, sviluppo economico, servizi informatici e digitali), sono coerenti e di supporto alla realizzazione delle azioni individuate dalla strategia d'area.

Le caratteristiche “amministrative” delle aree selezionate

Come già ricordato, la selezione delle 72 aree partecipanti alla SNAI è avvenuta attraverso una procedura di istruttoria; precisiamo che si è trattato di

¹⁰ Tra le funzioni fondamentali sono escluse quelle indicate dalle lettere f) e g).

un'istruttoria pubblica svolta dal Comitato Tecnico Aree Interne e dalle regioni (o provincia) interessate¹¹.

Punto di partenza del lavoro è stata la *Mappa delle aree interne dell'Italia*, riportata nell'Introduzione, costruita dall'allora Dipartimento per le Politiche di Sviluppo con la collaborazione di Istat, Banca d'Italia e altri enti di ricerca, che ha classificato i comuni in centri con caratteristiche di polo, polo intercomunale o cintura secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali, o di poca distanza da questi; i restanti comuni sono stati classificati come aree interne, con una distinzione tra comuni intermedi (a ridosso delle cinture), periferici e ultraperiferici. Si tratta di comuni caratterizzati da una significativa distanza dai centri di agglomerazione e di servizi essenziali (mobilità collettiva, istruzione, sanità); da forte dotazione di risorse ambientali e culturali e dall'esistenza di problemi demografici legati allo spopolamento, come già detto.

Partendo da quanto espresso dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 e dal documento tecnico collegato¹², per individuare le aree su cui sperimentare la Strategia Nazionale, oltre che dare peso a “*criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali*” e a “*dati elaborati ad hoc riguardanti i servizi di scuola, salute e mobilità*”, si è scelto di considerare tra i criteri anche l'associazionismo dei comuni partecipanti e “*ulteriori informazioni emergenti da incontri partenariali sul territorio*”, con particolare attenzione al grado di coesione interno all'area, alla visione di sviluppo a medio-lungo termine esistente e alla presenza di una leadership condivisa, riconosciuta ed esercitabile, alla capacità di gestione comune di funzioni e servizi.

Attraverso un lavoro congiunto tra Comitato Tecnico Aree Interne e regioni, e dando ai territori la possibilità di candidarsi a partecipare alla Strategia, si è giunti a selezionare 72 aree su cui sperimentare la Strategia, aree che compongono un quadro molto variegato e complesso, i cui tratti salienti, dal punto di vista “amministrativo”, sono così riassumibili:

Numero dei comuni

- 24 aree sono costituite da un numero di comuni compreso tra 3 e 9 per un totale di 150 comuni;

¹¹ Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne ai sensi del comma 17 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014, luglio 2015.

¹² *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit.



- 41 aree sono costituite da un numero di comuni compreso tra 10 e 25 per un totale di 691 comuni;
- 7 aree sono costituite da un numero di comuni compreso tra 29 e 33 per un totale di 220 comuni.

Popolazione

- 2 aree sono composte da comuni tutti con popolazione al di sotto dei 700 abitanti;
- 58 aree hanno almeno un comune con popolazione al di sotto dei 1.000 abitanti;
- 29 aree presentano comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti;
- 11 aree sono caratterizzate dalla presenza di un comune con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

Limiti amministrativi

- 20 aree hanno comuni che ricadono in due o più province;
- 18 aree hanno comuni in area strategica per un totale di 130 comuni.

Forme associative

- 6 aree hanno la totalità dei comuni che non appartengono a nessuna forma associativa;
- 60 aree sono caratterizzate dalla presenza di una o più forme associative comprendenti anche comuni esterni all'area interna;
- 11 aree coincidono con una o più forme associative;
- 6 aree sono parte di forme associative più ampie governate da leggi a carattere regionale.

Tali caratteristiche, come vedremo, hanno avuto un ruolo significativo nelle scelte che i territori hanno individuato per soddisfare il pre-requisito per la gestione associata di funzioni e servizi, sia in termini di condizionalità della scelta operata, sia in termini di opportunità:

- in termini di *condizionalità*, per valorizzare quanto già presente nel territorio ed evitare duplicazioni o sovrastrutture, oltre che rispettare specifiche norme regionali;
- in termini di *opportunità*, facendo in modo che i territori cogliessero l'occasione della spinta associativa della SNAI per provare a superare problemi strutturali (legati ad esempio alla carenza di personale) per migliorare l'erogazione dei servizi ai cittadini, e in alcuni casi, assicurare l'erogazione degli stessi servizi.



Le 72 aree interne selezionate



Fonte: elaborazione Formez su dati Istat (2019)

Elenco delle 72 aree interne selezionate

1. Val Bormida	37. Alta Tuscia-Antica Città del Castro
2. Val di Lanzo	38. Monti Reatini
3. Val d'Ossola	39. Monti Simbruini
4. Valli Grana e Maira	40. Valle del Comino
5. Bassa Valle	41. Alto Aterno-Gran Sasso Laga
6. Grand Paradis	42. Basso Sangro Trigno
7. Alta Valtellina	43. Subequana
8. Alto Lago di Como e Valli di Lario	44. Valfino-Vestina
9. Appennino Lombardo-Alto Oltrepò Pavese	45. Valle del Giovenco-Valle Roveto
10. Valchiavenna	46. Alto Medio Sannio
11. Tesino	47. Fortore
12. Val di Sole	48. Mainarde
13. Agordino	49. Matese
14. Comelico	50. Alta Irpinia
15. Contratto di Foce-Delta del Po	51. Cilento Interno
16. Spettabile Reggenza	52. Tammaro Titerno
17. Alta Carnia	53. Vallo di Diano
18. Canal del Ferro-Val Canale	54. Alta Murgia
19. Dolomiti Friulane	55. Gargano
20. Alta Valle Aroschia	56. Monti Dauni
21. Antola-Tigullio	57. Sud Salento
22. Beigua SOL	58. Alto Bradano
23. Val di Vara	59. Marmo Platano
24. Alta Valmarecchia	60. Mercure Alto Sinni Valsarmento
25. Appennino Emiliano	61. Montagna Materana
26. Appennino Piacentino Parmense	62. Grecanica
27. Basso Ferrarese	63. Ionico-Serre
28. Casentino-Valtiberina	64. Reventino Savuto
29. Garfagnana-Lunigiana	65. Sila e Presila
30. Valdarno e Valdisieve	66. Calatino
31. Nord Est Umbria	67. Madonie
32. Sud Ovest Orvietano	68. Nebrodi
33. Val Nerina	69. Terre Sicane
34. Appennino Basso Pesarese e Anconetano	70. Valle del Simeto
35. Alto Maceratese	71. Alta Marmilla
36. Piceno	72. Gennargentu-Mandrolisai



Il personale comunale nelle 72 aree SNAI: tendenze e criticità

di Antonello Picucci*
e Giovanni Xilo**



La carenza di addetti pubblici a livello nazionale e ancor più a livello locale si è imposta come tema rilevante nell'agenda politica sia in relazione alla necessità di “svecchiare” la PA e introdurre nuovi e specifici profili professionali sia, a livello comunale, per le criticità connesse alla gestione delle funzioni e dei servizi di prossimità (e alla loro sostenibilità). L'obiettivo di questa analisi è ricostruire un quadro utile per osservare la consistenza e le dinamiche relative al personale comunale delle 72 aree attivate nell'ambito della SNAI.

Costruire infatti un “sistema intercomunale” permanente comporta essenzialmente la riorganizzazione delle funzioni e dei servizi comunali, ovvero intervenire sul sistema dei ruoli e dei compiti del personale in servizio modificandolo attraverso la costituzione di uffici unici, il loro trasferimento o assegnazione a nuove unità organizzative, specializzando le funzioni, intervenendo sul sistema delle competenze professionali. È questa in sostanza la fase più complessa e difficile, sia dal punto di vista strutturale che dal punto di vista sociale, di un processo associativo intercomunale.

Di quali risorse dispongano le organizzazioni comunali coinvolte nel processo di associazione ispirato dalla SNAI diventa, allora, un elemento cruciale per capire in che misura questo sia necessario e fattibile.

L'analisi proposta è stata condotta sui dati disponibili nella banca dati Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato¹. I dati sono relativi al personale comunale a tempo in-

* Esperto in analisi e valutazione delle politiche pubbliche e dei sistemi di governance territoriale, consulente Formez PA.

** Esperto di organizzazione e politiche pubbliche, consulente Formez PA.

¹ MEF – RGS, Conto Annuale, 2017. La rilevazione di tipo censuario sulle amministrazioni pubbliche viene effettuata a partire dal 1992 a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ai sensi del Titolo V del D.Lgs. 165/2001.



determinato appartenente alle categorie A, B, C e D² e vengono analizzati in relazione alle seguenti dimensioni di analisi: *occupazione* (personale per categoria professionale), *fasce di età* (personale per fascia di età di appartenenza), *titolo di studio* (personale per ultimo titolo di studio conseguito). I dati rilevati su base comunale³ sono stati aggregati per le 72 aree attivate nell'ambito della SNAI: le elaborazioni hanno, inoltre, seguito percorsi di analisi comparata con i comuni dell'intero territorio nazionale⁴. Con particolare riferimento alla dimensione *occupazione*, il dato è stato rilevato non solo per l'annualità più recente disponibile nella banca dati Conto Annuale – il 2017 – ma anche per il periodo precedente (dal 2015) per analizzare le tendenze nell'ultimo triennio.

La dotazione di personale delle aree interne tra carenze e decremento

Il personale in servizio nell'anno 2017 nelle 72 aree interne della SNAI è costituito da 12.524 dipendenti ed è distribuito su 1.045 comuni, di cui il 9,4% appartenente alla categoria A, il 33,0% alla categoria B, il 37,9% alla categoria C e il 19,7% alla categoria D (Graf. 1).

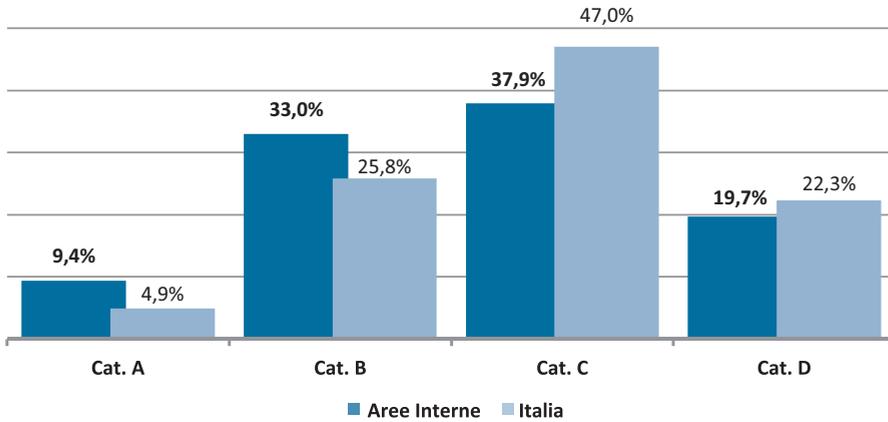
² Le categorie professionali possono essere definite sulla base delle specifiche caratteristiche delle mansioni svolte ed in particolare: cat. A – conoscenze di tipo operativo generale (scuola dell'obbligo) acquisibile attraverso esperienza diretta sulla mansione; cat. B – buone conoscenze specialistiche (scuola dell'obbligo accompagnata da corsi di formazione specialistici) e un grado di esperienza discreto; cat. C – approfondite conoscenze mono specialistiche (scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento; cat. D – elevate conoscenze pluri-specialistiche (laurea breve o diploma di laurea) e un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento.

³ Complessivamente i comuni interessati dalla SNAI al 30 giugno 2019 sono 1.061 (dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale, 2019). Nel caso di comuni nati per fusione nel periodo successivo al 2017, il dato sul personale è stato calcolato sommando i dati relativi ai singoli comuni che li hanno istituiti.

⁴ I comuni italiani al 30 giugno 2019 sono 7.914 (Istat, 2019).

Grafico 1

Personale comunale a tempo indeterminato per categoria professionale⁵

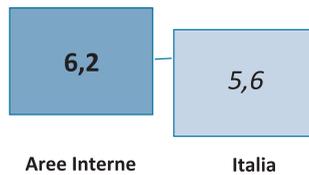


Fonte: elaborazioni Formez su dati MEF (Conto annuale, 2017), Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

Nella comparazione con il dato nazionale, il valore del personale ogni 1.000 abitanti⁶ nei comuni delle aree interne (6,2) è molto prossimo a quello medio relativo a tutti i comuni italiani (5,6) ma con un livello di dispersione sul territorio molto più ampio e, di conseguenza, con la necessità di presidiare e gestire procedimenti e servizi molto più variegati, inibendo qualsiasi specializzazione professionale, rispetto a comuni di grandi dimensioni (Graf. 2).

Grafico 2

Personale per 1.000 abitanti, 2017



Fonte: elaborazioni Formez su dati MEF (Conto annuale, 2017), Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

⁵ I dati analizzati riguardano 1.045 (circa il 98%) dei 1.061 comuni delle 72 aree interne osservate, e 7.658 (circa il 97%) dei 7.914 comuni italiani (Istat, 2019); sono stati esclusi i comuni per i quali non sono stati rinvenuti dati all'interno della banca dati MEF per nessuna delle quattro categorie professionali osservate.

⁶ La popolazione complessiva dei 1.045 comuni delle aree interne è di 2.022.601 abitanti; quella dei 7.658 comuni italiani è di 60.013.876 abitanti (Istat, 2017).



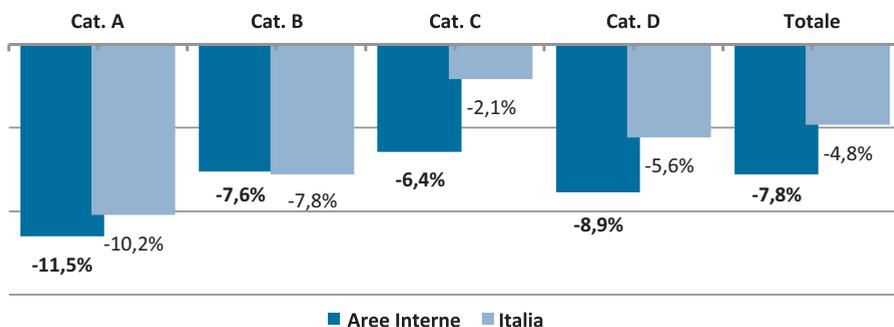


Nel confronto con il dato nazionale, il maggiore differenziale che emerge nei comuni delle aree interne, oggetto di questa analisi, è la distribuzione delle categorie a prevalente carattere operativo-esecutivo (cat. A e B) rispetto a quelle di tipo concettuale-direttivo (cat. C e D). Infatti nelle aree interne queste ultime categorie raccolgono complessivamente il 57,6% del personale a fronte del dato medio del 69,3% registrato sul piano nazionale, dove invece le categorie di tipo operativo-esecutivo rappresentano solo il 30,7% contro una percentuale nelle aree interne pari al 42,4%. Analizzando il dato, si evidenzia nei comuni “interi” una maggiore capacità operativa rispetto al piano nazionale ma una significativa minore presenza di profili professionali specializzati nella gestione di policy e procedimenti complessi. Se consideriamo che le attribuzioni di responsabilità e poteri sono del tutto simili per un comune di 500 abitanti rispetto ad uno di un milione di abitanti, è comprensibile la difficoltà strutturale e procedurale lamentata da tutti gli attori pubblici conosciuti nelle aree interne.

Analizzando la variazione percentuale nell’ultimo triennio (2015-2017) del personale a tempo indeterminato dei comuni delle aree interne emerge un decremento all’interno di tutte le categorie professionali (Graf. 3).

Grafico 3

Variazione % del personale comunale a tempo indeterminato per categoria professionale (2015-2017)⁷



Fonte: elaborazioni Formez su dati MEF (Conto annuale, 2015-2017), Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

⁷ Per la comparazione sono stati considerati solo i comuni che presentano dati validi in entrambe le annualità di riferimento (2015 e 2017). Pertanto, per le 72 aree interne sono stati considerati 1.042 comuni pari a circa il 98% del totale (1.061) e su base nazionale 7.630 comuni pari a circa il 96% del totale (7.914).



Tale andamento è in linea con la tendenza nazionale, ma più accentuato nei comuni di queste aree sia per singola categoria (ad eccezione della categoria B), con un decremento più significativo pari a circa 4 punti percentuali per le categorie C e circa 3 punti percentuali per le D rispetto al piano nazionale, sia sul personale in totale con un decremento complessivo del 7,8% rispetto al 4,8% osservato nei comuni italiani su base nazionale.

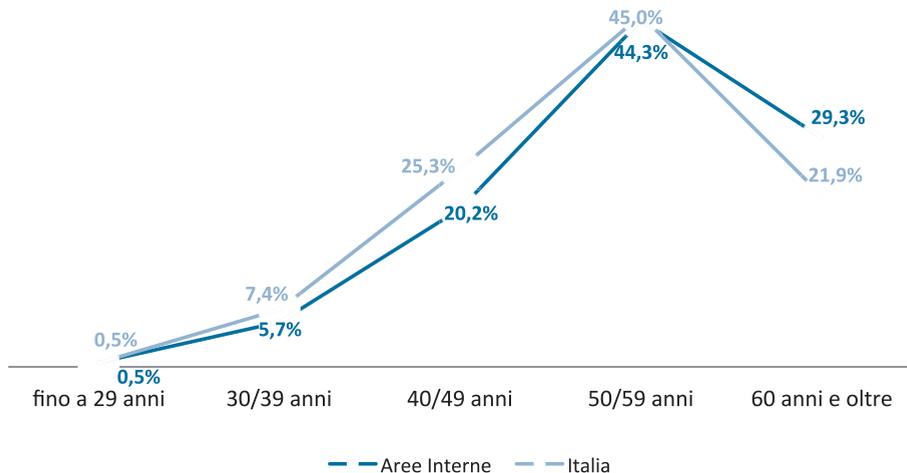
Questa riduzione significativa e progressiva di personale in un solo triennio testimonia gli effetti ben oltre le previsioni delle politiche di contenimento dei costi della PA e di riduzione delle capacità assunzionali nei piccoli comuni italiani. Il limite massimo di assunzione in vigore negli ultimi anni, pari al 20% del personale cessato, nei piccoli comuni, ovvero in strutture con poco personale, di fatto ha impedito qualsiasi intervento di turn over. Là dove in pratica è più difficile operare processi di razionalizzazione per carenza strutturale di risorse e di personale ha inciso maggiormente la politica di riduzione dei costi delle strutture pubbliche. Questo vincolo pressoché totale ha interrotto il già difficile, per queste realtà, processo di trasmissione di competenze professionali e di conoscenze delle realtà territoriali e sociali delle comunità rappresentate dai piccoli comuni, azzerando in molti casi un know how fondamentale per garantire la continuità e capacità dell'azione amministrativa pubblica. In base alle osservazioni effettuate sul campo, non è stato infrequente verificare nei comuni delle aree interne l'assenza di profili professionali adeguati alle esigenze di una moderna pubblica amministrazione (es. esperti di digitalizzazione, di gestione di fondi per lo sviluppo, di controller e di ingegneri), ma anche di ragionieri, per gestire il bilancio e i pagamenti, ed esperti di buste paga, con conseguente insorgere di situazioni tampone (personale "a scavalco" su più enti) o ricorso al mercato privato con costi di gestione ben più elevati di una soluzione interna.

Innalzamento dell'età e specializzazione del personale: due fattori critici

Analizzando il personale a tempo indeterminato nei comuni delle 72 aree interne osservate, emerge, come per tutta la PA italiana, un quadro di progressivo invecchiamento del personale. Come riportato nel Grafico 4, il 73,6% del personale si concentra nelle fasce di età più elevate (50-59 anni e 60 anni e oltre).



Grafico 4
Personale comunale a tempo indeterminato per fasce di età⁸



Fonte: elaborazioni Formez su dati MEF (Conto annuale, 2017), Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

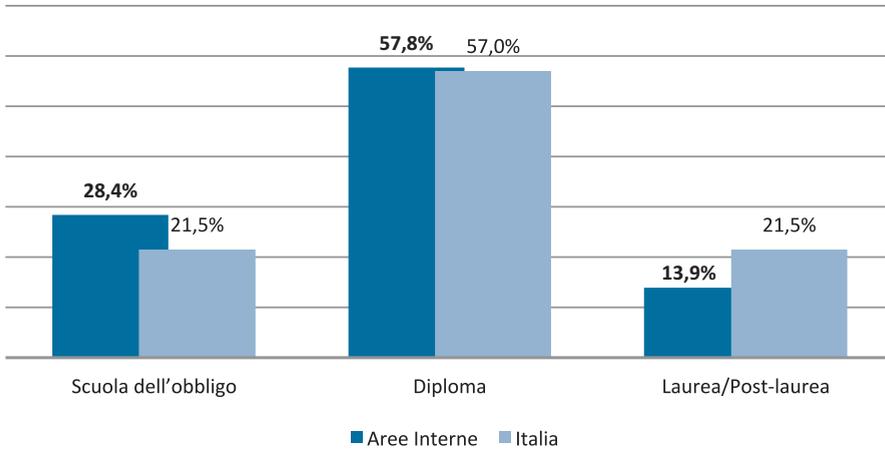
Pur essendo un fenomeno in linea con l’andamento registrato nei comuni su base nazionale, la fascia più matura (60 anni e oltre) in queste aree raccoglie oltre un quarto del personale (29,3%), mostrando una concentrazione più elevata di 7,4 punti percentuali rispetto al dato medio nazionale. Questa distribuzione per fasce di età indica che i comuni delle 72 aree interne nel breve e medio periodo (1-3 anni) si troveranno a fare i conti con un ridimensionamento di circa il 29% del personale a tempo indeterminato ad oggi presente.

Osservando il dato relativo alla distribuzione del titolo di studio del personale, si rileva una bassa percentuale di dipendenti che hanno conseguito un titolo di laurea/post-laurea (13,9%) (Graf. 5).

⁸ I dati analizzati per questa dimensione riguardano 1.045 comuni delle 72 aree interne (circa il 98%) e 7.645 comuni italiani (circa il 97%); sono stati esclusi i comuni per i quali non sono stati rinvenuti dati all’interno della banca dati MEF per nessuna delle quattro categorie professionali osservate.

Grafico 5

Personale comunale a tempo indeterminato per titolo di studio⁹



Fonte: elaborazioni Formez su dati MEF (Conto annuale, 2017), Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

Rispetto al valore medio nazionale, la condizione delle aree interne risulta penalizzata riguardo al livello di istruzione del personale su entrambi gli estremi dell'ordinamento per titolo di studio: si registra una maggiore concentrazione di personale che ha conseguito il titolo della scuola dell'obbligo di circa 7 punti percentuali e, all'opposto, una minore concentrazione di personale con un titolo di laurea/post-laurea, con una differenza di quasi 8 punti percentuali. Ciò evidenzia complessivamente un basso livello di specializzazione del personale comunale delle aree interne. Livello di specializzazione che può risultare inadeguato per enti che hanno accettato la sfida di elaborare e successivamente realizzare una strategia di sviluppo socio-economico a livello territoriale e comunitario.

Management e piccoli comuni

Un ulteriore tema connesso al personale, all'organizzazione dei servizi nei comuni delle aree interne e in particolar modo alla loro gestione e sviluppo, è legato alla presenza o meno di management in queste realtà. Il tema è ancora

⁹ Vedi nota 8.





più rilevante in quanto in questi comuni è previsto, oltre alla realizzazione di una strategia d'area e delle relative linee di azione operativa, anche l'avvio di un processo associativo che, se realizzato, impatterà significativamente sull'innovazione organizzativa e professionale. La presenza o assenza di una figura manageriale, con competenze specifiche in organizzazione dei servizi e gestione del personale, diventa per queste realtà una variabile cruciale. Ovviamente non esiste e non è neppure ammessa dalla normativa nazionale vigente tale tipo di figura nei piccoli comuni e neppure nelle loro forme associate, al di sotto della soglia minima di 100.000 abitanti, soglia che nelle aree interne non è neppure immaginabile. È però vero che queste funzioni, di fatto, sono sempre state coperte nella storia dell'autonomia locale dalla figura professionale dei segretari comunali. Tale figura da sempre, soprattutto nei piccoli e piccolissimi comuni, oltre a svolgere una pluralità di compiti e funzioni si è sempre fatta carico – più o meno efficacemente – di un ruolo di coordinamento organizzativo e di impulso e sostegno ai processi di innovazione.

Il ruolo del segretario comunale, pur essendo stato ridimensionato pesantemente negli anni dalla normativa nazionale in termini di responsabilità e poteri nell'amministrazione comunale, nei piccoli comuni delle aree interne ha continuato a rappresentare un punto di riferimento tecnico e organizzativo.

Per tale motivo, sono stati analizzati i dati relativi alla presenza dei segretari comunali nei comuni delle aree interne, in modo da capire in che misura potessero esistere punti di riferimento univoci, da valorizzare e responsabilizzare nella fase operativa ed esecutiva del progetto di costruzione del sistema intercomunale permanente.

Come noto, la maggior parte dei piccoli comuni non può permettersi un segretario comunale a tempo pieno e, peraltro, da molti anni non sono in servizio abbastanza segretari per tutti i comuni italiani. Di conseguenza – e soprattutto per i piccoli comuni – i segretari comunali operano a “scavalco” ovvero svolgendo la funzione per più comuni. Questa situazione pone due domande:

- Quanto tempo effettivamente i segretari comunali dedicano ad ogni singolo comune?
- Quanti segretari sono ingaggiati in ogni area interna?

Più comuni seguono, meno tempo i segretari dedicano ad un singolo ente; ma anche più segretari sono presenti in un'area interna e più difficile sarà la funzione di integrazione tra gli enti locali dell'area, dunque minori saranno le probabilità che comuni contigui tra loro sviluppino procedure omogenee e servizi in associazione.

Per rispondere ai due interrogativi, l'analisi è stata svolta attraverso la rielaborazione dei dati disponibili nell'albo online dei segretari comunali sul sito web del Ministero degli Interni¹⁰. I dati sono stati rilevati su base comunale relativamente alla presenza del segretario comunale e al numero di comuni in convenzione (distinguendo per comuni interni ed esterni all'area)¹¹. Tali dati sono stati poi aggregati per singola area interna per offrire una stima¹² del numero delle ore di lavoro calcolata sulla media del numero dei comuni per singola area interna seguiti da ogni segretario comunale. La stima evidenzia nelle aree interne una media di impegno per ogni comune di poco più di 14 ore a settimana, ovvero poco più di due giorni.

Come si può vedere dal grafico che segue, è nelle aree del Sud Italia che si situano i segretari comunali con il minor numero di comuni in carico (da 1,3 a 3,5 comuni a testa), mentre sono in prevalenza le aree del Centro e del Nord Italia quelle che si avvalgono dei segretari comunali con la media più alta di comuni seguiti (da 2 a 5,8 comuni a testa).



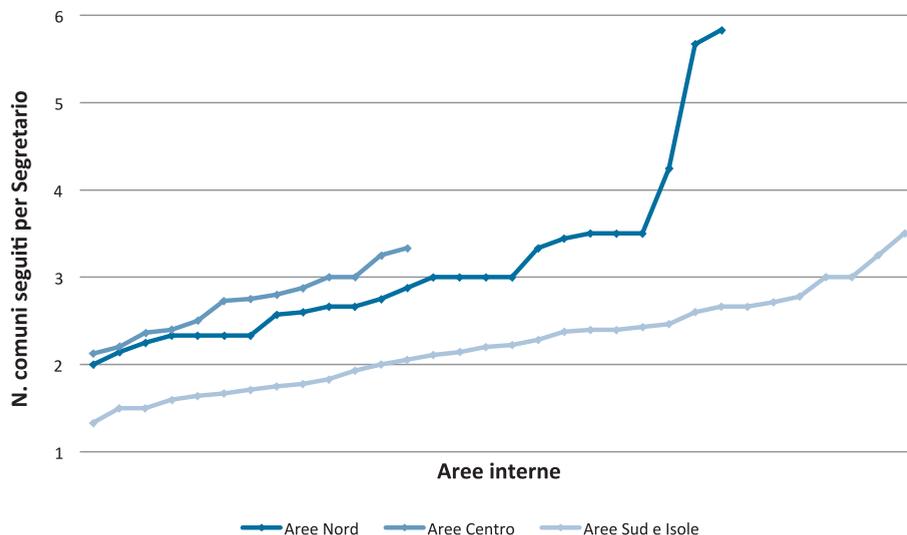
¹⁰ Pagina web: <https://albosegretari.interno.gov.it>. Rilevazione al 30 giugno 2019.

¹¹ I dati sono stati rilevati per i 1.061 comuni delle 72 aree interne. Per l'analisi sono stati considerati solo i comuni per i quali era indicata la presenza del segretario comunale; pertanto la base dati comunale si compone di 733 comuni appartenenti alle aree interne e 383 esterni a queste per un totale di 1.116 comuni. Non è stato, inoltre, possibile reperire il dato per i comuni delle aree interne della Provincia autonoma di Trento.

¹² Si tratta di una stima in quanto per il calcolo puntuale delle ore lavorate da ciascun segretario per ogni comune l'analisi avrebbe dovuto svolgersi sui contenuti delle singole convenzioni di segreteria, che non sono stati approfonditi in questa sede.

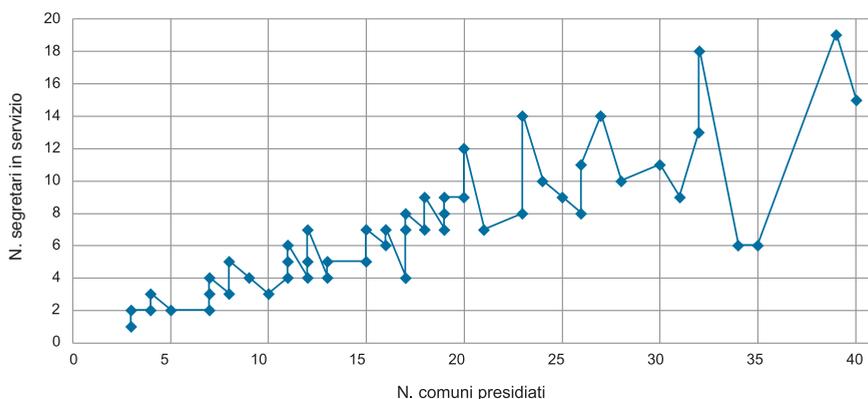


Grafico 6
Distribuzione dei segretari comunali delle aree interne per numero di comuni seguiti



Fonte: elaborazioni Formez su dati dell'Albo dei segretari comunali presso il Ministero dell'Interno (giugno 2019)

Riguardo al numero di segretari che operano in un'area interna, le differenze sono elevate in quanto risentono del fatto che le scelte della sede di lavoro di queste figure professionali non sono minimamente relazionate alla perimetrazione delle aree interne stesse e neppure, come si è verificato dalla loro distribuzione, dalla presenza/assenza di unioni di comuni o comunità montane nell'area. Il numero di segretari che operano nei comuni di un'area interna varia da 1 a 19; è un numero che ovviamente è in relazione con il numero di comuni dell'area e da quelli fuori area presidiati dagli stessi segretari come si può vedere dal Grafico 7. Ma si tratta di una relazione non perfettamente lineare: il numero di piccoli comuni presenti sul territorio, l'indice di montuosità e, probabilmente, anche la storia degli accordi locali e la storia professionale dei segretari che insistono in un'area interna influenzano tipo e livello di presidio che questi hanno sui piccoli comuni.

Grafico 7**Numero dei segretari comunali in servizio rispetto al numero dei comuni presidiati (dentro e fuori l'area interna)**

Fonte: elaborazioni Formez su dati dell'Albo dei segretari comunali presso il Ministero dell'Interno (giugno 2019)

In sintesi, la dinamica di allocazione del management nei piccoli comuni non segue alcuna logica territoriale e di aggregazione, bensì dipende dalle scelte e dalle carriere dei singoli attori amministrativi locali e probabilmente dallo specifico mix di condizioni territoriali e dimensionali degli enti locali.

Considerazioni conclusive

.....

In definitiva, questo *focus* sul personale a tempo indeterminato dei comuni delle 72 aree interne evidenzia una minore concentrazione delle categorie di tipo concettuale-direttivo e una maggiore contrazione complessiva del personale nel triennio rispetto a quanto osservato considerando i comuni su base nazionale. A ciò si aggiunge una significativa distribuzione del personale nelle classi di età più elevate, fenomeno che se non gestito nell'immediato potrebbe impattare in maniera critica nei prossimi anni in termini sia di un'ulteriore emorragia di personale, sia di know-how trasmissibile per le eventuali nuove leve che entreranno nei processi dell'amministrazione comunale a qualsiasi livello. A ciò si aggiunge la scarsa presenza di personale altamente qualificato, che limita la capacità dei comuni di programmare, pianificare e gestire funzioni e servizi e possibili azioni di policy trasversali come la SNAI.





Sebbene i fenomeni rilevati siano osservabili anche a livello nazionale, nei comuni delle aree interne gli aspetti critici risultano più evidenti, nel solco di un trend negativo che investe il personale comunale nel suo complesso.

Se a tali questioni si uniscono limitazioni più generali di carattere economico-finanziario, il rischio è quello di indebolire ulteriormente la capacità operativa delle amministrazioni comunali delle aree interne. Queste, invece, in una prospettiva di superamento della propria condizione di marginalità, richiederebbero specifici interventi sul capitale umano in termini di ricambio/integrazione, di ricerca di risorse ad alta qualificazione, di formazione continua, di strategie di *age management*, con particolare riferimento alla valorizzazione del personale più maturo.

Per innovare e modernizzare l'amministrazione comunale delle aree interne nel suo fondamentale ruolo di ente di prossimità in territori esclusi dai circuiti di sviluppo più favorevoli, alla luce del quadro descritto, sembra più che mai necessario promuovere non solo l'inserimento di nuovo personale per colmare le carenze sui diversi profili professionali comunali, ma anche politiche di ricambio generazionale e la ricerca di nuove professionalità. Questi tipi di interventi appaiono necessari per affrontare appropriatamente le nuove sfide e rendere anche i comuni di queste aree capaci di superare la propria condizione di perifericità amministrativa, e di sviluppare e gestire in maniera efficiente le istanze delle comunità locali, rendendo queste aree attive nel rinnovamento e nella crescita del Paese.

Infine, come abbiamo visto, le piccole dimensioni dei comuni e la conseguente scarsità di risorse e competenze tendono a riflettersi, pure se in maniera tutt'altro che omogenea, nelle aree interne del Paese, anche per quanto riguarda la presenza/assenza di management amministrativo e organizzativo. Non essendo emersa in queste aree una qualche relazione tra i meccanismi di ingaggio e organizzazione del management negli enti locali e il loro fabbisogno (singolo e associato), il livello di frammentazione e/o presidio è casuale e non strategico.



PARTE SECONDA

57

LE REGOLE DELL'ASSOCIAZIONISMO: IL QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo di riferimento in Italia

di Aniello D'Angelo*
e Francesca Ravaioli**



La normativa nazionale in tema di associazionismo e le politiche di riordino territoriale regionali costituiscono, nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne, elementi conoscitivi e di contesto imprescindibili, delineando la cornice di opportunità, vincoli e utilità, in altre parole di “regole”, entro la quale sono definite le scelte per la costruzione e il rafforzamento dei sistemi intercomunali “permanenti”.

Il processo di riassetto territoriale e riordino istituzionale si è posto sin dal principio la finalità di sostenere l'adeguatezza dei comuni di minore dimensione demografica, incidere sulla loro capacità di erogare servizi e tutelare gli interessi e i diritti delle comunità locali, nonché conseguire economie di scala, perseguendo obiettivi di economicità. Finalità comuni alla SNAI che identifica nello sviluppo delle capacità amministrative locali uno degli elementi del processo di costruzione e attuazione della Strategia nei territori.

Nel tempo si sono susseguiti diversi interventi normativi a livello statale a supporto delle politiche di riordino territoriale che, nonostante le significative differenze negli orientamenti¹, si sono caratterizzati per alcuni elementi di continuità: definendo le caratteristiche ordinali delle forme associative – convenzioni e unioni di comuni –; promuovendo il sostegno alle gestioni associate attraverso la previsione di incentivi economici; assegnando alle regioni il ruolo di “regia” del processo di riordino istituzionale. Quest'ultimo tema, in particolare, caratterizza l'esperienza delle politiche di riordino territoriale in Italia, avendo le regioni nel tempo contribuito a determinare livelli diversi

* Esperto dei processi di innovazione amministrativa e regolamentare nella pubblica amministrazione locale, segretario comunale, consulente Formez PA.

** Esperta di organizzazione e valutazione dei servizi pubblici e dei processi di associazionismo intercomunale in Italia, consulente Formez PA.

¹ In particolare nel carattere volontario o obbligatorio, almeno per una parte di piccoli comuni, delle gestioni associate di funzioni comunali.



di supporto alla gestione in forma associata di funzioni e servizi e di governo del processo di riassetto territoriale.

Le policy nazionali e regionali a sostegno delle forme di gestione associata rappresentano, quindi, parti rilevanti nell'ambito della Strategia. Alcuni elementi di tali politiche rappresentano, come evidenziato in precedenza, sia un requisito per l'ammissibilità delle aree ai programmi, sia una finalità condivisa, volta a costruire percorsi di rafforzamento amministrativo locale, funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla Strategia.

Di seguito, sarà analizzato il quadro normativo di riferimento nelle sue principali caratteristiche, sia a livello nazionale che a livello regionale.

Per quanto riguarda il livello nazionale, oltre a una contestualizzazione dell'evoluzione del quadro normativo in tema di gestioni associate, l'attenzione sarà posta su temi particolarmente rilevanti nelle aree interne quali l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minore dimensione demografica (D.L. 78/2010). Le caratteristiche delle forme associative definite nel quadro della normativa nazionale, convenzioni, unioni di comuni e comunità montane, saranno anch'esse presentate in funzione dell'evoluzione del quadro ordinamentale nazionale.

A livello regionale, stante l'eterogeneità dei percorsi concretamente avviati dalle regioni, saranno presi in considerazione le caratteristiche principali e gli elementi specifici di tali politiche, sulla base di alcune dimensioni che più di altre hanno contribuito, e potranno contribuire, alla definizione di forme associative stabili e durature, con l'obiettivo di ricostruire il ventaglio delle principali soluzioni che i diversi attori regionali hanno messo in campo per rispondere alle esigenze e alle problematiche poste dai territori.

L'associazionismo intercomunale e l'evoluzione nel quadro della normativa statale*

L'attuale e vigente ordinamento dell'autonomia locale, ispirato ai principi costituzionali di autonomia, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, è connotato dalla presenza di un tessuto comunale estremamente frammentato e caratterizzato da un numero significativo di comuni di ridotte dimensioni demografiche². Si tratta di quel fenomeno particolarissimo, denominato pol-

* Paragrafo a cura di Aniello D'Angelo.

² Artt. 5, 114, 118 e 119 della Costituzione.

verizzazione degli enti di livello comunale, le cui origini possono presumibilmente farsi risalire ai primi secoli del secondo millennio in cui furono istituiti i primi comuni italiani. In mancanza di una equilibrata, stabile e, soprattutto, organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale, la polverizzazione comunale rappresenta una delle principali cause di quello che è il più grave limite di un ordinamento in cui le medesime funzioni risultano assegnate al più piccolo comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo per chi risiede nei primi e chi nei secondi³. Il progressivo aumento delle funzioni attribuite ai comuni – in seguito sia alle riforme, cosiddette a Costituzione invariata, degli anni Novanta del secolo scorso, sia alla complessiva riscrittura del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3 del 2001) – e il perdurare di una crisi economica – che ha spinto il Legislatore a ridurre drasticamente l'importo dei trasferimenti erariali agli enti locali (soprattutto di piccole dimensioni) e a imporre loro vincoli di spese e limitazioni alle assunzioni di personale –, assegnano alle forme associative e di cooperazione intercomunale un ruolo di fondamentale importanza, rappresentando esse l'unica strada percorribile per la realizzazione di economie di scala e per la gestione di servizi e funzioni, in termini di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

L'oramai tanto attuale tema della collaborazione tra enti locali per l'esercizio in comune di funzioni e servizi è stato oggetto di numerosi interventi legislativi – di carattere ordinamentale – anche risalenti nel tempo. Il Regio Decreto n. 383 del 1934 disciplinava i consorzi per lo svolgimento di “determinati servizi od opere” di interesse comune degli enti consorziati, mentre il D.P.R. 616/77 intervenne a delineare l'istituto dell'associazione intercomunale. La Legge 142/1990 lasciò pressoché immutata la disciplina dei consorzi rispetto all'impianto pre-repubblicano, disciplinò le convenzioni tra comuni e introdusse l'istituto delle unioni di comuni prevedendo per i comuni aderenti l'ob-

³ Corte Costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33: “Non appare inutile ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda)”.





bligo di fusione dopo dieci anni di esperienza associativa: tale obbligo fu poi eliminato dalla Legge n. 265 del 1999. Nel razionalizzare l'intera normativa locale, il D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali - T.U.E.L.) confermò le modifiche operate in precedenza riguardo alle forme di cooperazione intercomunale a carattere strutturato, individuate nei modelli delle unioni di comuni, dei consorzi e delle comunità montane, lasciando pressoché invariata la disciplina delle convenzioni. In particolare, l'art. 31 del D.Lgs. 267/2000 consentiva agli enti locali, ai fini della gestione associata di uno o più servizi ovvero per l'esercizio associato di funzioni, di costituire un consorzio, in base e secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 114 del medesimo decreto legislativo: l'art. 2, comma 186, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 (Legge Finanziaria 2010), ha imposto ai comuni la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali. A legislazione vigente, quindi, non è più possibile costituire enti consortili ad eccezione di quelli per la gestione associata dei servizi sociali, a condizione che siano assicurati risparmi di spesa⁴. L'art. 33 del T.U.E.L. assegna alle regioni una funzione fondamentale. Ad esse spetta, previa concertazione con gli enti locali, il compito di delimitare gli ambiti per la gestione associata, prevedendo – eventualmente – la modifica delle circoscrizioni comunali e l'erogazione di contributi e incentivi per favorire la progressiva integrazione dei comuni di piccole dimensioni. La previsione della soppressione dei consorzi di funzioni e l'ampia duttilità dello strumento convenzionale e dell'istituto dell'unione – come scolpiti nel Testo Unico del 2000 – ha, molto verosimilmente, spinto il Legislatore a scegliere – ai fini del contenimento della spesa pubblica e di un sistema virtuoso di gestione associata di funzioni tra comuni – questi moduli quali forme di esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ai sensi dell'art. 14, comma 28, del D.L. 78/2010 convertito dalla Legge 122/2010⁵. Le funzioni fondamentali dei comuni da

⁴ Art. 1, comma 456, Legge di Bilancio 2017 (Legge 11 dicembre 2016 n. 232): In deroga a quanto previsto dall'art. 2, comma 186, lettera e), della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, i consorzi, di cui all'art. 31 del T.U.E.L., possono essere costituiti tra gli enti locali al fine della gestione associata dei servizi sociali assicurando comunque risparmi di spesa.

⁵ Come ha avuto modo di osservare la Corte Costituzionale (sentenza 4 marzo 2019, n. 33) la previsione dell'obbligo – per i comuni di ridotte dimensioni demografiche – di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali sconta(va), un'eccessiva rigidità, nella misura in cui non consentiva di considerare tutte quelle situazioni in cui, in ragione della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali, la convenzione o l'unione di comuni non sarebbero stati idonei a realizzare, garantendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, i risparmi di spesa che lo stesso Legislatore si era prefisso. Invero, l'obbligo di gestione associata delle funzioni veniva ritenuto cogente anche nel caso in cui non esistevano comuni confinanti obbli-

esercitarsi in forma associata sono quelle individuate dal medesimo D.L. 78/2010. L'art. 14, comma 30 del citato decreto legge assegna alle regioni, nelle materie elencate all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, il compito di individuare, previa concertazione con i comuni interessati, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per la gestione associata. Il Legislatore ha, tuttavia, lasciato all'autonomia degli enti locali interessati l'alternativa tra i due istituti (convenzione e unione)⁶.



Le forme associative: la normativa statale

Le convenzioni

Riproducendo, nella sostanza, il previgente art. 24 della Legge 142/90, l'art. 30 del T.U.E.L. stabilisce che “al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazioni degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie”. La convenzione è la più diffusa nella prassi e rappresenta l'unità elementare delle forme associative: è la più diffusa in quanto consente lo svolgimento in forma congiunta dell'attività amministrativa lasciando comunque agli enti aderenti una propria autonomia e identità; è l'unità elementare in

gati all'esercizio associato ovvero qualora esistesse solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comportasse la necessità del coinvolgimento di altri comuni non collocati in una situazione di prossimità ovvero nell'ipotesi in cui la collocazione geografica dei confini dei comuni – in quanto montani e caratterizzati da particolari “fattori antropici”, “dispersione territoriale” e “isolamento” – non consentisse di raggiungere gli obiettivi che la norma si prefiggeva. Come evidenziato dal giudice delle leggi, si trattava “di situazioni della più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa”. Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che impone l'obbligo dello svolgimento associato delle funzioni fondamentali nella parte in cui non prevedeva la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali, del comune obbligato, non fossero realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

⁶ Il termine per l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali, nelle more di un percorso volto, tra l'altro, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, è stato da ultimo ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2019 dall'art. 11-bis del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 11 febbraio 2019, n. 12.



quanto lo strumento convenzionale rappresenta il presupposto per la costituzione di altre forme associative (unioni, consorzi)⁷.

Per quanto concerne la natura giuridica, la convenzione rappresenta una formula associativa fondata sull'elemento della realizzazione concordata in forma consensuale di determinati obiettivi; si tratta di un atto giuridico di auto-coordinamento stabile posto in essere dagli (e riferibile agli) enti locali che intendono coordinare l'esercizio delle proprie funzioni o la gestione dei servizi⁸. La convenzione si sostanzia, quindi, in un accordo tra soggetti pubblici, distinto da altre fattispecie convenzionali che disciplinano rapporti, di natura prettamente contrattuale, tra soggetti pubblici e privati. Invero, si ritiene che la convenzione costituisca una ipotesi di specie del genere accordo organizzativo disciplinato dall'art. 15 della Legge 241/90: ad essa si applicano i principi del codice civile sulle obbligazioni e i contratti in quanto compatibili e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per la conclusione, l'interpretazione e l'esecuzione dell'accordo. Quanto all'organo comunale competente ad esprimere la volontà di addivenire alla stipula di una convenzione e a quello, poi, legittimato a sottoscriverla, si ritiene che, ai sensi dell'art. 42 del T.U.E.L., spetti al consiglio comunale deliberare sullo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi approvando il relativo schema di convenzione mentre il sindaco, quale legale rappresentante dell'amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., è legittimato a sottoscrivere la convenzione. L'art. 30 del T.U.E.L. non specifica quali siano le condizioni per la stipula di una convenzione ma si limita ad individuarne l'ambito applicativo: "lo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi determinati". L'aggettivo "determinati" non va inteso nel senso che una singola convenzione debba necessariamente limitarsi a disciplinare la gestione associata di un'unica funzione o di un unico servizio ma bensì nel senso che non sono ammissibili convenzioni che genericamente facciano riferimento a funzioni e servizi senza specificarne il contenuto e le modalità di svolgimento. Il medesimo art. 30, al secondo comma, individua un contenuto minimo obbligatorio della convenzione che deve, innanzitutto, recare l'indicazione dei "fini" ovvero la individuazione delle funzioni e dei servizi oggetto della gestione associata; nella prassi, le convenzioni espongono i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno indotto gli enti a stipularle e a preferirle ad altre tipologie di gestio-

⁷ Bezzi, "Art. 30 convenzioni", in AA.VV., *Testo Unici degli Enti Locali*, coordinato da V. Italia, Milano, 2000, p. 359.

⁸ Cons. Stato, Sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7893.

ne associata. Inoltre, la convenzione deve prevedere un sistema di coordinamento, di controllo e di monitoraggio sull'efficacia delle attività e deve stabilire una durata che può essere determinata oppure a tempo indeterminato salvo la previsione di una clausola di recesso⁹. La convenzione deve, inoltre, disciplinare i rapporti finanziari tra gli enti contraenti in quanto l'esercizio di funzioni o servizi comporta necessariamente dei costi ed eventualmente delle entrate che devono essere ripartiti sulla base di criteri individuati preliminarmente e di comune accordo dai sottoscrittori¹⁰. L'art. 30 del T.U.E.L. prevede la possibilità di costituire un "ufficio comune" o, in alternativa, di delegare le funzioni ad uno (capofila) dei comuni che hanno stipulato la convenzione. Con la costituzione dell'ufficio comune, l'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai comuni convenzionati i quali non perdono la titolarità della funzione che è, comunque, riconducibile a ciascuno di essi; quindi, non la (titolarità della) funzione ma solo il suo esercizio è associato. Nel caso della delega di funzioni, invece, gli enti convenzionati delegano lo svolgimento della funzione ad uno solo dei comuni convenzionati, il quale, in conformità ai principi propri della delega intersoggettiva, svolge la funzione nell'interesse e per conto dei deleganti. Anche in caso di delega, la titolarità della funzione resta in capo ai singoli comuni, ma il suo esercizio è delegato ad uno solo di essi che opera in nome e per conto degli altri. La differenza si apprezza sotto il profilo sia organizzativo che processuale. Il personale preposto all'ufficio comune resta dipendente dell'ente di appartenenza ma è "distaccato" per lo svolgimento del servizio presso quell'ufficio. Con la delega, di norma, il solo personale dipendente del comune delegato è preposto



⁹ Sebbene il recesso per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, previsto espressamente per gli accordi stipulati ai sensi dell'art. 11, comma 4 della Legge 241/90, non sia richiamato dalla disciplina degli accordi tra amministrazioni (art. 15 della Legge 241/90) di cui – come si è detto – le convenzioni tra enti locali costituiscono una *species*, occorre, tuttavia, rilevare che, in applicazione dei principi stabiliti dal codice civile per le obbligazioni, ai contratti di durata caratterizzati da una causa associativa – come le convenzioni tra enti locali – sembra connaturata una facoltà di recesso. Peraltro, si potrebbe ritenere ammissibile il recesso applicando alle convenzioni tra enti locali i principi tipici dell'autotutela amministrativa; tuttavia, nella prassi, molto spesso le stesse convenzioni disciplinano forme, tempi e modalità di recesso.

¹⁰ T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 18 febbraio 2016, n. 339: è illegittima la deliberazione di consiglio comunale recante l'approvazione di uno schema di convenzione che, in violazione dell'art. 30 del T.U.E.L., non riporta l'indicazione dei criteri per la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti, ma si limita a stabilire che "il riparto dell'onere complessivo del funzionamento dei servizi associati, comprensivo di tutte le spese ammesse ed al netto di tutte le entrate realizzate, è effettuato con regolamento attuativo che seguirà alla presente convenzione...", rinviando, quindi, illegittimamente la determinazione sulla partecipazione alle spese.



all'esercizio della funzione, mentre i dipendenti in precedenza preposti alla medesima funzione negli altri comuni possono essere adibiti ad altra attività. Dal punto di vista processuale, in caso di ufficio comune la legittimazione processuale (sia attiva che passiva) resta in capo ai singoli enti: ad esempio, l'impugnazione di un provvedimento adottato dall'ufficio comune dovrà essere notificata a ciascuno degli enti convenzionati che assumerà la veste di parte processuale. Al contrario, in caso di delega di funzione, la legittimazione processuale spetterà al solo comune delegato che, in quanto tale, starà in giudizio per sé e in nome e per conto degli altri comuni¹¹.

Le unioni di comuni

Secondo quanto stabilito dall'art. 32 del T.U.E.L., con una formulazione che conserva il disposto normativo già inserito nella Legge 142/1990, le unioni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Il comma 4 dell'articolo unico della Legge 7 aprile 2014, n. 56 definisce le unioni di comuni come "enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza". Quanto alla natura giuridica delle unioni, la Corte Costituzionale ha affermato che esse si risolvono in forme istituzionali di associazione tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituiscono, al di là dell'impropria definizione legislativa, un ente territoriale ulteriore e diverso (o di "secondo grado") rispetto al comune¹². Le unioni hanno uno statuto che ne individua gli organi, le modalità per la loro costituzione e le funzioni svolte con le corrispondenti risorse ed esercitano potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con gli enti aderenti. Ciascun comune può far parte di una sola unione. È prevista, inoltre, la possibilità di combinare l'unione con lo strumento convenzionale: una unione di comuni può stipulare convenzioni con altre unioni o con singoli comuni. Sono organi dell'unione il presidente, la giunta e il consiglio, formati da sindaci, assessori e consiglieri in carica nei comuni aderenti. All'unione si applicano le disposizioni generali sugli enti locali, in quanto compatibili, comprese quelle in materia di *status* degli amministratori,

¹¹ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza non definitiva e contestuale ordinanza 18 maggio 2018, n. 8 – Pres. Pajno, Est. Realfonzo.

¹² Corte Costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50; Corte Conti, Sezione Autonomie, Audizione "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali", 2015.

dell'ordinamento finanziario e contabile, del personale e dell'organizzazione. Il presidente dell'unione di comuni si avvale di un segretario di un comune facente parte dell'unione. Le funzioni di responsabile dell'anticorruzione sono svolte in forma associata per tutti i comuni dell'unione con la nomina di un unico funzionario. Le funzioni di revisione contabile possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, per le altre, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento. Qualora la funzione della polizia locale venga conferita all'unione, al suo presidente sono attribuiti i relativi compiti, prerogative e funzioni. L'esercizio della funzione di protezione civile è attribuito all'unione limitatamente all'approvazione e all'aggiornamento dei piani di emergenza e alle connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, resta in capo al sindaco di ciascun comune dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite.

Le comunità montane rappresentano un caso speciale di unioni di comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e "funzioni comunali"¹³. Esse contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari¹⁴. Dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, il loro ordinamento è riservato alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel T.U.E.L. La Corte Costituzionale ha, tuttavia, affermato che un titolo di legittimazione statale si rinviene nei principi fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica", ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica¹⁵. Come è noto, proprio a tal fine, con la Legge Finanziaria 2008, il Legislatore statale ha indicato alle regioni un percorso di riordino delle comunità montane fissando

¹³ Corte Costituzionale n. 244/2005.

¹⁴ Corte Costituzionale n. 229/2001.

¹⁵ Corte Costituzionale n. 22/2014.



un obiettivo di natura finanziaria, basato sulla riduzione della spesa “storica” erogata nell’anno 2007¹⁶.

Gestioni associate: le normative di settore

Alla normativa di carattere generale, nel corso degli anni, si è affiancata – e a volte sovrapposta – una miriade di disposizioni di carattere settoriale che nei fatti è intervenuta sull’associazionismo intercomunale. In materia di servizi pubblici locali, la Legge Galli (servizio idrico integrato) e la Legge Ronchi (servizio smaltimento rifiuti) hanno stabilito che essi dovessero essere gestiti in forma associata in ambiti territoriali ottimali. La legislazione recente ha incentivato le amministrazioni ad avvalersi di forme di gestione associata per le gare relative ad appalti pubblici. Previsti come facoltativi nella versione originaria dell’art. 33 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, tali moduli di gestione sono stati progressivamente imposti alle amministrazioni locali. La caratteristica principale delle centrali uniche di committenza (CUC) che emergeva dall’ormai abrogato art. 33 comma 3-bis era quella di porsi come forme associative volte ad imporre alle amministrazioni locali di aggregarsi per gestire, mediante uffici comuni o delegati, le procedure di gara. Il primo modulo previsto dal Legislatore era l’unione dei comuni, l’altro era quello dell’ “accordo consortile” tra i comuni. Il vigente codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016), all’art. 37, comma 4, stabilisce che le stazioni appaltanti che non siano capoluogo di provincia procedono all’acquisizione di beni, servizi e forniture ricorrendo a centrali di committenza o a stazioni uniche appaltanti istituite presso le province o “mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero

¹⁶ Legge 24 dicembre 2007 n. 244. Art. 2. comma 17: “Le regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro il 30 settembre 2008 provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall’articolo 27 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l’anno 2007 all’insieme delle comunità montane presenti nella regione”. Art. 2, comma 18: “Le leggi regionali di cui al comma 17 tengono conto dei seguenti principi fondamentali: a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell’indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell’acclività dei terreni, dell’altimetria del territorio comunale con riferimento all’arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole; b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane; c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall’articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni”.



associandosi o consorzandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento"¹⁷. Tuttavia, occorre rilevare che, al fine di rilanciare gli investimenti pubblici e di facilitare l'apertura dei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche, l'art.1 comma 1, lett. a), del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55 ha sancito la non applicazione, fino al 31 dicembre 2020, del predetto art. 37, comma 4, del Codice per i comuni non capoluogo di provincia, quanto all'obbligo di avvalersi delle modalità da esso previste. Nella sua previgente formulazione, modificata poi dall'art. 19, comma 7, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, l'art. 15 del codice dell'amministrazione digitale sanciva l'obbligo – oramai abrogato – per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti dell'esercizio in forma associata delle funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La Legge 158/2017, cosiddetta Legge sui piccoli comuni, ha stabilito che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani devono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai Fondi Strutturali dell'Unione europea. L'art. 12 del D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 recante "Codice della protezione civile" è intervenuto a ribadire che le attività di protezione civile costituiscono una funzione fondamentale dei comuni, da svolgere anche in forma associata.



Normative regionali: quadro d'insieme e caratteristiche specifiche*

Come sopra delineato, l'evoluzione normativa della legislazione nazionale in tema di associazionismo si è caratterizzata sin dal principio per il ruolo

¹⁷ La violazione del principio di aggregazione e centralizzazione delle committenze, nei casi previsti dall'art. 37 comma 4 del D.Lgs. 50/2016, non è sanzionabile con l'annullamento dell'intera procedura di gara in mancanza di parametri precostituiti che consentano di misurare la sproporzione tra la complessità della procedura e le competenze tecniche della stazione appaltante. Questi parametri potranno essere forniti solo dal decreto che individuerà i requisiti tecnico-organizzativi di cui all'art. 38 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate. Pertanto, ogni ente locale, previa iscrizione nell'anagrafe unica dell'ANAC, può bandire e gestire autonomamente tutte le procedure di gara a cui sia interessato, fino a quando non sarà approvato il decreto che individuerà i requisiti tecnico-organizzativi di cui all'art. 38 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 21 marzo 2019, n. 266).

* Paragrafo a cura di Francesca Ravaioli.



fondamentale assegnato al sistema regionale: a partire dalle previsioni della Legge 265 del 1999 e del T.U.E.L. fino alle più recenti normative in tema di autonomie e funzioni fondamentali, alle regioni è stato assegnato il compito di definire in maniera concertata con gli enti locali la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio (obbligatorio) in forma associata delle funzioni (fondamentali) e il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere. Rilevante la previsione di un programma per la definizione di tali ambiti, il Programma di Riordino Territoriale¹⁸ (PRT) e la promozione delle forme di gestione associata di servizi e funzioni comunali, anche attraverso la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione.

Si tratta di un ruolo che nel tempo le regioni hanno interpretato in maniera differenziata, con esiti alquanto diversificati da territorio a territorio, a partire dal numero di processi associativi avviati e incentivati su scala regionale. Nell'ambito delle politiche di riordino regionali, una funzione chiave è stata giocata dalla previsione di incentivi alle gestioni associate. Le regole definite dai sistemi di incentivazione hanno di fatto rappresentato una delle principali leve per la creazione di forme di gestione associata: le previsioni di quali forme associative e quali servizi incentivare, quali criteri, priorità e premialità riconoscere (numero di comuni coinvolti, ampiezza demografica della forma associativa, densità demografica, ecc.) hanno avuto un forte impatto sulle scelte associative operate a livello locale, contribuendo a definire sistemi intercomunali locali con diversi gradi di effettività e operatività¹⁹.

All'interno del percorso definito dalla normativa nazionale e per costruire un quadro d'insieme delle policy di riordino territoriale, saranno prese in considerazione alcune dimensioni, con l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche e peculiarità che hanno contraddistinto i diversi approcci regionali. Nello specifico:

- il disegno del territorio e gli ambiti territoriali definiti a livello regionale;
- il processo di riordino delle comunità montane;

¹⁸ Cfr. l'art. 33 del T.U.E.L. In particolare il comma 3 prevede che "le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite".

¹⁹ Cfr. Xilo, Ravaioli, "Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto", in *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*, a cura di Patrizia Messina, Università degli studi di Padova – Centro di ricerca e servizi "Giorgio Lago", 2009.

- i sistemi di incentivazione regionali, ovvero l'esistenza di specifici vincoli all'incentivazione delle forme associate (natura delle forme associative ammesse a contribuzione, criteri territoriali, demografici, ecc.).

Il disegno del territorio e gli ambiti territoriali definiti a livello regionale



71

La prima dimensione richiamata riguarda l'esistenza di un processo di riordino che abbia definito e delimitato i livelli territoriali ottimali per la gestione delle funzioni (fondamentali) da parte dei comuni.

Ad oggi, al di là dell'adozione formale di un PTR, numerose regioni hanno avviato percorsi di riordino e identificato ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato, prevedendo limiti demografici minimi per le forme associate.

In alcuni contesti regionali, il piano di riordino ha subito negli anni un'evoluzione continua, nascendo prevalentemente da una politica *bottom up* che ha privilegiato e adattato progressivamente il Programma e il disegno istituzionale del territorio all'evoluzione della geografia associativa fra i comuni, unioni di comuni e unioni montane, come per esempio le regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, la Sardegna in tempi più recenti. In questi contesti, il piano di riordino ha progressivamente istituzionalizzato quali ambiti quelli definiti dai comuni per gestire in forma associata i servizi e le funzioni proprie, aggiornandoli nel tempo alle mutate esigenze dei territori e al processo di trasformazione delle comunità montane. Gli stessi criteri di incentivazione, là dove presenti, hanno subito nel tempo una qualificazione progressiva, al fine di renderli maggiormente rispondenti alla crescita e al rafforzamento delle esperienze avviate.

In altri contesti, il processo ha privilegiato un approccio tendenzialmente *top down*, quali ad esempio il Friuli Venezia Giulia, la Basilicata, la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento. In Friuli Venezia Giulia, per esempio, la regione ha operato attraverso l'individuazione di UTI, Unioni Territoriali Intercomunali, allo stato attuale in via di superamento²⁰: a seguito della soppressione delle province e delle comunità montane, la normativa regionale ha previsto il progressivo (e in precedenza obbligatorio) trasferimento di tutte le funzioni e i servizi comunali, con la previsione di funzioni gestibili direttamente dall'UTI o attraverso articolate soluzioni operative territoriali (i sub-ambiti) sotto l'unica regia amministrativa e istituzionale dell'UTI stessa.

²⁰ Legge regionale n. 31 del 28 dicembre 2018.



In altre regioni, il processo di riordino ha teso a definire ulteriori ambiti quali, per esempio, le dimensioni territoriali ottimali nelle Marche (DTO); in questo caso il PTR ha considerato come ottimali le dimensioni degli ambiti sociali, pur preservando le realtà associative intercomunali esistenti. Si segnala a questo proposito che altre regioni hanno lavorato sul fronte della corrispondenza o comunque coerenza fra ambiti, in particolare quello sociale, fra queste la Toscana, la Basilicata, l'Emilia-Romagna.

Il processo di riordino delle comunità montane: ambiti e loro sovrapposizione

Un tema rilevante nel contesto delle aree interne è rappresentato dal riordino delle comunità montane. Presente nella legislazione anche anteriormente alle previsioni della legge di stabilità per il 2008, la L. 265/1999 aveva già delineato le comunità montane come unioni montane, configurandole in una duplice veste: quali enti deputati alla tutela e alla valorizzazione delle aree montane e nella forma di unioni montane, e quale ente per la gestione associata di funzioni e servizi propri comunali. Tali previsioni normative, in seguito recepite dal T.U.E.L., assegnavano alle regioni il compito di effettuare la “riperimetrazione” delle comunità montane in base all’adeguatezza della loro dimensione organizzativa²¹.

Come sopra richiamato, la normativa nazionale nel 2008 ai fini del contenimento della spesa, ha assegnato alle regioni l’attuazione della riforma del sistema delle comunità montane, prevedendone la riduzione e il riordino.

Ad oggi tutte le regioni, escluse Lombardia e Campania, hanno legiferato in materia prevedendo il processo di trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni montani all’interno del più ampio processo di riordino territoriale, anche attraverso la ri-delimitazione del loro territorio: alcune regioni (Puglia, Basilicata, Umbria, Calabria e Liguria) ne hanno previsto la soppressione. La Regione Basilicata, per esempio, ha prima individuato le aree programma quale punto di arrivo del percorso di riordino della governance territoriale regionale e del processo di superamento delle comunità montane; successivamente ha previsto la corresponsione di risorse economiche aggiuntive alle aree programma che si trasformassero in unioni di comuni e quindi è intervenuta per il superamento di tale sistema di governance e la cessazione della operatività delle aree programma alla fine del 2017²².

²¹ Cfr. Morbioli, Tommasi, “Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane” in *Le Istituzioni del Federalismo, Regione e Governo Locale*, suppl. n. 4, 2008.

²² Legge regionale 30 dicembre 2017, n. 9.

È bene evidenziare che al di là delle previsioni legislative, il dato rilevante è rappresentato dall'avvio concreto del riordino delle comunità montane e del relativo processo di trasformazione. Si pensi, per esempio, alla Regione Lazio dove il superamento delle comunità montane e la loro trasformazione in unioni di comuni montani, nonostante le previsioni normative contenute all'interno di diverse leggi di stabilità regionali, sembra solo ora in fase di avvio in base alle recenti previsioni della L.R. n. 8 del 20 maggio 2019.

Una delle dimensioni rilevanti nel contesto delle aree montane che da subito si è posta nell'ambito dei processi di riordino e trasformazione delle stesse, ha riguardato la necessità di gestire situazioni di sovrapposizione totale o parziale fra i territori di diverse aggregazioni comunali. Nate come enti per la gestione di politiche di tutela e valorizzazione dei territori montani, le comunità montane si sono spesso caratterizzate per numerosità dei comuni aderenti, estensione e specificità territoriali (per esempio includendo più vallate), dovendo rispondere a finalità altre rispetto alla gestione associata di servizi e funzioni comunali. Per questi motivi sono spesso nate forme associative endo-comunitarie, unioni ma anche convenzioni a geometria variabile all'interno delle comunità montane. In questo contesto, numerose normative regionali hanno disincentivato forme associative diverse e sovrapposte fra loro. Alcune politiche di incentivazione regionale hanno ammesso la costituzione di sub-ambiti all'interno del territorio delle comunità montane, al fine di gestire le necessità legate all'erogazione di servizi con le caratteristiche dei territori montani.

La Lombardia rappresenta un caso quasi isolato nel panorama delle regioni italiane avendo scelto di non attuare il superamento delle comunità montane, pur avendo operato per ridurre il numero. La scelta di mantenerle attraverso il finanziamento con fondi regionali, si è accompagnata con la previsione delle gestioni associate obbligatorie per i piccoli comuni e l'incentivazione all'istituzione di unioni di comuni.

I sistemi di incentivazione regionali

La terza dimensione di politiche osservata riguarda l'esistenza di specifiche previsioni nella legislazione regionale che hanno incentivato o disincentivato alcune soluzioni rispetto ad altre, in termini di forme associative ammesse a contribuzioni, servizi e funzioni gestite in forma associata e particolari previsioni per l'ammissione delle forme associative alla contribuzione. Come sopra evidenziato, la previsione di incentivi economici alle gestioni associate ha rappresentato nel tempo una delle principali leve per la nascita e lo sviluppo





delle esperienze associative: inoltre è soprattutto all'interno dei sistemi di incentivazione che si possono rintracciare le "regole" che le regioni hanno definito per promuovere l'associazionismo e il disegno istituzionale del territorio, pur nell'ambito dell'autonoma scelta da parte dei comuni.

Data l'estrema variabilità e numerosità di tali criteri, evidenzieremo in questa sede solo alcuni principali aspetti.

Forme associative ammesse a contribuzione

Tutte le politiche di incentivazione regionale, come previsto dalla normativa nazionale, ammettono al contributo le unioni di comuni, con criteri in alcuni casi differenziati nel caso delle unioni di comuni montani per supportare la crescita delle esperienze associative nei territori montani e il processo di trasformazione delle comunità montane. Ad oggi, solo una minoranza di regioni incentiva le convenzioni fra i comuni, pur essendo entrambe le tipologie contemplate dalla legislazione nazionale per la gestione delle funzioni fondamentali. Peraltro, come nel caso del Veneto, si tratta di una soluzione che le stesse regole di incentivazione riconducono a una dimensione transitoria, potendo beneficiare dei soli contributi straordinari²³ e comunque legati alla previsione della costituzione di uffici unici intercomunali.

Se si analizzano le politiche di riassetto territoriale in una prospettiva longitudinale, è possibile osservare che, contrariamente al passato, non sembrano esistere più soluzioni associative peculiari e specifiche rispetto a quelle previste dal quadro di riferimento nazionale, fatta eccezione per le esperienze avviate da alcune regioni a statuto speciale quali le Unités de communes in Valle d'Aosta e le già citate Unioni Territoriali Intercomunali in Friuli Venezia Giulia, ora in fase di superamento, similari dal punto di vista sostanziale alle unioni di comuni.

Nel tempo, sia per effetto dell'evoluzione dei sistemi di incentivazione e dei risultati via via conseguiti, sia per effetto di ulteriori processi di semplificazione quali quelli operati dalla normativa nazionale e dall'intesa stipulata in sede di Conferenza Unificata, fra Stato, Regioni ed enti locali del 1° marzo 2006²⁴, il

²³ I regolamenti di incentivazione regionali prevedono diverse tipologie di contributi: oltre a quelli ordinari, alcune regioni riconoscono alle forme associative contributi straordinari *una tantum* per sostenere le spese di avvio e di primo impianto, ovvero l'ampliamento dell'esercizio associato; una terza tipologia di contributi è rappresentata dai contributi in conto capitale, per il sostegno a spese di investimento, la cui ammissibilità è definita nelle regolamentazioni regionali.

²⁴ L'intesa ha riguardato la definizione di nuovi criteri per il riparto e la gestione dei fondi nazionali destinati al sostegno della gestione associata dei servizi e delle funzioni proprie comunali

panorama delle possibili configurazioni associative ammesse a contribuzioni è andato semplificandosi, portando al superamento di alcune tipologie di forme associative, quali per esempio le comunità collinari in Piemonte, o le associazioni intercomunali; queste ultime in particolare hanno rappresentato un'importante leva di avvio e sviluppo delle gestioni associate, specialmente nel contesto emiliano-romagnolo²⁵.



Tipologia e numero di servizi gestiti in forma associata

Nelle procedure di incentivazione regionali sono presenti regole legate al numero e/o alla tipologia di servizi e funzioni da associare, sia come requisito per l'accesso ai contributi, sia come parametro per la determinazione dell'entità del contributo. Spesso è indicato un numero di funzioni minimo (da 1 a 5) che occorre gestire in forma sovracomunale per essere ammessi alla contribuzione. Viene richiesta in alcuni regolamenti regionali la gestione di specifici servizi per l'ammissione ai contributi (quali per esempio i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione), o al contrario sono esclusi dai finanziamenti alcune tipologie di funzioni (es. catasto, RSU). Altrettanto frequente la presenza di classificazione dei servizi negli appositi regolamenti regionali, per la graduazione dei contributi o comunque la previsione di premialità per la gestione di alcuni servizi e/o progetti: progetti informatici in Piemonte, rilascio autorizzazioni paesaggistiche in Sardegna (in annualità precedenti, tali premialità erano state riconosciute alla gestione in forma associata dello Sportello Unico per le Attività Produttive e l'Edilizia – SUAPE, e CUC). Alcune regioni si riferiscono a funzioni “singole” e a “funzioni ampie” o gestioni unififi-

ad unioni di comuni e a comunità montane. L'intesa, nell'ambito della gestione regionale delle risorse statali, ha previsto che il fondo nazionale di sostegno alle unioni di comuni e alle comunità montane per la gestione associata dei servizi propri comunali sia distribuito alle regioni che hanno adottato discipline di incentivazione che rispettano i seguenti criteri: l'assenza di limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad unioni e a comunità montane; la previsione di premialità per le gestioni associate svolte da unioni e comunità montane; la considerazione del numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio; la concessione di contributi entro l'anno finanziario di riferimento precedente.

²⁵ Le associazioni intercomunali sono state pensate con la finalità di gestire una pluralità di servizi e funzioni fra gli enti locali: prive di personalità giuridica, hanno di fatto rappresentato una terza via, rispetto alle unioni di comuni e alle convenzioni, configurandosi quali “convenzioni” rinforzate. I tratti distintivi delle associazioni intercomunali sono rappresentati dalla “istituzionalizzazione” di tali forme sovracomunali, prevedendo l'approvazione di un atto costitutivo e di un regolamento da parte dei comuni, il riconoscimento con decreto del Presidente della regione e la disciplina degli organi e del loro funzionamento, a partire dal presidente e dalla conferenza dei sindaci.



cate di alcune funzioni: per esempio, il piano di riordino territoriale dell'Emilia-Romagna prevede che a partire dal 2020 le funzioni SUAP, SUE e sismica non saranno più ammesse a contribuzione singolarmente ma dovranno essere accorpate in un'unica funzione per essere ammesse a incentivazione. Sempre la Regione Sardegna ha definito tre macro-aree di servizi e funzioni, servizi al cittadino, servizi per il territorio e servizi interni, prevedendo il riconoscimento di un punteggio relativamente maggiore sulla base della rilevanza esterna delle funzioni e servizi gestiti in forma associata.

Grado di integrazione raggiunto e verifica dell'effettività delle gestioni associate

Solo una minoranza di regioni ha definito criteri che legano l'entità dei contributi al grado di integrazione dei servizi raggiunto. Oltre alla richiesta minima di uffici unici a livello associativo quale criterio per l'ammissibilità alla contribuzione, ulteriori parametri sono stati introdotti nel tempo: ricordiamo in questo contesto la previsione del trasferimento del personale alla forma associativa, quale fattore comprovante l'effettività e criterio di ammissione alla contribuzione (Emilia-Romagna) e la contribuzione sulla base di indicatori di efficienza dell'unione stabiliti dalla Giunta regionale, quali la spesa del personale in relazione alle spese correnti e l'efficienza della spesa (Toscana).

Unioni di comuni e unioni di comuni montani: GAO e altre unioni

Come abbiamo anticipato, alcune politiche regionali hanno introdotto parametri e criteri che incentivano ovvero richiedono requisiti differenziati per le unioni di comuni e per le unioni montane, legati alla necessità di supportare i contesti montani e il processo di trasformazione in unioni.

In base alle caratteristiche del territorio, in alcuni regolamenti regionali sono stati introdotti criteri legati a particolari condizioni di disagio, come per esempio la densità demografica, premiando le realtà amministrative locali che integrano territori con bassa densità: spesso sono presenti altri indici di disagio quali il tasso di spopolamento, l'età media della popolazione, le differenze di capacità fiscale. Alcune regioni prendono in considerazione indicatori di svantaggio calcolati sulla base di un insieme di diversi indici (Lombardia e Sardegna). Fra questi si segnala che la Regione Toscana ha previsto l'attribuzione di una quota di contributi destinati all'attivazione nel territorio delle unioni dei servizi di prossimità.

A seguito delle previsioni del D.L. 78/2010, alcune regioni hanno aggiornato la batteria di indicatori inserendo condizioni premiali per le gestioni associate di comuni di minore dimensione rientranti nell'obbligo (GAO): per esempio, il Veneto riconosce premialità qualora la gestione associata coinvolga comuni obbligati "isolati"²⁶ con comuni contermini non soggetti all'obbligo associativo.

Nell'aggiornamento del programma triennale di riordino territoriale, l'Emilia-Romagna ha identificato criteri di contribuzione differenziati in base alla classificazione delle gestioni associate in tre tipologie: unioni mature, unioni in sviluppo e unioni in fase di avvio.

Gli impatti delle politiche regionali di riordino territoriale sulle aree interne

Le scelte identificate dalle aree interne nella definizione delle soluzioni associative sono state influenzate dalle caratteristiche delle politiche di riordino territoriali regionali, e dalla loro (diversa) capacità di incentivare e supportare la creazione di ambiti associativi stabili.

In alcune regioni, le politiche di riordino territoriale testimoniano uno sviluppo incrementale e progressivo dell'azione regionale volta al rafforzamento delle capacità amministrative locali. La definizione delle linee di sviluppo del riordino territoriale si è accompagnata alla previsione di incentivi economici che hanno rappresentato non solo la leva di sviluppo per l'avvio delle esperienze associative, ma hanno concretamente contribuito a costruire il disegno istituzionale del territorio, attraverso l'incentivazione o la disincentivazione di determinate soluzioni.

In altre realtà regionali, le politiche di riordino territoriale appaiono ancora in divenire.

Lo stesso tema del processo di erogazione di contributi non appare egualmente presidiato: a fronte di contesti regionali in cui l'erogazione di incentivi a favore delle gestioni associate evidenzia un processo stabile e continuo negli anni, segnando un progressivo adattamento e qualificazione anche delle regole di incentivazione, in altre realtà non è sempre stato possibile rinvenire tale continuità.

All'interno di questo quadro, in estrema sintesi, gli impatti delle politiche regionali di riordino territoriale sui processi associativi nelle aree interne ap-



²⁶ Cfr. art. 8 della L.R. 18/2012 e GR n. 823 del 19 giugno 2019.



paiono, come vedremo, articolati: in alcuni casi, le aree interne hanno operato in contesti caratterizzati da esperienze associative consolidate e stabili (unioni di comuni), di fatto confermando e rafforzando le scelte preesistenti. In altre, le politiche regionali di riordino hanno orientato le aree nella scelta della soluzione associativa in coerenza con gli ambiti definiti dalla legislazione regionale ovvero con la presenza di prescrizioni normative specifiche²⁷.

²⁷ È il caso delle Madonie dove la previsione normativa regionale impediva la creazione di nuovi enti associativi.

L'associazionismo fra comuni in Germania, Francia e Spagna

di Simona Elmo*



In base ai dati 2016 del Consiglio delle Municipalità e Regioni Europee¹ e di Eurostat², gli Stati UE con il maggior numero di comuni in Europa sono: Francia (35.885), Germania (11.092), Spagna (8.125), Italia (7.954), Repubblica Ceca (6.254). In questi Paesi si trova il 76,7% dei comuni europei (che in totale sono 90.805). I comuni sotto i 5.000 abitanti sono in Francia il 94,2%; in Italia il 69,8%; in Germania il 73,8%; in Spagna l'84%; nella Repubblica Ceca il 95,7%³.

Al settembre 2018, il 23,5% (1.870 comuni) dei 7.954 comuni italiani, ha meno di 1.000 abitanti, mentre il 46,2% (3.677 comuni) ha una popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti, per un totale di 5.547 comuni con meno di 5.000 abitanti; soltanto 102 comuni italiani hanno una popolazione superiore ai 60.000 abitanti⁴.

Numerosi Paesi europei, dunque, sono caratterizzati analogamente all'Italia dalla presenza di una forte frammentazione delle municipalità locali.

A tale frammentazione, questi Paesi hanno cercato, come l'Italia, di dare risposte, oltre che con la riduzione del numero dei comuni, attraverso lo sviluppo delle forme associative fra enti locali per la gestione di servizi e funzioni essenziali, in un'ottica di rafforzamento della governance locale che consenta di migliorare, sia quantitativamente che qualitativamente, l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese e garantisca pari trattamento/opportunità rispetto agli abitanti e fruitori nei comuni di maggiore dimensione.

* Esperta del Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali della Fondazione IFEL. Le opinioni espresse non impegnano l'istituzione di appartenenza.

¹ www.ccre.org

² <https://ec.europa.eu/eurostat/home>

³ Manestra, Messina, Peta, "L'unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia", in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 452, 7/2018.

⁴ Fonte: Ferri, Tortorella (a cura di), *I Comuni italiani 2019. Numeri in tasca*, IFEL, settembre 2018.



Nei Paesi del Nord Europa, infatti, già a partire dagli anni Settanta, è stato drasticamente ridotto il numero dei comuni (ad es., Danimarca -93%; Regno Unito -82%, Svezia -88%; Belgio -78%; Germania -67%) proprio con l'obiettivo di migliorare la capacità istituzionale dei governi locali; al contrario, i Paesi mediterranei (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, ma anche la Francia) presentano ancora oggi un'alta frammentazione amministrativa che ne riduce l'efficienza e la capacità di governo a livello locale. Paesi come la Francia, tentata la strada delle fusioni, hanno alla fine concentrato gli sforzi sulla soluzione alternativa a quella della riduzione dei comuni, ovvero il sostegno (anche finanziario) e il rafforzamento delle forme di associazionismo intercomunale⁵; analogamente, per esempio, l'Austria e la Repubblica Ceca⁶.

Più di recente, gli Stati maggiormente colpiti dalla crisi (Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna e Italia) si sono mossi con soluzioni legislative spesso molto simili, verso obiettivi comuni di riorganizzazione del proprio sistema territoriale, ovvero di un nuovo assetto basato su una semplificazione dei livelli territoriali a discapito degli enti intermedi e a vantaggio di regioni e comuni, e ispirato al principio della c.d. *multilevel governance*, rafforzata di recente dalla stessa Unione europea e dall'OCSE⁷.

Così, diversi Paesi hanno dato avvio ad un complessivo riassetto delle province e, più in generale, del livello intermedio; contestualmente hanno punta-

⁵ A questo riguardo, gli studi che analizzano le politiche e le istituzioni per lo sviluppo del territorio in Europa hanno messo in luce la stretta correlazione esistente tra frammentazione amministrativa (numero di comuni) e indice di competitività regionale; l'incrocio di queste due variabili conferma una netta polarizzazione tra i Paesi dell'Europa settentrionale (Svezia, Danimarca, Belgio, Regno Unito, Germania), caratterizzati da un'alta competitività regionale e un ridotto numero dei comuni, frutto di riforme istituzionali avvenute a partire dalla fine degli anni Settanta, e i Paesi dell'Europa mediterranea (Spagna, Portogallo, Italia, Grecia) che presentano invece, nel contempo, una bassa competitività regionale, un alto numero dei comuni e anche una maggiore difficoltà a costruire reti di cooperazione intercomunale. In Grecia, in realtà, è stato drasticamente ridotto del 94% il numero di comuni con le prime riforme del 1998 ma, soprattutto, in seguito alla recente grave crisi finanziaria nel 2010, dati i tempi ravvicinati e l'entità della crisi, non si possono tuttavia registrare ancora effetti significativi sulla competitività regionale. Si tratta di una correlazione e non di un nesso necessario. Significativo in tal senso il dato della Francia che con i suoi 35.885 comuni ha tuttavia un indice di competitività regionale sopra la media europea, ma ha adottato azioni di contrasto alla frammentazione amministrativa, con politiche di supporto e sviluppo a forme di associazionismo intercomunale. Vedi Messina, "Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto", in *Istituzioni del federalismo*, 4/2017.

⁶ Vedi Messina *Il governo delle reti per lo sviluppo locale in Italia e in Europa*, Atti del seminario "I Comuni al bivio: cooperare o declinare", Padova, 22-23 Aprile 2015.

⁷ De Donno, *Per un disegno coerente dell' "area vasta": il coordinamento amministrativo tra autonomia politica e autonomia organizzativa dei Comuni*, 25 gennaio 2018, in <http://www.forumcostituzionale.it>



to a rafforzare le regioni e i comuni mediante il riconoscimento di nuove potestà normative o il loro accrescimento dimensionale a mezzo di fusione o raggruppamento obbligatorio in enti associativi con personalità giuridica e, allo stesso tempo, hanno potenziato i meccanismi di consultazione e coordinamento tra i vari centri di potere (*multilevel governance*).

L'associazionismo è stato realizzato con differenti modelli di governance, dove l'alternativa principale risiede nell'adozione di un processo di aggregazione imposto per legge (gestione associata obbligatoria), oppure nel supporto a forme di associazionismo costituite su base volontaria (gestione associata facoltativa). I risultati sono stati molto differenti nei diversi Paesi, in base al grado di "resistenza" dei comuni ai processi di aggregazione intercomunale, di difesa della propria autonomia, di poteri e prerogative proprie da parte dell'amministrazione locale.

Due sono gli approcci adottati. Secondo un approccio di tipo pubblicistico, la cooperazione si caratterizza per un elevato livello di integrazione, in quanto prevede la creazione di nuove entità, autonome rispetto alle singole giurisdizioni locali. Queste nuove entità trovano fondamento istitutivo in norme di diritto pubblico che attribuiscono loro l'esercizio di funzioni essenziali per la collettività, cui si accompagna generalmente anche la gestione di consistenti risorse. L'approccio di tipo pubblicistico ha trovato diffusione, per esempio, in Francia, Spagna, Portogallo. Un secondo approccio, di tipo privatistico, valorizza l'autonomia e la flessibilità organizzativa degli enti territoriali, ai quali è riconosciuta la possibilità di individuare le funzioni da gestire in modo associato, facendo ricorso alle figure soggettive e alle forme di collaborazione del diritto ordinario (quali associazioni, imprese o accordi di cooperazione). Nell'approccio privatistico non sono previsti né una specifica disciplina di settore, né particolari poteri di sorveglianza dello Stato centrale e la definizione degli aspetti operativi e organizzativi della gestione associata è rimessa all'autonomia statutaria degli enti territoriali; questo modello ha trovato diffusione in Bulgaria, Repubblica Ceca e Regno Unito⁸.

A questo proposito, negli ultimi anni è sorta l'esigenza di conoscenza e confronto a livello europeo sui temi dell'associazionismo intercomunale, che ha portato nel febbraio 2011 alla costituzione formale della "Confederazione dei Piccoli Comuni dell'Unione Europea (Piccoli Comuni d'Europa - CTME)", attraverso un accordo tra Italia, Francia, Germania, Spagna, Austria, Ungheria,

⁸ I modelli generali qui descritti sono proposti da Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*



Polonia e Romania, per la condivisione di politiche di comune interesse tra gli Stati membri, e anche per rappresentare con forza alcune specifiche proposte in sede europea, per esempio la necessità di sviluppare adeguatamente il tema dell'associazionismo intercomunale nella legislazione comunitaria. Nel novembre 2014 a Milano è stata approvata la “Dichiarazione finale tra le Associazioni costituenti la CPCE”, dove tra i punti principali è evidenziata la necessità di favorire anche a livello UE le politiche di intercomunalità, innanzitutto, per rafforzare la governance locale.

Nel quadro europeo generale, dal punto di vista della composizione del tessuto istituzionale-amministrativo a livello locale, l'Italia presenta molte affinità soprattutto con Francia e Spagna legate alla frammentarietà degli enti locali con un numero consistente di comuni di piccola o piccolissima dimensione, ma anche con la Germania per l'avvio nel tempo di diversi processi di associazionismo tanto in forma volontaria, quanto in forma obbligatoria.

Una rassegna delle forme associative intercomunali e dello stato dell'associazionismo fra comuni in Germania, Francia e Spagna è l'oggetto del presente contributo.

La cooperazione tra comuni in Germania

La Germania è uno Stato federale (*Bund*) composto da 16 Stati federati (*Länder*) e 3 Città, *Länder*, Berlino, Brema, Amburgo.

Ai *Länder* spetta la competenza legislativa in materia di ordinamenti comunali; il comune prevede un esecutivo monocratico (*borgomastro*) eletto direttamente dal popolo; al contempo, in tutti i *Länder* sono state approvate leggi che prevedono istituti di democrazia diretta per le amministrazioni comunali.

In via generale, i *Länder* hanno la titolarità della funzione amministrativa, salvo ipotesi specifiche in cui è competente il *Bund*.

Quanto al livello amministrativo comunale, la Costituzione tedesca assicura ai comuni e alle unioni di comuni la garanzia di amministrazione autonoma e l'ambito della cooperazione intercomunale è ricompreso nel novero dei diritti fondamentali degli enti territoriali, così come sono stati configurati da parte della giurisprudenza costituzionale regionale e federale. La presenza di una specifica garanzia costituzionale di amministrazione autonoma, in base alla quale gli enti comunali rappresentano e gestiscono determinati interessi anche nei confronti dello Stato, richiede che sia rispettato il principio (previsto attualmente dalle Costituzioni di tutti i *Länder*) per cui il trasferimento di una

funzione ai comuni sia accompagnato da una disciplina sui relativi costi aggiuntivi o dall'assunzione di questi ultimi da parte del *Länder* interessato.

Per quanto la cooperazione intercomunale⁹ sia stata diffusamente praticata dai municipi dei vari *Länder* già dalla fine della seconda guerra mondiale, l'interesse degli altri attori istituzionali verso tale attività si è accresciuto soprattutto tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta. In questo periodo, l'associazionismo comunale è stato infatti preso in considerazione come soluzione per accrescere la razionalità e l'efficienza dell'azione amministrativa, e come alternativa alla fusione di comuni, nell'ambito delle più generali riforme territoriali e amministrative in seguito alle quali più dell'80% dei comuni con meno di 10.000 abitanti è entrato a far parte di un progetto di cooperazione intercomunale con carattere stabile; il numero complessivo delle amministrazioni comunali è stato comunque ridotto di quasi due terzi¹⁰.

Nel corso degli anni Novanta, la riduzione dei costi per contenere i deficit crescenti dei bilanci comunali è divenuta il principale stimolo alla cooperazione. Parallelamente, si è andata manifestando, da parte dei comuni, l'esigenza di cooperare con i soggetti privati che, in seguito alle liberalizzazioni e alle privatizzazioni, avevano intrapreso un'attività negli ambiti prima riservati all'amministrazione comunale. Attualmente, la forte presenza dei piccoli comuni – specie nei *Länder* orientali – rende la cooperazione una scelta molto diffusa in Germania¹¹.

L'associazionismo intercomunale in Germania coinvolge spesso anche i comuni di grandezza media, le grandi città e i circondari (438 *Kreise*, suddivisione amministrativa intermedia): per esempio alle unioni città-periferia (*Stadt-Umland Verbände*), istituite con varie forme nelle aree ad elevato insediamento, sono attribuite prevalentemente funzioni di pianificazione e di promozione dell'economia; alle unioni di origine storica (*Höhere Kommunalverbände*) che ricoprono aree più estese dei *Kreise*, sono affidati compiti di promozione culturale, cura del paesaggio e assistenza sociale sovra-locale.

Quanto ai tipi di associazionismo intercomunale, il fenomeno in Germania si è sviluppato prevalentemente nell'ambito delle forme legali previste dall'ordinamento.

⁹ Il termine utilizzato dal legislatore tedesco non è associazionismo bensì cooperazione intercomunale: per il quadro completo della cooperazione intercomunale in Germania, vedi Di Martino, "La cooperazione tra Comuni in Germania", in *Amministrazione in cammino*, Rivista giuridica elettronica, 2012.

¹⁰ Di Martino, *op. cit.*

¹¹ *Ibidem.*





Comuni e unioni di comuni “possono assumere insieme funzioni” secondo le norme di legge, in contrapposizione al principio di libertà delle forme valido invece per gli accordi di diritto privato, ai quali, peraltro, anche ai comuni è consentito di ricorrere. Negli ultimi anni, tuttavia, a fronte di profili di rigidità degli strumenti legislativi si è registrato il crescente ricorso dei comuni al coordinamento informale e alle forme privatistiche, cioè al semplice contratto (comunque raro, dato che il suo specifico oggetto tende a rendere l'accordo un atto di diritto pubblico), all'associazione, alla fondazione, alla società per azioni o alla società a responsabilità limitata.

Spetta ai *Länder* la competenza in materia di ordinamento e “cooperazione” comunale, dunque la disciplina delle forme associative può presentare rilevanti differenze da un *Länder* all'altro. A livello generale, è possibile tuttavia individuare le principali figure della cooperazione intercomunale, anche se i loro nomi non sempre coincidono nei diversi *Länder*¹²:

- Convenzione di diritto pubblico o convenzione di scopo (*öffentlich-rechtliche/Zweckvereinbarung*): è una delle forme più diffuse di cooperazione; si tratta di un contratto di diritto pubblico “di coordinamento”, senza la contestuale istituzione di un nuovo soggetto giuridico e concluso orizzontalmente tra due comuni oppure verticalmente tra un comune e un altro ente locale (ad es. il *Kreis*); la convenzione riguarda il trasferimento di una o più funzioni specifiche e non ha organi propri dal momento che non nasce da un soggetto giuridico autonomo.
- Unione di scopo (*Zweckverband*): è una forma di cooperazione più risalente nel tempo che prevede la costituzione di un ente dotato di personalità giuridica autonoma (con organi propri¹³) e formato da comuni ed enti territoriali, oppure anche da altri enti pubblici, da enti privati o addirittura persone fisiche; in seguito alla creazione della unione, si realizza il trasferimento di competenze relative alla funzione interessata.
- Impresa comunale comune e azienda comunale comune: sono nuovi strumenti istituiti dai legislatori di alcuni *Länder*, a fronte della rigidità del modello normativo dell'unione, al fine di combinare i vantaggi pubblicistici della cooperazione con la snellezza delle forme del diritto privato.
- Conferenza intercomunale dei servizi (comunità di lavoro - *Arbeitsgemeinschaft*): non costituisce un ente dotato di personalità giuridica autonoma e

¹² Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*; Di Martino, *op. cit.*

¹³ L'assemblea dell'unione è composta da membri eletti dagli organi rappresentativi dei singoli comuni.

non comporta un trasferimento di competenza rilevante verso l'esterno per i terzi, ma soltanto una definizione dei rapporti interni tra le parti, prevalentemente con riguardo a funzioni di carattere consultivo e preparatorio.

L'ordinamento tedesco, coerentemente con la garanzia costituzionale dell'autonomia dei comuni, in linea generale favorisce la cooperazione intercomunale facoltativa e quindi anche la libera scelta tra la conclusione di una convenzione e l'istituzione di un'unione. Il potere di "cooperazione" rientra nel potere di organizzazione dell'amministrazione comunale.

Per quanto riguarda gli attori istituzionali, i *Länder* assumono un ruolo centrale nella conformazione degli strumenti della cooperazione intercomunale sia perché ad essi spetta la competenza legislativa in materia (nonché in alcuni settori specifici, come quello scolastico, in cui la cooperazione è prevista obbligatoriamente per legge), sia perché dispongono di una serie di strumenti per favorire la cooperazione intercomunale, di cui il più incisivo è la concessione di sussidi e altri aiuti finanziari.

Naturalmente centrale è la posizione dei comuni nella cooperazione facoltativa, spettando solo ad essi il diritto di iniziativa. I circondari (*Kreise*) vengono in rilievo sia come membri della cooperazione c.d. verticale, sia perché costituiscono l'autorità di controllo competente ad autorizzare l'unione e a istituire cooperazioni obbligatorie tra i comuni appartenenti al *Kreis*.

Le forme di cooperazione obbligatorie nell'ordinamento tedesco sono limitate alle funzioni obbligatorie o delegate dei comuni e sono attuabili solo in caso di urgente necessità (per incapacità del comune), e subordinatamente al mancato ricorso a forme volontarie. Viene infatti fissato un termine dall'autorità di controllo e qualora entro il termine i comuni non abbiano creato spontaneamente l'unione, essa viene istituita mediante un atto dell'autorità di controllo stessa¹⁴.

Con riguardo alla durata, la convenzione ha carattere temporaneo; per l'unione invece è disciplinato il recesso, in forme diverse, dalle leggi dei vari *Länder*: alcuni prevedono il recesso solo in presenza di una motivazione particolarmente "importante", altri lo subordinano a una decisione dell'autorità di controllo, altri ancora lo consentono solo mediante una revisione dello statuto a maggioranza qualificata. Un caso molto rilevante è, ad esempio, quello in cui il comune, che è per legge soggetto all'obbligo di una gestione oculata del proprio bilancio, rilevi che l'esercizio associato delle funzioni è più di-



¹⁴ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*



spendioso rispetto a quello effettuato singolarmente e ci sia una sproporzione evidente tra vantaggi e oneri per il comune, in presenza di un cambiamento delle condizioni che sia stato imprevedibile e non imputabile. Regole analoghe sono previste per l'esclusione dall'unione e per il suo scioglimento.

Con le riforme amministrative e territoriali citate, sono stati inoltre introdotti enti intercomunali che si pongono in una fascia intermedia tra le unioni (*Zweckverband*) e i circondari (*Kreise*) e che hanno lo scopo di accrescere la capacità di prestazione dei comuni più piccoli. A tali enti è affidato un insieme di compiti di varia natura (a differenza dell'unione a cui sono affidate una o più singole funzioni comunali), che sono diversi in base al *Länder* preso in considerazione, ma fanno parte della macro-categoria dei *Gesamtgemeinden* (comuni composti/complessi o comuni di comuni). I singoli tipi di *Gesamtgemeinden* sono: *Verbandsgemeinden* (unici a essere definiti enti territoriali), *Samtgemeinden*, *Ämter*, *Einheitsgemeinden* (comuni unitari), *Verwaltungsgemeinschaften*.

Questi ultimi (*Verwaltungsgemeinschaften*) possono essere di due tipi: ente autonomo-istituzionalizzato costituito da un comune "adempiente" con superiore capacità amministrativa e di prestazione e dall'insieme degli altri comuni, che può essere formato anche da comuni e altri enti associativi. Oppure può trattarsi di un ente senza personalità giuridica autonoma, quando la capacità amministrativa dei comuni partecipanti è distribuita equamente tra di essi. In alcuni *Länder*, è previsto soltanto l'ente autonomo-istituzionalizzato costituito da comuni limitrofi oppure costituito da un insieme di comuni ed enti associativi¹⁵.

In alcuni casi, la creazione dei "comuni composti/complessi" è facoltativa, tuttavia per incentivarla, alcuni *Länder* vietano la costituzione di un'unione tra comuni che appartengono alla stessa *Gesamtgemeinden*, stabilendo un primato di quest'ultima. Più spesso, invece è prevista l'istituzione obbligatoria – previa consultazione dei comuni interessati – con legge, regolamento del Ministero dell'interno o decreto dell'autorità di controllo.

Le possibilità di recesso dei comuni partecipanti e di scioglimento sono più ridotte (se non implicitamente escluse) rispetto alle unioni, visto che queste forme intercomunali sono costituite con un alto grado di stabilità, presupponendo motivi di interesse pubblico e un atto normativo istitutivo.

¹⁵ L'assemblea dei *Gesamtgemeinden*/comuni complessi è formata tendenzialmente dai borgomastri dei comuni partecipanti (e da altri membri eletti in proporzione agli abitanti); nel caso in cui i comuni complessi siano configurati come enti territoriali l'assemblea è eletta direttamente dalla popolazione.



Quanto alle forme giuridiche utilizzate dai comuni con più di 10.000 abitanti, risulta essere prevalente la convenzione (28%) rispetto all'unione e alla comunità di lavoro (entrambe intorno al 21%). Nella prassi, è stato inoltre riscontrato un nesso tra il trasferimento di determinate funzioni e la scelta di uno specifico tipo organizzativo: in particolare, i comuni ricorrono all'unione (e più raramente, alla società a responsabilità limitata) per i servizi pubblici (trasporti, approvvigionamento di acqua ed energia, raccolta e smaltimento dei rifiuti, scuole), mentre utilizzano la convenzione per l'esercizio di compiti burocratico-amministrativi. Unione e convenzione vengono utilizzate nella stessa misura nei settori della pianificazione edilizia e del suolo. Tra i settori più frequentemente coinvolti nella cooperazione intercomunale figurano il turismo, i servizi informatici e l'elaborazione dei dati, la promozione dell'economia e dell'occupazione, la revisione dei conti e la raccolta dei tributi. Si ricorre infine a enti di diritto privato per funzioni/servizi quali promozione dell'economia e dell'occupazione (57,7%), promozione del turismo e marketing regionale, smaltimento dei rifiuti e pulizia della città; nonché a contratti di diritto privato nel settore immobiliare (30,8%), servizi al personale (21,3%), musei (15,6%)¹⁶.

Per i piccoli comuni, la condivisione di una molteplicità di funzioni avviene spesso mediante i "comuni composti/complessi": dopo le riforme territoriali degli anni Sessanta e Settanta, come già detto, circa l'85% dei comuni con meno di 10.000 abitanti era inquadrato in enti di questo tipo. Dalle rilevazioni più recenti (*Eurostat 2016*) emerge che il 75% dei comuni tedeschi appartiene ad un comune composto/complesso nella forma della *Verwaltungsgemeinschaften* e il 60% di essi ad un comune composto/complesso in una delle altre forme. Al 2016, si contavano 1.267 *Verwaltungsgemeinschaften* in 10 *Länder* e raggruppavano 7.895 enti (71% del totale), con il 24% della popolazione e il 42% del territorio¹⁷. Estesi sono anche i compiti che possono essere attribuiti per legge ai comuni composti: dalle funzioni di pianificazione a quelle relative ai servizi pubblici (in particolare, istituzione e gestione dei diversi tipi di scuole e licei, costruzione e gestione di edifici per la cura per gli anziani, servizio idrico), mentre attività ulteriori possono essere conferite volontariamente dai partecipanti¹⁸.

¹⁶ Dati elaborati da Di Martino, *op. cit.*, su dati della *Deutscher Städtetag*, Associazione nazionale delle Città tedesche (<http://www.staedtetag.de/englisch/index.html>; <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/statistik/>).

¹⁷ Dati Eurostat 2016 in Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*

¹⁸ Di Martino, *op. cit.*



Cinque dei sedici *Länder* infine hanno adottato le unioni in modo estensivo, comprendendovi da due terzi (Brandeburgo) alla quasi totalità dei comuni (Schleswig-Holstein, Renania-Palatinato, Mecklenburgo-Pomerania Anteriore)¹⁹.

Una tendenziale uniformità di disciplina tra i vari *Länder* caratterizza anche i rapporti finanziari fra comuni e organismo associativo. Le unioni si finanziano prevalentemente mediante tasse, tariffe e corrispettivi di natura privatistica. Possono inoltre beneficiare di trasferimenti e sovvenzioni. In caso di deficit rispetto alle spese, esse possono raccogliere contributi di natura fiscale presso i singoli membri, il cui ammontare deve essere determinato nello statuto (o nel c.d. statuto di bilancio), a pena di invalidità, in base a criteri prestabiliti, che tengano conto delle specifiche utilità tratte da ciascun comune. Simili sono le entrate dei comuni composti/complessi (tasse, corrispettivi per le prestazioni effettuate e contributi di natura fiscale presso i singoli membri), con la peculiarità che una delle forme di comune composto (le *Verbandsgemeinden*) può effettuare trasferimenti a sostegno dei singoli comuni e – al pari di un'altra forma, quella delle *Samtgemeinden* – sono incluse nel meccanismo regionale di perequazione finanziaria. Nell'ambito delle convenzioni può, invece, essere prevista una rifusione dei costi da parte dei comuni partecipanti per il comune che ha assunto l'esercizio della funzione²⁰.

La disciplina intercomunale in Francia

Gli enti territoriali previsti dalla Costituzione francese sono: regioni (costituiscono la suddivisione amministrativa di I livello del Paese e ammontano a 18, di cui 13 metropolitane e 5 d'oltremare), i dipartimenti (sono la suddivisione territoriale di secondo livello, 96 metropolitani e 5 d'oltremare); infine i comuni²¹.

In Francia al 1° gennaio 2018 si contano 35.228 comuni con una popolazione media di circa 1.800 abitanti; circa il 94,2% di essi si colloca al di sotto dei 5.000 abitanti e raggruppa il 39% circa della popolazione francese²². Solo

¹⁹ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*

²⁰ Di Martino, *op. cit.*

²¹ Tubertini, "Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza francese", in *Nuove Tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forma di governo nell'esperienza comparata*, serie giuridica n.4, EUT Università degli Studi di Trieste, 2011.

²² Messina, *Le politiche di riordino territoriale*, cit.; Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*



l'1,2% dei comuni ha più di 20.000 abitanti; nei Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti risiede il 22% circa di cittadini francesi²³.

L'estrema frammentazione del territorio ha portato a tentare la strada delle fusioni di comuni negli anni Settanta, tuttavia senza grandi risultati. Di conseguenza, per garantire efficienza ed efficacia nella gestione di funzioni e servizi pubblici, la Francia ha decisamente puntato sul processo di valorizzazione della cooperazione intercomunale²⁴, mettendo in campo a partire dal 2010 normative volte alla costituzione anche obbligatoria di forme di aggregazione intercomunale.

Anche prima tuttavia, già dal 1999, le forme di cooperazione tra comuni per la gestione di servizi e funzioni sono state incentivate e sostenute fortemente, da un quadro normativo favorevole e dall'istituzione di forme di fiscalità *ad hoc*²⁵.

Soprattutto con l'accelerazione impressa al processo nel quinquennio 2010-2015, il percorso dei comuni francesi verso le forme associative intercomunali ha realizzato eccellenti risultati.

In questo periodo le forme di cooperazione intercomunale sono quadruplicate, passando dalle 466 forme associative intercomunali del 1993 che coinvolgevano il 14% dei comuni francesi (e il 28% della popolazione)²⁶, ai 2.062 enti pubblici di cooperazione intercomunale del 2016, con il coinvolgimento di 35.885 comuni, ossia il 99% circa degli enti comunali francesi, per un totale di 67 milioni di abitanti.

A partire dal 2010, oltre che continuare a sostenere la generalizzazione dell'intercomunalità, si ricomincia a sostenere la fusione tra comuni. Il risultato è che all'inizio del 2017, dopo solo un anno e mezzo di vigenza della nuova legge sulle c.d. *Communes nouvelles*, sono state oltre 500 le fusioni tra più di 1.700 comuni²⁷, che hanno portato la Francia per la prima volta sotto la soglia storica dei 37.000 comuni.

Nel novembre 2016 oltre il 99% dei comuni francesi faceva parte di una forma aggregativa intercomunale, con tutto il territorio francese ormai integralmente coperto da enti pubblici di cooperazione intercomunale. Al 1° gennaio 2018 sol-

²³ Vedi anche Formiconi, "Anci: cooperazione tra Comuni, Italia e Francia a confronto", in *Osservatorio EELL del Sole24ore*, 7 giugno 2016.

²⁴ De Donno, *op. cit.*

²⁵ Vedi Formiconi, *op. cit.*

²⁶ Bartolozzi "L'associazionismo comunale in Francia. Verso la ridefinizione della pianta locale", in *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, a cura di Wladimiro Gasparri, Giappichelli editore, 2017.

²⁷ I dati sono tratti da De Donno "La disciplina intercomunale in Francia", in *Paper Poleis – Unione dei Comuni della Bassa Romagna (Piazza-De Donno)*, 2017.



tanto 4 dei comuni francesi risultano “isolati”, cioè non ancora parte di un ente pubblico di cooperazione intercomunale, per un totale di 6.359 abitanti²⁸.

Attualmente, le forme di gestione associata intercomunale sono tutte riconducibili ai c.d. EPCI, *établissements publics de coopération intercommunale* o enti pubblici di cooperazione intercomunale, che rappresentano la chiave di volta della “decentralizzazione” nell’ordinamento francese²⁹. La soglia minima demografica è fissata dalla legge in 15.000 abitanti, salva la possibilità di derogarvi per adeguare, in presenza di talune circostanze, tale soglia demografica alle singole specificità locali.

Gli EPCI sono tutti enti pubblici “a fiscalità propria”, ossia il finanziamento del raggruppamento intercomunale è garantito dalla fiscalità diretta locale (sono quattro le imposte locali previste dall’ordinamento francese) integrata dalla c.d. “Fiscalità addizionale” oppure dalla c.d. *Taxe Professionnelle Unique* (TPU - imposta sulle attività produttive localizzate)³⁰.

Sono tre le tipologie di EPCI³¹ previste dall’ordinamento francese e tutte devono essere costituite rispettando il principio di continuità territoriale fra i comuni che ne fanno parte:

- a) La comunità urbana³²: a differenza della comunità di comuni, la sua istituzione è prevista direttamente e coattivamente dalla legge, senza limiti di durata e possibilità di recesso da parte dei comuni membri; è fissata una soglia demografica minima pari a 250.000 abitanti. Le competenze della comunità urbana afferiscono alle funzioni legate al governo e alla gestione del territorio intercomunale: urbanistica, politiche abitative, edilizia sco-

²⁸ I dati sono tratti da De Donno, *Per un disegno coerente dell’ “area vasta”*, cit.; Messina, *Le politiche di riordino territoriale*, cit.

²⁹ De Donno in “La disciplina intercomunale in Francia” in *Paper* citato: “Con la *loi du 13 août 2004* – si consentì, per la prima volta, alle Province (*Départements*) ed alle regioni di delegare, sulla base di apposita convenzione, proprie funzioni a favore degli EPCI, eventualmente anche su richiesta di questi ultimi. (...) Un meccanismo, quello della *procédure d’appel à compétence*, che verrà replicato anche con la *loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales* (c.d. Loi RCT) e poi definitivamente istituzionalizzato dalla *loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique et d’affirmation des métropoles*, con la possibilità, ora espressamente prevista, di trasferimento di alcune competenze statali anche agli stessi EPCI”.

³⁰ Nel quadro normativo complessivo, la Legge *Chevénement* del 12 luglio 1999 che ha introdotto strumenti fiscali per gli EPCI, trasformandoli in enti a fiscalità propria, ha dato un’enorme spinta alla costituzione di forme associative intercomunali: Formiconi, *op. cit.* Per approfondimenti sulla Legge *Chevenement*, vedi Tubertini, *op. cit.*

³¹ Vedi De Donno “La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane”, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2017, Osservatorio regionale Emilia-Romagna; Formiconi, *op. cit.*; Sergio, *Aggregazioni di Comuni come opportunità di innovazione*, <https://www.fondazioneifel.it/formazione-ifel>, settembre 2018.

³² *Loi du 31 décembre 1966*.

lastica, trasporti urbani e rete viaria, risorse idriche, parchi, prevenzione degli incendi e soccorso; oltre alle competenze in materia di politiche sociali, culturali, di sostegno scolastico, del turismo, di protezione e tutela dell'ambiente e in materia di energia. A queste funzioni possono aggiungersene delle ulteriori tramite convenzione (per es.: gestione di servizi pubblici locali, contratti pubblici).

- b) La comunità di comuni³³: è un ente pubblico di cooperazione intercomunale che raggruppa vari comuni associati in vista dell'elaborazione di un "progetto comune di pianificazione e di sviluppo territoriale", così da affiancare alla vocazione tipica delle forme associative intercomunali di gestione dei servizi pubblici, anche una forte propensione programmatica di sviluppo urbano e di gestione del territorio. Questo modello è più flessibile del precedente, in quanto per la sua costituzione non sono previste formalità specifiche e la soglia demografica minima è quella prevista in generale per tutti gli EPCI, ovvero 15.000 abitanti. Le funzioni amministrative attribuite sono quelle connesse con l'obbligo di adottare un progetto comune di sviluppo e gestione del territorio, con la relativa attuazione. Competenze obbligatorie sono previste in materia di sviluppo economico, commercio e sostegno delle attività commerciali di interesse intercomunale, promozione del turismo (e creazione di uffici per il turismo), pianificazione urbanistica, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche. È di natura volontaria la delega all'ente associativo della gestione di altre funzioni, diverse da quelle sopraelencate; si tratta delle competenze in materia di: protezione e valorizzazione dell'ambiente, gestione delle fonti energetiche, politiche abitative e sulla qualità della vita, infrastrutture viarie, sport, cultura e scuole, assistenza sociale.
- c) La comunità d'agglomerato³⁴: questa struttura associativa presenta grande flessibilità e prevede la predisposizione di un "progetto comune di agglomerazione e di sviluppo territoriale". È prevista per agglomerati urbani con almeno 50.000 abitanti; deve essere istituita attorno ad uno o più comuni con più di 15.000 abitanti, garantendo sempre la necessaria continuità territoriale, senza limiti di durata e possibilità di recesso da parte dei singoli comuni. La soglia dei 15.000 abitanti non si applica quando l'agglomerato comprende il capoluogo o il comune più importante del dipartimento di appartenenza e, in tal caso, la soglia demografica minima per la



³³ *Loi du 6 février 1992.*

³⁴ *Loi du 12 juillet 1999.*



costituzione della comunità scende a 30.000 abitanti. Le funzioni delegate sono quelle in materia di sviluppo economico (in particolare, sviluppo, sostegno e gestione delle attività industriali, commerciali, artigianali e del terziario), promozione del turismo (e creazione degli uffici per il turismo), pianificazione urbanistica, trasporti, porti e aeroporti, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, sicurezza urbana e politiche abitative; a queste devono aggiungersene almeno altre tre, da individuare tra protezione e tutela dell'ambiente, cultura, sport e politiche sociali. Ulteriori competenze possono essere delegate tramite convenzione.

Tutti gli EPCI, a prescindere dal diverso modello organizzativo, sono dotati di un consiglio (assemblea deliberante) e di alcuni organi esecutivi, *President* e *Bureau*. Le modalità per l'elezione dei delegati dei comuni nel consiglio dell'EPCI differiscono in base alla popolazione dei comuni membri. Nei comuni con più di 1.000 abitanti, i membri del consiglio dell'EPCI sono eletti contemporaneamente ai componenti dei consigli comunali, con il meccanismo del *flèche*, ossia una tecnica legislativa rigida di composizione della lista intercomunale, che deve essere formata secondo una esatta corrispondenza con la lista comunale, l'una e l'altra figurando nell'unica scheda elettorale a disposizione del cittadino. Nei comuni con meno di 1.000 abitanti, i componenti del consiglio dell'EPCI sono individuati dal consiglio comunale³⁵.

Quanto alla "fiscalità propria", nell'ambito degli EPCI si distinguono EPCI "a fiscalità addizionale" che ricevono un'addizionale sulle quattro imposte comunali previste dall'ordinamento francese ed EPCI "*à fiscalité professionnelle unique*", per i quali vi è la percezione diretta e su tutto il territorio della *Taxe professionnelle unique*, con esclusione dell'imposizione da parte dei comuni³⁶.

La "fiscalità addizionale" è il regime fiscale ordinario delle comunità di comuni, in base al quale il finanziamento dell'ente intercomunale è garantito dall'addizionale, a titolo di tassa, sul valore locativo, sulle imposte fondiari e sulla TPU; le relative aliquote fiscali sono votate dalla comunità e si sommano alla fiscalità diretta locale³⁷.

³⁵ Per approfondimenti su elezione e funzionamento degli organi dell'EPCI, vedi De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit. Per approfondimenti sugli organi di governo, vedi anche, Bartolozzi, *op. cit.*

³⁶ Sono state soppresse invece dalla *Loi Notre* del 7 agosto 2015 altre due forme di EPCI c.d. "*à contributions budgétaire*" (a fiscalità derivata); i *Syndicats de communes* e i *Syndicats mixte*: vedi De Donno, "La disciplina intercomunale in Francia" in *Paper* citato; si veda anche Bartolozzi, *op. cit.*

³⁷ De Donno "La disciplina intercomunale in Francia" in *Paper* citato.



La *Taxe professionnelle unique* è invece il regime fiscale ordinario delle comunità d'agglomerato e delle comunità urbane, che sono competenti in via esclusiva a fissare le aliquote e percepire i proventi dell'imposta. A differenza della fiscalità addizionale, la comunità subentra ai comuni che non definiscono più le aliquote dell'imposta, ma ricevono dalla comunità una quota compensativa che permette loro di mantenere l'equilibrio di bilancio³⁸.

Quando la TPU è associata alla fiscalità addizionale si parla anche di "fiscalità mista" e questo è il regime fiscale che permette anche a comunità d'agglomerato e comunità urbane di effettuare, oltre al prelievo diretto della TPU, un prelievo addizionale sul valore locativo e sulle imposte fondiari³⁹. Da segnalare che l'ordinamento francese prevede l'opportunità per gli EPCI di beneficiare dei fondi della "Dotazione globale di funzionamento" che è un fondo statale composto da una dotazione basata sulla popolazione e sulla superficie dell'EPCI e da un'altra che tiene conto del potenziale fiscale degli EPCI, in modo da garantire una perequazione tra enti con maggiori e minori risorse⁴⁰.

Infine, è un ente pubblico "a fiscalità propria" anche la "*Métropole di diritto comune*" che, a differenza del corrispondente modello italiano, ha natura di organismo di cooperazione intercomunale. È stata istituita da una legge del 2014 per razionalizzare le politiche pubbliche delle città e migliorarne la governance, con l'obiettivo di dotarle dei mezzi necessari ad affermarsi nella competizione europea, prevedendo un regime giuridico unitario per tutte le città francesi che si affianca alla disciplina speciale prevista per le 3 città metropolitane di Parigi, Lione e Aix-Marsiglia Provenza. Le *Métropoles* sono chiamate a raggruppare i comuni dell'*hinterland*, con obiettivi di valorizzazione delle potenzialità economiche dell'area vasta urbana, potenziamento della rete dei trasporti e delle università, potenziamento della ricerca e dell'innovazione, in un'ottica di sviluppo sostenibile del territorio. La legge ha previsto la conversione obbligatoria in *Métropole* degli EPCI che contassero più di 400.000 abitanti e fossero collocati in un' "*aire urbaine*"⁴¹ con più di 650.000 abitanti, nonché degli EPCI con più di 400.000 abitanti nel perimetro dei quali si trovasse

³⁸ De Donno "La disciplina intercomunale in Francia" in *Paper* citato.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Si veda Bartolozzi, *op. cit.*; Formiconi, *op. cit.*

⁴¹ De Donno "La disciplina intercomunale in Francia" in *Paper* citato: l'*aire urbaine* è un indice statistico-geografico individuato dall'INSEE, con il quale si designa l'insieme dei comuni che costituiscono, senza soluzione di continuità territoriale, un polo urbano con un bacino di almeno 10.000 lavoratori, e dei comuni rurali o unità urbane (corona periurbana) in cui almeno il 40% della popolazione residente lavora nel polo urbano o in uno dei comuni limitrofi.



un capoluogo di regione. Era invece facoltativa la trasformazione in *Métropole* per gli EPCI centri di una “*zone d’emploi*” con più di 400.000 abitanti e titolari di un certo numero di competenze strategiche e strutturali per i comuni dell’*hinterland*. Quanto alle competenze, è prevista una serie di funzioni amministrative che devono essere trasferite in via obbligatoria alla *Metropole* (in materia di sviluppo economico, sociale e culturale, pianificazione e sviluppo dello spazio metropolitano, politiche abitative, tutela dell’ambiente e qualità della vita, sicurezza urbana); a queste possono aggiungersi altre funzioni che, sulla base di apposita convenzione, possono essere facoltativamente trasferite alla *Metropole*, rispettivamente: dallo Stato (in materia di politiche abitative, sostegni alla casa per le persone svantaggiate e edilizia residenziale pubblica); dalla regione (in particolare, in materia di sviluppo economico e di costruzione, gestione e manutenzione degli edifici scolastici delle scuole secondarie di secondo grado); dai Dipartimenti (in materia di sviluppo economico, di assistenza agli anziani, nonché in materia di costruzione, gestione e manutenzione degli edifici scolastici delle scuole secondarie di primo grado)⁴².

Accanto a queste strutture a fiscalità propria, vi sono i consorzi. Tali forme flessibili di cooperazione intercomunale sono meccanismi di natura negoziale tra soggetti pubblici molto diffusi in Francia.

Il quadro complessivo sopra descritto è stato realizzato attraverso un percorso normativo avviato con legge del 2010, che approda nella modifica a gennaio 2015 del codice generale delle collettività territoriali⁴³, nella parte relativa agli EPCI, prevedendo la partecipazione di tutti i comuni francesi a forme di cooperazione intercomunale⁴⁴. L’obiettivo di ricondurre tutti i 37.000 co-

⁴² L’assetto istituzionale delle *Métropoles* a statuto comune diverge in parte rispetto al modello di governance previsto per gli EPCI. Esso si basa su un *Conseil de la métropole*, composto dai consiglieri metropolitani, eletti in ciascun comune secondo il meccanismo del *fléchage*; su una *Conférence métropolitaine*, con funzioni essenzialmente di coordinamento tra la *Métropole* e i comuni membri, presieduta di diritto dal Presidente del *Conseil* e composta da tutti i sindaci; e, infine, su un *Conseil de développement*, con funzioni consultive, nel quale siedono i principali attori economici, sociali e culturali dell’arena metropolitana e ai quali possono aggiungersi, a Strasburgo, anche i rappresentanti delle istituzioni europee (De Donno “La disciplina intercomunale in Francia” in *Paper citato*.)

⁴³ *Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République*, 7 agosto 2015.

⁴⁴ Le critiche contro queste procedure coattive di creazione e aggregazione degli EPCI, per violazione del principio costituzionale di *libre administration* (art. 72 Cost.) sono state respinte dal *Conseil Constitutionnel* che, in tre distinte occasioni, ha ritenuto del tutto compatibile la convivenza tra l’associazionismo obbligatorio, gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione della mappa comunale e le garanzie costituzionali riconosciute ai comuni. Per approfondimenti si vedano: De Donno “La disciplina intercomunale in Francia” in *Paper citato*; Tubertini, *op. cit.*; si veda anche Bartolozzi, *op. cit.*



muni francesi nell'ambito di una forma associativa intercomunale è stato concretamente conseguito, attraverso l'istituzionalizzazione di un procedimento di riordino e razionalizzazione delle intercomunalità volto all'istituzione coatta degli EPCI oppure volto alla modifica e alla fusione "forzate" di quelli esistenti.

In estrema sintesi, i procedimenti di soppressione, nuova creazione, fusione, trasformazione ed estensione del perimetro degli EPCI previsti dalla legge sono stati affidati ai prefetti, dotati di poteri autoritativi eccezionali, da esercitarsi in conformità alle valutazioni di coerenza territoriale e alle proposte di razionalizzazione della mappa intercomunale contenute nei c.d. *schémas de coopération intercomunale* (SDCI)⁴⁵. Restava comunque ferma la possibilità per i comuni di aggregarsi di propria iniziativa, costituendo volontariamente uno dei diversi modelli di cooperazione intercomunale previsti, ma in tal caso, occorre formulare un'apposita proposta da indirizzare al prefetto, che, d'altro canto, disponeva di ampi poteri discrezionali nell'apprezzamento della stessa⁴⁶.

Quanto all'elaborazione degli SDCI, un ruolo è stato comunque riconosciuto alla *Commission départementale de la coopération intercomunale* (CDCI), un organo composto da rappresentanti dei comuni, degli EPCI, dei dipartimenti e della regione, che poteva opporsi alle proposte prefettizie di riordino a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Tra il 2012, termine di adozione dei nuovi *schémas*, e il giugno 2013, termine ultimo per la conclusione dei relativi procedimenti, in Francia la quasi totalità dei comuni è entrata a far parte di un EPCI. Le riforme operate nel quinquennio 2010-2015 hanno anche riordinato le tipologie delle forme associative praticabili (sopprimendone alcune) e gli EPCI hanno subito un accrescimento dimensionale significativo, dando vita a enti di dimensioni che rasentano quelle di una media provincia italiana; per es., la *Communauté de communes de la Haute-Saintonge (Charente)* è composta da 131 comuni, 161 *Conseillers communautaires* e 67.200 abitanti⁴⁷. Questa è peraltro una peculiarità del sistema francese, connessa alla differenziazione dei modelli anche

⁴⁵ Per l'approfondimento di procedure e meccanismi legislativi previsti per l'istituzione obbligatoria degli EPCI, vedi De Donno, "La cooperazione intercomunale in Francia, cit. Vedi anche Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*; si veda anche Bartolozzi, *op. cit.*

⁴⁶ L'evoluzione normativa qui riportata è tratta da De Donno, "La disciplina intercomunale in Francia" in *Paper* citato. Vedi anche De Donno, *Per un disegno coerente dell'"area vasta"*, cit. Per un *excursus* sull'evoluzione della normativa in materia di associazionismo, si veda anche Bartolozzi, *op. cit.*

⁴⁷ Dati pubblicati in De Donno "La disciplina intercomunale in Francia" in *Paper* citato.



in ragione della dimensione dei comuni che ne fanno parte, consentendo di utilizzare l'apporto dei comuni e delle aree urbane più grandi, tanto più che negli ECPI in cui sono coinvolti comuni medio-grandi il vincolo associativo diviene più rigido⁴⁸. Contestualmente, come già detto, nel contesto del processo normativo descritto, si è anche ridotto il numero dei comuni, assistendo alla realizzazione di numerose fusioni⁴⁹.

Questa fase di riordino si è pressoché conclusa con la revisione degli SDCI nella primavera del 2016, raggiungendo l'obiettivo prefissato dell'integrale copertura del suolo francese tramite EPCI.

Al 1° gennaio 2016, prima che si riducesse ulteriormente il numero di comuni francesi a seguito di fusione, gli EPCI a fiscalità propria sono 2.062⁵⁰ e raggruppano 35.885 comuni, ossia il 97% degli enti, per un totale di 67 milioni di abitanti. Con l'eccezione di 27 comuni ancora "isolati", i comuni francesi sono associati a questa data in 1.842 comunità di comuni, 196 comunità d'agglomerato, 11 comunità urbane e 13 metropoli di diritto comune⁵¹. Le spese da essi sostenute sono pari a 42,4 miliardi, a fronte di 98,2 miliardi di spese di pertinenza dei comuni; le funzioni svolte sono di oltre 80 tipi, con una media di 23 per ogni organismo⁵².

Dai dati del Ministero Gestione del territorio, Ruralità e Collettività locali e del Ministero dell'Interno, al 1° gennaio 2017 le forme di aggregazione intercomunale "a fiscalità propria" (escluse le 3 città metropolitane a statuto speciale⁵³) esistenti sul territorio francese sono le seguenti:

- 14 *Metropole* (706 comuni, 15.548.104 di abitanti);
- 12 comunità urbane (567 comuni, 2.881.383 di abitanti);
- 213 comunità d'agglomerato (6.944 comuni, 24.148.342 di abitanti);
- 717 comunità di comuni "a fiscalità unica – TPU" (19.014 comuni, 17.938.531 di abitanti);

⁴⁸ Vedi anche De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit.

⁴⁹ Per le connessioni tra obbligatorietà degli EPCI e aumento delle fusioni da parte dei comuni di piccolissime dimensioni, vedi De Donno, *Per un disegno coerente dell' "area vasta"*, cit.

⁵⁰ Vedi nota 36.

⁵¹ Messina, *Le politiche di riordino territoriale*, cit.

⁵² Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*

⁵³ La città metropolitana di Parigi raggruppa 131 comuni per 7.200.000 di abitanti (fonte: <https://www.metropolegrandparis.fr/fr/>); la città metropolitana di Lione ne raggruppa 59 per un totale di 1.358.625 abitanti (fonte: <https://www.grandlyon.com/>); la città metropolitana di Aix-Marsiglia Provenza raggruppa 92 comuni per un totale di 1.850.000 abitanti (fonte: <https://www.ampmetropole.fr/>).

- 307 comunità di comuni “a fiscalità addizionale” (8.591 comuni, 5.354.954 di abitanti).

Il fenomeno della cooperazione intercomunale in Francia non è però concluso. Al 1° gennaio 2018, la Francia conta 35.228 comuni raggruppati in 1.263 EPCI (1.241 escludendo le *Metropole* di diritto comune che sono ad oggi 22⁵⁴): il 99,9% del territorio risulta essere coperto da EPCI e soltanto 4 sono i comuni “isolati”, per un totale di 6.359 abitanti⁵⁵.

Il confronto tra i dati del 2016-2017 e quelli del 2018 mette in evidenza sia l’impatto dei processi di fusione che della soppressione di due forme di EPCI⁵⁶.

Infine, da segnalare che molti strumenti sono stati messi in campo per governare le complessità amministrative e territoriali legate alle forme di cooperazione territoriale che, come già segnalato, possono peraltro coinvolgere nello stesso ente comuni di dimensioni piccole e medio-grandi. Tra questi: sedi di confronto permanente tra organi dell’ente e stakeholder del territorio⁵⁷; attori socio-economici; piattaforme comuni per l’erogazione dei servizi associati; decentramento di strutture e servizi, laddove necessario per garantire la coesione e la solidarietà tra i territori; ma soprattutto forte e costante coinvolgimento oltre al raccordo fra comuni e EPCI (attraverso il rafforzamento della componente comunale in seno alla governance istituzionale dell’ente associativo), rispetto alle scelte da compiere a livello centrale ovvero di EPCI, dal momento che quest’ultimo svolge un ruolo sussidiario ad esclusivo vantaggio dei comuni che ne fanno parte⁵⁸.

⁵⁴ Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tours: fonte <https://www.ampmetropole.fr/metropole-aix-marseille-provence-contexte>

⁵⁵ Messina, *Le politiche di riordino territoriale*, cit.; De Donno, *Per un disegno coerente dell’ “area vasta”*, cit.

⁵⁶ Vedi nota 36.

⁵⁷ Vedi, ad es., l’istituzione dei Consigli di Sviluppo negli EPCI con più di 20.000 abitanti, composti oltre che da alcuni rappresentanti dell’EPCI anche dagli esponenti delle forze economiche, sociali, culturali, educative, scientifiche e del mondo delle associazioni operanti sul territorio: De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit.

⁵⁸ Vedi l’analisi proposta da De Donno “La disciplina intercomunale in Francia” in *Paper* citato; vedi anche De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit.; si veda anche Bartolozzi, *op. cit.*



La cooperazione intercomunale in Spagna



98

La Spagna comprende 50 Province raggruppate in 17 comunità autonome: Andalusia, Aragona, Asturie (Principato delle), Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia-León, Catalogna, Estremadura, Galizia, La Rioja, Comunità autonoma di Madrid, Murcia, Navarra, Province Basche, Comunità Valenciana⁵⁹. Il livello della comunità autonoma è, di regola, molto più ampio delle città spagnole, con la significativa eccezione di Madrid: la capitale del Regno, infatti, costituisce da sola una comunità autonoma, non ulteriormente divisa in province ma solo in Comuni⁶⁰.

Le comunità autonome sono gli enti intermedi corrispondenti alle regioni italiane. Le altre articolazioni istituzionali del territorio spagnolo sono provincia, comune, isole e arcipelaghi⁶¹; godono dello *status* di enti locali i raggruppamenti di comuni istituiti dalle comunità autonome, ossia aree metropolitane e associazioni di comuni. L'attribuzione di competenze fra Stato centrale e comunità autonome avviene sulla base dei "principi di decentramento e di massima prossimità della gestione amministrativa ai cittadini" e a tal fine si distinguono due nuclei "competenziali" di base: i servizi comunali minimi la cui prestazione è obbligatoria e il c.d. "blocco di materie", nelle quali si garantisce la necessaria presenza dei comuni nella gestione. Questi ultimi svolgono non solo le funzioni assegnate dalla legge e dalla Costituzione, ma sono rafforzati da una "presunzione di competenza generale" che si declina prima a favore dei comuni e poi delle province: si tratta del principio costituzionale della c.d. "universalità della competenza o di competenza generale": per gli enti locali comporta che tutto ciò che non sia stato espressamente attribuito a comunità autonome, Stato, Unione europea sia di competenza degli enti locali⁶².

Come Francia e Italia, anche la Spagna, dove la frammentazione territoriale del livello di governo municipale assume caratteristiche molto accentuate, promuove e sostiene forme di cooperazione o aggregazione fra enti limitrofi, con lo scopo di razionalizzare e migliorare la qualità dell'erogazione di servizi pubblici locali: alla fine del 2016 in Spagna si contavano 8.125 comuni di cui

⁵⁹ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*

⁶⁰ Carrer, Rossi, *Le Città metropolitane in Europa*, giugno 2014, Fondazione IFEL.

⁶¹ Stacca, "L'associazionismo municipale in Spagna: tra salvaguardia e sacrificio dell'autonomia locale" in *L'associazionismo municipale*, cit.

⁶² Scarciglia "Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Spagna", in *L'associazionismo municipale*, cit.



l'86% con meno di 5.000 abitanti e il 60% con una popolazione inferiore a 1.000 abitanti; solo il 4% superava i 10.000 abitanti⁶³.

Le forme di associazionismo intercomunale hanno infatti registrato in Spagna un significativo sviluppo già a partire dagli anni Ottanta, ma hanno radici antiche: *Comarcas* e *Mancomunidades* risalgono addirittura al Medioevo⁶⁴. La disciplina attuale è stata tracciata da una legge del 1985, poi modificata nel 2003⁶⁵ con un rafforzamento della strategia per il sostegno dell'associazionismo fra comuni⁶⁶.

La competenza delle comunità autonome in materia di associazionismo comunale comporta una mancanza di uniformità delle forme associative; tuttavia, si possono individuare nell'ordinamento spagnolo due macro-gruppi di forme associative di diritto pubblico⁶⁷:

- le forme convenzionali, non strutturate in soggetti giuridici, che comprendono piani e programmi, nonché alcune forme locali, come le comunità di comuni catalane e i regimi di gestione condivisa valenzani;
- le forme strutturate in nuovi soggetti giuridici che sono: a) le Aree metropolitane; b) le *Comarcas* (previste da 6 comunità autonome e presenti in 4, con nomi diversi), di natura tendenzialmente obbligatoria; c) le *Mancomunidades* (consorzi di comuni) di natura volontaria; d) consorzi di natura volontaria ai quali possono partecipare anche enti di livello diverso (integrazione verticale) o soggetti privati⁶⁸.

⁶³ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.* Vedi i dati 2016 del Consiglio delle Municipalità e Regioni Europee www.ccre.org e di Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/home>

⁶⁴ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*; Stacca, *op. cit.*

⁶⁵ Legge 7/1985 e Legge 57/2003.

⁶⁶ Con la modifica della Legge 1983 si introduce peraltro un limite alla costituzione di nuovi comuni, consentita dalla norma soltanto in presenza di risorse adeguate per l'esercizio di funzioni e servizi comunali, garantendo che la qualità dei servizi precedentemente resi non si riduca: vedi Sergio, *op. cit.* Per l'*excursus* completo dell'evoluzione normativa in materia di associazionismo intercomunale, vedi Stacca, *op. cit.*

⁶⁷ La presente classificazione è proposta da Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*

⁶⁸ Sono solo menzionati ma non disciplinati dalla Legge quadro 7/1985, ma la facoltà per i comuni di costituirli è prevista da un regio decreto legislativo del 1986. I consorzi non sono dunque una forma associativa esclusiva dei Comuni. Le competenze riguardano i servizi di base come rifiuti, acqua, urbanistica, ambiente, servizi sociali; oppure l'attuazione di politiche di sviluppo e competitività del territorio, come formazione professionale, occupazione, cultura locale, turismo. I consorzi sono una forma assai flessibile, efficace gestionalmente, controllabile però più dai livelli sovraordinati che da quelli comunali e con possibilità di accesso a finanziamenti di fonte superiore. Altre forme di cooperazione intercomunale utilizzate, marginalmente, dai comuni spagnoli sono fondazioni e imprese intermunicipali, o infine associazioni di diritto privato. Vedi, Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*; Stacca, *op. cit.*



Le forme di aggregazione comunale che danno vita a nuovi enti con personalità giuridica hanno le seguenti caratteristiche:

- a) Le Aree metropolitane⁶⁹, secondo la legge quadro, sono “enti locali formati dai comuni di grandi agglomerazioni urbane tra i cui nuclei abitativi esistono legami economici e sociali che necessitano di pianificazione congiunta e coordinazione di determinati servizi ed opere”. Possono essere create, modificate o soppresse dalle comunità autonome, per legge, previo accordo, fra l’altro con lo Stato, i consigli provinciali e i consigli dei comuni interessati. Il diverso carattere e scopo rispetto a *Comarcas* e *Mancomunidades*, nonché i requisiti sostanziali, delle aree metropolitane hanno portato le comunità autonome a non istituire tale ente nel proprio territorio, con pochissime eccezioni, ovvero: la Catalogna (area metropolitana di Barcellona) e la Galizia (area metropolitana di Vigo) e l’ulteriore caso della Comunità di Valencia costituita da 2 enti metropolitani, uno per il servizio di trattamento rifiuti e un altro per i servizi idraulici. Come già detto, l’*hinterland* della città di Madrid appartiene, dal punto di vista del diritto pubblico, al territorio della comunità autonoma di Madrid.
- b) Le *Comarcas* (Comarche)⁷⁰ sono forme associative che possono avere un’origine storica o geografica “naturale”, ma possono anche essere espressione di un progetto giuridico-politico sub-provinciale o coincidere con un ambito socio-economico. Sono create con legge regionale dalla comunità (che ne delimita ambito territoriale, composizione e funzionamento, competenze e risorse economiche da assegnare), ma su iniziativa dei comuni. La *Comarca* è istituita fra comuni contigui anche a maggioranza qualificata degli stessi, ma non si può costituire se si oppongono i due quinti dei comuni (metà della popolazione) che ne costituiscono il perimetro. Le funzioni fondamentali delle *Comarcas* sono quelle connesse alle politiche pubbliche di sviluppo del territorio (territorio e urbanistica). In alcune comunità autonome, si aggiungono servizi connessi alla tutela della salute, tutela del consumo, energia, protezione civile, istruzione, turismo. Hanno un’organizzazione più rigida rispetto alle altre forme. Sono due i modelli di *Comarca* adottati nel tempo: distretto socio-geografico spontaneo oppure progetto giuridico-amministrativo realizzato con norma di legge in sostituzione di funzioni provinciali. La legge nazionale quadro sul regime locale⁷¹

⁶⁹ Per l’approfondimento del quadro normativo sulle aree metropolitane, si veda Carrer, Rossi, *op. cit.*

⁷⁰ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*; Sergio, *op. cit.*; Stacca, *op. cit.*

⁷¹ Legge 7/1985.



specifica, tuttavia, che la *Comarca* non si sostituisce mai al comune nella gestione del servizio, ma supporta i comuni nella gestione dei loro compiti. Lo statuto stabilisce durata, dotazioni economico-finanziarie, organizzazione e funzionamento. Gli organi non sono eletti direttamente ma con modalità tale da garantire la rappresentatività dei comuni che ne fanno parte. Mediamente è costituita da 19 comuni con una popolazione di circa 36.000 abitanti.

- c) Le *Mancomunidades* (consorzi di comuni)⁷² sono istituite per realizzare opere o gestire servizi in comune. È un'associazione comunale volontaria, avente personalità giuridica e governata dai comuni che la compongono, non necessariamente limitrofi come nel caso delle *Comarche*. Il processo di creazione è improntato al principio dell'unanimità; non è richiesta contiguità territoriale ed è sempre possibile fuoriuscirne. Possono fare parte del consorzio comuni di province diverse, ma sempre della stessa comunità autonoma. Le competenze sono le stesse dei comuni, ma le *Mancomunidades* non possono sostituirsi *in toto* ai comuni. Finanziariamente dipendono dagli enti partecipanti. Si tratta della forma preferita dai piccoli comuni, che peraltro possono aderire a più *Mancomunidades*. Le competenze riguardano rifiuti, acqua, urbanistica, illuminazione pubblica, pulizia delle strade, viabilità, formazione professionale, occupazione, cultura locale, ambiente, servizi sociali, promozione attività economiche e turistiche, protezione civile e sicurezza urbana. Funzioni e servizi sono trasferite alla *Mancomunidad* che le gestisce in nome e per conto dei comuni, trattandosi di competenze che i piccoli comuni svolgerebbero con difficoltà. Gli organi non sono eletti direttamente ma con modalità tali da garantire la rappresentatività dei comuni che ne fanno parte. Sono una forma assai flessibile, efficace gestionalmente, controllabile maggiormente dai livelli politici sovraordinati che da quelli comunali e con possibilità di accesso a finanziamenti di fonte superiore.

A fine 2016 ormai il 90% dei comuni spagnoli, per un totale di 7.294 comuni faceva parte di *Comarcas* o *Mancomunidades*, con una copertura dell'85% del territorio spagnolo e del 65% della popolazione⁷³. A fine 2018, si contano in Spagna 4 aree metropolitane⁷⁴: l'area metropolitana di Barcellona con 36

⁷² Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Carrer, Rossi, *op. cit.*



comuni⁷⁵; l'area metropolitana di Vigo con 14 comuni⁷⁶; 2 aree metropolitane "settoriali" della Comunità di Valencia, che aggregano complessivamente 45 comuni⁷⁷; 82 *Comarcas* presenti in 4 comunità autonome (33 in Aragona, 1 in Castiglia-León, 41 in Catalogna, 7 nel Paese Basco) con più di 1.700 comuni; 995 *Mancomunidades*, per un totale di quasi 7.000 comuni; 25 altri raggruppamenti riguardanti 1.007 comuni⁷⁸.

102

In nessuna comunità autonoma la percentuale di comuni aderenti a enti associativi risulta comunque inferiore al 60%. Le funzioni esercitate sono in media 4 per le aree metropolitane (con un massimo di 8), 9 per ogni *Comarca* (con un massimo di 21), 5 per ogni *Mancomunidad* (con un massimo di 31); gli altri raggruppamenti svolgono 1 o 2 funzioni⁷⁹.

⁷⁵ <http://www.amb.cat/s/es/web/area-metropolitana/municipis-metropolitans.html>, AM di Barcellona ha 3,2 milioni di abitanti.

⁷⁶ Per un totale di 541.000 abitanti.

⁷⁷ Quelle di Valencia riguardano i comuni della Comarca de l'Horta de Valencia (circa 200.000 abitanti). Sono state definite aree metropolitane "strumentali", in quanto enti metropolitani "settoriali" che si differenziano perciò dalle aree metropolitane di Barcellona e di Vigo: Mobilio, *Le città metropolitane: Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli editore, 2017.

⁷⁸ Stacca, *op. cit.*

⁷⁹ Manestra, Messina, Peta, *op. cit.*



PARTE TERZA

103

I cantieri dell'intercomunalità

I piani di lettura dell'intercomunalità

di Elio Flora*



105

Le esperienze condotte su 48 delle 72 aree coinvolte nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, di seguito descritte, compongono un quadro dal quale emergono sia i fattori positivi che hanno accompagnato la nascita della SNAI relativamente ai processi associativi comunali, sia le traiettorie ancora da compiere nel difficile percorso della cooperazione istituzionale per fornire maggiori servizi per le comunità locali nei territori e migliorarne le condizioni di vita.

I contributi che seguono, che trattano i dati quantitativi del fenomeno, gli attori dei processi associativi, le forme associative, le funzioni e i servizi scelti dalle aree ed infine la genesi di una strategia associativa, corrispondono idealmente ai diversi piani di lettura di un unico fenomeno analizzato dal gruppo di lavoro: l'associazionismo comunale *praticato sul campo*.

Praticare sul campo ha significato confrontarsi con i vincoli e le opportunità regolamentari nazionali e regionali, con le differenti opzioni strategiche dei territori, con la diversa tradizione all'associazionismo, con la diversa consistenza quali-quantitativa delle risorse e, non ultimo, con la diversa contiguità geografica tra i comuni, in luoghi più o meno accessibili.

Un dato unificante emerge tuttavia dalla lettura: non esiste una *one best way* per la cooperazione interistituzionale così come per la progettazione e la gestione dell'associazionismo comunale. Esistono, invece, delle linee di coerenza (e di praticabilità) tra il *movente* dell'associazionismo (rappresentato dall'obiettivo) e la sua dimensione temporale di realizzabilità.

Le motivazioni che hanno portato all'associazionismo (senza voler attribuire ad esse alcuna scala di valori) e che possono essere legate a fattori contingenti di riduzione/efficienza delle spese, ad una prospettiva di riorganizzazione dei servizi e del personale o a un riposizionamento strategico del terri-

* Esperto di strategia e processi di sviluppo organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, For-
mez PA.



torio devono avere, per risultare coerenti, ottiche di realizzazione diverse. Pertanto possono coesistere allo stesso tempo, nelle singole aree, più logiche che, tuttavia, devono trovare i momenti organizzativo-istituzionali adeguati al caso di specie.

Nel merito delle esperienze finora realizzate va rilevato che, grazie alla SNAI, si è assistito ad una rivitalizzazione dei processi associativi (in termini di sviluppo di soluzioni presenti o di rilancio di formule già attive ma non pienamente operative) e che nel 40% dei casi sono stati realizzati accordi per l'attuazione politico-istituzionale e/o operativo-gestionale della strategia.

Sul fronte degli attori, l'individuazione dei sindaci capifila ha rappresentato un elemento di coerenza organizzativa della SNAI grazie alla delega di poteri ad un soggetto per costruire insieme agli altri sindaci un sistema unico di coordinamento. Un ulteriore elemento caratteristico è l'aver fatto incontrare attori che, pur rappresentando interessi della medesima area, non avevano avuto l'occasione di affrontarne assieme le problematiche. L'apprendimento (organizzativo) dei vertici istituzionali non si è ancora tuttavia dispiegato all'interno delle strutture amministrative degli enti e questa rappresenta un'area critica della SNAI che dovrà essere affrontata.

Altro piano di lettura delle esperienze realizzate è rappresentato dalle tipologie di forme associative. Pur partendo da regolamentazioni regionali differenti, si perviene a una tipologia di modelli associativi che, tuttavia, solo grazie alla *conoscenza* locale diventa soluzione istituzionale specifica e adatta al territorio. Anche se, sinteticamente, si può attribuire alla forma "unione di comuni" il carattere della stabilità organizzativa dell'associazionismo e alla "convenzione" quello della sperimentazione (in quanto maggiormente flessibile), l'elemento che caratterizza questo elemento è la "dimensione di laboratorio permanente di sperimentazione" organizzativa e istituzionale nel quale si muovono le amministrazioni.

Per quanto riguarda le soluzioni di associazione di funzioni e servizi individuate dalle aree, gli elementi di contesto condizionanti la scelta (anche relativamente al modello associativo) sono state le situazioni associative e le esperienze di sviluppo preesistenti oltreché le caratteristiche proprie dell'area in termini di dimensione e di morfologia. Spesso la scelta ha privilegiato la semplicità e la praticabilità della soluzione associativa rimandando ad un momento più maturo soluzioni più impegnative; in molte aree – come detto in precedenza – è maturata l'esigenza, a fronte della complessità della gestione di un percorso di sviluppo che interessa trasversalmente l'intera organizzazione amministrativa, di dotarsi di strutture di coordinamento a livello istituzio-

nale (la conferenza dei sindaci) e a livello operativo (l'ufficio per la gestione della strategia).

L'ultimo piano di lettura delle esperienze è legato al perseguimento degli obiettivi strategici delle aree attraverso la scelta inerente il sistema intercomunale permanente: ovvero l'emersione di una strategia associativa nelle aree. Ciò induce alcune riflessioni per le aree medesime: come dare continuità e consolidare gli assetti organizzativi delle gestioni associate, come conciliare le esigenze di nuovi e migliori servizi con la governance e la strategia dell'area. Una risposta possibile è che, trattandosi di un processo di lungo termine, occorre investire sulle competenze del personale che sono una delle risorse maggiormente critiche per le amministrazioni che vogliono accettare le sfide poste dalle innovazioni sociali e tecnologiche.



Le aree analizzate: i caratteri demografici e territoriali, le soluzioni associative adottate

di Alberto Corbello*
e Antonello Picucci



L'unità di analisi alla base del presente lavoro è rappresentata dalle 48 delle 72 aree interne attivate nell'ambito della SNAI che a giugno 2019 hanno definito o assolto il pre-requisito associativo previsto¹. Nel volume, l'analisi di queste aree viene condotta su un piano multi-dimensionale capace al contempo di cogliere la complessità dei processi associativi realizzati ed evidenziarne i caratteri comuni ricorrenti.

Dato questo obiettivo, pare utile innanzitutto analizzare sul piano demografico e territoriale le 48 aree osservate. Questo tipo di analisi da un lato contribuisce ad inquadrare il contesto, dall'altro evidenzia alcuni caratteri propri di queste aree che, come vedremo, influenzano le scelte e i percorsi associativi adottati. Saranno poi analizzate le forme associative adottate dalle aree interne in ambito SNAI e le funzioni e servizi oggetto di gestione associata.

I caratteri demografici e territoriali

Le 48 aree interne si distribuiscono su tutte le regioni italiane², come rappresentato nella cartografia (Figura 1) e riportato in Tabella 1.

* Esperto in processi di sviluppo organizzativo, capacità istituzionale e comunicazione pubblica, Formez PA.

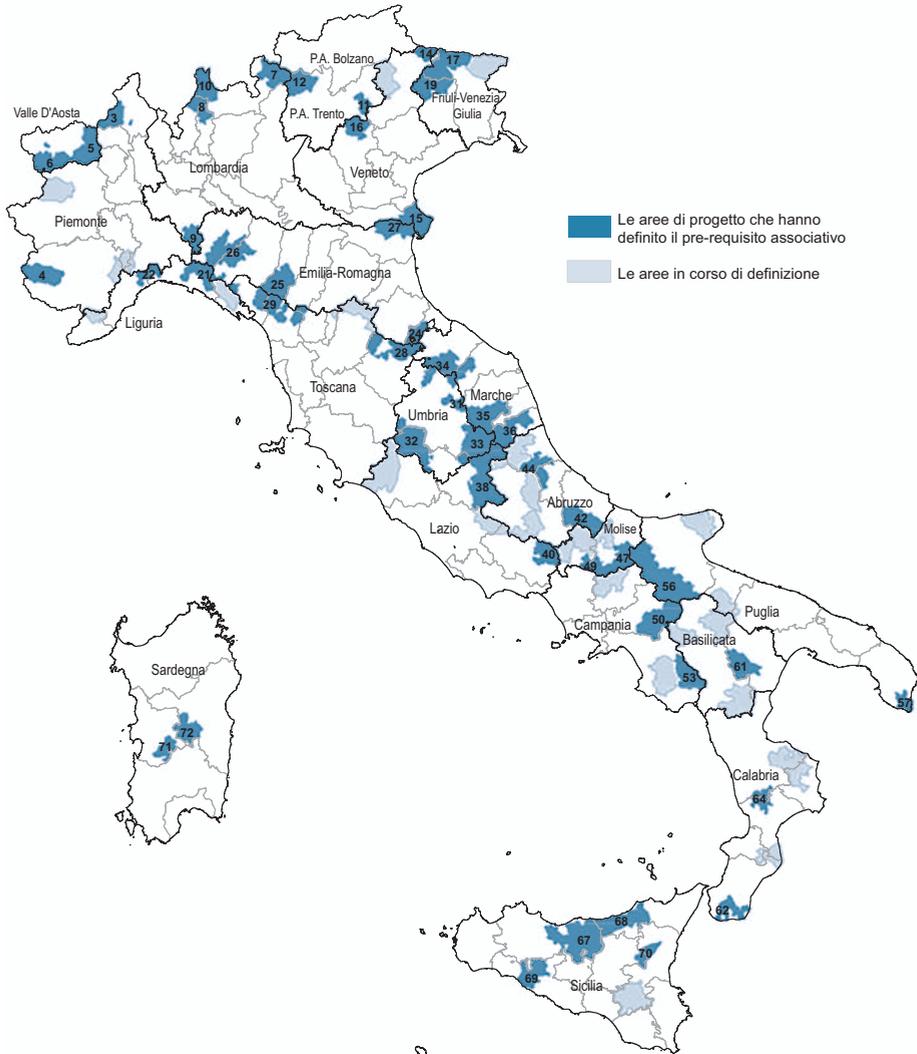
¹ Si è già ricordato che le *Linee guida* fissano il termine ultimo per l'assolvimento del requisito associativo dopo la definizione della strategia d'area ma prima della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro. Quindi i comuni devono provvedere alla sottoscrizione di tutti gli atti necessari prima della firma dell'Accordo. Ciò al fine di agevolare il più possibile le amministrazioni coinvolte, in considerazione del fatto che il percorso di definizione e costruzione del sistema intercomunale costituisce un processo complesso, che richiede tempi, non brevi, di condivisione tra le istituzioni coinvolte e di approvazione degli atti conseguenti.

² Relativamente al Trentino Alto Adige, le aree attivate in ambito SNAI appartengono solo alla Provincia autonoma di Trento; non sono presenti, quindi, aree per la Provincia autonoma di Bolzano. Pertanto nelle tabelle e nei grafici del presente capitolo sarà esplicitato il riferimento alla Provincia autonoma di Trento.

Figura 1
Le 48 aree interne analizzate



110



Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat (2019)

Tabella 1
Distribuzione delle 48 aree interne per regione/provincia autonoma (P.A.)

Regione/P.A.	N. Aree interne	Aree interne (*)
Abruzzo	2	Basso Sangro Trigno (42), Valfino-Vestina (44)
Basilicata	1	Montagna Materana (61)
Calabria	2	Grecanica (62), Reventino Savuto (64)
Campania	2	Alta Irpinia (50), Vallo di Diano (53)
Emilia-Romagna	4	Alta Valmarecchia (24), Appennino Emiliano (25), Appennino Piacentino Parmense (26), Basso Ferrarese (27)
Friuli Venezia Giulia	2	Alta Carnia (17), Dolomiti Friulane (19)
Lazio	2	Monti Reatini (38), Valle del Comino (40)
Liguria	2	Antola-Tigullio (21), Beigua SOL (22)
Lombardia	4	Alta Valtellina (7), Alto Lago di Como e Valli del Lario (8), Appennino Lombardo-Alto Oltrepò Pavese (9), Valchiavenna (10)
Marche	3	Appennino Basso Pesarese e Anconetano (34), Alto Maceratese (35), Piceno (36)
Molise	2	Fortore (47), Matese (49)
P.A. di Trento	2	Tesino (11), Val di Sole (12)
Piemonte	2	Val d'Ossola (3), Valli Maira e Grana (4)
Puglia	2	Monti Dauni (56), Sud Salento (57)
Sardegna	2	Alta Marmilla (71), Gennargentu Mandrolisai (72)
Sicilia	4	Madonie (67), Nebrodi (68), Terre Sicane (69), Valle del Simeto (70)
Toscana	2	Casentino-Valtiberina (28), Garfagnana-Lunigiana (29)
Umbria	3	Nord Est Umbria (31), Sud Ovest Orvietano (32), Val Nerina (33)
Valle D'Aosta	2	Bassa Valle (5), Grand Paradis (6)
Veneto	3	Comelico (14), Contratto di Foce-Delta del Po (15), Spettabile Reggenza (16)

* Il numero in parentesi individua l'area di progetto nella Figura 1 e corrisponde alla Scheda riportata negli Allegati

Le regioni con il maggior numero di aree che hanno definito o assolto il requisito sono l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la Sicilia, con 4 aree, mentre la Basilicata ha una sola area che ha concluso il percorso associativo. In particolare, per 7 regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta) le aree analizzate esauriscono tutte le aree interne in esse attivate nell'ambito della SNAI.



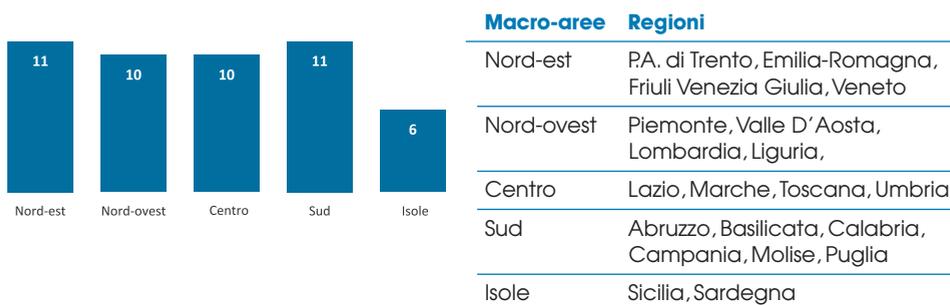


Come è possibile osservare nel Grafico 1, ad eccezione delle aree interne isolane, le 48 aree osservate si distribuiscono in maniera abbastanza omogenea sulla base delle macro-aree geografiche del Paese.

Grafico 1

112

Distribuzione delle 48 aree interne per macro-aree geografiche



Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale (2019)

Undici aree hanno carattere interprovinciale, ossia la loro estensione territoriale ricade su due province (3 solo nel caso della Garfagnana-Lunigiana). Altro tratto è che 6 di queste aree hanno porzioni di territorio ricomprese nei confini amministrativi delle città metropolitane, introducendo un nuovo fattore di attenzione data la specificità ordinamentale delle città metropolitane in Italia introdotta dalla Legge n. 56 del 2014.

Comuni e popolazione delle aree interne

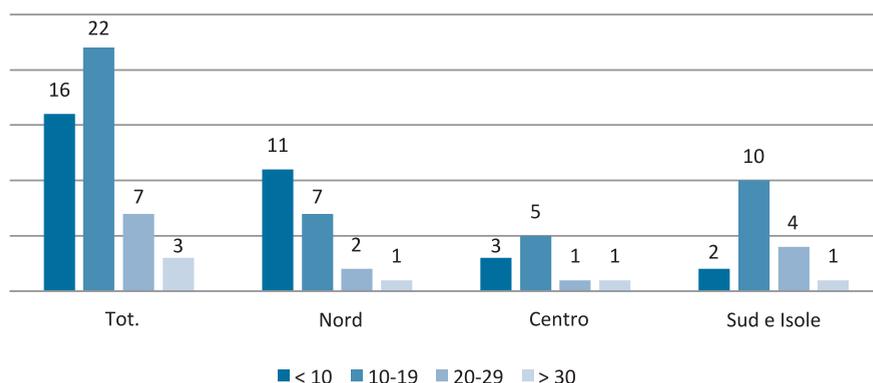
Le 48 aree interne comprendono 680 comuni – mediamente 14 comuni per area – che rappresentano il 16,7% del totale dei comuni indicati nella classificazione nazionale come aree interne³ e l'8,6% dei comuni dell'intero Paese. Nel Grafico 2 emerge come un terzo delle aree interne sia costituito da meno di 10 comuni (16 aree) e quasi la metà (22 aree) da un numero compreso tra 10 e 19 comuni. Nello specifico, le due aree con il minor numero di comuni

³ Rientrano nella macro-classe "aree interne" i comuni del territorio nazionale classificati come "intermedi", "periferici" e "ultraperiferici" (cfr. *Nota metodologica per la definizione delle Aree Interne* sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale http://old20180.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa_sono/index.html). A giugno 2019, dei 7.914 comuni italiani 4.065 rientrano nella macro-classe "aree interne" (Istat, 2019).

sono Tesino e Val Simeto composte da soli 3 comuni, mentre le tre aree che comprendono un numero maggiore di comuni sono Basso Sangro e Trigno (33 comuni), Alto Lago di Como e Valli del Lario (32 comuni) e Monti Reatini (31 comuni).



Grafico 2
Numero dei comuni nelle 48 aree interne



Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale (2019)

Osservando la numerosità comunale rispetto alle tre macro-aree geografiche del Paese, emerge come oltre due terzi delle aree composte da meno di 10 comuni si concentri nel Nord; su questo naturalmente potrebbero incidere le specificità orografiche di questa macro-area (come la presenza della catena montuosa alpina) che impattano sulla concentrazione e contiguità dei comuni in alcune aree. Di contro è al Sud e nelle Isole che si concentra la metà delle aree interne con maggiore numerosità di comuni (5 aree presentano un numero di comuni maggiore o uguale a 20).

È rilevante per lo studio dei percorsi di associazionismo intercomunale il fatto che due terzi delle aree interne si compongono di un numero di comuni superiore a 10. In base al dato che vede le unioni dei comuni in Italia mediamente composte da 6 comuni, si rende evidente come la sfida associativa prevista per le aree interne nell'ambito della SNAI sia già molto ambiziosa, tenuto conto che una larga parte di aree interne è composta da oltre 10 comuni.

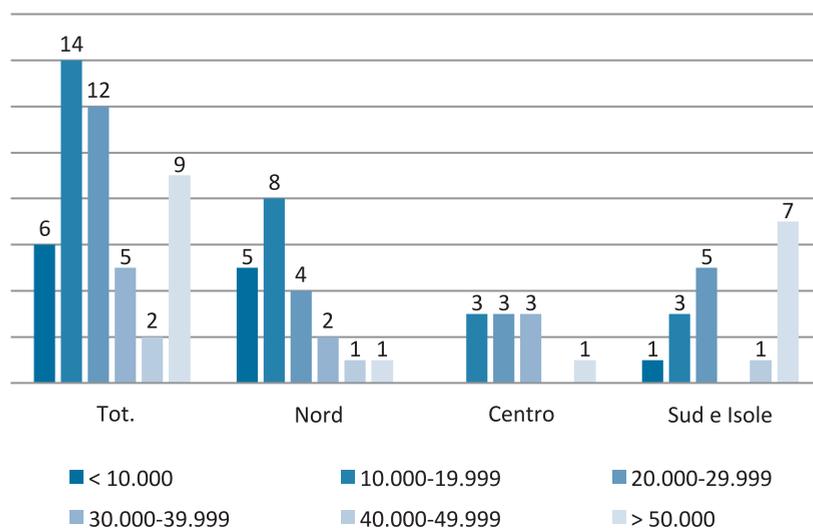
Altro aspetto rilevante nell'analisi di contesto delle 48 aree interne è rintracciabile nel dato relativo alla popolazione: la presenza di 1.358.026 abitanti – mediamente 28.292 abitanti per area – rappresenta il 10,3% della popolazione



114

totale di tutti i comuni classificati sul piano nazionale come aree interne e il 2,2% della popolazione del Paese⁴. Nel Grafico 3 è possibile osservare come in due terzi delle aree interne (32 aree) si concentri una popolazione complessiva inferiore a 30.000 abitanti. In particolare, le fasce di popolazione maggiormente rappresentate nelle 48 aree interne sono quelle con un numero di abitanti compreso tra 10.000 e 19.999 (in 14 aree) e tra 20.000 e 29.999 (in 12 aree). Nonostante rappresentino circa un quinto del totale delle aree, pare comunque rilevante evidenziare che vi sono 9 aree con una popolazione complessiva superiore ai 50.000 abitanti, condizione che nel panorama italiano appartiene ai comuni di medio-grandi dimensioni. Nello specifico, le due aree con il minor numero di abitanti sono Tesino (2.211 ab.) e Grand Paradis (2.288 ab.), mentre sono 6 quelle che concentrano la maggiore popolazione, superiore ai 60.000 abitanti, ossia Sud Salento (67.112 ab.), Valle del Simeto (64.954 ab.), Madonie (62.516 ab.), Alta Irpinia (61.222 ab.), Nebrodi (60.494 ab.), Sud Ovest Orvietano (60.470 ab.).

Grafico 3
Popolazione nelle 48 aree interne



Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

⁴ La popolazione totale dei 4.065 comuni italiani classificati come “aree interne” è pari 13.148.715 abitanti (Istat, 2018).



Analizzando la distribuzione delle fasce demografiche nelle tre macro-aree geografiche, emerge come la quasi totalità delle aree interne con una popolazione complessiva superiore a 50.000 abitanti si concentri nel Sud e nelle Isole del Paese (7 aree), mentre nel Nord insistono le aree interne meno popolose.

Riprendendo ancora i caratteri delle unioni di comuni presenti in Italia come base di riferimento per la riflessione sui processi associativi, è possibile osservare che la popolazione mediamente ricompresa nelle unioni di comuni è di 22.271 abitanti⁵, dato che, in una prospettiva associativa, potenzialmente interesserebbe circa due terzi delle aree interne osservate (con popolazione inferiore a 30.000 abitanti). Nelle restanti aree che insistono nelle fasce demografiche più popolose, invece, la maggior concentrazione di popolazione potrebbe condizionare – in termini critici o di opportunità – il percorso di associazionismo intercomunale con particolare riferimento a quelle scelte relative alla gestione associata di funzioni e servizi di comunità.

Riclassificando le aree interne sull'asse piccole/grandi dimensioni in base ai parametri numerosità dei comuni e della popolazione⁶, come si può osservare nel Grafico 4, nonostante la consistenza delle aree “medio-piccole”, il dato che pare più rilevante riguarda la numerosità delle due categorie più elevate (27 aree “medio-grandi” e “grandi”).

⁵ Ns. elaborazione su dati Comunivero (Ancitel), a giugno 2019 (<http://www.comunivero.it>).

⁶ La riclassificazione delle aree sulle due dimensioni (numerosità dei comuni e della popolazione) è stata operata attraverso i seguenti incroci:

Aree di piccole dimensioni:

- n. comuni inferiore a 10 e una popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

Aree di medio-piccole dimensioni:

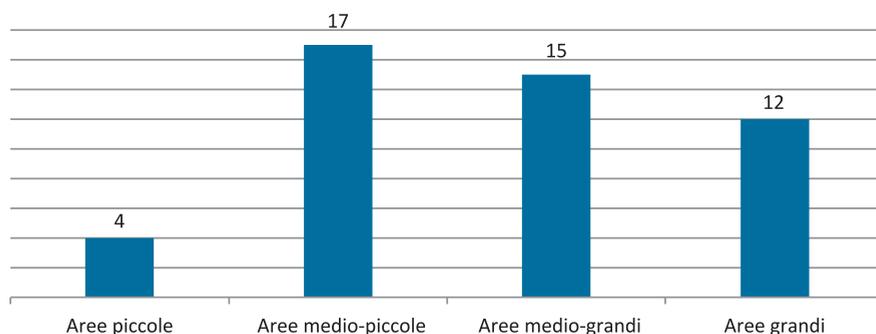
- n. comuni inferiore a 10 e una popolazione compresa tra 10.000 e 29.999 abitanti;
- n. comuni compreso tra 10 e 19 e una popolazione entro i 19.999 abitanti.

Aree di medio-grandi dimensioni:

- n. comuni compreso tra 10 e 19 e una popolazione compresa tra 20.000 e 49.999 abitanti;
- n. comuni compreso tra 20 e 29 e una popolazione compresa tra 10.000 e 49.999 abitanti;
- n. comuni inferiore a 10 e una popolazione compresa tra 30.000 e 49.999 abitanti.

Aree di grandi dimensioni:

- n. comuni maggiore di 30 e una popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- popolazione superiore a 50.000 abitanti a prescindere dal numero di comuni.

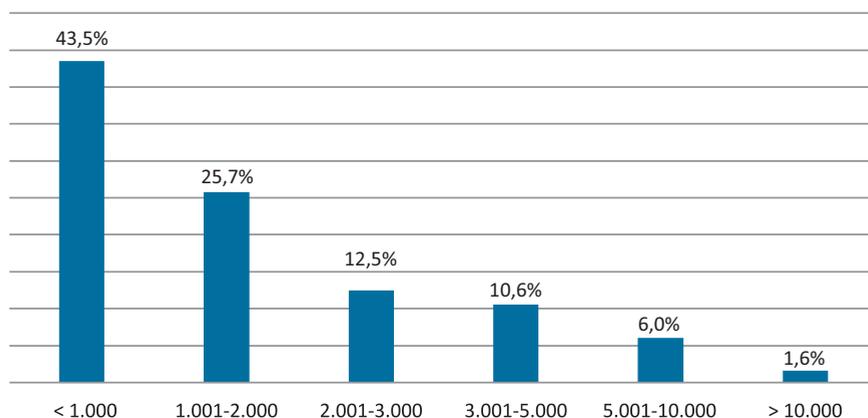
Grafico 4**Distribuzione delle aree interne per dimensione (n. comuni e popolazione)**

Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale (2019)

Pur ammettendo che tale dato in sé non permette di trarre delle inferenze sui percorsi associativi di area, condizionati da molte altre variabili, le importanti dimensioni della maggior parte delle aree interne evidenzia comunque un obiettivo ambizioso da parte della SNAI. Il raggiungimento del pre-requisito associativo ha infatti coinvolto territori che almeno per numero di comuni e concentrazione della popolazione si collocano sopra la media delle esperienze associative presenti nel nostro Paese.

Un ulteriore dato che pare rilevante è quello relativo alla presenza nell'area interna di "centri" intesi come comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti. Considerando che, mediamente, i comuni delle aree interne osservate hanno una popolazione di circa 2.000 abitanti, e che l'81,8% dei comuni ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (cfr. Grafico 5), la presenza di un "centro" introduce un nuovo carattere di differenziazione tra le aree interne.

Sono 9 le aree interne che nel proprio territorio ricomprendono un comune superiore a 10.000 abitanti e di queste nel Basso Ferrarese e Val Simeto ne sono presenti 2. I "centri" possono essere considerati dei nodi di influenza rispetto agli altri comuni di piccole dimensioni, con possibilità di impatto su un'eventuale visione policentrica di area. Si tratta probabilmente di un elemento che può avere una rilevanza nello sviluppo dei processi associativi in quanto i centri, in virtù della propria forza dimensionale rispetto agli altri comuni minori, possono agire in funzione conservativa del proprio *status* oppure da facilitatori nella strutturazione delle interconnessioni tra comuni, mettendo a disposizione anche un know how amministrativo utile alla prospettiva associativa perseguita dalla SNAI.

Grafico 5**Distribuzione dei comuni delle 48 aree interne per numero di abitanti**

Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale

I caratteri territoriali: superficie, altitudine e rugosità, sismicità

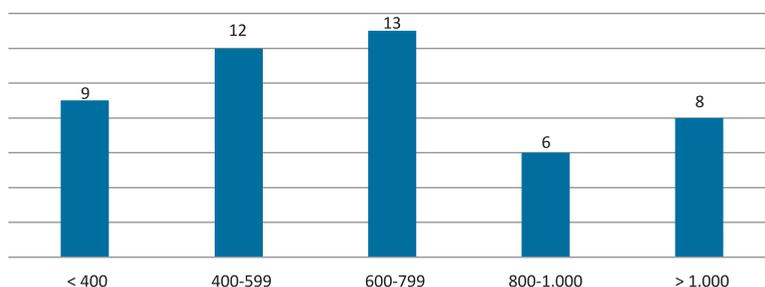
Altri caratteri che sembrano rilevanti nell'inquadramento delle 48 aree in relazione alle esperienze associative intercomunali sono rintracciabili nella conformazione del territorio delle aree interne, assumendo che la morfologia del territorio è uno degli aspetti cardine di qualsiasi percorso istituzionale e associativo.

Per quanto riguarda la superficie delle 48 aree interne osservate, queste hanno un'estensione territoriale media di 711,4 km². Le aree con l'estensione minore (inferiore a 300 km²) sono Tesino (212,4 km²), Sud Salento (246,4 km²) e Comelico (281,0 km²), mentre quelle con un'estensione maggiore (superiore a 1.500 km²) sono Monti Dauni (1.946,8 km²), Madonie (1.728,2 km²) e Monti Reatini (1.622,9 km²). Come è possibile osservare nel Grafico 6, più della metà delle aree interne (25 aree) ha un'estensione territoriale compresa tra 400 e 799 km², 14 si spingono oltre gli 800 km², mentre solo 9 hanno un'estensione inferiore a 400 km².





Grafico 6
Distribuzione delle 48 aree interne per superficie territoriale



Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat (2019)

Un elemento utile a comprendere meglio i termini di estensione territoriale si ha nella comparazione con l'estensione delle unioni di comuni nel nostro Paese. In Italia, mediamente, le unioni di comuni coprono 215,1 km² di superficie territoriale⁷, un dato molto al di sotto della media osservata per le 48 aree interne anche considerando la distribuzione delle fasce di superficie. Ragionando in termini di processi associativi, pur trattandosi di aree fortemente spopolate, l'estensione territoriale è comunque un carattere che in qualche modo impatta sulle direttrici di tali processi; semplificando, basti pensare alle scelte in merito alla gestione associata delle funzioni strettamente legate al territorio o che in qualche modo sottendono necessità di mobilità e presidio interni al territorio.

Un altro carattere territoriale interessante è quello relativo all'altitudine. Nelle 48 aree interne osservate l'altitudine media è di 611 metri s.l.m., ben più elevata rispetto a quella nazionale che è di circa 337 metri s.l.m. Nello specifico, le due aree con l'altitudine media più bassa sono quelle coincidenti con la foce del fiume Po (Contratto di Foce-Delta del Po con 1 metro s.l.m. e Basso Ferrarese con 2 metri s.l.m.) mentre quelle che registrano l'altitudine media più alta (superiore ai 1.000 metri s.l.m.) sono Grand Paradis (1.482 metri s.l.m.), Alta Valtellina (1.199 metri s.l.m.) e Comelico (1.136 metri s.l.m.). La media elevata dell'altitudine delle aree interne osservate è evidente anche analizzando la distribuzione delle stesse per zona altimetrica⁸ (montagna, collina, pianura; cfr. Grafico 7)⁹.

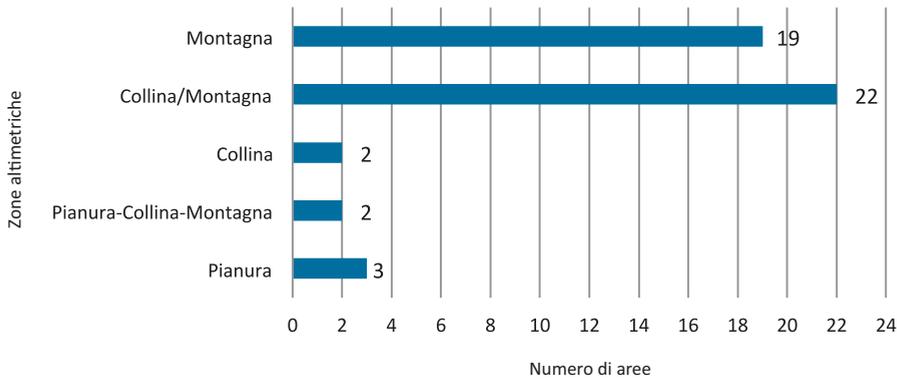
⁷ Ns. elaborazione su dati Comuniverso (Ancitel), 2019 (<http://www.comuniverso.it>).

⁸ Ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici (Geoglossario Istat, 2019).

⁹ Montagna e collina ricomprendono rispettivamente, anche le zone altimetriche di montagna interna e collina interna, e di montagna litoranea e collina litoranea.

Grafico 7

Distribuzione delle 48 aree interne per zona altimetrica



Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat

Un dato interessante, e forse più significativo della dimensione altimetrica per rappresentare la complessità orografica delle aree interne, è l'indice di "rugosità" che, calcolato considerando le diverse altimetrie di un territorio¹⁰ (quindi non solo il dato medio), esprime in modo sintetico e di facile lettura la variabilità delle altimetrie di un'area, la sua rugosità appunto. In altre parole, un territorio con un indice di rugosità elevato è un territorio che presenta una morfologia del terreno molto accidentata, dove si alternano picchi altimetrici e profonde insenature, mentre territori caratterizzati da un passaggio più graduale tra le cime più alte ed il fondovalle avrà un indice di rugosità più basso.

Ad esempio, riprendendo le aree indicate precedentemente che presentano un'altitudine media tra le più elevate, superiore ai 1.000 metri, le stesse presentano un indice di rugosità diverso, in alcuni casi molto diverso a testimonianza di un'asperità del territorio spesso indipendente dalla sua altitudine media. Infatti il Comelico, a fronte di un'altitudine media pari a 1.136 metri s.l.m., ha un indice di rugosità medio pari a 303,98 mentre l'Alta Valtellina, con un'altitudine media simile, 1.199 metri s.l.m., presenta un indice medio di rugosità tra i più elevati pari a 518,34 (inferiore solo a quello della Valchiavenna il cui indice medio di rugosità è pari a 526,94 ma con un'altitudine media pari a 490).

¹⁰ L'indice di rugosità del terreno è stato calcolato come la deviazione standard delle altitudini di tutti i punti altimetrici misurati in ogni comune. Il dato altimetrico è stato estrapolato dal Modello Digitale del Terreno in formato raster con dimensione di cella 20x20 m, fornito da ISPRA. La variabile "quota" è stata suddivisa in 8 macro-aree definite da corrispondenti 8 fasce altimetriche.



La Tabella 2 classifica le aree in cinque classi – basso, medio-basso, medio, medio-alto, alto – sulla base del proprio indice di rugosità.



Tabella 2
Classificazione delle 48 aree interne in base all'indice di rugosità

120

Area interna (*)	Altitudine slm (media)	Indice di rugosità (**) Deviazione standard su DEM75 (media)	
Contratto di Foce-Delta del Po (15)	1	0,60	Basso
Basso Ferrarese (27)	2	0,67	
Sud Salento (57)	122	23,38	
Alta Marmilla (71)	239	78,02	
Sud Ovest Orvietano (32)	395	109,28	Medio- basso
Fortore (47)	621	126,20	
Monti Dauni (56)	602	129,00	
Appennino Lombardo-Alto Oltrepò Pavese (9)	496	135,90	
Terre Sicane (69)	379	145,29	
Montagna Materana (61)	646	150,37	
Piceno (36)	507	151,73	
Alta Irpinia (50)	676	155,67	
Alta Valmarecchia (24)	528	160,05	
Beigua SOL (22)	358	165,13	
Gennargentu Mandrolisai (22)	708	165,17	
Reventino Savuto (64)	752	171,75	
Nord Est Umbria (31)	499	173,73	
Appennino Piacentino Parmense (26)	478	187,82	
Antola-Tigullio (21)	591	200,00	
Appennino Basso Pesarese e Anconetano (34)	393	200,13	
Alto Maceratese (35)	624	205,54	
Appennino Emiliano (25)	666	212,55	
Basso SangroTrigno (42)	767	216,60	Medio
Casentino-Valtiberina (28)	567	219,19	
Vallo di Diano (53)	575	224,92	
Valfino-Vestina (44)	469	227,83	
Monti Reatini (38)	767	230,84	
Matese (49)	681	230,84	
Madonie (67)	715	245,20	

Area interna (*)	Altitudine slm (media)	Indice di rugosità (**) Deviazione standard su DEM75 (media)		
Val Nerina (33)	547	246,06	Medio- alto	
Nebrodi (68)	509	254,22		
Valle del Comino (40)	604	266,08		
Grecanica (62)	510	269,70		
Garfagnana-Lunigiana (29)	505	276,36		
Spettabile Reggenza (16)	945	288,33		
Comelico (14)	1.135	303,98		
Valli Maira e Grana (4)	954	319,53		
Alto Lago di Como e Valli del Lario (8)	495	357,55		
Alta Carnia (17)	681	360,70		
Dolomiti Friulane (19)	513	370,26		
Valle del Simeto (70)	602	422,36		Alto
Tesino (11)	855	443,78		
Val di Sole (12)	895	462,06		
Grand Paradis (6)	1.482	466,98		
Bassa Valle (5)	816	469,74		
Val d'Ossola (3)	728	493,54		
Alta Valtellina (7)	1.199	518,34		
Valchiavenna (10)	490	526,94		

* Il numero in parentesi individua l'area di progetto in Figura 1 e corrisponde alla Scheda riportata negli Allegati

** Elaborazione Fornez su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (2016)

L'asperità del territorio, la sua rugosità, riflette una complessità territoriale che, sul piano associativo, sembra impattare sia sulla capacità di connettere in maniera efficace i comuni d'area, sia sulle funzioni e i servizi da gestire in maniera associata.

Accanto alla dimensione altimetrica, pare interessante analizzare la classificazione sismica¹¹ delle aree interne (Tabella 3 e Figura 2) osservate, tenuto conto che l'intera penisola italiana è considerata ad alto rischio sismico. Limi-

¹¹ La classificazione sismica dell'Italia è la suddivisione del territorio della Repubblica Italiana in specifiche aree, caratterizzate da un comune rischio sismico. È da rilevare che nel grado di sismicità sono compresi anche i comuni dove la sismicità è assente:

Zona 1 - È la zona più pericolosa. La probabilità che capiti un forte terremoto è Alta

Zona 2 - In questa zona forti terremoti sono possibili (Medio-alta)

Zona 3 - In questa zona i forti terremoti sono meno probabili rispetto alla zona 1 e 2 (Medio-bassa)

Zona 4 - È la zona meno pericolosa: la probabilità che capiti un terremoto è molto Bassa.





tando l'analisi ai soli comuni delle 48 aree, si nota che il grado di sismicità degli stessi si colloca nelle due fasce a più elevato grado di sismicità pari al 62% dei comuni e interessa il 63% della popolazione residente.

Tabella 3

122

Classificazione delle 48 aree interne per grado di sismicità

Grado di sismicità¹²	Nr comuni delle 48 aree SNAI		Popolazione per grado di sismicità	
Alto (Zona 1)	137	20,2%	243.941	18%
Medio-alto (Zona 2)	281	41,3%	617.421	45%
Medio-basso (Zona 3)	114	16,8%	217.018	16%
Basso (Zona 4)	148	21,8%	279.646	21%
Totali per le 48 aree	680		1.358.026	

Fonte: elaborazioni Formez su dati Istat

Il dato che oltre la metà delle aree si collochi in una fascia a rischio sismico elevato e medio-elevato affianca un altro fattore di complessità territoriale ed evidenzia la vulnerabilità di queste aree del margine. Anche questo carattere potrebbe impattare, ad esempio, sulla determinazione delle funzioni oggetto di gestione associata (come la protezione civile, il catasto, la pianificazione urbanistica, l'edilizia scolastica, ecc.), questione che meglio sarà affrontata di seguito.

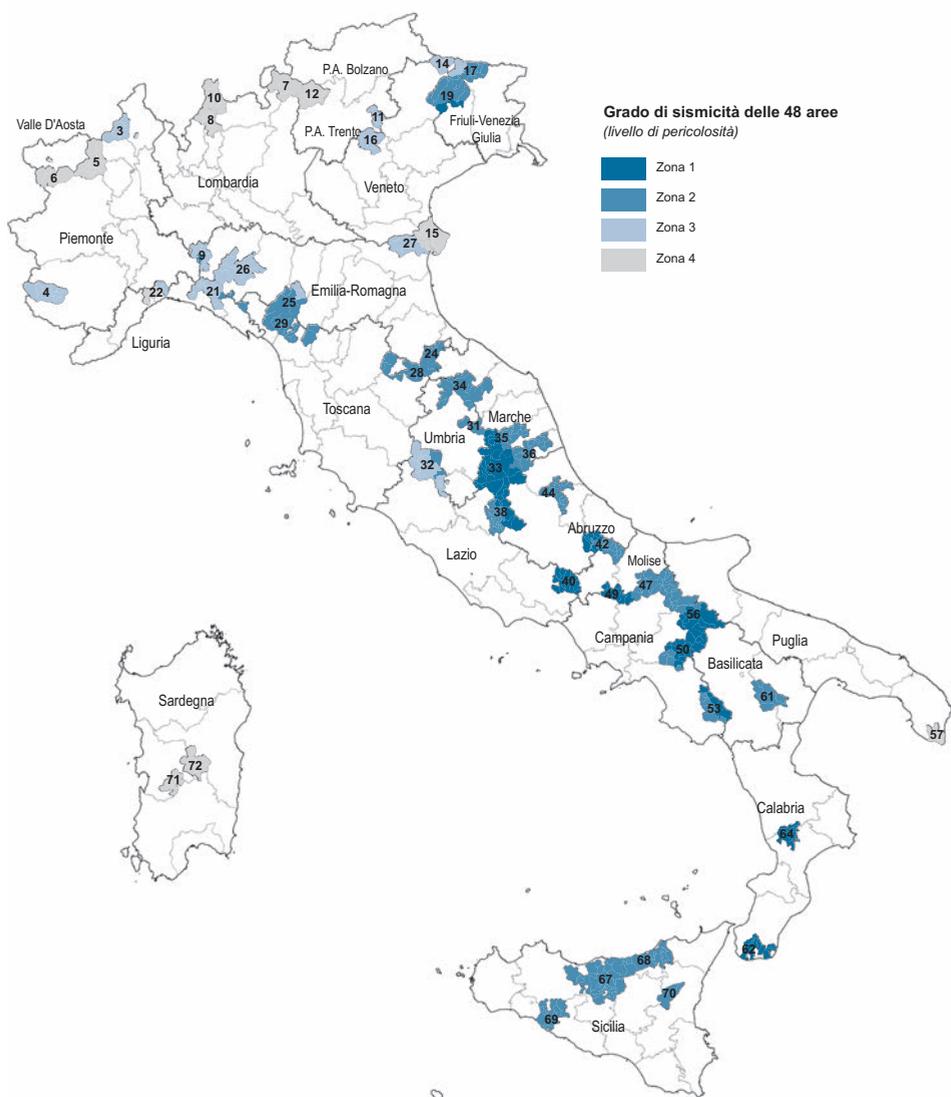
Ad uno sguardo complessivo, se si considerano congiuntamente solo le dimensioni territoriali analizzate – senza considerare altre variabili –, la sfida associativa all'interno della SNAI per un buon numero di aree assume i caratteri di una sfida complessa con rischi, ma evidenzia anche la necessità di una presenza istituzionale ed amministrativa rafforzata per un territorio che appare difficile da “servire”. Sintetizzando le dimensioni territoriali analizzate e quindi attribuendo – per i motivi espressi fin qui – un grado di elevata complessità territoriale alle aree con un'estensione territoriale superiore a 400 km², in zone altimetriche di montagna/collina¹³ e con rischio sismico alto/medio-alto¹⁴, queste rappresentano oltre la metà delle aree osservate (26 aree).

¹² Vedi nota 11.

¹³ Considerando anche le aree che, seppur eterogenee dal punto di vista altimetrico, presentano comunque zone di montagna/collina.

¹⁴ Considerando anche le aree che, seppur eterogenee dal punto di vista del rischio sismico, presentano comunque zone di alto/medio-alto rischio.

Figura 2
Distribuzione delle 48 aree interne per grado di sismicità





Se a questi caratteri associamo anche le dimensioni inerenti la numerosità dei comuni e della popolazione delle aree interne – in base alle categorie identificate nelle dimensioni grandi e medio-grandi – le aree che mostrano un elevato grado di complessità sul piano dei processi associativi sono ancora presenti in buon numero (19 aree).

Le restanti aree hanno un livello di complessità territoriale meno accentuato ma restano comunque molto poche quelle che presentano caratteri geografici e demografici più favorevoli in un'ottica di sviluppo dei percorsi associativi.

Funzioni e modalità associative

Come spiegato precedentemente, la condizione per soddisfare il requisito associativo previsto dalla SNAI è la gestione associata a mezzo unione di comuni o convenzione¹⁵ di almeno due funzioni¹⁶ ricomprendente almeno il 60-70% dei comuni dell'area. Pertanto, si procederà ad un'analisi descrittiva delle soluzioni associative e dei relativi ambiti funzionali (funzioni/servizi) in gestione associata, al fine di fornire un quadro sinottico dei percorsi associativi svolti dalle 48 aree¹⁷.

Tipo e caratteri delle soluzioni associative

Una prima dimensione per ricomporre il quadro dei processi associativi deliberati o individuati dalle 48 aree interne è quella relativa al tipo di soluzione associativa. Pur trattandosi di tipi di soluzioni più sfumate nella realtà, per esigenze analitiche si è operata la classificazione di seguito indicata.

¹⁵ Ai sensi del D.Lgs. 267/2000.

¹⁶ Diverse da quelle indicate dalla lettera *f*) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti; e dalla lettera *g*) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali dello stesso articolo.

¹⁷ È opportuno premettere che l'analisi svolta ha valore di stima sulle diverse dimensioni analizzate, in quanto rientrano nell'analisi anche le aree che hanno individuato e formalmente dichiarato la forma associativa (e relative funzioni e/o servizi) ma che al 30 giugno 2019 non hanno ancora deliberato a riguardo. Va considerata, pertanto, la possibilità che in fase di deliberazione alcune delle soluzioni individuate subiscano delle modifiche.



Convenzione/i tra Comuni: i comuni dell'area hanno associato funzioni e/o servizi attraverso una o più convenzioni.

Unione/i di Comuni e Convenzione/i con i Comuni: i comuni esterni ad una o più unioni hanno delegato la gestione di funzioni e/o servizi a queste aggregazioni.

Unione/i di Comuni: i comuni gestiscono funzioni e/o servizi tramite la propria unione di appartenenza.

Convenzione tra Unioni di Comuni: le unioni presenti hanno sottoscritto convenzioni di secondo livello tra loro per la gestione associata di funzioni e/o servizi.

Comunità Montana: i comuni gestiscono funzioni e/o servizi tramite la propria comunità montana di appartenenza.

Comunità Montana e Convenzioni con i Comuni: i comuni esterni alla comunità montana hanno delegato la gestione di funzioni e/o servizi alla comunità montana.

Come è possibile osservare nel Grafico 8¹⁸, oltre un terzo delle aree (18) ha assolto il requisito associativo optando per una o più convenzioni tra comuni¹⁹. In altre aree si è fatto ricorso alle forme associative già presenti sul territorio, più o meno attive, attraverso il conferimento delle funzioni alle unioni di comuni (in 11 aree) o alle comunità montane (in 3 aree) in essere. In 12 aree il ricorso alle forme associative esistenti è stato combinato con il convenzionamento tra unione o comunità montana e comuni esterni (rispettivamente in 9 e 3 aree). Nelle restanti 4 aree, il pre-requisito associativo è stato assolto ricorrendo ad una formula del tutto nuova nel panorama dei processi associativi italiani ossia ad una convenzione di secondo livello tra unioni di comuni²⁰, che sarà approfondita successivamente.

¹⁸ Per il dettaglio sulle soluzioni associative individuate o deliberate per singola area si rimanda alle Schede negli Allegati.

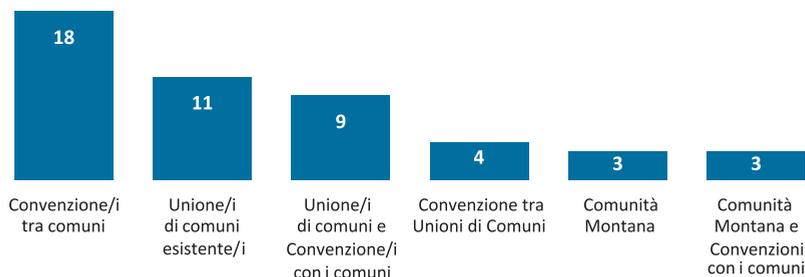
¹⁹ Ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 267/2000.

²⁰ Ai sensi dell'art. 32, comma 2, del D.Lgs. 267/2000.



126

Grafico 8
Distribuzione delle soluzioni associative nelle 48 aree interne



Fonte: elaborazioni Formez

Considerando la distribuzione delle soluzioni associative adottate per macro-aree geografiche, il dato più rilevante che sembra opportuno riportare è il maggior ricorso nelle aree del Nord del Paese a forme associative già presenti sul territorio o al loro convenzionamento con i comuni ad esse esterni: in 10 aree le funzioni sono state conferite ad unioni di comuni o comunità montane e in 4 aree tale soluzione è stata combinata con la stipula di convenzioni con i comuni ad esse esterni. Sempre nel Nord, si concentrano le uniche 4 aree che hanno sperimentato il convenzionamento tra le unioni di comuni.

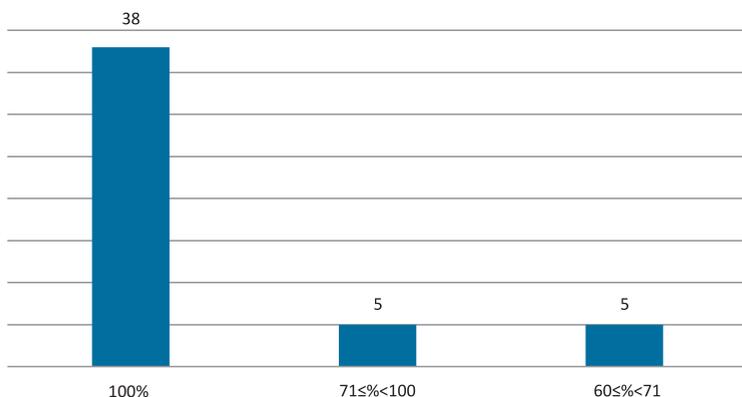
Prima di procedere all'analisi delle funzioni/servizi in gestione associata, è opportuno evidenziare alcuni caratteri rilevati sulle soluzioni associative in ambito SNAI.

Una dimensione riguarda i caratteri del processo associativo connesso al requisito, ossia se si tratta di una formula nuova nell'area rispetto ad eventuali esperienze esistenti oppure, con differenti livelli, di formule già in atto sul territorio. Nel Grafico 9 è possibile osservare che in 20 aree si tratta di una nuova soluzione associativa rispetto a quanto già presente nelle aree. In 15 aree invece si registra uno sviluppo di soluzioni già presenti e attive nelle aree, a indicare un percorso associativo in evoluzione. Nelle restanti aree, in 9 casi si è ricorso all'esistente in termini associativi e in 4 casi ad un rilancio delle formule esistenti nella forma ma non pienamente attive.

Grafico 9**Caratteri del processo associativo nell'ambito della Strategia**

Fonte: elaborazioni Formez

Altra dimensione rilevante per inquadrare alcuni caratteri delle soluzioni associative in ambito SNAI delle 48 aree interne è rintracciabile nella numerosità dei comuni di area che vi hanno aderito. Rispetto alla condizione prevista dalla SNAI (almeno il 60-70% dei comuni d'area deve partecipare all'adozione delle soluzioni associative ammesse), questa soglia minima risulta diffusamente superata²¹. Come è possibile osservare nel Grafico 10, in un elevato numero di aree (38) la soluzione associativa adottata ha coinvolto la totalità dei comuni d'area, 5 aree hanno comunque superato la soglia richiesta e solo 5 si sono attestate sulla percentuale minima prevista per il pre-requisito associativo.

Grafico 10**Distribuzione delle aree interne per percentuale di comuni aderenti alla soluzione associativa**

Fonte: elaborazioni Formez

²¹ Pare opportuno ricordare che si tratta di un dato stimato in quanto tiene conto anche delle associazioni individuate ma non ancora formalmente deliberate.



Funzioni e servizi in gestione associata

Per concludere il quadro dei percorsi associativi attivati in ambito SNAI dalle 48 aree interne, saranno analizzate le funzioni²² e servizi²³ individuati o deliberati oggetto di gestione associata.

A tal fine l'analisi si è concentrata principalmente sul tipo di funzioni/servizi; nello specifico l'analisi comprende sia le funzioni e i servizi individuati o deliberati *ex novo*, sia le funzioni e i servizi precedentemente associati come previsto dalle specifiche normative regionali e ritenute utili, dalle aree interne, a concorrere al requisito associativo in ambito SNAI.

Come riportato nel Grafico 11, i due terzi delle aree (32) hanno optato per la gestione associata della funzione relativa alla protezione civile e 30 aree per quella relativa al catasto. In 19 aree la gestione associata ha riguardato l'ambito della funzione relativa all'organizzazione generale dell'amministrazione. In proposito, oltre alle 4 aree che hanno associato l'intera funzione, in altri casi la gestione associata riguarda principalmente specifici servizi quali, ad esempio, i servizi relativi al SUAP e alla CUC. Seguono le gestioni associate della funzione relativa ai servizi pubblici (17 aree), dove in sole 2 aree si è proceduto alla gestione associata dell'intera funzione, mentre nelle restanti aree si è optato per la gestione associata di specifici servizi e prevalentemente di quello relativo al trasporto pubblico, e negli altri casi ha riguardato servizi culturali, sport e tempo libero, politiche per i giovani, illuminazione, viabilità e servizio appalti. In 15 aree la gestione associata ha riguardato l'edilizia scolastica e nel suo ambito, per alcune aree specificatamente, i servizi scolastici ed educativi, la gestione delle biblioteche e la manutenzione straordinaria. Ancora, in 13 aree si è optato per la gestione associata della funzione inerente la pianificazione urbanistica, e in essa alcune aree con specifico riferimento al servizio espropri e ai procedimenti di autorizzazione sismica. Infine le due funzioni meno rappresentate sono la polizia municipale (9 aree) e la statistica (7 aree).

Nell'ambito della SNAI, la gestione associata per il requisito associativo ha riguardato anche altre funzioni/servizi non direttamente riconducibili nel-

²² Le funzioni fondamentali come definite dall'art. 14, comma 27, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122) come successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, lett. a), D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135).

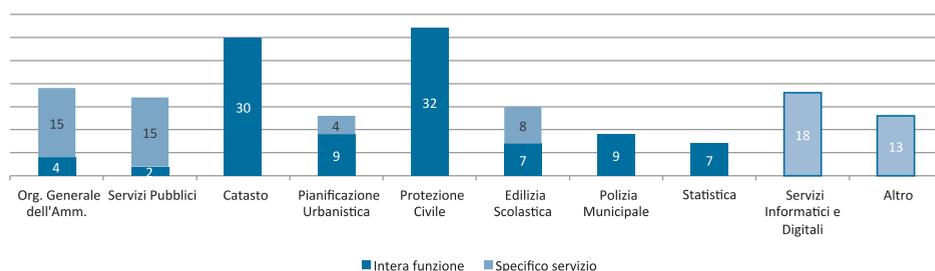
²³ Non essendoci uniformità a livello nazionale nei criteri di definizione e classificazione dei diversi servizi all'interno di ogni singola funzione, la riclassificazione si basa sugli elenchi più utilizzati.





l'ambito delle funzioni fondamentali, come chiarito precedentemente. In particolare, in 18 aree è stata individuata o deliberata la gestione in forma associata dei servizi informatici e digitali, che si connotano anche per il loro carattere interfunzionale. In 13 aree invece la gestione associata ha riguardato funzioni e servizi di altro tipo²⁴ tra cui prevalente è quella relativa alla gestione e sviluppo del turismo (in 9 aree).

Grafico 11
Distribuzione delle funzioni/servizi oggetto di gestione associata



Fonte: elaborazioni Formez

Un altro dato rilevante emerso dall'analisi è relativo alla scelta operata da 20 aree di stipulare accordi inerenti la gestione associata della fase attuativa della strategia, al fine di armonizzare le attività delle strutture dei comuni coinvolti nella fase di realizzazione dei progetti sottesi alla strategia stessa. In molte di queste convenzioni è previsto, inoltre, un presidio politico-istituzionale delle funzioni e servizi associati nell'ambito del requisito e la realizzazione di un percorso incrementale di sviluppo dell'associazionismo intercomunale nell'area.

²⁴ Tra queste: il turismo, la programmazione economica, la progettazione e programmazione territoriale d'area, lo sviluppo locale.

Gli attori chiave dei processi associativi

di Cinzia Di Fenza*



Nelle 48 aree interne che hanno definito il percorso di associazionismo e le modalità di costruzione del sistema intercomunale permanente, emerge un quadro variegato di percorsi e processi, che, a partire dalle singole esperienze, se letti in maniera comparata e integrata, restituiscono elementi utili ad una riflessione sul ruolo che gli attori in campo hanno giocato per sviluppare il sistema cooperativo di gestione delle funzioni e dei servizi comunali nell'ambito della SNAI.

Il ruolo svolto dai diversi attori, le caratteristiche dei percorsi avviati, le modalità e gli strumenti a supporto delle scelte associative, della governance dell'area, la gestione della numerosità dei comuni a fronte di condizioni o vincoli di varia natura, ovvero le caratteristiche ambientali e morfologiche dell'area, il quadro associativo preesistente, il ruolo di altri attori coinvolti, interni all'area o esterni: ciascuno di questi aspetti rappresenta un tassello che ha composto la trama dei processi per ciascuna area interna di e per l'intercomunalità sviluppatasi nell'ambito della Strategia.

Il ruolo dei sindaci

Un primo tratto abbastanza comune, caratterizzante l'esperienza maturata sul campo, in un'ottica di rafforzamento del sistema intercomunale, è che l'associazionismo, quale preconditione e tratto saliente e sostanziale della Strategia Nazionale, non avrebbe potuto *avere gambe* senza i sindaci e il ruolo che hanno svolto.

Nel cantiere di intercomunalità che la Strategia ha aperto in questi anni, i sindaci, e in particolare i sindaci capifila, rappresentano i motori e spesso sono i promotori di processi e di prospettive necessarie e propedeutiche a coo-

* Esperta in processi di sviluppo organizzativo, capacità istituzionale e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, Formez PA.



perare per gestire il presente e dare un futuro tecnico ed amministrativo solido a territori e comunità a rischio di sopravvivenza.

Su questo aspetto di fondo vale la pena soffermarsi un momento. L'associazionismo nella Strategia si è infatti innestato quasi sempre su un territorio caratterizzato da un quadro di gestioni associate comunque preesistente a volte poco operativo e poco efficace. Da qui, la "sfiducia" a volte incontrata nelle aree interne, conseguenza, appunto, di esperienze precedenti che, nei fatti, non sono mai state concretamente attivate.

Il requisito associativo previsto dalla SNAI ha quindi posto le condizioni per un'analisi tecnica dello stato di fatto delle strutture amministrative dei comuni e per una scelta di rafforzamento tramite l'associazionismo funzionale, per provare a superare le criticità organizzative degli enti coinvolti e realizzare la strategia d'area.

Un cambiamento e un'apertura alla soluzione associativa che sono maturati in modi e momenti diversi in relazione al contesto di partenza, amministrativo e territoriale, attraverso percorsi anche accidentati, critici e complessi, anche con il contributo di nuovi attori.

In tutte le aree interne i sindaci hanno dovuto anzitutto affrontare il tema dell'associazionismo "possibile" ed "utile" partendo dalla vastità e dalle caratteristiche del loro territorio di riferimento, e scegliendo *se* e *come* coinvolgere le forme associative esistenti. Il quadro normativo regionale sul riordino territoriale; le caratteristiche geografiche; la praticabilità delle gestioni associate, soprattutto in quelle aree caratterizzate da comuni appartenenti anche a forme associative differenti o territorialmente distanti; la presenza di situazioni e condizioni, benché "contingenti", nei comuni colpiti dagli ultimi eventi sismici; il tessuto territoriale di collaborazione consolidato e le prassi associative in essere, in una linea di discontinuità o meno, sono tra le principali variabili che hanno condizionato il percorso e le scelte.

Nella maggior parte dei cantieri SNAI, il primo risultato visibile è stato quello di coinvolgere i sindaci in una analisi e scelta condivisa inerente il destino delle strutture comunali, un risultato tutt'altro che scontato considerato che, salvo nei contesti territoriali già strutturati dal punto di vista associativo, i sindaci non sembra si siano mai confrontati su problemi comuni quali la progressiva perdita di risorse e competenze comunali. Dall'esperienza fatta nell'attività di accompagnamento ai territori¹ è sembrato che, ad esempio, i sin-

¹ Dai tecnici del progetto attuato dal Dipartimento della funzione pubblica con il supporto di Foromez PA.



daci raramente abbiano analizzato con sistematicità alcuni indicatori strutturali inerenti gli enti comunali in forma comparata e quasi mai si siano confrontati sull'effettivo funzionamento delle forme associative presenti. Nei rari casi in cui il requisito è stato trattato come un passaggio obbligato da certificare, con soluzioni convenzionali da deliberare e non anche come opportunità per superare storici problemi organizzativi, alla base vi è sicuramente la mancanza di questo lavoro di confronto. Ma tutte le volte che i sindaci si sono riuniti per affrontare il problema dell'inadeguatezza delle loro strutture comunali, si è avviato un dibattito approfondito e un conseguente percorso di scelta, che ha permesso di superare anche, come detto, ostacoli legati alla numerosità dei comuni coinvolti piuttosto che alla presenza di più forme associative, o ancora all'esistenza di ostacoli orografici rilevanti.

Il coinvolgimento di tecnici esterni al territorio impegnati in attività di supporto alle aree e le analisi strutturali da essi realizzate hanno avuto un ruolo rilevante in questo processo in quanto hanno permesso ai primi cittadini di affrontare l'analisi delle condizioni strutturali dei comuni in maniera neutrale, concentrandosi sulle evidenze strutturali e di prospettiva.

I sindaci e l'area hanno agito in questi percorsi cercando di costruire un assetto associativo più razionale ed efficace rispetto al modello preesistente (se presente), e quindi potenzialmente più centrato rispetto ad obiettivi solo formali. Lo si è fatto attraverso processi partecipati durante i quali si è condivisa l'importanza di operare in prospettiva per costruire insieme una governance istituzionale forte per l'intera area.

La comprensione del valore del requisito e della costruzione di forme associative operative emerse nel confronto tra i sindaci e tra questi e gli altri attori coinvolti non sempre, tuttavia, è riuscita a tradursi – per vincoli e limiti del contesto – in scelte di sostenibilità nel tempo e coerenti con le finalità e le attività previste nelle strategie d'area, riuscendo a convergere soltanto sulla fattibilità a breve termine delle gestioni associate e dell'oggetto di funzioni o servizi associabili/associati. Ciò è stato più evidente in aree dove le scelte associative sulle funzioni o servizi sono andate in una direzione comunque *minimale*, basata su funzioni apparentemente più "semplici", cui si è pervenuti talvolta prima ancora dell'avvio della Strategia, palesando un gap proprio nel percorso di analisi e concertazione da parte dei sindaci sul tema del rafforzamento amministrativo. Ciò pur nell'assolvimento del requisito associativo.

La capacità dei sindaci di pianificare e di *pensarsi a lungo termine*, come emersa, si è, invece, concretizzata in diverse aree nel dotarsi di un cronoprogramma delle azioni da mettere in campo per rendere operative le forme as-



sociative e le gestioni associate. Anche quando la complessità dell'attualità dell'area non è riuscita a tradursi in una pianificazione degli step che i comuni associati dovranno realizzare, il percorso ha offerto, comunque, e fatto condividere ai sindaci una prospettiva oltre la gestione del presente, aumentando significativamente il loro livello di attenzione e di responsabilità verso le scelte assunte.

Il contributo del personale dei comuni

Il personale dei comuni, in alcuni contesti, ha avuto un ruolo attivo nella elaborazione del percorso associativo. Si tratta però di un numero ridotto di casi, anche per la diffusa carenza di risorse umane e il generale basso livello di specializzazione che connota la grande maggioranza dei comuni delle aree interne².

A fronte di questo dato comune, è possibile rintracciare alcuni elementi per comprendere come il personale, e attraverso quali figure in particolare, abbia preso parte a questi percorsi e contribuito alle soluzioni scelte.

Sono emerse alcune esperienze particolarmente positive, in cui i segretari comunali — in particolare con ruoli di coordinamento in unioni di comuni — hanno assunto un ruolo attivo nella ricognizione ragionata dello stato associativo e del sistema intercomunale, ma anche nel supportare la comprensione del cammino parallelo tra associazionismo e strategia d'area e interventi previsti, nella redazione degli atti convenzionali.

In sinergia e supporto al sindaco capofila, e talvolta insieme alla comunità montana o unione di riferimento, questi segretari hanno dato un contributo significativo nel supportare, durante il percorso di scelta, i sindaci dell'area verso un approccio più operativo e contestualmente strategico all'associarsi, che si è poi sostanziato in scelte di sviluppo associativo ulteriori rispetto a quelle esistenti.

Va tuttavia segnalato che, nel complesso, il coinvolgimento degli apparati amministrativi dei comuni delle aree è stato sostanzialmente limitato non solo per l'elaborazione della strategia dell'area, ma anche per affrontare il tema

² “Occorre affrontare contestualmente – e anche in questo caso, in forma associata – l'assenza di capacità e di poteri di coordinamento e gestione dell'organizzazione dei servizi. Nei piccoli comuni non abbiamo più direzioni tecniche e amministrative capaci di andare verso modelli di azione più coerenti con le tecnologie e le risorse disponibili” (Xilo, “Via l'obbligo, ma per i piccoli comuni l'unione fa la forza”, in *lavoce.info*, 10 febbraio 2019).

del rafforzamento amministrativo. Spesso ai segretari comunali è stato chiesto di redigere gli atti convenzionali più che di concorrere alle scelte associative di breve e medio periodo. Questa assenza o scarsa presenza in fase progettuale potrà rappresentare un ostacolo nel percorso realizzativo delle soluzioni associative deliberate. Certamente, quando coinvolti, gli apparati amministrativi dei comuni hanno avuto un ruolo di promozione e facilitazione dei processi di costruzione del requisito associativo molto rilevante.

Peraltro nei pochi casi in cui l'assemblea dei sindaci dell'area interna ha scelto lo sviluppo di un percorso condiviso con il proprio personale tecnico ed amministrativo per la realizzazione delle azioni sottese alla Strategia e per lo sviluppo organizzativo previsto dal requisito associativo, il livello di coinvolgimento e impegno mostrato dai funzionari degli enti è stato rilevante, a riprova che l'esistenza di una prospettiva di sviluppo sociale, economica e organizzativa dell'area interessa non solo gli organi di rappresentanza dei comuni, ma anche coloro che nei comuni, tutti i giorni, devono fare i conti con l'assenza di risorse per rispondere in maniera adeguata alle domande di intervento pubblico delle comunità locali.

Il tema del coinvolgimento del personale può essere qui spunto per una riflessione più ampia in vista della fase di attuazione operativa delle gestioni associate. Diffondere la Strategia e il tema dell'associazionismo tra il personale dei comuni associati e quindi favorire il loro coinvolgimento, si prefigura come un passo essenziale e propedeutico a dare operatività all'attuazione delle gestioni associate, anche forse per superare una possibile resistenza del personale ad entrare in nuovi ambienti e logiche organizzative e di lavoro.

Altri attori coinvolti

Rispetto alla maggior parte dei processi associativi realizzati al di fuori della SNAI, altri attori, istituzionali, economici e sociali (assistenza tecnica, agenzie di sviluppo locale, GAL, Enti Parco, associazioni) hanno interagito, influenzato e supportato i sindaci e le aree nei percorsi e nelle scelte in vario modo, in rapporto anche al contesto territoriale, amministrativo, istituzionale e talvolta al tessuto associativo locale, in quanto già coinvolti nella fase di elaborazione della strategia d'area.

Agenzie di sviluppo locale, già attive nel territorio, in taluni contesti hanno agito in partnership forte coi sindaci capifila, assumendo un ruolo rilevante di supporto, per la capacità di tenere insieme l'area e le fila del percorso. In que-





sti casi, le agenzie hanno supportato l'elaborazione di un progetto organizzativo associato avendo compreso che un sistema intercomunale coeso, integrato e là dove possibile più specializzato e competente, di fatto avrebbe facilitato la realizzazione della loro mission di supporto allo sviluppo economico o alla tutela del territorio.

In alcune realtà, le agenzie hanno sviluppato anche progetti di rafforzamento amministrativo rivolti agli amministratori e al personale comunale per supportare la fase di realizzazione della strategia d'area.

In queste esperienze, la capacità di coinvolgere e la sinergia sviluppata, ma anche l'attenzione al cambiamento culturale propedeutico e necessario a quello organizzativo che connota l'associazionismo e il requisito SNAI, hanno costituito un fattore più maturo e a cui tendere in modo diffuso nella fase di avvio concreto delle gestioni associate dentro le strutture comunali.

Le regioni, infine, hanno rappresentato naturalmente il principale attore istituzionale di riferimento grazie alla titolarità normativa in materia di associazionismo intercomunale.

Nella pratica dell'esperienza SNAI, in molte aree il ruolo delle regioni è riuscito a calarsi concretamente nella realtà e nelle esigenze dei territori, supportando l'evoluzione delle forme associative. I tecnici e i funzionari di quasi tutte le regioni hanno nei fatti seguito il processo di costruzione del requisito associativo, registrando le modifiche che dal basso si sono proposte rispetto ai contesti associativi in essere o alle regole del Piano di Riordino Territoriale e sviluppando in alcuni casi nuove forme di assistenza e supporto.

Il percorso di scelta: alcune riflessioni

Come si avrà modo di approfondire nell'analisi delle soluzioni associative individuate dai comuni delle aree interne, non sono solo le condizioni strutturali ed organizzative di partenza che hanno influenzato la scelta ma anche, e soprattutto, il livello di mobilitazione ed impegno dei sindaci chiamati, in parallelo, all'elaborazione della strategia d'area e all'individuazione di un percorso di sviluppo organizzativo e strutturale capace di configurare un "sistema intercomunale permanente". Ciò ha comportato, spesso, un confronto tra attori politici che mai si erano incontrati per problematiche di questo tipo, problematiche che non insistono su interventi da realizzare sul territorio, ma su assetti organizzativi e di lavoro in essere, gestiti direttamente dai sindaci, con il compito di svilupparli, ovvero di cambiarli.



Perché questo avvenga, oltre ad un consenso a livello di vertice amministrativo, è stato necessario un accordo di tutte le forze politiche locali, richiedendo una deliberazione da parte di tutti i consigli comunali degli enti coinvolti. Non a caso in alcune aree interne i sindaci hanno volutamente coinvolto nel processo di scelta i consigli comunali ben prima delle deliberazioni formali inerenti le soluzioni associative individuate, proprio per evidenziare come e quanto la SNAI impegnasse fin da subito i comuni e tutti coloro che rappresentano le comunità locali.

L'elaborazione di scelte associative più o meno solide ed ambiziose è, dunque, fortemente legata alla capacità che i sindaci e i capifila da loro individuati hanno mostrato nel mettere in gioco la governance e l'autonomia dei comuni da loro guidati.

In questo ha contribuito in maniera rilevante un *setting* di analisi "terzo" rispetto agli attori locali, se non altro per rendere visibile la quasi drammatica situazione di carenza di risorse e personale, permettendo agli attori politici di confrontarsi senza ambiguità e in trasparenza su un problema comune a tutti, ma anche ponendo i sindaci sullo stesso piano relativamente a scelte associative fatte per riconoscere e gestire problemi comuni.

Più in generale, è emersa la capacità di far comprendere l'opportunità di governare l'area con strumenti adeguati ai bisogni attuali ed emergenti e con un'apertura reale all'area.

Tutto questo inizia a dare conto, se letto in chiave più ampia e integrata, di un livello di maturazione e di consapevolezza differente nel modo in cui i sindaci hanno approcciato l'associazionismo nei percorsi SNAI. Dalla nascita di un *pensiero associativo* che la Strategia ha contribuito ad innescare su una base di partenza a volte solo formale, all'evoluzione, seppur non sempre lineare, verso una *strategia associativa*, intesa come capacità di prevedere un percorso, di afferrare l'importanza di organizzarsi e attrezzarsi per i risultati attesi e di iniziare a fare scelte anche di lungo termine per porre le basi per un sistema intercomunale.

Altri attori tecnici, quali ad esempio le agenzie locali di sviluppo, hanno accompagnato il percorso di elaborazione istituzionale, consci della necessità di poter contare su attori politici e tecnici forti e coesi per realizzare la strategia d'area.

Infine, dove le amministrazioni regionali hanno seguito e accompagnato attivamente questo percorso, sono nati ulteriori progetti di sostegno all'associazionismo intercomunale delle aree come parti integranti della più complessiva strategia di sviluppo del loro territorio e delle loro comunità.

Le forme associative individuate

di Alessandro Pirani*



139

I sindaci dei comuni aderenti alla SNAI, insieme alla individuazione di funzioni e/o servizi su cui costruire il requisito associativo, hanno dovuto scegliere anche il 'veicolo' associativo sul quale costruire l'aggregazione intercomunale. In questa parte dell'analisi ci si concentrerà sulla strumentazione in possesso dei comuni per dare corpo a un livello di capacità istituzionale adeguato alle sfide evolutive cui vanno incontro i territori inseriti nella Strategia Nazionale, fondato sullo sviluppo di soluzioni di gestione di funzioni e servizi a livello intercomunale e in forma permanente. Si tratta, come già evidenziato, di una strumentazione limitata, all'interno della quale, tuttavia, numerose sono le varianti e gli incroci possibili. Ci dedicheremo a descrivere con il filtro delle aree interne la fenomenologia di modelli organizzativi e istituzionali di gestione associata. Una fenomenologia che accomuna sotto un'unica classificazione (le aree individuate dalla SNAI) territori con gradazioni e stili applicativi della cooperazione inter-istituzionale, e che pertanto presentano una variabilità che non ha alcuna correlazione né geografica né politica. Infatti, impalcature normative regionali sulla carta diversissime producono modelli simili e viceversa, a conferma, come vedremo, del fatto che non esiste una via ottimale alla cooperazione inter-istituzionale, ma solo pratiche locali che in modo incrementale esplorano il modello più giusto (più sostenibile, più praticabile) per quel territorio.

Si segnala che la tassonomia proposta nell'analisi che segue differisce, in parte, dalla classificazione delle soluzioni associative di cui fino ad ora ci si è avvalsi¹. Il motivo di tale scostamento è che mentre il modello classificatorio utilizzato in precedenza ha una funzione prevalentemente descrittiva e di mo-

* Esperto in pianificazione territoriale e in management e innovazione delle organizzazioni pubbliche e private, consulente Formez PA.

¹ Si rimanda al contributo di Corbello e Picucci, pag. 109.

nitoreggio, in questa sede faremo riferimento a una tassonomia orientata all'efficacia delle soluzioni strutturali adottate dai sindaci delle aree interne.

Limitando l'analisi al campione delle aree interne, esploreremo le possibili permutazioni e variazioni dei due principali strumenti a disposizione dei comuni, cioè l'unione e la convenzione, all'interno di un panorama normativo regionale molto diverso in cui questi istituti, previsti dall'ordinamento statale, hanno nei fatti sviluppato modelli attuativi misti, spesso formali, ovvero non operativi, di certo non omogenei. Uno scenario ordinamentale che talvolta mantiene ciò che altrove è stato superato, introducendo un ulteriore elemento di difformità del quadro: è questo il caso delle comunità montane che, superate quasi ovunque, mantengono in alcune regioni la funzione sia di gestione diretta di servizi propri, sia di coordinamento di gestioni associate comunali.

Nel caso dell'unione, ciò che come minimo viene perseguito dai territori che scelgono di costituirla o di aderirvi è un irrobustimento istituzionale della governance, il che non basta – di per sé – a produrre effetti di miglioramento della qualità dei servizi né tantomeno di produzione di economie. La specializzazione del personale unitamente alla possibilità di ottenere economie di gestione sono, infatti, esiti possibili ma su cui a fare la differenza è l'effettiva implementazione del modello e il suo progressivo sviluppo. Tema non dissimile per la più semplice soluzione associativa tramite convenzione, che si caratterizza per l'assenza di organi amministrativi ed istituzionali collettivi appositamente previsti: in altre parole, si tratta di una soluzione più leggera sotto il profilo della struttura di governo. Di qui la possibilità, che vedremo oltre, di prevedere forme di 'rafforzamento' per realtà che adottano questo strumento, ma che nel contempo hanno in animo di immaginare scenari evolutivi possibili, e di volersi dotare di un sistema di regole in grado di sostenerle strategicamente, ovvero di costruire davvero un "sistema intercomunale permanente". Le convenzioni infatti hanno una natura storicamente percepita come leggera, meno impegnativa anche se non necessariamente transitoria ma – almeno – revocabile in modo più indolore: laddove non venga percepita l'utilità di una convenzione, ovvero l'assenza di economie o qualificazione dei servizi. Entrambi gli strumenti danno quindi vita a possibili scenari, connessi all'aumento di integrazione che si può determinare nel processo di implementazione: se, da un lato, l'unione può portare, all'estremo, a situazioni in qualche misura prodromiche a fusioni *de facto*, dall'altro la convenzione, se utilizzata nell'ambito di un progetto strategico, può rendere necessaria la creazione di una struttura più solida di governo. L'azione di capacity building svolta nell'ambito della SNAI ha inteso sfruttare il quadro strategico entro cui i territori sono chiamati





a “pro-gettarsi” per forzare questi processi evolutivi, ovvero per generarne laddove non ancora presenti.

Rileggendo le soluzioni regolamentari, potremmo reinterpretarle in chiave di sperimentali vs. stabilità. Questa, molto sinteticamente, può valere come distinzione-direttrice nella comprensione della differenza tra i modelli. Se da un lato, infatti, l’unione sembra costituire la forma associativa più stabile e organica, in quanto dotata di una propria personalità giuridica e di propri organi, sia politici che gestionali, dall’altro la convenzione si rivela essere la soluzione più idonea per tutti quei comuni che intendono avviare sperimentazioni di gestione associata dei servizi, insieme ad altri comuni limitrofi, mediante modalità più leggere e flessibili. Per certi versi, quindi, non è possibile definire criteri preferenziali su quale strumento risulti ‘più adatto’ nell’ottica di supportare il processo di pianificazione strategica della Strategia Aree Interne: piuttosto, dev’esserne enfatizzata la dimensione evolutiva, che conferma la dimensione di laboratorio permanente di sperimentazione e, perché no, di vera e propria innovazione organizzativa, propria di ogni azione locale di sviluppo, di cui la componente istituzionale rappresenta una costola indispensabile.

Se parliamo di funzioni e servizi pubblici locali, è infatti la dimensione di ‘palestra’ per l’integrazione che appare interessante nella proposta di soluzioni ‘leggere’ così come sono tematizzate e inquadrare all’interno del processo di costruzione delle strategie: procedere in modo incrementale ad una progressiva strutturazione dell’esperienza intercomunale, incalzando i territori ad uscire dalla situazione in cui si trovano, quale che sia il grado di strutturazione. La capacitazione² istituzionale, come azione di innesco del cambiamento organizzativo, va intesa come spinta ad entrare in una zona ‘scomoda’ in cui gli equilibri politici vengono discussi per la prima volta o ridiscussi, così come le regole di contribuzione e i meccanismi perequativi.

Sperimentali e stabilità quindi non sono termini mutuamente escludenti, si trovano anzi spesso in un *continuum* fatto di crescita, di aumento della consapevolezza diffusa delle potenzialità del territorio, di progressiva capacitazione, di visione, di decisione, di policy. Di seguito una possibile sistematiz-

² Il concetto di capacitazione, dall’inglese *capability*, fu introdotto dall’economista e filosofo indiano Amartya Sen a partire dalla fine degli anni Settanta e poi ulteriormente sviluppato nel corso dell’ultimo trentennio. Con questo termine, Sen intende la libertà sostanziale di realizzare se stessi attraverso alternative combinazioni di funzionamenti. Il concetto di funzionamento, a sua volta “riguarda ciò che una persona può desiderare di fare o essere”. Per analogia, il concetto si applica ai contesti organizzativi, e si riferisce alle strutture istituzionali necessarie per sostenere processi evolutivi.

zazione dei moventi per cui ci si associa, in funzione degli obiettivi, politici, che ci si pone.

Se ripercorriamo i principali obiettivi che negli anni hanno spinto i comuni ad avviare processi associativi attraverso progetti “sperimentali” o soluzioni sempre più “stabili”, possiamo ricondurre le motivazioni a cinque famiglie, così come indicate nel seguente schema.



142

La ragione per cui ci si associa	Obiettivi perseguiti
Finanza	Incentivi per costituzione e funzionamento della gestione associata; ricerca finanziamenti aggiuntivi su progetti.
Efficienza ed economicità	Economie di scala e migliore utilizzo delle risorse disponibili (efficienza gestionale); maggiore potere contrattuale verso i fornitori (economicità).
Efficacia	Mantenimento e miglioramento dei servizi, a parità di costi; attivazione di nuovi servizi mediante investimenti.
Organizzazione	Possibilità di sostituire il 100% del turn over del personale; miglioramento dell'organizzazione dei servizi; specializzazione del personale.
Sviluppo	Promozione sviluppo del territorio e pianificazione infrastrutture; forza verso gli enti sovra-comunali di gestione di servizi di pubblica utilità; peso verso gli altri livelli istituzionali.

A queste motivazioni va aggiunta quella strettamente formale, da intendere tuttavia come ‘sotto-movente’: la casistica degli accordi convenzionali e/o delle unioni di comuni talvolta ‘vuoti’, privi cioè di reale concreta attività, è vastissima e rientra in quella tipica eterogenesi dei fini delle politiche pubbliche (in particolare di quelle di riordino), che hanno determinato la progressiva introduzione di criteri di obbligatorietà delle gestioni associate, senza che a questa previsione corrispondessero meccanismi di verifica dell’effettività o della qualità delle stesse.

Modelli d’azione associativa: una casistica

Di seguito proponiamo una lettura analitica dei principali modelli di azione associativi legati alle strategie d’area individuate e in molti casi già deliberate dalle 48 aree interne del *panel* che stiamo approfondendo, basata sulla classificazione utilizzata nel monitoraggio *in itinere* dei processi che hanno portato al soddisfacimento del requisito associativo nelle aree:

- La revisione e sviluppo delle unioni di comuni.
- Il superamento delle forme associative esistenti.
- L'associazionismo intercomunale supportato dalla convenzione quadro.

Si tratta di tre *cluster* che aggregano impegni e/o esperienze, che attengono alla volontà di dotare il territorio di un sistema di gestione associata robusto, o 'più robusto' ove già esistente, mediante il conferimento di nuove funzioni o servizi e/o attraverso la costituzione di nuove strutture organizzative e di governance il cui livello di utilità è funzione dell'aumento della capacità del territorio di implementare le politiche previste dalla Strategia.

Il primo *cluster* riguarda quelle esperienze associative già avviate per le quali l'introduzione della logica di 'area interna' determina una riflessione sul grado di attuazione del disegno istituzionale in essere, a partire non tanto dalla misurazione delle performance e dal ricorso a sistemi metrici (solo) quantitativi, quanto piuttosto dalla valutazione di appropriatezza. Si tratta di una casistica il cui grado di disomogeneità dipende dalle specifiche normative regionali e di ciò che esse hanno determinato nel tempo dal punto di vista associativo. È una casistica ampia e variegata, che comprende soluzioni di aggregazioni in cui:

- i comuni gestiscono già numerose funzioni e servizi tramite la propria unione di appartenenza;
- le unioni e le comunità montane, nell'ambito della SNAI sottoscrivono ulteriori convenzioni per la gestione coordinata di funzioni e/o servizi gestiti per conto dei propri comuni;
- i comuni esterni all'unione ma ricadenti nell'area interna delegano la gestione di funzioni e servizi all'unione, ampliandone di fatto l'ambito di presidio territoriale.

Questa prima tipologia ha visto complessivamente un aumento quantitativo delle materie gestite dall'esperienza di unione di comuni. Vengono aggiunte materie (funzioni o servizi) a quelle già trasferite, in funzione di una sollecitazione progettuale e strategica. È il caso ad esempio dell'area interna Appennino Emiliano, in cui a una struttura preesistente consolidata ha corrisposto un aumento delle funzioni gestite per il soddisfacimento del requisito associativo, riprendendo il percorso di associazione intercomunale dell'area proprio grazie all'esperienza di elaborazione strategica che SNAI gli ha offerto. Si dà poi il caso di accordi di secondo livello e dell'aumento quantitativo delle materie gestite mediante tale convenzionamento tra unioni, con capofila indivi-





duato in una di loro: in tal modo l'ambito perimetrato come 'area interna' corrisponde a quello di gestione associata. È il caso dell'area interna Valli Grana e Maira, in cui le due unioni montane preesistenti hanno sottoscritto una convenzione quadro finalizzata alla costituzione di una struttura di coordinamento per l'implementazione delle progettualità contenute all'interno della strategia. In questo caso, per certi versi paradigmatico, si è posto il problema del mancato isomorfismo tra, da un lato, la perimetrazione dell'area interna secondo gli indicatori demografici e di distanza dai poli di erogazione dei servizi e, dall'altro, la morfologia del territorio (in particolare sotto il profilo orografico). La presa d'atto di una sostanziale divisione *fisica* delle due unioni ha quindi reso necessario un adattamento istituzionale di questa natura.

Una ulteriore fattispecie si ha in quei casi in cui le comunità montane sono sopravvissute come ente di governo configurandosi di fatto come un terzo livello, di coordinamento delle gestioni associate. La casistica ricomprende le situazioni in cui:

- i comuni gestiscono funzioni e servizi tramite accordi convenzionali tra un livello di cooperazione inter-istituzionale (le unioni) e la comunità montana di appartenenza;
- i comuni esterni alla comunità montana hanno delegato la gestione di funzioni e servizi alla stessa.

Si tratta di aree interne appartenenti a contesti regionali entro i quali si registra la permanenza delle comunità montane: è il caso in primo luogo della Lombardia, che lo prevede esplicitamente nella normativa regionale. L'area interna Appennino Lombardo-Alto Oltrepò Pavese soddisfa il requisito mediante convenzionamento tra diverse unioni di comuni e un comune capofila (esterno alle unioni), il tutto all'interno di un'area interna cui corrisponde l'ambito ottimale sul quale, appunto, permane la comunità montana.

Modelli che prevedano una struttura capofila *aggiuntiva* alle unioni si riscontrano anche in Trentino, la cui normativa provinciale³ prevede un diverso secondo livello di governo intermedio (le comunità di valle), ma dove analogamente si prevedono sub-ambiti gestionali per il governo delle funzioni e dei servizi. Questa compresenza tra un primo (il comune), un secondo (l'unione/

³ La Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 di riforma istituzionale della Provincia autonoma di Trento ha previsto all'articolo 8 un significativo trasferimento di funzioni, originariamente esercitate dalla provincia e dai comprensori, ai comuni, prevedendo per gran parte di esse l'obbligo di esercizio in forma associata per il tramite delle comunità di valle, fattispecie caratteristica del Trentino.

sub-ambito) e un terzo (la comunità montana/comunità di valle) se da un lato complica il quadro di governance, dall'altro rende più lineare e coerente l'introduzione di un quadro evolutivo 'di area', in cui quindi in capo ai sub-ambiti possono esserci più convenzioni relative alla stessa funzione (il cui coordinamento è al livello di comunità di valle – e quindi di area interna). Un altro caso significativo è quello del Comune di Stella (SV), che svolge il ruolo di comune capofila esterno alle due Unioni del Beigua e dello Stura Orba e Leira e dell'area interna Beigua SOL (Liguria).

Il secondo *cluster* di soluzioni comprende invece quelle esperienze in cui il modello preesistente è risultato non adeguato e funzionale sul piano organizzativo, anche laddove si registra un sistema intercomunale attivo e funzionante, il quale però viene giudicato non del tutto adeguato – sotto il profilo organizzativo – a fronteggiare le sfide poste dal quadro evolutivo della Strategia. Si tratta di una casistica spuria, in cui convivono esperienze che tendono a voler superare il formalismo del processo associativo, con altre potenzialmente più efficaci secondo una logica di 'adattamento dinamico' a normative regionali mutevoli.

Vale la pena citare come esempio l'area interna Sud Salento, in cui si è progettata la chiusura delle unioni esistenti e la confluenza della maggior parte dei comuni dell'area in un'unica grande unione. Lo stesso percorso seguito dall'area interna delle Madonie in Sicilia, dove buona parte dei comuni dell'area stessa, dopo aver chiuso le precedenti esperienze associative, è confluita in una restante unione appositamente "rifondata".

Vi è infine un terzo *cluster* in cui, a un quadro articolato di funzioni gestite in forma associata, tramite singole convenzioni, corrisponde un forte accordo politico ed una conseguente strutturazione e convenzione che risalta il ruolo istituzionale dei comuni e dei sindaci nella gestione congiunta non solo della Strategia ma anche dei processi associativi. In pratica, si tratta di convenzioni che, oltre a prevedere un comune capofila, contemplano anche un governo collegiale ed una rappresentanza politica unitaria dell'area finalizzata ad una strategia associativa di medio-lungo periodo, partendo dalle prime funzioni e servizi individuati per ottemperare al requisito associativo. Un modello di scelta, quindi, che da un lato si fonda sulla convenzione intercomunale *ex art. 30 del T.U.E.L.*, ma che ne ricomprende il sistema entro un'associazione intercomunale, frequentemente così denominata, in cui viene esplicitamente prevista l'opportunità di sviluppare ulteriori processi associativi tra i comuni e la volontà nel medio periodo e dopo qualche anno di esperienza di evolvere verso la realizzazione di un'unione di comuni.





È il caso dell'area interna Grecanica, in cui – entro la prospettiva di rafforzamento per il tramite della costituenda associazione intercomunale – è prevista anche la creazione di un ufficio per la fase di attuazione della SNAI, o dell'area interna Terre Sicane, che ha intrapreso un percorso di aggregazione e potenziamento delle capacità amministrative caratterizzato da un processo incrementale imperniato su un'associazione intercomunale, intesa come prodromica ad una futura unione di comuni tra tutti gli enti dell'area interna. O, ancora, è il caso dell'area interna Contratto di Foce-Delta del Po, in Veneto, dove si è prevista un'ulteriore convenzione per la gestione in forma associata della Strategia in fase di attuazione, la costituzione del tavolo di coordinamento permanente dei sindaci e dell'ufficio di piano intercomunale dedicato, e la previsione di sviluppare nel tempo l'associazionismo intercomunale tra gli enti aderenti.

Alcune riflessioni di sintesi

La fenomenologia dei modelli di cooperazione inter-istituzionale è, come abbiamo visto, molto diversificata, difficile da trattenere in categorie rigide, e se da un lato conferma che l'effervescenza territoriale non è riducibile in contenitori stagni – ma che, al contrario va superata ogni tentazione deterministica di isolare tassonomie – dall'altro va intesa, come hanno fatto molte aree nel definire il loro percorso associativo, come monito a considerare il soddisfacimento del requisito una base di partenza, e mai un punto di arrivo con un valore in sé. Proprio letti in funzione della *compliance* a quanto richiesto dalla SNAI, i modelli appaiono come sforzi tendenziali – e promettenti – per ottenere ciò che finora non era mai stato fatto: un'azione organica, robusta e soprattutto duratura di sviluppo locale.

Sviluppo locale e capacity building istituzionale, intesi come campi di pratica prima che come discipline, tendono tradizionalmente ad essere indifferenti alle reciproche logiche. Proprio per questo, nel processo di policy implicato dalla SNAI si è dato il caso di una forte convergenza tra queste due parallele, grazie alla maturazione della consapevolezza secondo cui solo un modello di progettazione che consideri la variabile istituzionale ha buone chances di attecchire; e solo un modello di governance robusto che pensa e promuove scenari di futuro ha chances di risultare utile alla propria gente. Che questa convergenza si sia innescata all'interno della SNAI non appare casuale: sempre di più la Strategia assume i connotati di un vero e proprio paradigma, che in quanto tale richiede l'elaborazione di metodi originali in ogni suo snodo.

Appare infine auspicabile che, anche ricorrendo all'esperienza delle prime 48 aree, divenga naturale in futuro pensare la prassi di programmazione delle risorse come circuito integrato tra dimensione organizzativa, istituzionale e specialistico-progettuale. Un circuito logico-sistemico in cui le tre dimensioni collaborano. Ciò produrrà territori più consapevoli delle proprie forze e delle proprie debolezze, e più capaci di pensare il proprio futuro.



Funzioni e servizi: le scelte delle aree

di Tiziana Occhino*



Abbiamo visto in che modo i comuni hanno utilizzato gli strumenti a loro disposizione – unioni e convenzioni – per costruire il sistema intercomunale permanente richiesto dalla SNAI.

Nel presente contributo, al fine di analizzare le modalità con cui i processi di trasformazione istituzionale hanno agito nelle diverse aree, abbiamo messo a confronto le funzioni e i servizi che le aree hanno scelto di associare con i diversi fattori che sembrano aver influenzato tali scelte. In prima istanza sono stati analizzati i fattori di contesto. Nello specifico, elementi che dall'analisi condotta sembrerebbero aver influito sulla scelta, sia del modello associativo sia delle funzioni e dei servizi da associare, sono:

- situazioni associative preesistenti e attualmente ancora in trasformazione anche a seguito delle modifiche normative in corso;
- esperienze pregresse per la conduzione di progetti di sviluppo d'area;
- ampiezza dell'area e facilità di collegamento infra-area.

L'analisi della tipologia di funzioni/servizi individuati dalle aree ha evidenziato che frequentemente la scelta è stata influenzata dagli elementi conoscitivi emersi nella fase di *scouting* e di ascolto del territorio, e dalle attività di co-progettazione della strategia d'area. Le criticità e i fabbisogni delle comunità rilevati in tale fase, infatti, hanno fortemente indirizzato le istituzioni locali verso l'avvio di un processo di razionalizzazione ed efficientamento di funzioni e di servizi al cittadino ritenuti determinanti per l'implementazione dei progetti di sviluppo quali, ad esempio, il trasporto pubblico locale, l'edilizia e i servizi scolastici, lo Sportello Unico per le Attività Produttive, la Centrale Unica di Committenza, i servizi turistici nonché la programmazione economica e progettazione europea.

* Esperta di politiche territoriali e processi di innovazione strategica nella pubblica amministrazione nazionale e locale, consulente Formez PA.



Al fine di meglio sistematizzare le informazioni emerse dall'analisi incrociata, si è deciso di utilizzare come chiave di lettura del complessivo processo associativo le condizioni iniziali del contesto amministrativo e delle esperienze di collaborazione pregresse. In tal modo, è stato possibile individuare tre macro-tipologie di aree in cui è possibile rilevare soluzioni ricorrenti: sistemi intercomunali maturi e stabili; aree con esperienze di collaborazione per la realizzazione di progetti di sviluppo in cui il sistema intercomunale è in fase di consolidamento; aree di nuova definizione in cui la SNAI ha fatto sì che si avviasse una sperimentazione per la creazione di un sistema stabile di governance d'area.

Sistemi intercomunali maturi

Dall'analisi effettuata con riguardo alle aree caratterizzate dalla presenza di sistemi intercomunali maturi e stabili, appare evidente che, laddove erano presenti una o più unioni operative la cui perimetrazione comprendesse interamente i comuni dell'area, l'assolvimento del requisito associativo è stato notevolmente facilitato dal fatto che gli amministratori locali avessero già un approccio "federato" alla gestione di funzioni e servizi. Nei fatti, non solo il requisito era già soddisfatto ma la governance stessa dell'intero processo di costruzione della strategia è stata notevolmente facilitata dalla consuetudine della amministrazioni locali a collaborare e operare insieme. Rientrano in queste casistiche aree come, ad esempio, Spettabile Reggenza, Appennino Emiliano e Comelico. Allo stesso modo, in altri contesti omogenei, un ruolo determinante è stato invece assunto dalle comunità montane a cui, frequentemente, i comuni aderenti avevano già delegato, oltre le funzioni e i servizi tipici relativi alla tutela e valorizzazione del patrimonio boschivo e ambientale, anche parte delle funzioni comunali proprie. È il caso, ad esempio, delle aree dell'Alta Valtellina, della Valchiavenna e del Vallo di Diano dove le comunità montane hanno giocato un ruolo chiave sia nella fase di confronto partenariale, sia nella definizione delle azioni progettuali, rafforzando ulteriormente la loro funzione di ente di riferimento delle azioni di sviluppo locale.



Servizi per lo sviluppo locale: il turismo*

Nelle strategie d'area approvate, vengono individuate tra le attività da realizzarsi per lo sviluppo locale specifici interventi riguardanti il settore turistico. Solo in alcuni casi, l'individuazione di tali interventi in strategia è supportato dalla costruzione di adeguati strumenti di governance. Delle 48 aree che hanno assolto il requisito associativo, 9 hanno associato i servizi turistici.

Le modalità associative sono però prevalentemente centrate su soluzioni istituzionalmente solide quali le unioni e le comunità montane. In un solo caso il turismo è stato associato tramite convenzione tra i comuni dell'area, convenzione peraltro che costituisce anche un'associazione intercomunale per governare in maniera integrata tutte le funzioni associate.

Dall'analisi delle strategie d'area emerge che, rispetto al turismo, le aree si propongono di assumere ruoli di programmazione e di gestione.

In diversi casi la necessità di associare il servizio turismo è nata nell'ambito del processo di costruzione della strategia, dall'esigenza di uniformare in fase di gestione la promozione turistica dell'area fornendo un'immagine comune della destinazione turistica attraverso strategie di marketing e di comunicazione condivise a beneficio dell'intera area. Per garantire la promozione turistica comune, le aree hanno immaginato diversi strumenti quali ad esempio: la definizione di un piano strategico di comunicazione territoriale per lo sviluppo e valorizzazione del turismo; il coordinamento degli Uffici di informazione e accoglienza turistica coordinata dell'Area in raccordo con la *Destination Management Organization* di riferimento per l'Area Interna; il rafforzamento delle reti pubblico-private per la realizzazione di azioni congiunte di marketing territoriale.

Alcune aree hanno effettuato un ulteriore passo, ritenendo necessario garantire anche una programmazione comune in tema di turismo. Per la programmazione comune dei servizi turistici sono stati organizzati specifici uffici a seconda delle forme associative previste.

In caso di convenzioni tra i comuni è stata prevista, ad esempio, la creazione di un ufficio intercomunale associato, mentre nel caso di unioni è stata prevista la costruzione dell'ufficio associato della programmazione turistica istituito presso l'ente capofila.

* A cura di Sara Garofalo, esperta in pianificazione territoriale e sviluppo locale, consulente Formez PA.



Diverso, invece, il percorso intrapreso nelle aree in cui l'ente sovraordinato ricomprendeva una parte prevalente del territorio (almeno il 60% dei comuni dell'area) ma non tutti i comuni dell'area interna, come ad esempio nelle aree dell'Alta Carnia e dell'Appennino Basso Pesarese e Anconetano. In questi casi, le unioni e le comunità montane hanno comunque assunto un ruolo guida ma è stato per loro necessario avviare un'azione di coinvolgimento e confronto con gli ulteriori comuni rientranti nell'area interna. Se, da un lato, questa nuova fase di ridisegno dei nuovi assetti organizzativi e dei propri flussi decisionali e gestionali-operativi ha richiesto un maggiore impegno e tempi realizzativi più lunghi, dall'altro, in molti casi ha contribuito a rafforzare e stabilizzare le soluzioni associative già implementate a livello di ente sovraordinato, potenziando il carattere strutturale e strategico dell'investimento associativo in termini di capacità amministrative e gestionali dei comuni associati.

Dal punto di vista della scelta delle funzioni e dei servizi associati, in questa tipologia di aree è possibile riscontrare la prevalenza di soluzioni associative volte a consolidare e rafforzare l'organizzazione e la gestione interna degli enti comunali (gestione del personale, gestione tributi, servizi contabili e finanziari, sistemi informatici e digitali, CUC, SUAP, catasto) e i servizi attinenti alla comunità (protezione civile, pianificazione urbanistica, edilizia e servizi scolastici). Probabilmente, la concentrazione su tale tipologia di funzioni/servizi è dovuta al fatto che i comuni dell'area hanno già sviluppato e sperimentato positivamente i vantaggi legati all'effettiva operatività del sistema intercomunale, e utilizzano la Strategia come un'occasione per confermarla o per un ulteriore sviluppo del modello di governance territoriale. In alcuni casi, inoltre, l'ampliamento delle gestioni associate coinvolge anche servizi maggiormente vocati allo sviluppo economico, come il turismo, la programmazione economica, e, non ultimo, la stessa gestione della SNAI.

Ovviamente in questa fattispecie di aree risulta essere meno frequente la scelta di costituire un ufficio unico/comune per la gestione della strategia. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che, essendo il sistema intercomunale ben strutturato e con una buona funzionalità delle strutture tecnico-amministrative, non si è reso necessario istituire una struttura appositamente dedicata.

Sistemi comunali in consolidamento

Cambia il percorso intrapreso dalle aree in cui non vi era la presenza di un sistema intercomunale stabile o la presenza di un ente sovraordinato preva-



lente che associasse le funzioni e i servizi comunali, ma in cui i comuni avevano già sviluppato un'attitudine a collaborare derivante da esperienze pregresse nella definizione e attuazione di progetti di sviluppo locale (es. Contratti di Fiume, Progetti Integrati, ecc.). È questo, ad esempio, il caso di aree come la Val Simeto e il Contratto di Foce-Delta del Po, in cui vi è la presenza di un accordo volontario per la valorizzazione dell'area fluviale e della foce, delle aree Madonie e Nebrodi che sono state beneficiarie di Patti Territoriali e Progetti Integrati Territoriali nell'ambito di precedenti cicli di programmazione, o della Montagna Materana beneficiaria di un Pacchetto Integrato di Offerta Turistica finanziato dal POR Basilicata 2007/2013.

In queste aree, la costruzione del quadro di riferimento iniziale e la definizione degli indirizzi strategici è stata, infatti, favorita da una pratica consolidata di concertazione locale e di confronto del partenariato istituzionale ed economico-sociale. L'elemento fortemente innovativo è, però, dato proprio dall'ampliamento della visione strategica d'area alla dimensione "ordinaria" di presidio e di "buona" gestione dei servizi al cittadino e alle imprese. Partendo, dunque, dai servizi di cittadinanza indicati dalla SNAI (mobilità, istruzione e salute), gli amministratori locali si sono confrontati ed impegnati per individuare ulteriori possibili ambiti di collaborazione per la gestione associata di funzioni e servizi a supporto della strategia e/o abilitanti rispetto ad una migliore performance tecnico-amministrativa dei propri enti.

In considerazione della limitata esperienza nella gestione associata di funzioni e servizi che coinvolgesse tutti i comuni dell'area, in tale tipologia è possibile rilevare, con alcune eccezioni, la selezione di un minor numero di funzioni/servizi, un nucleo di base solido, con cui sperimentare ed avviare il processo di costruzione del sistema intercomunale. Con riferimento alla tipologia di funzioni/servizi selezionati, anche in queste aree è possibile rilevare la prevalenza della funzione di protezione civile, ma ampio spazio viene dato anche a funzioni come il catasto, e i servizi informatici e digitali, testimoniando la volontà del partenariato istituzionale di rafforzare le capacità tecnico-amministrative delle strutture locali.

Interessante, inoltre, notare che nella maggioranza delle aree appartenenti a questa tipologia è stata prevista l'istituzione di una struttura dedicata alla gestione della strategia. Probabilmente, ciò è dovuto al fatto che le aree, avendo sviluppato esperienze nella gestione di progetti complessi, sono pienamente consapevoli dell'importanza di creare una struttura robusta e con le competenze adeguate per far fronte ai numerosi impegni e adempimenti che un'attuazione efficiente ed efficace della Strategia richiede.

Sistemi intercomunali in sperimentazione



Nelle aree di “nuova definizione”, in cui non erano presenti forme associative o enti sovraordinati prevalenti o altre esperienze collaborative per la conduzione di progetti d’area complessi, il percorso associativo è stato ancora più difficile e articolato. Si trattava, infatti, di contesti istituzionali spesso caratterizzati dalla sovrapposizione di ambiti gestionali differenti (più ambiti territoriali ottimali, diverse province, ecc.) e dalla presenza di forme di gestioni associate a geometria variabile, anche in funzione di diversi livelli di sviluppo delle policy di riordino territoriale regionali. La logica associativa adottata, pertanto, ha puntato all’individuazione di soluzioni tese a valorizzare le esperienze di gestione associata in essere e a semplificare e razionalizzare il quadro convenzionale iniziale, in una logica di graduale costruzione del nuovo sistema di governance territoriale.

154

In generale è possibile osservare che, vista la complessità del quadro associativo di partenza – a volte accompagnato da una caratterizzazione geomorfologica (più vallate, notevoli dislivelli altimetrici, ecc.) che rende difficili e lenti i collegamenti infra-area –, nella maggior parte di queste aree sono stati individuate poche funzioni e servizi la cui gestione potesse essere di facile e rapida implementazione. Come nella tipologia di aree precedentemente descritte, è frequente la scelta di associare funzioni quali la protezione civile e il catasto, ma significativo è anche il numero di aree che associa i sistemi informativi e digitali e il trasporto pubblico locale, sottolineando la necessità avvertita dai comuni di essere maggiormente “connessi” anche al fine di poter realmente avviare pratiche collaborative fra enti. Minore, ma non assente, ovviamente, l’incidenza della funzione di organizzazione generale dell’amministrazione, una funzione che richiede competenze ed esperienze di collaborazione intercomunale più forti. Le scelte sopra indicate sicuramente presentano il vantaggio di poter essere implementate senza un eccessivo aggravio sugli assetti attuali, sia in termini di costi sia di cambiamento organizzativo, ma al contempo rispondono a innegabili esigenze dei territori espresse nelle strategie – quali l’elevata vulnerabilità ai rischi naturali, la necessità di censire terreni e immobili abbandonati da riutilizzare a scopi produttivi, il favorire l’interoperabilità e la possibilità di erogare/fruire servizi online – o alle necessità di rafforzamento delle azioni di sviluppo (miglioramento dell’accesso *infra* ed *extra* area, messa in rete dei servizi turistici, azioni di promozione, ecc.). Anche in questa tipologia di aree, oltre la metà dei partenariati istituzionali ha deciso di costituire una struttura tecnico-amministrativa dedicata all’attuazione della

Strategia, in alcuni casi associata anche alla gestione dei servizi di programmazione economica e progettazione europea.

In coerenza con la costruzione graduale delle gestioni associate sopra descritto, la modalità di accordo fra le amministrazioni dell'area più ricorrente è la sottoscrizione di un accordo convenzionale, con il quale è stata delegata la gestione di funzioni/servizi a una delle forme associative presenti e realmente operative o al comune maggiormente strutturato presente nell'area.

Si segnala infine che, nonostante le condizioni di partenza fossero più complesse rispetto alle aree mature o in consolidamento, alcune aree di questo raggruppamento hanno definito un percorso associativo maggiormente impegnativo. Partendo, infatti, dalla selezione di due/tre funzioni e/o servizi iniziali – frutto di un ragionamento di fattibilità nel breve periodo, di sostenibilità nel tempo e di coerenza con i principali obiettivi della strategia d'area – molte di queste aree hanno poi previsto la graduale implementazione di nuove attività, attraverso un'azione partecipata e condivisa dalle strutture locali di ridisegno generale dei nuovi assetti organizzativi da realizzare nel medio e lungo periodo.

In aree come l'Alto Lago di Como e Valli di Lario o il Piceno, gli attori istituzionali, consapevoli della sfida che li attende per implementare un percorso così complesso e della necessità di rafforzare le competenze delle tecnostutture su cui tale processo si fonda, hanno previsto l'attivazione delle azioni volte a formare il personale e gli amministratori degli enti locali e a supportare l'avvio di un processo di co-progettazione delle modalità organizzative, tecniche e procedurali per la gestione delle funzioni e dei servizi che man mano si intendono associare.

In altri casi, il processo di avvio di un percorso di collaborazione intercomunale nelle aree interne si è inserito nell'ambito di una policy regionale di supporto al riordino territoriale e di costruzione delle gestioni associate specificamente prevista per le aree e finanziata nell'ambito del POR FSE.

Principali evidenze emerse

Dalla lettura complessiva dei differenti percorsi di definizione delle gestioni associate innescate dalla SNAI, è possibile rilevare alcuni punti di attenzione.

In coerenza con un ruolo dei comuni italiani sempre più orientato non solo alla gestione dei servizi pubblici locali, ma anche alla promozione e gestione di azioni di sviluppo locale, per far fronte in modo efficace a questa evoluzione, i comuni delle aree interne hanno colto il potenziale valore aggiunto di





una associazione di servizi scegliendo, da un lato, di attivare “nuovi” servizi quali il turismo, la gestione e la promozione delle reti museali e dei beni culturali, la programmazione economica (servizi peraltro non realizzabili per scarsità di risorse e di competenze da ogni singolo comune), dall’altro, la complessità della gestione di un percorso di sviluppo locale che interessa settori e soggetti molto differenziati ha fatto maturare la decisione di dotarsi di strutture di coordinamento appositamente dedicate e specializzate. Si è pertanto assistito ad una diffusa creazione di organismi politico-istituzionali e tecnici appositamente dedicati all’attuazione della strategia d’area. L’importanza data a tali strutture è ulteriormente testimoniata dal fatto che alcune aree hanno richiesto alle regioni il riconoscimento del profilo giuridico della conferenza dei sindaci, al fine di rafforzare e accreditare la governance del sistema intercomunale (es. Contratto di Foce-Delta del Po). All’istituzione di un organismo politico-istituzionale, in un buon numero di aree, è stata anche associata la scelta di costituire una struttura tecnico-amministrativa di supporto (Ufficio per la strategia) composta da personale proveniente dalle diverse amministrazioni (comuni, unioni, comunità montane), in alcuni casi anche con la previsione di azioni di formazione e di affiancamento specialistico volte al rafforzamento delle competenze del personale stesso.

Abbiamo visto che nei sistemi intercomunali maturi la SNAI ha favorito l’associazione di ulteriori funzioni o di servizi utili a rafforzare e supportare l’attuazione degli interventi previsti dalle strategie d’area. Nelle aree in cui, invece, vi era la presenza di più forme associative non si è inteso intervenire per modificare in modo radicale la situazione esistente, ma si è cercato di capitalizzare e mettere a sistema l’esistente, creando accordi di secondo livello per il coordinamento e la gestione sinergica delle funzioni già delegate ai diversi enti (unioni montane, unioni di comuni, comunità montane, ecc.) presenti nelle aree o associando funzioni e servizi non ancora gestiti in forma aggregata da tali enti. Infine, nelle aree dove la situazione associativa era particolarmente frammentata, la SNAI ha avviato una vera e propria sperimentazione volta a razionalizzare e riordinare il complesso quadro di parenza. In queste aree il confronto istituzionale è stato lungo e particolarmente laborioso per via della scarsa attitudine a creare e gestire forme di collaborazione così ampie e articolate. Nella maggior parte dei casi si è, dunque, scelto di avviare il processo di costruzione del sistema intercomunale individuando soluzioni più semplici e meno onerose, in termini di costi e di cambiamento organizzativo, ma che fossero capaci di coinvolgere fin da subito l’intero ambito.



Con riferimento, infine, alla tipologia di funzioni associate, come evidenziato in precedenza, vi è una prevalenza delle funzioni di protezione civile e catasto. Un'analisi meno approfondita potrebbe indurre a valutare la concentrazione su tali scelte come la manifestazione della volontà delle amministrazioni comunali di individuare soluzioni più semplici e meno impegnative, in quanto si tratta di funzioni di tipo "soft" la cui gestione associata non comporta la radicale modifica degli assetti gestionali e organizzativi degli enti.

Una lettura più ampia del fenomeno, invece, evidenzia motivazioni legate a particolari e importanti situazioni di carattere contingente piuttosto che di una reale resistenza al cambiamento organizzativo. Lo sciame sismico che ha colpito l'Italia centrale nel periodo 2016-2017 e i numerosi fenomeni meteorologici estremi che negli ultimi anni hanno messo a rischio numerose realtà alpine e appenniniche hanno, infatti, fatto emergere in tutta la loro drammaticità le fragilità di queste aree e l'inadeguatezza degli attuali sistemi di prevenzione e gestione delle emergenze. Ciò ha indotto numerosi territori ad investire fortemente su questa dimensione in sinergia con le strutture regionali della protezione civile¹. Allo stesso modo, la scelta di associare la funzione relativa ai sistemi informativi e tecnologici, spesso anche in collegamento con le funzioni catastali per l'integrazione e l'allineamento delle banche dati comunali, deve anche essere interpretata come un'azione abilitante rispetto all'effettiva possibilità di ampliare il riassetto organizzativo a funzioni/servizi "core", come ad esempio la gestione del personale o della contabilità, anche in aree molto vaste.

¹ Ad esempio, in Abruzzo, la regione ha accolto con particolare favore la scelta di gestire la funzione di protezione civile a livello di ambito, favorendo così l'individuazione e la costituzione di centri operativi intercomunali coordinati da un unico ente delegato.

La nascita di una strategia associativa

di Luca Rigoni*



L'approccio al conseguimento del requisito associativo da parte delle aree interne si è evoluto in molte realtà, nel corso dell'esperienza SNAI, grazie al crescente interesse da parte degli enti locali a rafforzare i legami attivati e alla acquisita volontà di assicurare continuità all'esperienza di associazionismo.

I comuni delle aree, infatti, sono stati coinvolti in una sfida – *dare sostanza ai servizi associati e perseguire gli obiettivi di strategia* – a cui la via dell'associazionismo come puro assolvimento a basso impatto organizzativo non può dare piena risposta. Il sostegno alla strategia di area richiede che si sviluppi una consuetudine alla collaborazione e al lavoro per obiettivi anche nelle attività ordinarie portate avanti dagli enti locali.

Una prova concreta del possibile cambio di passo è stata sperimentata, come già ricordato, nelle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017: l'associazione di una funzione come la protezione civile, ritenuta tutto sommato di facile approccio, si è rivelata una vera e propria “testa di ariete”, nel momento in cui è stata mirata ad obiettivi concreti e messa al servizio della gestione dell'emergenza e della delicata fase di ricostruzione, creando l'indispensabile cornice di collaborazione tra i territori danneggiati.

Si manifesta, nelle aree interne con maggiore consapevolezza del proprio ruolo, il bisogno di un impianto associativo più solido, coerente con la strategia, per creare le condizioni di rafforzamento attraverso una spinta cosciente. Di qui l'interesse che alcune aree hanno sviluppato a definire un disegno di gestione che, a partire dalle condizioni date, contempra soluzioni efficaci alla costruzione di un'aggregazione permanente, con finalità chiare, tenendo conto dei problemi irrisolti e del miglioramento possibile dei servizi erogati, oltre che della possibilità di generare economie di scala.

* Esperto dei processi di innovazione digitale e organizzativa dei servizi pubblici nazionali e locali, consulente Formez PA.

Il ruolo della tecnica e della politica nella costruzione di una governance solida



160

La SNAI è stata, in molte aree, un'occasione per la valorizzazione e sistematizzazione di esperienze preesistenti o per l'attivazione *ex novo* di forme di collaborazione sui territori, a partire da situazioni molto varie e differenziate a livello territoriale. Tale azione, si è rivelata più complessa laddove il territorio individuato era caratterizzato da discontinuità geografica o dalla mancanza di esperienze pregresse di cooperazione. Talvolta è stato necessario riattivare e fare evolvere dinamiche pur presenti, ma silenti. Nei casi in cui il quadro era reso complesso dalla presenza di più insiemi associativi, come abbiamo visto, si è fatto ricorso a convenzioni sovraordinate: la soluzione di una convenzione "cappello" ha permesso di coordinare l'esercizio associato di funzioni tra varie forme associate esistenti, garantendo univocità di azione. Dove si sono manifestate le condizioni di base, si è optato per una scelta forte, come la costituzione di una nuova unione di comuni.

La nascita di un nuovo impianto associativo, se da un lato sconta la mancanza o carenza delle esperienze pregresse, dall'altra ha introdotto una forte aderenza ai temi espressi dalla Strategia. È stata la scelta di numerose aree interne su tematiche quali il trasporto pubblico locale, l'edilizia scolastica o i servizi alle scuole, turismo e, in alcuni casi, la protezione civile stessa.

Ma la determinazione del disegno associativo nell'esperienza delle aree interne risiede non solo nello strumento utilizzato o nella storia associativa, che pur rileva, quanto anche e soprattutto nella maturità delle scelte fatte in termini di investimento politico-istituzionale di medio-lungo periodo. L'assunzione di responsabilità si traduce in alcuni interrogativi:

- come dare continuità alle gestioni associate nel tempo,
- come sostenere il nuovo assetto organizzativo,
- come imprimere un salto di qualità nella gestione dei servizi, mantenendo un giusto livello di unitarietà di intenti nel governo delle scelte associative e della strategia di area.

Nella prospettiva della coesione di area, si è positivamente affermata la tendenza ad ideare, concordare e sottoscrivere accordi con impegni progressivi all'associazionismo non solo, quindi, inteso come requisito, ma anche come prospettiva anch'essa strategica per lo sviluppo dell'area territoriale interna. Alcune aree, ad esempio, prospettano l'attivazione di nuove funzioni, dopo una prima fase di sperimentazione di quelle associate per il conseguimento

del requisito SNAI, spesso in relazione alle attività definite dalle strategie. Ciò si è tradotto anche nella definizione di precisi piani di azione con analisi preliminari, obiettivi, tempistiche, con il supporto di gruppi di lavoro tematici e iniziative di formazione per il personale.

Ad esempio, nell'area Val Nerina, dal confronto nell'ambito dell'assemblea dei sindaci, dati gli esiti dei *focus* tematici condotti, è nata la volontà di ampliare il progetto associativo includendo una nuova funzione che coprisse i bisogni di trasporto scolastico e assistenziale in forma unitaria per tutta l'area. L'intenzione di ampliare l'orizzonte associativo è dichiarata con forza, prefigurando soluzioni sempre più stabili e durevoli. Esempi del tutto analoghi si possono fare per altre aree quali le Madonie, Valli Grana e Maira, la Valchiavenna e altre ancora. Come già abbiamo evidenziato, il senso di questo rafforzamento è anche nell'intenzione di istituire un tavolo permanente politico e tecnico-amministrativo che, oltre a gestire l'associazione delle funzioni prescelte, potrà garantire un presidio tecnico permanente finalizzato all'attuazione della Strategia e del complesso percorso di ricostruzione post sisma.

Coerenza e costanza nelle scelte fatte sono sostenute da una rappresentatività politica reale e risoluta, espressa nell'assemblea dei sindaci e nelle altre sedi di confronto politico, ma anche da contesti formalizzati di supporto tecnico e operativo coinvolti nell'attuazione della Strategia e allo stesso tempo nel presidio del progetto associativo. È sempre più frequente la sottoscrizione di convenzioni per l'attuazione della Strategia e per l'elaborazione di piani di sviluppo delle strategie associative, attualmente siglate nel 40% delle aree.

A titolo di esempio, nell'area dell'Appennino Lombardo-Alto Oltrepò Pavese, la volontà di costruire un sistema intercomunale permanente ha dato vita ad un partenariato di progetto costituito da tutti i sindaci dell'area e l'assegnazione agli uffici della comunità montana Oltrepò Pavese, forma associativa di riferimento, del ruolo di soggetto gestore della Strategia. Il lavoro sarà appoggiato da un team integrato e permanente tra unioni di comuni e comunità montana. Anche la neonata Unione delle Madonie contempla l'associazione obbligatoria della gestione di un ufficio unico per la progettazione e realizzazione di interventi coerenti con la strategia di area. Nell'esperienza del Basso Sangro Trigno, oltre alla convenzione "cappello" che istituisce i servizi associati e relativi uffici unici, sono state siglate due convenzioni, una dedicata alla gestione in forma associata delle azioni della Strategia, l'altra per l'esercizio in forma associata di servizi e uffici unici nei settori individuati dal disegno associativo. La convenzione di associazione delle funzioni sottoscritta nell'area Nord Est Umbria prevede l'istituzione presso il Comune di Gubbio, in qua-





lità di ente capofila, di una struttura organizzativa chiamata “Settore Aree Interne”, che si occupa delle funzioni e dei servizi individuati. Il Comune di Gubbio, pertanto, svolge un ruolo di programmazione e controllo nell’ambito del nuovo settore, con il supporto del personale assegnato dagli enti partecipanti. È prevista inoltre una cabina di regia tecnica composta da dieci rappresentanti tecnici (uno per ogni comune) che si riunisce periodicamente per fornire indicazioni e supporto al settore aree interne sulla base delle indicazioni e disposizioni dell’assemblea dei sindaci.

In pratica, in contesti piuttosto complessi in partenza, tali atti hanno posto le basi per un coordinamento efficace delle attività progettuali individuate dalla strategia di area. Le strategie affrontano un vasto spettro di temi che richiamano l’impiego di competenze e capacità operative non precedentemente condivise tra i comuni dell’area. La costruzione degli uffici unici va in questa direzione, rappresentando una scelta decisiva per la sostenibilità delle funzioni associate nel tempo.

Funzioni strutturali e organizzative: la gestione del personale e la capacità amministrativa

I cambiamenti generati dall’avvio del nuovo disegno associativo rendono indispensabile accompagnare i processi di adattamento del personale ai nuovi impegni e a riorganizzare le strutture operative di ogni singolo comune e/o unione aderente. Associare o comunque potenziare funzioni strutturali e organizzative, quali la gestione del personale, significa lavorare sulla dimensione della stabilità e della crescita, della presa in carico e del supporto al processo associativo e strategico, anche attraverso interventi mirati sulla capacità amministrativa. Si tratta di iniziative nella direzione del superamento, per quanto possibile, delle carenze ben note ed evidenziate in tutte le analisi preliminari all’avvio delle strategie. La previsione di azioni di rafforzamento amministrativo è esplicitata in 21 aree, tuttavia è rara l’associazione della complessiva gestione del personale.

Come abbiamo visto, i comuni soffrono di una generale situazione di debolezza per numero di risorse umane impegnate e profili adeguati alle sfide, aggravati dal mancato turnover.

Tuttavia, nell’ottica di adattamento a nuovi modelli di lavoro, è interessante il lavoro fatto dall’area interna Appennino Basso Pesarese e Anconetano, che ha attivato un “Laboratorio di Coworking”, finalizzato a individuare modalità

di collaborazione tra i dipendenti dei comuni dell'area interna per rendere efficaci gli impegni presi e garantire l'erogazione di servizi migliori. Ne è emersa l'opportunità di attivare strumenti di raccordo operativo e amministrativo formalizzati, stabili e professionalizzanti. Gli esiti del laboratorio, anche se non sono generalizzabili, meritano di essere citati poiché hanno messo in evidenza un grande interesse da parte delle strutture amministrative e tecniche dei comuni, sia a collaborare "davvero" per affrontare compiti amministrativi sempre più difficili da gestire in regime di assoluta scarsità di risorse sia, soprattutto, a partecipare attivamente alla realizzazione delle diverse azioni previste dalla strategia d'area.

L'inadeguatezza delle competenze è, infatti, anche dovuta ai nuovi compiti che le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere in direzione dello sviluppo economico e sociale dei territori. Gli enti dovranno sempre più possedere e perseguire una visione di sviluppo del proprio territorio e, di conseguenza, disporre di strumenti e competenze per la gestione di progetti complessi. Saranno indispensabili capacità negoziali e strategiche e di attrazione di risorse con cui non sempre si ha piena familiarità, come ad esempio le risorse straordinarie della politica di coesione europea. Il percorso di crescita della capacità amministrativa che diverse aree hanno progettato parte dagli amministratori locali, principalmente chiamati ad acquisire una mentalità aperta all'innovazione nel progettare lo sviluppo del territorio, la gestione organizzativa e nel considerare le opportunità di programmazione di risorse a cui è possibile accedere. A questo primo passo dovrà seguire il coinvolgimento, anche motivazionale, di dirigenti e tecnici locali. Da questa prospettiva, appare chiaro come le iniziative di capacity building dovrebbero avvenire con un percorso integrato e non episodico, strutturato in base agli esiti di una mappatura delle competenze.

Una visione complessiva del territorio: le competenze per programmare

Per rafforzare l'identità di una comunità che progetta, nonché per dare solidità allo stesso progetto strategico, alcune aree hanno stabilito di cooperare fin da subito nel reperimento di risorse e progetti e quindi creare competenze attorno alla funzione programmazione, con particolare riguardo alla prospettiva dei finanziamenti europei. L'importanza accordata, a livello europeo, alla dimensione territoriale delle politiche di sviluppo sta suscitando un mutamento nella cultura della pianificazione locale e regionale, spingendo alla coopera-





zione e al coordinamento tra livelli diversi di governo e con gli stakeholder. L'area Piceno, ad esempio, ha individuato in una struttura unificata l'accompagnamento delle gestioni associate, qualificata come "Struttura unica – Centro unico di competenze associate – pianificazione e programmazione". Sarà, concretamente, attivato un servizio di assistenza tecnica e affiancamento al comune capofila e agli enti dell'area per la definizione di progetti integrati e il reperimento di risorse, fino a giungere ad una pianificazione e programmazione condivisa e strutturata per supportare la strategia, consolidare e ampliare il perimetro delle gestioni associate, promuovere sinergie tra le attività della SNAI e quelle di altri programmi pubblici, supportare la governance locale, la progettazione e la valorizzazione delle iniziative di attori locali sul territorio.

Analogamente per l'area Valfino-Vestina, l'idea di creare il servizio associato per la programmazione e progettazione ha fatto seguito ai *focus* tematici nei quali si è deciso di intraprendere un percorso di valorizzazione delle risorse territoriali e della dimensione europea dell'area. L'obiettivo è concretizzare un processo di rinnovo delle amministrazioni comunali coinvolte, potenziandone la capacità di lavorare in rete e incrementando le competenze tecniche di programmazione e progettazione per favorire l'accesso ai fondi europei.

Le funzioni abilitanti-trasversali: associazione della funzione ICT

L'approccio strategico all'associazionismo può essere supportato dalla collaborazione su fattori abilitanti e trasversali, ad esempio unificando la funzione ICT (*Information and Communications Technology*). L'omogeneizzazione di strumenti e attività che ruotano attorno a questa funzione introduce elementi di facilitazione nei processi di innovazione e riorganizzazione amministrativa, che permettono ai comuni di essere maggiormente protagonisti dei cambiamenti in atto, con positivi impatti sul corretto funzionamento delle gestioni associate sia in generale, sia per il sostegno alla Strategia. L'associazione della funzione ICT di fatto rappresenta, quindi, un elemento qualificante e abilitante del progetto associativo. La pratica non è ancora diffusa in Italia, come registrato dalla più recente indagine Istat sull'ICT nella PA locale¹. La percentuale di servizi ICT associati poi è nettamente più marcata nel Nord-est e

¹ Nelle pubbliche amministrazioni locali in media gestiscono l'ufficio ICT in gestione associata il 13% dei comuni e delle comunità montane, secondo l'indagine Istat *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale*, 2017.



più ridotta nel Mezzogiorno, anche in conseguenza della presenza di azioni di supporto, indirizzo, accompagnamento regionale². Spesso unificare la funzione significa innalzare un livello di attività precedentemente gestito al minimo nel singolo comune, anche in ragione delle ridotte competenze disponibili. L'efficacia di una tale scelta associativa varia in base al livello di informatizzazione di base espressa dall'area e al grado di permeabilità dell'organizzazione all'innovazione. L'esperienza può così collocarsi su una linea che da mera informatizzazione degli uffici e normalizzazione delle banche dati, può evolvere con l'esposizione di servizi di trasparenza amministrativa, fino allo sviluppo ed erogazione in rete di servizi comuni, alla pratica di strategie di riuso, alla condivisione di servizi infrastrutturali, a forme più avanzate di pianificazione. Attualmente, in 18 aree interne il servizio è stato interamente associato.

Da un punto di vista operativo, l'unificazione integrale della funzione ICT permetterà la razionalizzazione del quadro esistente delle soluzioni software e delle dotazioni in uso, ma soprattutto di esprimere l'aggregazione dei bisogni di innovazione delle amministrazioni, rendendole capaci di accedere e confrontarsi con il mercato in modo adeguato e vantaggioso sia dal punto di vista economico che operativo. Sarà possibile incrementare la capacità di spesa, evitando duplicazioni e favorendo la creazione di economie di scala. Governare la domanda darà spazio a possibilità di co-progettazione e gestione a più livelli.

Una volta a regime, potrà crescere una rete di competenze diffuse, così da migliorare la generale capacità di rispondere alle sollecitazioni derivanti dalle frequenti novità in campo normativo e strategico di livello sia nazionale che regionale. La creazione di banche dati comuni e la gestione condivisa di dati aperti potrà creare vantaggi nell'erogazione dei servizi. Tra le esperienze in atto, si segnala l'area Piceno che ha individuato la figura del *Digital Manager* che inizialmente si occuperà di progettare i servizi, il modello organizzativo, definire i risultati attesi e loro monitoraggio, interfacciandosi con i referenti da individuare all'interno delle amministrazioni locali, con provider e fornitori, con gli utenti dei servizi informativi, per instaurare un modello operativo secondo principi di sostenibilità economica. Tra i suoi compiti anche il trasferimento delle competenze a funzionari degli enti, creando una community di pratica di figure professionali che potranno nel tempo essere sempre più attive nei processi di innovazione organizzativa.

² Si veda, ad esempio, il piano di riordino territoriale 2017-2020 della Regione Emilia-Romagna.



CONCLUSIONI

Esiti e lezioni apprese

di Giovanni Xilo



169

Quarantotto aree interne, distribuite su tutto il territorio nazionale, 680 comuni coinvolti, corrispondenti a oltre un milione e trecentomila abitanti e 108 istituzioni associative fra unioni, unioni montane e comunità montane. Queste sono le caratteristiche principali delle aree oggetto di questa prima indagine sugli esiti dei processi associativi intercomunali promossi nell'ambito della SNAI. Un campione di analisi unico per la ricerca sull'associazionismo intercomunale italiano; unico perché copre tutte le regioni italiane¹, rappresentando l'8,6% dei comuni italiani² e oltre il 16% delle unioni e comunità montane esistenti³; unico perché mette alla prova dell'effettività e della loro operatività le unioni e le comunità montane esistenti.

Aree territoriali molto diverse, per dimensioni, per numerosità di enti, per rugosità territoriale, per storia e per presenza/assenza di istituzioni associative funzionanti o meno. Aree interne dove di rado il requisito associativo era facilmente risolvibile grazie a una forma di aggregazione intercomunale operativa ed efficace già presente o, al contrario, facilmente progettabile in assenza di "lacci" associativi inattivi. Basti pensare che in solo 5 aree sono presenti istituzioni associate che comprendono tutti i comuni interessati alla Strategia⁴ e solo in 3 aree sono assenti unioni o comunità montane preesistenti⁵. In tutte le altre aree del nostro campione, la situazione di partenza, dal punto di vista delle relazioni intercomunali, è più complessa per la presenza di forme associative di diversa natura, con livelli di operatività variabili e di comuni con obblighi associativi differenti.

Si tratta di una prima analisi a livello nazionale di effettività dell'associazionismo comunale, a seguito del D.L. 78/2010, la norma che ha obbligato la mag-

¹ Non partecipa alla SNAI la sola Provincia autonoma di Bolzano.

² Al 15 maggio 2019 sono 7.914 i comuni italiani, dati Istat.

³ 550 unioni di comuni e 94 comunità montane, fonte Comuniuniverso, agosto 2019.

⁴ Appennino Emiliano, Valchiavenna, Val di Sole, Spettabile Reggenza, Comelico.

⁵ Contratto di Foce-Delta del Po, Montagna Materana, Grecanica.



gioranza dei comuni italiani ad associare praticamente quasi tutte le funzioni da questi presidiate. Un'indagine indirettamente realizzata nell'ambito di una policy, la SNAI, che ricordiamo non mira alla sola economicità nella gestione dei servizi pubblici ma che anzi persegue obiettivi più legati alla loro efficacia, sostenibilità nel lungo periodo e rafforzamento della capacità politica e amministrativa di rappresentare, promuovere e tutelare un territorio e le comunità di cittadini che vi risiedono. Un requisito "associativo" che, partendo dalla normativa vigente, invita alla realizzazione di un accordo politico, istituzionale e organizzativo di lungo periodo (il Sistema Intercomunale Permanente) per supportare una più ampia strategia di sviluppo economico e sociale di alcune aree del Paese, quelle interne, attraverso azioni positive (lo sviluppo di sistemi associativi forti) e non solo difensive (la riduzione dei costi di gestione).

Come abbiamo già visto, i 680 comuni qui studiati sono enti che, a seguito della crisi economica che ha investito il nostro Paese, hanno progressivamente visto ridursi le risorse disponibili e *in primis* il personale presente, riducendo di conseguenza la capacità di una gestione efficace dei servizi locali. Sono comuni "deboli", che oltre agli addetti hanno perso l'esperienza e la competenza che questi possedevano, con una prospettiva nel breve e medio periodo di perdite ancora maggiori.

L'obbligatorietà all'associazione delle funzioni comunali così come imposta dal D.L. 78/2010, alla prova dei fatti, nella maggior parte dei contesti territoriali studiati, non ha sortito effetti concreti in termini di aggregazione se non in quelle realtà dove già da tempo si erano avviati processi di riordino territoriale supportati, anche economicamente, da politiche regionali di lungo periodo, tutte peraltro precedenti alla stagione dell'obbligatorietà dell'associazionismo intercomunale. Se si escludono quindi le aree interne di alcune regioni⁶, le unioni di comuni e le comunità montane presenti, con le dovute eccezioni, hanno mostrato un'operatività minima su un numero limitato di funzioni/servizi propri comunali se non addirittura una totale inattività. Prova ne è che in quasi la metà dei casi le aree interne hanno individuato una soluzione associativa completamente nuova rispetto alle istituzioni associative presenti. I motivi di questo fallimento sono molteplici: la distinzione sopra e sotto 5.000 e 3.000 abitanti per discriminare l'obbligatorietà all'associazione così come previsto dalla norma nazionale, ha "spezzato" il territorio, impedendo contiguità e complementarità delle alleanze associative; la definizione delle fun-

⁶ Valle D'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Toscana.



zioni così come indicate dalla norma nazionale è risultata ostica e incoerente con l'articolazione tipica degli uffici e dei servizi comunali. In carenza poi di policy nazionali e in alcuni casi, regionali di supporto ai processi associativi, l'impreparazione del personale, la naturale resistenza a un cambiamento organizzativo e di ruolo così rilevante, la speculare resistenza dei vertici politici a soluzioni che comunque limitano l'autonomia potenziale dei comuni e le oggettive difficoltà tecniche di associazioni di comuni molto piccoli, hanno rappresentato ulteriori freni e ostacoli. In non pochi casi, infine, le aggregazioni costruite senza verifiche tecniche preventive si sono rivelate, per dimensione e personale disponibile, inadeguate a ottenere risultati positivi in termini di efficienza ed efficacia.

Ma se l'associazionismo obbligatorio per legge non ha sortito effetti positivi, i comuni come hanno affrontato il problema della scarsità progressiva di risorse e della perdita di professionalità? Da quanto si è osservato sul territorio, riducendo al minimo i servizi e attraverso una azione tattica tesa a risolvere l'emergenza del momento e di conseguenza a operare per continui "rattoppi" e soluzioni contingenti. In molte aree del Paese, soprattutto là dove non presenti soluzioni associative forti e funzionanti, i comuni hanno costruito, senza dotarsi di una visione d'insieme e di prospettiva, una complessa rete di accordi convenzionali intercomunali a due e più enti attivati man mano che gli addetti venivano a mancare o a seguito di nuovi imperativi amministrativi. In pratica, in questi contesti territoriali, i comuni hanno agito sulla base della disponibilità di addetti specializzati nel territorio e non sulla base di una strategia di sviluppo di partnership istituzionali con una comune visione di rafforzamento amministrativo. Essendo prioritaria e spesso urgente la copertura dei posti e delle competenze necessarie per gestire, ad esempio, un bilancio o per non chiudere l'ufficio tecnico, l'esito non è stato la costruzione di una strategia associativa di medio-lungo periodo e di sostegno ai comuni, ma una fitta e complessa, a tratti caotica, rete di convenzioni tra enti a geometria variabile per la condivisione del tempo-uomo dei sempre meno numerosi addetti pubblici presenti⁷.

Questa complessità di partenza era ben nota e prevista dalla SNAI; non è quindi un caso se il requisito associativo individuato chiedeva "almeno" la semplificazione e rafforzamento del quadro associativo, "almeno" su due fun-

⁷ A titolo di esempio, i comuni dell'area interna Alta Carnia in Friuli Venezia Giulia, per definire il requisito associativo, hanno mappato nell'attività di analisi oltre 35 convenzioni tra loro e tra loro e altri comuni fuori dall'area progetto per la gestione delle funzioni fondamentali.



zioni fondamentali, per “almeno” la maggioranza dei comuni dell’area interna. Quello che qui è importante segnalare è che quasi tutte le aree interne hanno affrontato il tema del requisito associativo in un contesto di accordi, di convenzioni, di istituzioni associative, non coordinate nel tempo e a geometria variabile. Lacci non semplici da sciogliere.

Dall'emergenza alla programmazione dell'associazionismo

L’analisi degli esiti associativi ha evidenziato che sono numerose le condizioni e le variabili che hanno influito sui processi di scelta associativa delle 48 aree. Riepilogandole ancora una volta, abbiamo verificato che hanno un impatto sulla definizione del campo di azione e delle opzioni praticabili la dimensione dell’area (numero dei comuni e/o ampiezza territoriale), le caratteristiche orografiche e in particolar modo la presenza o meno di ostacoli fisici, l’esistenza o meno di una solida normativa regionale sulle forme associate, l’articolazione ed efficacia delle soluzioni associative presenti, l’esperienza pregressa di partecipazione a progetti di sviluppo economico locale, la presenza di agenzie pubblico-private e, infine, il livello di partecipazione dei sindaci al processo di analisi dello stato dell’arte e di scelta delle caratteristiche del “requisito associativo”. Occorre poi ricordare che per cinque aree è stata determinante la drammatica stagione sismica 2016-2017⁸ che ha colpito il Centro Italia, aree con problematiche di emergenza e ricostruzione non paragonabili alle altre della strategia. Tutte variabili che hanno certamente influito, ma con risultati diversi a seguito di combinazioni territoriali uniche. Osservando gli effetti delle principali variabili in gioco, abbiamo già visto che la numerosità dei comuni non ha determinato soluzioni univoche: in alcuni casi è stato privilegiato un requisito “semplice” al fine di coinvolgere il maggior numero di comuni, ma in altri casi è stata favorita la nascita (o la conferma) di soluzioni istituzionali di area vasta con la previsione di gestione per ambiti territoriali più ristretti⁹. La stessa numerosità dei comuni non ha condizionato la propensione ad aderire al requisito associativo, considerato che 7 aree su 10 con oltre 20 comuni aderenti per area hanno avuto l’adesione del 100% alla

⁸ Area interna Valfino-Vestina in Abruzzo, Monti Reatini nel Lazio, Piceno e Alto Maceratese nelle Marche, Val Nerina in Umbria.

⁹ Ad esempio, nell’area Alta Valmarecchia, dove si è deciso di organizzare i servizi associati per zone omogenee.



soluzione associativa individuata e che nel complesso sono 639 su 680 i comuni, ovvero il 94% della popolazione interessata, che si stima¹⁰ aderiranno al requisito associativo individuato dalle aree, nonostante bastasse, in base alle regole SNAI, una percentuale di adesione pari al 60-70% dei comuni per ogni area.

Le potenziali difficoltà progettuali in presenza di ostacoli orografici sono state spesso superate prevedendo accordi di secondo livello tra comuni e istituzioni associative presenti, finalizzati a gestire l'attuazione della Strategia o la gestione di funzioni potenzialmente più efficaci se realizzate su un'area vasta. La presenza di diverse soluzioni associative preesistenti alla SNAI ha orientato, ma mai impedito, scelte differenti tra le aree: alcune, come già ricordato, hanno realizzato accordi di secondo livello, altre hanno previsto l'avvio di un percorso di riordino complessivo dell'area per semplificare il quadro associativo esistente, altre ancora hanno chiuso la maggior parte delle unioni esistenti per confluire in una restante unione rifondata e più grande.

Partendo dalle funzioni associate, si evidenziano invece alcune regolarità legate alla presenza/assenza di forme associative nell'area. Mediamente le aree hanno associato 3 funzioni/servizi con punte di oltre 10, ma quelle che annoverano più di 6 funzioni registrano, nel requisito associativo, anche tutti i processi di convenzione realizzati negli anni precedenti. In numerose aree si è perseguita una soluzione corrispondente alle regole del pre-requisito indicato dalla SNAI¹¹, anche se in più della metà di questi casi si tratta di accordi di secondo livello tra unioni e/o comunità montane o dell'ampliamento degli accordi di gestione associata da parte di unioni già esistenti ad altri comuni non aderenti. Dei restanti casi di requisito associativo concordato su "solo" 2 funzioni, in molte aree si è siglato anche un accordo quadro per la progressiva armonizzazione e integrazione delle tecnostrutture comunali in fase di attuazione della Strategia stessa.

Più in generale, occorre rilevare come i comuni delle aree prive di soluzioni associative funzionanti ed efficaci, necessariamente abbiano dovuto avviare (o riavviare) i processi di intercomunalità partendo da funzioni facilmente riconducibili a uno specifico ambito di azione e di competenza o al contrario attivando singole linee di servizi all'interno di aree più complesse, coerenti peraltro con la storia dei percorsi associativi in Italia.

¹⁰ Si tratta di stima perché alcune aree hanno tuttora in corso il processo di deliberazione della soluzione associativa individuata.

¹¹ Almeno due funzioni fondamentali così come definite dal D.L. 78/2010.



Fra le diverse caratteristiche e condizioni di partenza delle aree interne, la presenza/assenza di una politica regionale di riordino territoriale e di incentivazione e sostegno alle soluzioni associative, sembra essere quella che ha influito di più nelle scelte inerenti il requisito. Come abbiamo già evidenziato, le regioni hanno assunto fin dal 2000¹² un ruolo chiave, di “regia” nella definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi propri comunali, e di promozione del percorso di costruzione di aggregazioni e istituzioni stabili tra enti locali nell’ambito di un piano complessivo di riordino istituzionale territoriale. Il livello di strutturazione e stabilità degli accordi associativi, la pratica, l’esperienza e la competenza tecnica – oltre che politica – di queste soluzioni associative, sono dipese dal livello di maturazione di queste policy e degli strumenti attuativi messi in campo dagli enti regionali. Nelle regioni con policy di riordino di lunga tradizione, le aree interne hanno potuto operare la scelta associativa su un solco istituzionale ben definito e sulla base di un’esperienza di cooperazione già acquisita, mentre nelle regioni con politiche di riordino *in itinere* o relativamente più recenti, le aree hanno dovuto agire senza background associativo e senza una classe politica e tecnica dotata dell’esperienza necessaria. Per alcune aree, poi, l’elaborazione del progetto associativo è coinciso con una fase di revisione delle politiche regionali sul tema, comportando necessariamente un processo di scelta ancor più problematico. Un’influenza, quella delle politiche regionali, rilevante ma che comunque non ha impedito a numerose aree di sviluppare soluzioni aggregative spesso innovative rispetto al quadro associativo in essere, nonostante la carenza regolamentare a livello regionale.

Una variabile chiave, combinata con il livello di complessità della situazione associativa preesistente che tutte le aree hanno dovuto affrontare, è relativa allo scarso tempo a disposizione per analizzare la situazione strutturale dei comuni, confrontarsi sulle esigenze di ogni singolo ente, scegliere l’opzione associativa, deliberarla in tutti i consigli comunali coinvolti. Il tutto nell’ambito di un processo che ha visto i sindaci coinvolti anche e soprattutto nell’elaborazione della strategia d’area. Un tempo a disposizione necessariamente contingentato che ha orientato molte aree a scelte pragmatiche di start up dei processi associativi tramite soluzioni realistiche e praticabili in tempi brevi. Scelte in particolar modo legate a funzioni e servizi non presidiati *tout court*

¹² Art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000. Per una ampia disamina del ruolo delle regioni nell’organizzazione dei servizi pubblici locali, si veda la Parte Seconda del volume.

dalle strutture comunali. Emerge però che la grande maggioranza delle aree non si è affatto limitata alle condizioni minime del requisito, ma ha deliberato o individuato soluzioni che dal punto di vista funzionale e/o strutturale sono molto più articolate e di lungo periodo. Questo esito si evince osservando contestualmente le scelte in merito alle funzioni associate e quelle in merito alle forme associative delle aree.

Se dunque la complessità delle situazioni di partenza e il tempo a loro disposizione hanno orientato molte aree a soluzioni strutturalmente più semplici da implementare, è anche vero che la maggior parte di queste si è dotata di una strategia associativa di medio-lungo periodo formalizzandola attraverso la costituzione di tavoli istituzionali e tecnici appositamente costruiti per supportarla. Più in generale, è apparso fin da subito evidente, nella fase di confronto tra i sindaci delle diverse aree, come l'ancoraggio di un processo di progettazione associativa a una strategia di sviluppo come quella indicata dalla SNAI, lungi dal configurare l'una il requisito di accesso all'altra, nei fatti ha innescato un rapporto circolare perfetto tra le due dimensioni. Il requisito associativo nel dibattito tra i sindaci è dunque diventato una fase fondativa (o rifondativa) dei processi di aggregazione grazie proprio alla visione strategica del futuro proposto. Questa circolarità e questa nuova prospettiva spiegano perché sono tante le aree che hanno coinvolto le forme associate insistenti sul territorio, hanno rivitalizzato quelle esistenti, hanno costruito accordi di secondo livello tra unioni, hanno affrontato processi di riordino istituzionale o costruzione di servizi associati complessi.

Nell'ambito di questo esito articolato e complesso, oltre che caratterizzato da molti elementi di visione strategica, emerge una "sorpresa" nel Sud. È in questa parte del Paese che si concentrano i comuni che hanno dovuto affrontare condizioni di partenza particolarmente "complesse", con esperienze pregresse nella maggior parte dei casi considerate fallimentari, ovvero mai partite, oppure totalmente assenti e quindi senza competenza in materia. Aree interne dove i vertici delle amministrazioni comunali si sono incontrati per la prima volta su un tema comune come quello delle condizioni strutturali dei loro enti. In molti casi, proprio in queste aree¹³ sono emerse soluzioni di riordino innovative e di forte rottura con il passato, quali ad esempio il radicale riordino realizzato dalle Madonie e dal Sud Salento con la soppressione di unioni piccole e inattive, a vantaggio di una sola unione più grande e con



¹³ Madonie, Sicani, Grecanica, Sud Salento, ma anche Vallo di Diano, Montagna Materana.



maggiori deleghe funzionali. Oppure, ancora, come la progettazione di una strategia di medio periodo tesa a realizzare soluzioni associative istituzionali così come deliberato dalle aree Grecanica e Terre Sicane. Queste due ulteriori aree si segnalano per l'originalità della scelta associativa comprendendo, nella prima, tutti i comuni sia dell'area progetto sia dell'area strategica in quanto complementari dal punto di vista territoriale e amministrativo per un governo più efficace del territorio, e nella seconda, costruendo una "associazione intercomunale" per garantire un presidio politico e istituzionale alle tre funzioni associate, e soprattutto per governare un percorso strategico di progressivo sviluppo del sistema intercomunale.

Il confronto e gran parte delle scelte associative effettuate dalle amministrazioni delle 48 aree interne confermano che l'associazionismo intercomunale è un percorso lungo, che richiede frequentazione e continui confronti tra i vertici delle amministrazioni locali per trovare il minimo comune multiplo associativo, per sperimentare le soluzioni organizzative, per assicurarsi un ritmo di crescita adeguato¹⁴, ponderato, non avventato ovvero non pericoloso per la stabilità organizzativa e di risorse dei singoli enti associati, con un progressivo processo di rafforzamento. Un percorso che, peraltro, richiede il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le forze politiche e sociali del territorio per evitare che possa apparire "scelta di parte", ovvero rischio concreto di "retromarcia" qualora i vertici di un'amministrazione cambiassero "parte". Anche per questo alcune aree hanno costruito un percorso di analisi e di scelta che prevede incontri istituzionali rivolti a tutti i consiglieri comunali dei comuni dell'area per coinvolgerli nel processo di costruzione di una strategia associativa di lungo periodo¹⁵.

Rischi e opportunità: cosa manca

L'esperienza di progettazione e deliberazione di nuove soluzioni associative, o di rafforzamento di quelle esistenti, ha messo in luce la consapevolezza dei sindaci sui limiti strutturali e funzionali dei loro enti e, analogamente, la

¹⁴ Sul tema del "ritmo" associativo, si veda l'intervento di Elena Gamberini, Direttore dell'Unione Bassa Reggiana al Forum Nazionale Aree interne, Acceglio 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=erHj3UEmyOk>.

¹⁵ Fra tutti, si ricorda l'Union Day organizzato nel 2018 dall'area Terre Sicane, la presentazione dell'accordo associativo a tutti i consiglieri dai sindaci dell'area Contratto di Foce-Delta del Po nel 2018, le riunioni con i consiglieri comunali organizzate dall'area Alto Lago di Como e Valli del Lario.



volontà di attivare reali processi associativi per superare tali limiti. Per supportare la realizzazione dei processi associativi deliberati è, però, necessario fare tesoro di quanto appreso dall'analisi e dal lavoro associativo realizzato dai 680 comuni delle 48 aree interne, in quanto i limiti e rischi che questi processi corrono, se non adeguatamente assistiti, sono molteplici. Fra tutte le necessità emerse, ci concentreremo sinteticamente su alcune direttrici di sviluppo che appaiono, nel breve e lungo periodo, come indispensabili per supportare adeguatamente i processi associativi elaborati dalle aree interne e, in fin dei conti, dei processi associativi *tout court*. Le problematiche e direttrici di sviluppo che brevemente analizzeremo attingono al quadro normativo nazionale, e alle finalità ultime perseguibili tramite l'associazionismo intercomunale, al ruolo che le regioni possono giocare nei processi di riordino territoriale, alle competenze necessarie per supportare la realizzazione di tali processi, alle politiche di reclutamento del personale coerenti con una strategia associativa dei comuni "interni", e infine al grande assente di tali interventi: il *management* dei servizi pubblici locali.

Dall'analisi e dal lavoro svolto nelle aree, l'effetto di una normativa nazionale che obbliga i comuni italiani, in base alla loro "taglia", ad associarsi con finalità legate solo alla riduzione della spesa pubblica per i servizi, non ha sortito risultati significativi a prescindere dallo strumento associativo scelto dagli enti locali. Il processo di riduzione della spesa è stato ottenuto attraverso tagli ai trasferimenti e blocco pressoché totale alle assunzioni di personale, non grazie a processi virtuosi di associazionismo intercomunale.

Una definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali incoerente con l'organizzazione tipica dei comuni, una distinzione dimensionale non utile tra enti obbligati ed enti non obbligati, anzi problematica per la ricerca di complementarità tra comuni, non hanno aiutato i percorsi di aggregazione, ma semmai li hanno ostacolati. Destinare poi l'associazionismo al solo obiettivo di riduzione della spesa pubblica¹⁶ ha ridotto l'interesse e le potenzialità di questo percorso associativo con conseguenti soluzioni di adeguamento solo formale alla norma. Nulla di più. L'esperienza associativa dei comuni delle

¹⁶ La storia dell'associazionismo intercomunale in Italia, in effetti, ha dimostrato che su alcuni ambiti, funzioni e servizi si possono ottenere anche significative economie di scala, ma in buona parte nel lungo periodo, non certo in pochi mesi o anni. Le convenzioni, e in particolar modo le unioni di comuni, hanno invece permesso fin da subito ai comuni di ottenere maggiore efficacia operativa e sviluppo di nuovi servizi e di nuove funzioni a supporto delle loro comunità. È grazie alle unioni che in molti comuni al margine del Paese è presente un servizio di polizia municipale o è attivo uno Sportello Unico delle Imprese.



aree interne, proprio perché legata ad azioni edificative di sviluppo sociale ed economico del territorio, ha riaperto la riflessione su una policy costitutiva e un cantiere di progettazione associativa come non si vedeva da anni. Occorre però, perché questa esperienza realizzata su tutto il territorio nazionale possa evolvere e stabilizzarsi, sviluppare una normativa nazionale di promozione e incentivazione all'associazionismo intercomunale, non basata sul solo imperativo dell'economicità ma anche su quello dell'efficacia dell'azione comunale, perimetrando l'ambito di azione non sulla base delle dimensioni degli enti ma sulle loro caratteristiche territoriali e sulla contiguità e la complementarietà delle alleanze. È necessaria una regolamentazione che permetta anche investimenti e sviluppo dei servizi, ridefinendo oggetti (funzioni e servizi) e modalità di intervento più a misura degli enti locali, e in particolar modo dei piccoli e medi comuni. Contestualmente, occorre responsabilizzare e valorizzare ancor di più il ruolo delle regioni nella costruzione di una policy di riordino dei servizi pubblici locali, in quanto è apparso chiaro che sono queste le istituzioni maggiormente in grado di individuare la strada e le regole del gioco in un territorio nazionale così "diversamente rugoso" e con storie e identità così forti e differenti. Le uniche, peraltro, in grado di confrontarsi e dialogare con le istituzioni locali e le loro rappresentanze "alla giusta distanza" e con adeguata conoscenza del territorio.

Particolare attenzione (e incentivazione), sia a livello nazionale, sia a livello regionale andrà poi posta per tutte le funzioni e servizi "abilitanti" l'azione di un ente locale e la sua capacità di sostegno alla comunità: i servizi economico-finanziari, di gestione del personale, di gestione e sviluppo dei processi di digitalizzazione (interni e di territorio) *in primis*. Si tratta di servizi che non si caratterizzano per specificità territoriale ma quasi esclusivamente per tecnologie e competenze richieste, ovvero caratteristiche sostanzialmente simili per tutti gli enti locali. Cambia solo la scala di gestione. Come abbiamo visto, sono poche le aree interne, con l'eccezione dell'ICT, che hanno aggregato questi servizi, in parte perché percepiti come il cuore dell'autonomia organizzativa di un ente comunale, in parte per la difficoltà tecnica di attivare processi associativi partendo da attività così specializzate. Si tratta però di servizi standardizzabili oltre che gestibili a prescindere da una loro specifica collocazione fisica e territoriale e che, se armonizzati tra comuni, faciliteranno e abiliteranno ulteriori strategie e soluzioni di aggregazione.

Nonostante quasi nessun sindaco abbia mai messo in discussione la diagnosi critica sulle condizioni organizzative dell'ente da lui rappresentato, e quindi la necessità di attivare una strategia di rafforzamento amministrativo trami-

te alleanze istituzionali e/o convenzionali con gli altri comuni dell'area per rispondere a queste criticità, le soluzioni e decisioni assunte dai comuni in merito al requisito associativo correranno lo stesso rischio dei precedenti accordi stipulati dai comuni: restare sulla carta, senza alcuna azione concreta di costruzione di servizi associati, anche se sono previste nell'ambito della SNAI delle azioni di monitoraggio e primo supporto dei processi associativi. Concorre a questo esito l'oggettiva difficoltà tecnica derivante dalla già richiamata forte carenza di personale, dai vincoli finanziari e legislativi sugli investimenti, e dall'inesperienza di buona parte degli attori tecnici e politici. Occorre poi considerare le possibili resistenze degli apparati amministrativi interessati al mantenimento dello *status quo*. Il limitato coinvolgimento dei vertici amministrativi dei comuni delle aree interne nella fase di definizione del sistema intercomunale permanente esalterà questo rischio, anche se, come abbiamo visto, le poche esperienze di coinvolgimento attuate dalle aree hanno evidenziato un interesse e un impegno da parte degli apparati amministrativi che va ben oltre le più rosee aspettative.

Le modalità tecniche di associazione di funzioni e servizi, ma anche le caratteristiche prime delle diverse forme associative sono conoscenze e competenze apparse deboli o quasi assenti in numerose aree interne del Paese. Non è un caso che alcune aree abbiano previsto nella Strategia azioni formative e di supporto tecnico per attivare la soluzione associativa in accordo con le proprie regioni. Occorrono però anche interventi formativi e di assistenza organizzativa a livello nazionale per diffondere e scambiare le esperienze più efficaci, favorendo nel contempo la sperimentazione e diffusione di buone pratiche associative. Come abbiamo più volte evidenziato, le aree oggetto di indagine sono partite da livelli di maturazione delle competenze associative molto diverse; questi differenti livelli potrebbero rappresentare una leva per favorire una crescita delle competenze anche in aree prive delle esperienze necessarie.

Una ventina di aree hanno esplicitamente sottoscritto un accordo per gestire politicamente e tecnicamente la fase attuativa della Strategia, consapevoli che in questa fase occorrerà integrare l'azione di indirizzo e di amministrazione di tutti i comuni coinvolti per perseguire gli obiettivi della SNAI. Questo fabbisogno di integrazione orizzontale (rispetto agli enti del territorio) e verticale (rispetto agli enti regionali e nazionali coinvolti in fase attuativa) sarà determinante per l'efficace realizzazione dei progetti sottesi alla Strategia stessa. Accanto ai succitati interventi formativi rivolti a supportare i processi di associazione di funzioni e servizi, appare opportuno prevedere analoghi interventi di supporto formativo anche per inquadrare le problematiche di realizzazio-



ne dell'Accordo di Programma Quadro e anticipare ruoli e funzioni che i comuni dovranno assolvere per la riuscita della Strategia nel suo complesso.

Specularmente si dovrà affrontare il tema della scarsità, se non assenza, di *management* dei servizi pubblici locali nelle aree interne. In realtà, come abbiamo visto, non mancano sul territorio e nei piccoli comuni le figure professionali sulle quali poter costruire ruoli di direzione e governo dei processi di associazione, a partire dai segretari comunali. Quello che manca è una strategia nazionale su questo ruolo, coerente con il fabbisogno e le caratteristiche territoriali e dimensionali dei comuni interni. Fino a quando il profilo di ruolo, le competenze specifiche, i percorsi e gli incentivi di carriera non saranno coerenti con il fabbisogno di gestione in forma aggregata di questi enti, la presenza o meno di figure professionalmente adeguate per supportare un reale processo di rafforzamento dei servizi pubblici locali sarà casuale.

In definitiva, il processo di costruzione del requisito associativo è nei fatti una politica costituente, finalizzata a un rafforzamento che trovi equilibrio tra esigenze di *proximity* ed esigenze di *capacity*: la prima esigenza richiama la necessità/volontà di situare servizi e governo degli stessi dove le comunità decidono, e la seconda l'esigenza che tali servizi siano presenti ed efficienti in misura adeguata. Le due esigenze di fatto rappresentano un dilemma, ovvero la necessità che siano entrambe soddisfatte, nonostante l'orientamento verso una tenda a escludere il soddisfacimento dell'altra. Come tutti i dilemmi, nessuna soluzione lungo il *continuum* che interconnette le tante soluzioni intermedie alle due esigenze, sarà mai perfetta, risolutiva e definitiva. Una scelta orientata alla *proximity* aumenta l'autonomia delle comunità ma ne riduce la capacità di tutela, servizio e, alla fine, di rappresentanza della propria identità e delle proprie istanze. Una soluzione prevalentemente orientata alla *capacity* aumenta la sostenibilità dei servizi e il loro sviluppo a favore dei cittadini, ma riduce la capacità di orientamento e di governo degli stessi da parte di ogni singola comunità. Qualsiasi soluzione di rafforzamento tramite aggregazione intercomunale deve quindi costruirsi considerando le diverse specificità di contesto, individuando soluzioni contingenti, sviluppando una flessibilità operativa coniugata con un patto politico istituzionale solido e di lungo periodo. Da questo punto di vista l'associazionismo intercomunale è da intendersi più come un percorso che come un traguardo; un'interpretazione che i comuni delle aree interne hanno fatto propria fin da subito.



Flessibilità istituzionale e politiche di sostegno tecnico all'associazionismo comunale

di Pierciro Galeone*



181

Il processo di definizione e attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne ha dato la possibilità di disporre di elementi di analisi su un gruppo significativo di comuni, che ci restituiscono un quadro dello “stato di salute” delle forme associative a normativa vigente.

Un processo di riassetto territoriale e di riordino istituzionale che si è posto sin dal principio la finalità di sostenere l’adeguatezza dei comuni di minore dimensione demografica, incidere sulla loro capacità di erogare servizi, tutelare gli interessi e i diritti delle comunità locali, conseguire economie di scala, perseguendo obiettivi di economicità.

L’associazionismo è sembrato la risposta idonea a superare le fragilità della polverizzazione comunale, in presenza di una uniformità di funzioni che l’ordinamento assegna a ogni comune indipendentemente dalle dimensioni. Un principio “egualitario” che però rischia, paradossalmente di non riuscire, proprio per effetto dell’uniformità, a garantire per tutti l’eguale godimento dei servizi.

Inoltre, il progressivo aumento delle funzioni attribuite ai comuni e il perdurare di una crisi economica che ha avuto l’effetto di ridurre in maniera consistente l’importo dei trasferimenti erariali agli enti locali e a imporre vincoli di spese e limitazioni alle assunzioni di personale, hanno fatto sì che le forme associative e di cooperazione intercomunale assumessero un ruolo di importanza fondamentale per la gestione di servizi e funzioni.

Alla prova dei fatti, nella maggior parte dei contesti territoriali studiati, l’associazionismo non ha avuto gli effetti sperati, se non in quelle realtà dove già da tempo si erano avviati processi di riordino territoriale supportati, anche economicamente, da politiche regionali di lungo periodo.

* Direttore Fondazione IFEL.



Come sottolineato nel volume *“Se si escludono le aree interne di alcune regioni, le unioni di comuni e le comunità montane presenti, con le dovute eccezioni, hanno mostrato un’operatività minima su un numero limitato di funzioni/servizi propri comunali se non addirittura una totale inattività. Prova ne è che in quasi la metà dei casi le aree interne hanno individuato una soluzione associativa completamente nuova rispetto alle istituzioni associative presenti”*¹.

Emergono criticità significative: l’obbligatorietà dell’associazionismo e i limiti demografici posti dalla normativa; la definizione di funzioni incoerenti rispetto alla reale articolazione degli uffici e servizi comunali; l’impreparazione del personale e le difficoltà tecnico-organizzative soprattutto negli enti più piccoli.

I comuni, di fronte alle necessità contingenti, sono stati costretti “a ridurre i servizi sul territorio” o hanno cercato di risolvere le varie emergenze con soluzioni “transitorie”. Essendo prioritaria e spesso urgente la copertura dei posti e delle competenze necessarie per gestire alcune attività fondamentali (ragioneria, ufficio tecnico), la strada intrapresa non è stata quella di costruire una strategia associativa di medio-lungo periodo ma *“una fitta e complessa, a tratti caotica, rete di convenzioni tra enti a geometria variabile per la condivisione del tempo-uomo dei sempre meno numerosi addetti pubblici presenti”*².

Dall’analisi e dal lavoro svolto nelle aree, l’effetto di una normativa nazionale che obbliga i comuni italiani, in base alla loro “taglia”, ad associarsi con finalità legate solo alla riduzione della spesa pubblica per i servizi, sembra aver mostrato i suoi limiti a prescindere dallo strumento associativo scelto dagli enti locali.

D’altra parte, le politiche di consolidamento, particolarmente severe verso i comuni, hanno determinato un processo di riduzione della spesa ottenuto attraverso tagli ai trasferimenti e blocco pressoché totale alle assunzioni di personale e non grazie a processi di recupero di efficienza.

La questione dell’associazionismo deve, dunque, essere ripresa affidandosi a principi di flessibilità e di adeguatezza che guardino alle esigenze delle comunità territoriali più che a parametri astratti. Sembra preferibile sostituire lo schema basato su soglie demografiche con un modello centrato sulla individuazione di “ambiti territoriali”, all’interno dei quali progettare e accompagnare la costruzione di gestioni associate in grado di garantire nel modo più

¹ Si veda il contributo di Giovanni Xilo, pag. 170.

² *Ivi*, pag. 171.

adeguato l'esercizio delle funzioni comunali. Ne conseguirebbe una disciplina normativa ispirata ai principi di differenziazione e di adeguatezza, e che parta dalle specifiche ed eterogenee realtà locali, nel rispetto dell'autonomia dei comuni. Un processo che va accompagnato con una normativa nazionale di promozione e incentivazione all'associazionismo intercomunale basata soprattutto sulla efficacia dell'azione comunale.

Una politica nazionale che deve assumere il compito di garantire, anche attraverso forme di supporto tecnico a tutte le funzioni e servizi "abilitanti", l'azione di un ente locale e la sua capacità di sostegno alla comunità: i servizi economico-finanziari, del personale, di gestione e sviluppo dei processi di digitalizzazione (interni e di territorio) *in primis*.

Accompagnare i comuni nei processi di cambiamento in corso significa soprattutto supportarli nella definizione di soluzioni, organizzative e operative, di problematiche legate ai processi e agli strumenti-chiave dai quali dipende la capacità di risposta ai bisogni dei cittadini, degli altri attori del territorio e del territorio stesso.

Quello che serve è un programma nazionale che contrasti le fragilità amministrative e accompagni i processi associativi con il supporto di risorse di conoscenza da mettere a disposizione delle amministrazioni: immissione di nuovo personale, formazione ma anche attivazione di task force per il supporto dei processi tecnico-amministrativi più complessi.

È importante assumere il punto di vista degli amministratori e dei dipendenti comunali, ma anche quello dei diversi stakeholder (terzo settore, imprese, altre PA, ecc.) che possano evidenziare i limiti sperimentati nell'interazione con i comuni.

Un programma nazionale di spinta all'associazionismo dovrebbe strutturare interventi formativi e attività consulenziali; sviluppare strumenti operativi come linee guida, manuali, esempi, casi di studio, ecc.; prevedere azioni territoriali coordinate a livello nazionale. La formazione, in presenza e a distanza, è una leva importante per rafforzare le competenze del personale comunale a condizione, però, che le iniziative formative siano orientate realmente allo sviluppo delle competenze, a partire dalla coerenza con i fabbisogni espressi dagli operatori comunali e da altri stakeholder. È anche necessario un intervento di tipo consulenziale nel quale esperti di materia e di merito sviluppino soluzioni e percorsi per singoli comuni e/o per gruppi di comuni, accorpabili secondo due criteri: tipologia di bisogno/tema; appartenenza territoriale.

Un programma di questo tipo ha bisogno di buone task force territoriali e, insieme, di un forte coordinamento nazionale che, da una parte, faccia da





ponte con il sistema delle amministrazioni centrali e, dall'altra, tenga insieme processi, metodi di intervento, contenuti, esperienze, strumenti elaborati/da elaborare, ecc. A supporto sia delle task force territoriali che del coordinamento centrale, è possibile ideare una piattaforma che favorisca la raccolta e l'organizzazione dei materiali e degli strumenti proposti a livello territoriale, faciliti la diffusione delle esperienze e degli esempi, faccia da riferimento per le comunità di pratiche, racconti l'evoluzione dei percorsi in atto a livello territoriale.

Anche la comunicazione può assumere un ruolo importante se ideata strategicamente a supporto di tutto il programma, cioè in linea con lo sviluppo dei servizi e delle attività. La comunicazione, infatti, può rendere riconoscibile il programma nei suoi tratti essenziali mettendo subito in evidenza i messaggi chiave; può favorire il coordinamento dei gruppi di lavoro locali; può essere utilizzata per raccontare lo sviluppo delle attività realizzate sui territori; può favorire la diffusione degli strumenti operativi e della formazione a supporto delle competenze e può utilmente supportare la rete dei dipendenti comunali coinvolti.

Il contrasto alle fragilità amministrative significa mettere al centro le comunità locali. Non sottrarre ai territori e ai loro rappresentanti gli spazi di programmazione e di decisione, ma garantire in modo flessibile ed efficace la realizzazione concreta di quelle scelte e l'erogazione dei servizi necessari alle comunità. Senza un impegno delle persone, però, questo passaggio non è possibile. Serve a tutti uno sguardo politico non conservatore, che sappia aprirsi a nuove forme di interazione. Servono persone dell'amministrazione che ritrovino l'energia per sperimentare modi diversi di essere protagonisti nel proprio territorio. Servono, soprattutto, soluzioni nuove che, a volte, possono recuperare la tradizione e metterla a valore, facendole "parlare" con la contemporaneità. Nuove forme di agricoltura, nuove forme di socialità, nuove forme di lavoro, che in tante parti dell'Italia e dell'Europa sono in fase di realizzazione con esiti positivi anche per realtà territoriali più piccole e, apparentemente, marginali. Perdere lo sguardo sulle possibilità offerte da questo momento storico significa, oggi, perdere il senso della missione del comune: rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi, promuoverne lo sviluppo. L'associazionismo comunale ha senso solo se assume la sostanza di associazione di comunità.



ALLEGATI

185

**LE SCHEDE
DELLE 72 AREE INTERNE**

Le Schede sono state elaborate da:

Maria De Rosa e Valeriano Pesce, esperti dei processi, delle metodologie e delle tecniche di acquisizione e manipolazione di dati geospaziali, consulenti Formez PA

Valeria Gargiulo, esperta in sviluppo, progettazione e gestione di data-base complessi, consulente Formez PA

Le Note di lettura alle Schede sono a pag. 259

1. VAL BORMIDA

Regione Piemonte – Province di Alessandria, Asti e Cuneo

Ente capofila – Unione Montana Alta Langa



187

Comuni	33
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	17.012 ab
Superficie (km ²)	516,02
Altitudine (slm)	431
Zona altimetrica	Collina interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
29	3	1	0	0	0

COMUNI: Bergolo, Bistagno, Bubbio, Camerana, Cassinasco, Castelletto Uzzone, Castino, Cessole, Cortemilia, Denice, Gorzegno, Gottasecca, Levice, Loazzolo, Merana, Mombaldone, Mombarcaro, Monastero Bormida, Monesiglio, Montechiaro d'Acqui, Olmo Gentile, Perletto, Pezzolo Valle Uzzone, Ponti, Prunetto, Roccaverano, Saliceto, San Giorgio Scarampi, Serole, Sessame, Spigno Monferrato, Torre Bormida, Vesime

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana Alta Langa	38	14	18.653	42%	38%
Unione Montana Langa Astigiana Val Bormida	14	11	5.929	33%	29%
Unione Montana Suoi d'Aleramo	10	5	5.791	15%	15%
Unione Montana Alto Monferrato Aleramico	4	1	3.851	3%	23%
Unione Montana delle Valli Mongia e Cevetta-Langa Cebana-Alta Valle Bormida-Ceva	18	1	11.778	3%	7%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	104	
	0,0%	36,5%	25%	38,5%		0,0%	Tot. occupati 2017	104	
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni		40/49 anni		50/59 anni		60 anni e oltre
	1,0%		7,7%		29,8%		54,8%		6,7%
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea			
	28,8%			63,5%		7,7%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



2. VAL DI LANZO

Regione Piemonte – Città metropolitana di Torino

Ente capofila – Unione Montana Valli di Lanzo



Comuni	19				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	24.008 ab				
Superficie (km ²)	695,89				
Altitudine (slm)	781				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa, Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
11	4	0	3	1	0

COMUNI: Ala di Stura, Balangero, Balme, Cafasse, Cantoira, Ceres, Chialamberto, Coassolo Torinese, Corio, Germagnano, Groscavallo, Lanzo Torinese, Lemie, Mezzenile, Monastero di Lanzo, Pessinetto, Traves, Usseglio, Viù

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana Alpi Graie	5	4	4.012	21%	7%
Unione Montana Valli di Lanzo Cerandola e Vasternone	21	15	36.320	79%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	0,7%	41,4%	44,9%	13%	-4,8%	145	138
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,7%	8,0%	29%	55,1%	7,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	34,1%		57,2%		8,7%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

3. VAL D'OSSOLA

Regione Piemonte – Provincia di Verbano-Cusio-Ossola

Ente capofila – Unione Montana delle Valli d'Ossola



189

Comuni	10
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	4.101 ab
Superficie (km ²)	465,11
Altitudine (slm)	728
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici
Sismicità (grado)	Medio-bassa, Bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
10	0	0	0	0	0

COMUNI: Antrona Schieranco, Anzola d'Ossola, Bannio Anzino, Bognanco, Borgomezzavalle, Calasca-Castiglione, Ceppo Morelli, Macugnaga, Montescheno, Vanzone con San Carlo

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Crevoladossola, Domodossola, Druogno, Maserà, Ornavasso, Piedimulera, Pieve Vergonte, Premosello-Chiovenda, Villadossola, Vogogna

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana delle Valli dell'Ossola	18	8	46.560	80%	82%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	41
	0,0%	33,3%	38,5%	28,2%	-4,9%		Tot. occupati 2017	39
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	10,3%	30,7%	51,3%	7,7%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	33,3%		61,6%		5,1%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione e) *Intera funzione*

Funzione i) *Intera funzione*



4. VALLI GRANA E MAIRA

Regione Piemonte – Provincia di Cuneo

Ente capofila – Unione Montana Valle Maira



Comuni	18				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	13.436 ab				
Superficie (km ²)	712,03				
Altitudine (slm)	954				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
15	2	0	0	1	0

COMUNI: Acceglio, Canosio, Cartignano, Castelmagno, Celle di Macra, Dronero, Elva, Macra, Marmora, Montemale di Cuneo, Monterosso Grana, Pradleves, Prazzo, Roccabruna, San Damiano Macra, Stroppo, Valgrana, Villar San Costanzo

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Bernezzo, Caraglio, Cervasca

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana Valle Grana	8	5	17.873	72%	14%
Unione Montana Valle Maira	13	13	11.605	28%	86%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	0,0%	29,1%	47,3%	23,6%	-5,2%	58	55
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	20,0%	25,4%	49,1%	5,5%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	29,1%		60%		10,9%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (16/18); variazione 2015-2017 (16/18); fasce d'età (16/18), titolo di studio (16/18)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Unioni di Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) Servizi specifici: Trasporto pubblico, Servizi culturali
Funzione h) Servizi specifici: Scolastici ed educativi

5. BASSA VALLE

Regione autonoma Valle d'Aosta

Ente capofila – Unione di Comuni Valdôtaines Mont-Rose



Comuni	23
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	23.036 ab
Superficie (km ²)	812,23
Altitudine (slm)	816
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Bassa

191

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
15	5	2	1	0	0

COMUNI: Arnad, Ayas, Bard, Brusson, Challand-Saint-Anselme, Challand-Saint-Victor, Champdepraz, Champorcher, Donnas, Emarèse, Fontainemore, Gaby, Gressoney-La-Trinité, Gressoney-Saint-Jean, Hône, Issime, Issogne, Lillianes, Montjovet, Perloz, Pontboset, Pont-Saint-Martin, Verrès

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Valdôtaines Evançon	10	10	11.558	43%	50%
Unione di Comuni Valdôtaines Mont-Rose	9	9	9.480	39%	41%
Unione di Comuni Valdôtaines Walser	4	4	1.998	17%	9%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017	
	5,2%	26,7%	55,6%	12,5%	-15,6%	294	248	
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni		40/49 anni		50/59 anni	
	2,8%		14,9%		40,8%		35,9%	
							60 anni e oltre	
							5,6%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea		
	28,2%			60,1%		11,7%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Unioni di Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Intera funzione*
Funzione b) *Servizi specifici: Trasporto pubblico*
Funzione d) *Intera funzione*

Funzione I-bis) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali

* Come previsto dalla specifica normativa regionale

6. GRAND PARADIS

Regione autonoma Valle d'Aosta

Ente capofila – Unione di Comuni Valdôtains Gran-Paradis



Comuni	6
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	2.288 ab
Superficie (km ²)	603,37
Altitudine (slm)	1.482
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	1	0	0	0	0

COMUNI: Cogne, Rhêmes-Notre-Dame, Rhêmes-Saint-Georges, Saint-Nicolas, Valgrisenche, Valsavarenche

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Arvier, Avise, Aymavilles, Introd, Saint-Pierre, Sarre, Villeneuve

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Valdôtains Gran-Paradis	13	6	15.539	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	6,3%	22,9%	47,9%	22,9%	2,1%		
Fasce d'età	Fino a 29 anni 2,1%	30/39 anni 20,8%	40/49 anni 41,6%	50/59 anni 29,2%	60 anni e oltre 6,3%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 27,1%		Diploma 62,5%		Laurea/post-laurea 10,4%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Intera funzione*
 Funzione b) *Intera funzione*
 Funzione c) *Intera funzione*
 Funzione d) *Intera funzione*
 Funzione e) *Intera funzione*

Funzione h) *Intera funzione*
 Funzione i) *Intera funzione*
 Funzione I-bis) *Intera funzione*
 Servizi informatici e digitali

* Come previsto dalla specifica normativa regionale



7. ALTA VALTELLINA

Regione Lombardia – Provincia di Sondrio

Ente capofila – Comune di Valdidentro



Comuni	5				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	18.621 ab				
Superficie (km ²)	668,21				
Altitudine (slm)	1.199				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	0	1	4	0	0

COMUNI: Bormio, Sondalo, Valdidentro, Valdisotto, Valfurva

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Alta Valtellina	6	5	25.171	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	1,3%	36,9%	42,3%	19,5%	-3,9%	155	149
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,7%	8,1%	31,5%	53,7%	6,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	26,1%		59,1%		14,8%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Comunità Montana

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) Servizi specifici: CUC

Funzione c) Intera funzione

Funzione e) Intera funzione

Funzione h) Servizi specifici: Servizio biblioteche

Servizi informatici e digitali





8. ALTO LAGO DI COMO E VALLI DI LARIO

Regione Lombardia – Province di Como e Lecco

Ente capofila – Comune di Taceno



Comuni	32				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	38.980 ab				
Superficie (km ²)	450,59				
Altitudine (slm)	495				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
21	5	2	3	1	0

COMUNI: Bellano, Casargo, Colico, Cortenova, Crandola Valsassina, Crema, Dervio, Domaso, Dongo, Dorio, Dosso del Liro, Esino Lario, Garzeno, Gera Lario, Gravedona ed Uniti, Livo, Margno, Montemezzo, Musso, Pagnona, Parlasco, Peglio, Pianello del Lario, Premana, Sorico, Stazzona, Sueglio, Taceno, Trezzone, Valvarrone, Vendrognò, Vercana

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione dei Comuni della Valvarrone	2	2	731	6%	2%
Unione di Bellano e Vendrognò	2	2	3.501	6%	9%
Comunità Montana Valli del Lario e del Ceresio	30	16	37.001	50%	44%
Comunità Montana Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	26	16	21.725	50%	56%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 4,0%	Cat. B 29,5%	Cat. C 44,3%	Cat. D 22,2%	Variazione 2015-2017 -4,3%	Tot. occupati 2015 184	Tot. occupati 2017 176
Fasce d'età	Fino a 29 anni 1,7%	30/39 anni 15,9%	40/49 anni 36,4%	50/59 anni 35,2%	60 anni e oltre 10,8%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 26,6%		Diploma 57,4%		Laurea/post-laurea 17,0%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (30/32); variazione 2015-2017 (30/32); fasce d'età (30/32), titolo di studio (30/32)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Comunità Montane e Convenzione con i Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) Intera funzione
Funzione d) Servizi specifici: Sismica

Funzione e) Intera funzione
Altri servizi: Turismo

9. APPENNINO LOMBARDO-ALTO OLTREPÒ PAVESE

Regione Lombardia – Provincia di Pavia

Ente capofila – Comune di Varzi



Comuni	14				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	10.777 ab				
Superficie (km ²)	399,15				
Altitudine (slm)	496				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta, Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
11	2	0	1	0	0

COMUNI: Bagnaria, Borgoratto Mormorolo, Brallo di Pregola, Colli Verdi, Fortunago, Menconico, Monteselegale, Ponte Nizza, Rocca Susella, Romagnese, Santa Margherita di Staffora, Val di Nizza, Varzi, Zavattarello

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Oltrepò Pavese	18	14	16.643	100%	100%
Unione dei Comuni Lombardia Oltrepò Lombardo	2	1	482	7%	7%
Unione dei Comuni Lombardia Terre dei Malaspina	2	1	1.022	7%	7%
Unione dei Comuni Lombardia Borghi e Valli d'Oltrepò	4	3	2.401	20%	9%
Unione dei Comuni Terre Montane dell'Appennino Pavese	4	4	2.084	27%	20%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017	
	0,0%	36,6%	32,4%	31,0%	-1,4%	72	71	
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni		40/49 anni		50/59 anni	
	0,0%		8,5%		16,8%		60,6%	
							60 anni e oltre	
							14,1%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea		
	23,9%			66,2%		9,9%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (10/14); variazione 2015-2017 (10/14); fasce d'età (10/14); titolo di studio (10/14)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Comunità Montana e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) Servizi specifici: SUAP, CUC
Funzione b) Servizi specifici: Ufficio tecnico, Illuminazione pubblica, Sport e tempo libero, Politiche giovanili, Servizi culturali

Funzione d) Servizi specifici: Sismica
Funzione h) Servizi specifici: Servizio biblioteche
Servizi informatici e digitali
Altri servizi: Turismo





10. VALCHIAVENNA

Regione Lombardia – Provincia di Sondrio

Ente capofila – Comune di Chiavenna



Comuni	12				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	24.661 ab				
Superficie (km ²)	575,34				
Altitudine (slm)	490				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
4	5	2	0	1	0

COMUNI: Campodolcino, Chiavenna, Gordona, Madesimo, Mese, Novate Mezzola, Piuro, Prata Camportaccio, Samolaco, San Giacomo Filippo, Verceia, Villa di Chiavenna

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana della Valchiavenna	12	12	24.661	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	1,9%	20,4%	50,5%	27,2%	-1,9%	105	103
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	2,9%	9,7%	37,9%	38,8%	10,7%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	17,5%		70,8%		11,7%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Comunità Montana

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: Protocollo, SUAP*
 Funzione b) *Servizi specifici: Viabilità*
 Funzione c) *Intera funzione*
 Funzione d) *Servizi specifici: Sistema informativo territoriale, Difesa del suolo, Espropri*

Funzione e) *Intera funzione*
 Funzione h) *Servizi specifici: Servizio biblioteche*
 Servizi informatici e digitali

11. TESINO

Provincia autonoma di Trento

Ente capofila – Comune di Castello Tesino



197

Comuni	3				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	2.211 ab				
Superficie (km ²)	212,38				
Altitudine (slm)	855				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
2	1	0	0	0	0

COMUNI: Castello Tesino, Cinte Tesino, Pieve Tesino

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Bieno, Borgo Valsugana, Carzano, Castel Ivano, Castelnuovo, Grigno, Novaledo, Ospedaletto, Roncegno Terme, Ronchi Valsugana, Samone, Scurelle, Telve, Telve di Sopra, Torcegno

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FAy totale comuni AI	Pop. AI in FAy totale Pop. AI
Comunità* Valsugana e Tesino	18	3	27.190	100%	100%

* Comunità di Valle - Le Comunità di Valle sostituiscono i comprensori, che già sostituivano le Comunità Montane (istituite con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102)

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	7,1%	21,4%	71,5%	0,0%	27,3%	22	28
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre	
	3,6%		17,9%	39,3%	32,1%	7,1%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma	Laurea/post-laurea		
	7,1%			78,6%	14,3%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: Commercio e Affari istituzionali*

Funzione i) *Intera funzione*

Altri servizi: *Programmazione economica*

* Come previsto dalla specifica normativa regionale



12. VAL DI SOLE

Provincia autonoma di Trento

Ente capofila – Comune di Peio



Comuni	13				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	15.569 ab				
Superficie (km ²)	611,57				
Altitudine (slm)	895				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
6	5	2	0	0	0

COMUNI: Caldes, Cavizzana, Commezzadura, Croviana, Dimaro Folgarida, Malè, Mezzana, Ossana, Peio, Pellizzano, Rabbi, Terzolas, Vermiglio

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Comunità* della Valle del Sole	13	13	15.569	100%	100%

* Comunità di Valle - Le Comunità di Valle sostituiscono i comprensori, che già sostituivano le Comunità Montane (istituite con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102)

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 8,1%	Cat. B 34,8%	Cat. C 55,2%	Cat. D 1,9%	Variazione 2015-2017	-1,8%	Tot. occupati 2015 164	Tot. occupati 2017 161
Fasce d'età	Fino a 29 anni 1,2%	30/39 anni 11,8%	40/49 anni 36,6%	50/59 anni 44,2%	60 anni e oltre 6,2%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 37,9%		Diploma 52,8%		Laurea/post-laurea 9,3%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Intera funzione*

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione d) *Intera funzione*

* Come previsto dalla specifica normativa regionale

13. AGORDINO

Regione Veneto – Provincia di Belluno

Ente capofila – Unione Montana Agordina



199

Comuni	16				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	18.989 ab				
Superficie (km ²)	658,48				
Altitudine (slm)	1.020				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa, Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
7	8	0	1	0	0

COMUNI: Agordo, Alleghe, Canale d'Agordo, Cencenighe Agordino, Colle Santa Lucia, Falcade, Gosaldo, La Valle Agordina, Livinalongo del Col di Lana, Rivamonte Agordino, Rocca Pietfore, San Tomaso Agordino, Selva di Cadore, Taibon Agordino, Vallada Agordina, Voltago Agordino

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana Agordina	16	16	18.989	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione* 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	1,7%	39,8%	38,0%	20,5%	-2,5%	161	166
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,6%	9,6%	32,5%	50,7%	6,6%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	21,7%		67,5%		10,8%		

* Per il 2017 nel calcolo della variazione si è considerato il totale di n. 157 dipendenti (al netto del comune il cui dato è mancante nel 2015)

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



200

14. COMELICO

Regione Veneto – Provincia di Belluno

Ente capofila – Unione Montana Comelico



Comuni	5				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	7.105 ab				
Superficie (km ²)	281,02				
Altitudine (slm)	1.135				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
2	1	2	0	0	0

COMUNI: Comelico Superiore, Danta di Cadore, San Nicolò di Comelico, San Pietro di Cadore, Santo Stefano di Cadore

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione Montana Comelico	5	5	7.105	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	10,6%	29,8%	42,6%	17,0%	-2,1%	48	47
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	4,3%	31,9%	44,7%	19,1%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	28,3%		53,2%		8,5%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione e) Intera funzione

Funzione h) Intera funzione

15. CONTRATTO DI FOCE-DELTA DEL PO

Regione Veneto – Provincia di Rovigo

Ente capofila – Comune di Rosolina



201

Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	48.760 ab				
Superficie (km ²)	683,04				
Altitudine (slm)	1				
Zona altimetrica	Pianura				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	0	1	2	3	1

COMUNI: Ariano nel Polesine, Corbola, Loreo, Porto Tolle, Porto Viro, Rosolina, Taglio di Po

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	204
	2,1%	30,1%	43,8%	24,0%	-5,9%		Tot. occupati 2017	192
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,5%	7,8%	25,0%	49,0%	17,7%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	29,2%		46,4%		24,4%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*
Funzione e) *Intera funzione*



202

16. SPETTABILE REGGENZA

Regione Veneto – Provincia di Vicenza

Ente capofila – Unione Montana Spettabile Reggenza dei 7 Comuni



Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	20.812 ab				
Superficie (km ²)	466,20				
Altitudine (slm)	945				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
2	1	1	2	1	0

COMUNI: Asiago, Enego, Foza, Gallio, Lusiana Conco, Roana, Rotzo

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana Spettabile Reggenza dei 7 Comuni	7	7	20.812	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	156
	3,4%	28,1%	43,8%	24,7%	-6,4%	Tot. occupati 2017	146	
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,7%	30/39 anni 12,3%	40/49 anni 41,1%	50/59 anni 37,0%	60 anni e oltre 8,9%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 22,6%		Diploma 59,6%		Laurea/post-laurea 17,8%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: SUAP, CUC*

Funzione e) *Intera funzione*

Altri servizi: *Turismo*

17. ALTA CARNIA

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia sono sopresse le Province di Udine, Gorizia, Trieste e Pordenone con L.R. 20 dicembre 2016, n. 20

Ente capofila – Comune di Paluzza



203

Comuni	20
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	19.618 ab
Superficie (km ²)	997,84
Altitudine (slm)	681
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Medio-alta, Medio-bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
15	2	3	0	0	0

COMUNI: Ampezzo, Arta Terme, Cercivento, Comeglians, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ovaro, Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravascletto, Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Treppo Ligosullo, Zuglio

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Territoriale Intercomunale della Carnia	24	20	35.002	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	192
	3,5%	36,6%	33,2%	26,7%		-10,4%	Tot. occupati 2017
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	1,2%	11,0%	32,0%	44,2%	11,6%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	25,0%		58,1%		16,9%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Intera funzione*
 Funzione c) *Intera funzione*
 Funzione d) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*
 Funzione i) *Intera funzione*
 Funzione I-bis) *Intera funzione*

* Come previsto dalla specifica normativa regionale

18. CANAL DEL FERRO-VAL CANALE

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia sono soppresse le Province di Udine, Gorizia, Trieste e Pordenone con L.R. 20 dicembre 2016, n. 20



Ente capofila – Comune di Artegna

Comuni	8
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	10.325 ab
Superficie (km ²)	884,92
Altitudine (slm)	497
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta, Medio-bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	2	0	1	0	0

COMUNI: Chiusaforte, Dogna, Malborghetto Valbruna, Moggio Udinese, Pontebba, Resia, Resiutta, Tarvisio

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Territoriale Intercomunale Canal del Ferro-Val Canale	8	8	10.325	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 2,6%	Cat. B 45,2%	Cat. C 35,7%	Cat. D 16,5%	Variazione 2015-2017 -10,9%	Tot. occupati 2015 129	Tot. occupati 2017 115
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,9%	30/39 anni 18,2%	40/49 anni 26,1%	50/59 anni 43,5%	60 anni e oltre 11,3%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 22,6%		Diploma 64,4%		Laurea/post-laurea 13,0%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



19. DOLOMITI FRIULANE

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia sono soppresse le Province di Udine, Gorizia, Trieste e Pordenone con L.R. 20 dicembre 2016, n. 20



Ente capofila – Comune di Maniago

Comuni	8
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	4.745 ab
Superficie (km ²)	725,89
Altitudine (slm)	513
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
7	1	0	0	0	0

COMUNI: Barcis, Cimolais, Claut, Erto e Casso, Frisanco, Meduno, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Arba, Cavasso Nuovo, Fanna, Maniago, Sequals, Vajont, Vivaro

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Territoriale Intercomunale delle Valli e delle Dolomiti Friulane	20	8	32.915	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati	
						2015	2017
	0,0%	31,6%	42,1%	26,3%	-13,6%	44	38
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	10,5%	26,3%	34,3%	28,9%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	28,9%		65,8%		5,3%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: Personale, SUAP, CUC, Tributi*

Funzione b) *Servizi specifici: Appalti, Servizi culturali*

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione d) *Servizi specifici: Espropri*

Funzione e) *Intera funzione*

Funzione h) *Servizi specifici: Scolastici ed educativi*

Funzione i) *Intera funzione*

Servizi informatici e digitali

Altri servizi: *Turismo*

* Come previsto dalla specifica normativa regionale





206

20. ALTA VALLE ARROSCIA

Regione Liguria – Provincia di Imperia

Ente capofila – Comune di Mendatica



Comuni	11				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	4.435 ab				
Superficie (km ²)	253,78				
Altitudine (slm)	473				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
10	1	0	0	0	0

COMUNI: Aquila d'Arroscia, Armo, Borghetto d'Arroscia, Cosio d'Arroscia, Mendatica, Montegrosso Pian Latte, Pieve di Teco, Pornassio, Ranzo, Rezzo, Vessalico

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni dell'Alta Valle Arroscia	11	11	4.435	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	2,3%	34,9%	39,5%	23,3%	-4,4%	45	43
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	16,2%	23,3%	37,2%	23,3%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	41,9%		58,1%		0,0%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

21. ANTOLA-TIGULLIO

Regione Liguria – Città metropolitana di Genova

Ente capofila – Comune di Fontanigorda



Comuni	16
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	17.626 ab
Superficie (km ²)	592,32
Altitudine (slm)	591
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici
Sismicità (grado)	Medio-bassa



207

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
8	4	4	0	0	0

COMUNI: Bargagli, Borzonasca, Davagna, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Lumarzo, Mezzanego, Montebruno, Ne, Propata, Rezzoaglio, Rondanina, Rovegno, Santo Stefano d'Aveto, Torriglia

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione dei Comuni Montani delle Valli Graveglia e Sturla-Le Valli dell'Entella	3	3	5.796	19%	33%
Unione di Comuni dell'Alta Val Trebbia	7	7	1.366	44%	8%
Unione di Comuni dell'Alta Val d'Aveto	2	2	2.062	13%	12%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati	
						2015	2017
	0,0%	34,5%	26,4%	39,1%	-9,4%	96	87
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	2,3%	19,5%	33,3%	41,5%	3,4%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	23,0%		60,9%		16,1%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali

22. BEIGUA SOL

Regione Liguria – Città metropolitana di Genova
e Provincia di Savona

Ente capofila – Comune di Urbe



208

Comuni	8				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	17.982 ab				
Superficie (km ²)	317,76				
Altitudine (slm)	358				
Zona altimetrica	Montagna litoranea, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa, Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
2	1	3	2	0	0

COMUNI: Campo Ligure, Masone, Mele, Rossiglione, Sassello, Stella, Tiglieto, Urbe

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni del Beigua	2	2	2.458	25%	14%
Unione di Comuni Valli Stura, Orba e Leira	5	5	12.518	63%	70%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	98
	1,1%	42,5%	31,9%	24,5%	-4,1%		Tot. occupati 2017	94
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	1,1%	7,4%	20,2%	56,4%	14,9%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	40,4%		41,5%		18,1%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Unioni di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*

23. VAL DI VARA

Regione Liguria – Provincia della Spezia

Ente capofila – Comune di Rocchetta di Vara

Comuni	13				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	16.134 ab				
Superficie (km ²)	529,27				
Altitudine (slm)	265				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
7	4	1	1	0	0

COMUNI: Beverino, Borghetto di Vara, Brugnato, Calice al Cornoviglio, Carro, Carrodano, Maissana, Pignone, Riccò del Golfo di Spezia, Rocchetta di Vara, Sesta Godano, Varese Ligure, Zignago

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Val di Vara	5	5	4.969	31%	23%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	1,0%	36,7%	33,7%	28,6%	-4,9%	103	98
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	8,2%	24,5%	46,9%	20,4%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	24,5%		63,3%		12,2%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (12/13); variazione 2015-2017 (12/13); fasce d'età (12/13), titolo di studio (12/13)

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



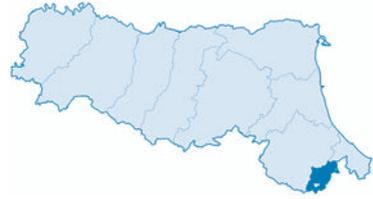


210

24. ALTA VALMARECCHIA

Regione Emilia-Romagna – Provincia di Rimini

Ente capofila – Unione di Comuni Montani Valmarecchia



Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	17.200 ab				
Superficie (km ²)	329,07				
Altitudine (slm)	528				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
2	1	3	0	1	0

COMUNI: Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Poggio Torriana, Santarcangelo di Romagna, Verucchio

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Montani Valmarecchia	10	7	54.574	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015 103	Tot. occupati 2017 94
	0,0%	47,9%	26,6%	25,5%	-8,7%		
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 1,1%	40/49 anni 24,4%	50/59 anni 54,3%	60 anni e oltre 20,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 31,9%		Diploma 54,3%		Laurea/post-laurea 13,8%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: Personale, SUAP, CUC*
Funzione e) *Intera funzione*

Funzione i) *Intera funzione*
Funzione I-bis) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali

25. APPENNINO EMILIANO

Regione Emilia-Romagna – Provincia di Reggio Emilia

Ente capofila – Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano



211

Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	33.137 ab				
Superficie (km ²)	796,95				
Altitudine (slm)	666				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta, Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	1	0	5	0	1

COMUNI: Carpineti, Casina, Castelnovo ne' Monti, Toano, Ventasso, Vetto, Villa Minozzo

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano	7	7	33.137	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 0,6%	Cat. B 42,1%	Cat. C 30,3%	Cat. D 27,0%	Variazione 2015-2017 -2,7%	Tot. occupati 2015 183	Tot. occupati 2017 178
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,6%	30/39 anni 10,6%	40/49 anni 32,6%	50/59 anni 43,8%	60 anni e oltre 12,4%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 20,8%		Diploma 62,3%		Laurea/post-laurea 16,9%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: Personale, SUAP*
 Funzione c) *Intera funzione*
 Funzione e) *Intera funzione*

Funzione i) *Intera funzione*
 Servizi informatici e digitali
 Altri servizi: *Turismo*

26. APPENNINO PIACENTINO PARMENSE

Regione Emilia-Romagna – Province di Parma e Piacenza

Ente capofila – Comune di Ponte dell'Olio



Comuni	12
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	21.659 ab
Superficie (km ²)	1.141,10
Altitudine (slm)	478
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Medio-alta, Medio-bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
3	4	4	1	0	0

COMUNI: Bardi, Bettola, Bore, Farini, Ferriere, Morfasso, Pellegrino Parmense, Ponte dell'Olio, Tornolo, Varano de' Melegari, Varsi, Vernasca

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Albareto, Bedonia, Borgo Val di Taro, Castell'Arquato, Compiano, Lugagnano Val d'Arda, Solignano

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Valli Taro e Ceno	7	4	19.103	33%	30%
Unione Montana Alta Val Nure	4	4	9.886	33%	46%
Unione Comuni Montani Alta Val d'Arda	4	2	11.648	17%	14%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	4,7%	34,8%	40,3%	20,2%	-5,8%	137	129
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	2,3%	13,2%	34,9%	41,1%	8,5%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	33,3%		52,7%		14,0%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione e) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali



27. BASSO FERRARESE

Regione Emilia-Romagna – Provincia di Ferrara

Ente capofila – Unione di Comuni Terre e Fiumi



213

Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	56.415 ab				
Superficie (km ²)	707,74				
Altitudine (slm)	2				
Zona altimetrica	Pianura				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-bassa, Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	0	1	1	3	2

COMUNI: Codigoro, Copparo, Goro, Jolanda di Savoia, Mesola, Riva del Po, Tresignana

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Comacchio, Fiscaglia, Lagosanto

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Delta del Po	5	3	36.002	43%	38%
Unione di Comuni Terre e Fiumi	3	3	31.317	43%	56%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-9,8%	Tot. occupati 2015	256
	0,4%	22,6%	53,2%	23,8%			Tot. occupati 2017	231
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,4%	10,8%	24,7%	45,9%	18,2%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	16,5%		59,3%		24,2%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Unioni di Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*



214

28. CASENTINO-VALTIBERINA

Regione Toscana – Provincia di Arezzo

Ente capofila – Unione di Comuni Montani del Casentino



Comuni	9				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	20.911 ab				
Superficie (km ²)	827,98				
Altitudine (slm)	567				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
1	4	1	2	1	0

COMUNI: Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Chiusi della Verna, Montemignaio, Pieve Santo Stefano, Pratovecchio Stia, Sestino

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Anghiari, Bibbiena, Chitignano, Monterchi, Ortignano Raggiolo, Poppi, Sansepolcro, Talla

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana dei Comuni della Valtiberina Toscana	6	3	26.918	33%	18%
Unione di Comuni Montani del Casentino	8	4	17.277	44%	40%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 0,0%	Cat. B 46,1%	Cat. C 30,8%	Cat. D 23,1%	Variazione 2015-2017 -5,9%	Tot. occupati 2015 152	Tot. occupati 2017 143
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 4,8%	40/49 anni 19,6%	50/59 anni 48,3%	60 anni e oltre 27,3%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 24,5%		Diploma 55,2%		Laurea/post-laurea 20,3%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione e) *Intera funzione*
Funzione I-bis) *Intera funzione*

* Come previsto dalla specifica normativa regionale

29. GARFAGNANA-LUNIGIANA MEDIA VALLE DEL SERCHIO-APPENNINO PISTOIESE

Regione Toscana – Province di Lucca, Massa Carrara e Pistoia

Ente capofila – Unione di Comuni della Garfagnana



215

Comuni	19
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	38.990 ab
Superficie (km ²)	1.062,36
Altitudine (slm)	505
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	6	5	1	2	0

COMUNI: Abetone Cutigliano, Bagni di Lucca, Camporgiano, Careggine, Casola in Lunigiana, Comano, Fabbriche di Vergemoli, Fivizzano, Fosciandora, Galliciano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano Giuncugnano, Vagli Sotto, Villa Collemandina, Zeri

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Aulla, Bagnone, Barga, Borgo a Mozzano, Castelnuovo di Garfagnana, Castiglione di Garfagnana, Coreglia Antelminelli, Filattiera, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Pescaglia, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Villafranca in Lunigiana

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni della Garfagnana	14	12	27.159	63%	50%
Unione di Comuni Media Valle del Serchio	5	1	31.565	5%	16%
Unione di Comuni Montana Lunigiana	13	4	46.771	21%	27%
Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese	3	1	11.639	5%	5%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	0,0%	39,9%	35,8%	24,3%	-5,4%	278	263
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,8%	8,7%	28,2%	41,4%	20,9%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	27,0%		59,3%		13,7%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni* e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) Servizi specifici: SUAP, CUC
Funzione b) Servizi specifici: Trasporto pubblico
Funzione c) Intera funzione
Funzione d) Intera funzione

Funzione e) Intera funzione
Funzione i) Intera funzione
Funzione I-bis) Intera funzione
Servizi informatici e digitali

* Come previsto dalla specifica normativa regionale

30. VALDARNO E VALDISIEVE MUGELLO VAL BISENZIO

Regione Toscana – Città metropolitana di Firenze e Provincia di Prato

Ente capofila – Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve



216

Comuni	5
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	15.979 ab
Superficie (km ²)	697,76
Altitudine (slm)	370
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	2	0	2	1	0

COMUNI: Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Godenzo, Vernio

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Cantagallo, Carmignano, Dicomano, Londa, Marliana, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rignano sull'Arno, Rufina, Sambuca Pistoiese, San Marcello Piteglio, Scarperia e San Piero, Vaiano, Vicchio

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Val di Bisenzio	3	1	19.256	20%	38%
Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve	6	1	55.191	20%	7%
Unione Montana dei Comuni del Mugello	8	3	64.015	60%	55%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 0,0%	Cat. B 34,7%	Cat. C 36,0%	Cat. D 29,3%	Variazione 2015-2017 -5,1%	Tot. occupati 2015 79	Tot. occupati 2017 75
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%		30/39 anni 6,7%	40/49 anni 30,6%	50/59 anni 46,7%	60 anni e oltre 16,0%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 25,3%			Diploma 52,0%	Laurea/post-laurea 22,7%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (4/5); variazione 2015-2017 (4/5); fasce d'età (4/5), titolo di studio (4/5)

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

31. NORD EST UMBRIA

Regione Umbria – Provincia di Perugia

Ente capofila – Comune di Gubbio



217

Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	17.710 ab				
Superficie (km ²)	572,69				
Altitudine (slm)	499				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	3	2	1	1	0

COMUNI: Costacciaro, Montone, Nocera Umbra, Pietralunga, Scheggia e Pascelupo, Sigillo, Valfabbrica

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Gubbio

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Alta Umbria*	13	6	62.725	86%	68%
Comunità Montana Monti Martani, Serano e Subasio*	15	1	122.260	14%	32%

* Comunità Montana in gestione commissariale ex D.P.G.R. dell'Umbria n. 3 del 14/01/2011

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	134
	7,9%	28,3%	37,0%	26,8%	-5,2%		Tot. occupati 2017	127
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	6,3%	36,2%	31,45%	26,0%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	18,1%		65,4%		16,5%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) *Intera funzione*
Funzione c) *Intera funzione*
Funzione d) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*
Funzione h) *Intera funzione*



32. SUD OVEST ORVIETANO

Regione Umbria – Province di Terni e Perugia

Ente capofila – Comune di Orvieto



Comuni	20				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	60.470 ab				
Superficie (km ²)	1.187,16				
Altitudine (slm)	395				
Zona altimetrica	Collina interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta, Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
1	12	5	0	1	1

COMUNI: Allerona, Alviano, Attigliano, Baschi, Castel Giorgio, Castel Viscardo, Città della Pieve, Fabro, Ficulles, Giove, Guardera, Lugnano in Teverina, Montecchio, Montegabbione, Monteleone d'Orvieto, Orvieto, Parrano, Penna in Teverina, Porano, San Venanzo

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni del Trasimeno	8	1	57.627	5%	13%
Comunità Montana "Orvietano Narnese Amerino Tuderte"*	27	13	27.240	54%	52%

* Comunità Montana in gestione commissariale ex D.P.G.R. dell'Umbria n. 3 del 14/01/2011

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 1,4%	Cat. B 35,4%	Cat. C 33,1%	Cat. D 30,1%	Variazione 2015-2017 -6,5%	Tot. occupati 2015 384	Tot. occupati 2017 359
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,6%	30/39 anni 8,4%	40/49 anni 25,5%	50/59 anni 45,7%	60 anni e oltre 19,8%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 21,7%			Diploma 60,2%		Laurea/post-laurea 18,1%	

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*
Funzione e) *Intera funzione*

33. VAL NERINA

Regione Umbria – Province di Perugia e Terni

Ente capofila – Comune di Arrone

Comuni	14
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	19.018 ab
Superficie (km ²)	1.060,26
Altitudine (slm)	547
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Alta

area
Sisma



219

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
7	4	1	2	0	0

COMUNI*: Arrone, Cascia, Cerreto di Spoleto, Ferentillo, Montefranco, Monteleone di Spoleto, Norcia, Poggiodomo, Polino, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Sellano, Vallo di Nera

* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Valnerina*	15	14	23.832	100%	100%

* Comunità Montana in gestione commissariale ex D.P.G.R. dell'Umbria n. 3 del 14/01/2011

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 1,7%	Cat. B 32,4%	Cat. C 42,0%	Cat. D 23,9%	Variazione 2015-2017 -9,7%	Tot. occupati 2015 195	Tot. occupati 2017 176
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 4,5%	40/49 anni 21,0%	50/59 anni 47,8%	60 anni e oltre 26,7%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 19,9%		Diploma 69,9%		Laurea/post-laurea 10,2%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (13/14); variazione 2015-2017 (13/14); fasce d'età (13/14); titolo di studio (13/14)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) Servizi specifici: Personale

Funzione c) Intera funzione

Funzione b) Servizi specifici: Trasporto pubblico

Funzione e) Intera funzione



34. APPENNINO BASSO PESARESE E ANCONETANO

Regione Marche – Province di Pesaro e Urbino ed Ancona

Ente capofila – Comune di Frontone



Comuni	9				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	32.874 ab				
Superficie (km ²)	846,16				
Altitudine (slm)	393				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	4	1	2	2	0

COMUNI: Acqualagna, Apecchio, Arcevia, Cagli, Cantiano, Frontone, Piobbico, Sassoferrato, Serra Sant'Abbondio

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione Montana del Catria e Nerone	6	6	19.277	67%	59%
Unione Montana dell'Esino-Frasassi	4	1	44.357	11%	22%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	1,4%	46,7%	34,0%	17,9%	-7,4%	229	212
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	6,1%	20,8%	44,8%	28,3%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	21,6%		64,2%		14,2%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) *Servizi specifici: Trasporto pubblico*

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione h) *Servizi specifici: Nuove scuole e manutenzione straordinaria, Rapporti con le istituzioni scolastiche e altri enti/organismo nell'ambito di progetti d'area, Programmi e piani attuativi*

Servizi informatici e digitali

35. ALTO MACERATESE

Regione Marche – Provincia di Macerata

Ente capofila – Unione Montana Marca di Camerino



area
Sisma



221

Comuni	17				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	18.095 ab				
Superficie (km ²)	885,46				
Altitudine (slm)	624				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
9	6	0	2	0	0

COMUNI*: Bolognola, Castelsantangelo sul Nera, Cessapalombo, Fiastra, Gualdo, Monte Cavallo, Monte San Martino, Muccia, Penna San Giovanni, Pieve Torina, San Ginesio, Sant'Angelo in Pontano, Sarnano, Serravalle di Chienti, Ussita, Valfornace, Visso

* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Montana Marca di Camerino	5	4	10.956	24%	22%
Unione Montana dei Monti Azzurri	15	7	40.051	41%	61%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione* 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	1,9%	51,6%	28,7%	17,8%	-10,0%	160	157
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre	
	0,0%		5,7%	31,8%	47,8%	14,7%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea	
	26,1%			62,4%		11,5%	

* Per il 2017 nel calcolo della variazione si è considerato il totale di n. 144 dipendenti (al netto del comune il cui dato è mancante nel 2015)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) Servizi specifici: *Trasporto pubblico*

Funzione h) Servizi specifici: *Edilizia scolastica*

Servizi informatici e digitali



222

36. PICENO

Regione Marche – Provincia di Ascoli Piceno

Ente capofila – Unione Montana del Tronto e Valfluvione



area
Sisma

Comuni	17				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	28.451 ab				
Superficie (km ²)	761,23				
Altitudine (slm)	507				
Zona altimetrica	Collina litoranea, Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
6	5	4	2	0	0

COMUNI*: Acquasanta Terme, Appignano del Tronto, Arquata del Tronto, Carassai, Castignano, Comunanza, Cossignano, Force, Montalto delle Marche, Montedinove, Montegalgo, Montemonaco, Offida, Palmiano, Roccafluvione, Rotella, Venarotta

* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione Montana dei Sibillini	11	5	13.831	29%	22%
Unione Montana del Tronto e Valfluvione	8	8	13.109	47%	46%
Unione di Comuni Vallata del Tronto	5	1	26.748	6%	17%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
		2,7%	40,2%	22,4%	34,7%	-5,2%	155
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	1,4%	8,2%	28,5%	44,9%	17,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	27,9%		57,1%		15,0%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (16/17); variazione 2015-2017 (16/17); fasce d'età (16/17), titolo di studio (16/17)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici:* CUC, Personale Servizi informatici e digitali
Funzione b) *Servizi specifici:* Trasporto pubblico Altri servizi: Turismo

37. ALTA TUSCIA-ANTICA CITTÀ DEL CASTRO

Regione Lazio – Provincia di Viterbo

Ente capofila – Comune di Tuscania



223

Comuni	19				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	52.742 ab				
Superficie (km ²)	1.242,96				
Altitudine (slm)	366				
Zona altimetrica	Pianura, Collina interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Media-alta, Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	5	4	1	4	0

COMUNI: Acquapendente, Arlena di Castro, Canino, Capodimonte, Cellere, Farnese, Gradoli, Grotte di Castro, Ischia di Castro, Latera, Marta, Montalto di Castro, Onano, Piansano, Proceno, San Lorenzo Nuovo, Tessignano, Tuscania, Valentano

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Alta Tuscia Laziale	8	8	16.869	42%	32%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-9,2%	Tot. occupati 2015	325
	5,8%	30,5%	43,7%	20,0%			Tot. occupati 2017	295
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	7,5%	28,1%	39,7%	24,7%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	20,0%		63,4%		16,6%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

38. MONTI REATINI

Regione Lazio – Provincia di Rieti

Ente capofila – Comune di Petrella Salto



area
Sisma

Comuni	31				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	33.081 ab				
Superficie (km ²)	1.622,90				
Altitudine (slm)	767				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
22	3	4	1	1	0

COMUNI*: Accumoli, Amatrice, Antrdoco, Ascrea, Belmonte in Sabina, Borbong, Borgo Velino, Borgorose, Castel di Tora, Castel Sant'Angelo, Cittaducale, Cittareale, Collalto Sabino, Colle di Tora, Collegiove, Concerviano, Fiamignano, Leonessa, Longone Sabino, Marcellini, Micigliano, Nespole, Orvinio, Paganico Sabino, Pescorocchiano, Petrella Salto, Posta, Pozzaglia Sabina, Rocca Sinibalda, Turania, Varco Sabino

* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione Alta Sabina	7	2	8.894	6%	2%
Comunità Montana del Turano	11	11	4.042	35%	12%
Comunità Montana del Velino	9	9	9.709	29%	29%
Comunità Montana Salto Cicolano	7	7	9.544	23%	29%
Comunità Montana Montepiano Reatino	12	2	22.592	6%	27%
Comunità Montana dei Monti Sabini	8	2	10.387	6%	2%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	7,0%	57,3%	17,7%	18,0%	-6,1%	379	356
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,3%	2,2%	25,3%	46,1%	26,1%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	40,7%		48,9%		10,4%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) *Servizi specifici: Trasporto pubblico*

Funzione c) *Intera funzione*

39. MONTI SIMBRUINI

Regione Lazio – Città metropolitana di Roma
e Provincia di Frosinone

Ente capofila – Comune di Subiaco



225

Comuni	24
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	26.436 ab
Superficie (km ²)	571,78
Altitudine (slm)	685
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
17	6	0	0	1	0

COMUNI: Affile, Agosta, Anticoli Corrado, Arcinazzo Romano, Arsoli, Camerata Nuova, Canterano, Cervara di Roma, Cineto Romano, Filettino, Jenne, Marano Equo, Percile, Riofreddo, Rocca Canterano, Rocca Santo Stefano, Roviano, Sambuci, Saracinesco, Subiaco, Trevi nel Lazio, Vallepietra, Vallinfreda, Vivaro Romano

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FAY totale comuni AI	Pop. AI in FAY totale Pop. AI
Unione dei Comuni MedAniene	7	7	5.555	29%	21%
Unione di Comuni Alta Valle del Sacco	4	1	11.182	4%	4%
Unione di Comuni Valle del Giovencano	6	2	5.500	8%	4%
Comunità Montana dell'Aniene	31	22	42.789	92%	91%
Comunità Montana dei Monti Ernici	17	2	124.018	8%	9%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-4,9%	Tot. occupati 2015	164
	5,8%	40,3%	40,4%	13,5%			Tot. occupati 2017	156
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,6%	4,5%	22,4%	33,4%	39,1%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma	Laurea/post-laurea			
	32,1%			60,2%	7,7%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



226

40. VALLE DEL COMINO

Regione Lazio – Provincia di Frosinone

Ente capofila – Comune di Atina



Comuni	17				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	26.963 ab				
Superficie (km ²)	571,16				
Altitudine (slm)	604				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
8	4	3	1	1	0

COMUNI: Acquafondata, Alvito, Atina, Belmonte Castello, Casalvieri, Colle San Magno, Gallinaro, Picinisco, San Biagio Saracinisco, San Donato Val di Comino, Sant'Elia Fiumerapido, Settefrati, Terelle, Vallerotonda, Viculvi, Villa Latina, Viticuso

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Valle del Comino	5	5	7.421	29%	28%
Unione di Comuni Cinque Città	5	1	22.540	6%	2%
Unione di Comuni delle Mainarde	4	2	17.036	12%	24%
Comunità Montana Valle del Comino	19	14	26.033	82%	74%
Comunità Montana Valle del Liri	19	3	101.754	18%	26%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	181	
	11,1%	37,0%	27,8%	24,1%	-10,5%		Tot. occupati 2017	162	
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni		40/49 anni		50/59 anni		60 anni e oltre
	0,6%		0,6%		11,8%		50,0%		37,0%
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea			
	26,5%			62,4%		11,1%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) Intera funzione

Funzione e) Intera funzione

41. ALTO ATERNO-GRAN SASSO LAGA

Regione Abruzzo – Province di L'Aquila e Teramo

Ente capofila – Comune di Montorio al Vomano

Comuni	15				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	33.674 ab				
Superficie (km ²)	952,12				
Altitudine (slm)	738				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
7	2	3	1	2	0

area
Sisma



227

COMUNI*: Campoli, Campotosto, Capitignano, Civitella del Tronto, Colledara, Cortino, Crognaleto, Fano Adriano, Montereale, Montorio al Vomano, Pietracamela, Rocca Santa Maria, Torricella Sicura, Tossicia, Valle Castellana

* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Montani della Laga	5	5	11.816	33%	35%
Unione di Comuni della Val Vibrata Città Territorio	12	1	80.178	7%	15%
Comunità Montana Gran Sasso*	10	3	20.355	40%	39%
Comunità Montana Montagna di L'Aquila*	27	3	27.082	20%	11%
Comunità Montana della Laga*	6	6	16.734	40%	50%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	185
	7,1%	41,1%	29,4%	22,4%	-8,1%	Tot. occupati 2017	170
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	9,4%	16,5%	49,4%	24,7%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	31,2%		50,6%		18,2%		

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (14/15); variazione 2015-2017 (14/15); fasce d'età (14/15), titolo di studio (14/15)

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

42. BASSO SANGRO TRIGNO

Regione Abruzzo – Provincia di Chieti

Ente capofila – Comune di Montenerodomo



Comuni	33				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	20.403 ab				
Superficie (km ²)	760,96				
Altitudine (slm)	767				
Zona altimetrica	Collina, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
25	8	0	0	0	0

COMUNI: Borrello, Carunchio, Castelguidone, Castiglione Messer Marino, Celenza sul Trigno, Civitaluparella, Colledimacine, Colledimezzo, Fallo, Fraine, Gamberale, Gessopalena, Lama dei Peligni, Lettopalena, Montazzoli, Montebello sul Sangro, Monteferrante, Montelapiano, Montenerodomo, Palena, Pennadomo, Pietraferrazzana, Pizzoferrato, Quadri, Roccaspinalveti, Roio del Sangro, Rosello, San Giovanni Lipioni, Schiavi di Abruzzo, Taranta Peligna, Torrebruna, Torricella Peligna, Villa Santa Maria

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione dei Comuni del Sinello	8	5	6.992	15%	24%
U.C. "Majella Orientale-Verde Aventino"	6	5	4.352	15%	17%
Unione Montana dei Comuni Sangro	8	8	1.947	24%	9%
Comunità Montana Montagna Sangro Vastese*	20	20	10.967	61%	52%
Comunità Montana Aventino Mediosangro*	10	7	13.935	21%	30%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 7,9%	Cat. B 34,9%	Cat. C 35,8%	Cat. D 21,4%	Variazione 2015-2017 -11,3%	Tot. occupati 2015 142	Tot. occupati 2017 126
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 5,5%	40/49 anni 17,5%	50/59 anni 46,0%	60 anni e oltre 31,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 28,6%		Diploma 60,3%		Laurea/post-laurea 11,1%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) Intera funzione
Funzione d) Intera funzione

Funzione e) Intera funzione
Servizi informatici e digitali

43. SUBEQUANA

Regione Abruzzo – Provincia di L'Aquila

Ente capofila – Comune di Molina Aterno



229

Comuni	24				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	8.744 ab				
Superficie (km ²)	650,12				
Altitudine (slm)	782				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
24	0	0	0	0	0

COMUNI: Acciano, Calascio, Capestrano, Caporciano, Carapelle Calvisio, Castel del Monte, Castel di Ieri, Castelvecchio Calvisio, Castelvecchio Subequo, Collepietro, Fagnano Alto, Fontecchio, Gagliano Aterno, Goriano Sicoli, Molina Aterno, Navelli, Ofena, Prata d'Ansidonia, San Benedetto in Perillis, San Pio delle Camere, Santo Stefano di Sessanio, Secinaro, Tione degli Abruzzi, Villa Santa Lucia degli Abruzzi

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Sirentina*	14	10	9.202	42%	47%
Comunità Montana Montagna di L'Aquila*	27	13	27.082	54%	52%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-8,5%	Tot. occupati 2015	82
	6,7%	24,0%	24,0%	45,3%			Tot. occupati 2017	75
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	18,7%	17,3%	33,3%	30,7%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	24%		42,7%		33,3%			

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (22/24); variazione 2015-2017 (22/24); fasce d'età (22/24), titolo di studio (22/24)

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



44. VALFINO-VESTINA

Regione Abruzzo – Province di Teramo e Pescara

Ente capofila – Comune di Arsita



Comuni	19				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	25.017 ab				
Superficie (km ²)	516,13				
Altitudine (slm)	469				
Zona altimetrica	Collina litoranea, Collina, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
8	9	1	1	0	0

COMUNI*: Arsita, Bisenti, Brittolli, Carpineto della Nora, Castel Castagna, Castelli, Castiglione Messer Raimondo, Castilenti, Cermignano, Civitella Casanova, Corvara, Elice, Farindola, Isola del Gran Sasso d'Italia, Montebello di Bertona, Montefino, Penna Sant'Andrea, Vicoli, Villa Celiera

* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione dei Comuni Valle del Nora	5	3	3.835	16%	5%
Unione dei Comuni Colline del Medio Vomano	7	2	21.292	11%	13%
Comunità Montana Gran Sasso*	10	4	20.355	21%	28%
Comunità Montana Montagna Pescara*	24	8	25.464	42%	25%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	140
	8,5%	41,5%	23,1%	26,9%	-7,1%		Tot. occupati 2017	130
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	3,8%	20,0%	40,0%	36,2%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	36,9%		49,3%		13,8%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*

Altri servizi: *Progettazione e programmazione territoriale d'area*

45. VALLE DEL GIOVENCO-VALLE ROVETO

Regione Abruzzo – Provincia di L'Aquila

Ente capofila – Comune di Lecce nei Marsi



231

Comuni	12				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	23.009 ab				
Superficie (km ²)	591,46				
Altitudine (slm)	738				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
3	5	1	3	0	0

COMUNI: Balsorano, Bisegna, Civita d'Antino, Gioia dei Marsi, Lecce nei Marsi, Morino, Ortona dei Marsi, Ortucchio, Pescina, San Benedetto dei Marsi, San Vincenzo Valle Roveto, Villavallelonga

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Montagna Marsicana*	25	11	96.700	92%	82%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-4,4%	Tot. occupati 2015	114
	11,9%	37,6%	32,2%	18,3%			Tot. occupati 2017	109
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,9%	4,6%	15,6%	34,9%	44,0%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea		
	41,3%			44,0%		14,7%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



232

46. ALTO MEDIO SANNIO

Regione Molise – Province di Isernia e Campobasso

Ente capofila – Comune di Agnone



Comuni	33				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	33.746 ab				
Superficie (km ²)	1.071,17				
Altitudine (slm)	791				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta, Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
25	5	0	2	1	0

COMUNI: Agnone, Bagnoli del Trigno, Belmonte del Sannio, Capracotta, Carovilli, Castel del Giudice, Castelbottaccio, Castelverrino, Chiauci, Civitacampomaro, Civitanova del Sannio, Duronia, Frosolone, Limosano, Lucito, Macchiagodena, Montagano, Montefalcone nel Sannio, Pescolaniano, Pescopennataro, Petrella Tifernina, Pietrabbondante, Poggio Sannita, Roccasicura, Roccavivara, Salcito, San Felice del Molise, San Pietro Avellana, Sant'Angelo del Pesco, Sant'Elena Sannita, Sessano del Molise, Trivento, Vastogirardi

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Medio Sannio	10	3	5.688	9%	5%
Unione di Comuni Pentri	4	1	4.568	2%	3%
Comunità Montana Centro Pentria*	12	2	11.704	6%	4%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	20,4%	28,6%	36,6%	14,4%	-11,1%	243	216
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	4,6%	16,7%	43,1%	35,6%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	25,6%		57,4%		17,0%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

47. FORTORE

Regione Molise – Provincia di Campobasso

Ente capofila – Unione di Comuni del Tappino



233

Comuni	12				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	20.044 ab				
Superficie (km ²)	485,69				
Altitudine (slm)	621				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	5	0	1	1	0

COMUNI: Campolieto, Cercemaggiore, Gambatesa, Gildone, Jelsi, Macchia Valfortore, Monacilioni, Pietracatella, Riccia, Sant'Elia a Pianisi, Toro, Tufara

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni della Valle del Tammaro	5	1	9.417	8%	47%
Unione di Comuni del Tappino	5	3	6.953	25%	35%
Comunità Montana Matese*	11	1	20.276	8%	100%
Comunità Montana del Fortore Molisano*	13	11	19.391	92%	100%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 12,1%	Cat. B 31,4%	Cat. C 43,4%	Cat. D 13,1%	Variazione 2015-2017 -2,0%	Tot. occupati 2015 101	Tot. occupati 2017 99
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 6,1%	40/49 anni 16,1%	50/59 anni 46,5%	60 anni e oltre 31,3%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 34,3%		Diploma 50,5%		Laurea/post-laurea 15,2%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*

Altri servizi: *Sviluppo locale*



48. MAINARDE

Regione Molise – Provincia di Isernia

Ente capofila – Comune di Castel San Vincenzo



Comuni	13				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	12.849 ab				
Superficie (km ²)	323,6				
Altitudine (slm)	646				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
7	5	1	0	0	0

COMUNI: Acquaviva d'Isernia, Castel San Vincenzo, Cerro al Volturmo, Colli a Volturmo, Filignano, Fori del Sannio, Fornelli, Montaquila, Montenero Val Cocchiara, Pizzone, Rionero Sannitico, Rocchetta a Volturmo, Scapoli

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Alto Volturmo	8	8	6.121	62%	47%
Comunità Montana Centro Pentria*	12	1	11.704	8%	5%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	85
	20,0%	31,2%	26,3%	22,5%	-5,9%		Tot. occupati 2017	80
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	3,8%	13,7%	45,0%	37,5%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	37,5%		56,2%		6,3%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

49. MATESE

Regione Molise – Province di Campobasso e Isernia

Ente capofila – Comune di Spinete



235

Comuni	14				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	20.569 ab				
Superficie (km ²)	419,61				
Altitudine (slm)	681				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
10	3	0	0	1	0

COMUNI: Bojano, Campochiaro, Cantalupo nel Sannio, Castelpetroso, Cercepiccola, Colle d'Anchise, Guardiaregia, Roccamandolfi, San Giuliano del Sannio, San Massimo, San Polo Matese, Santa Maria del Molise, Sepino, Spinete

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni delle Sorgenti del Biferno	6	6	4.813	43%	24%
Unione di Comuni Valle del Tammaro	5	3	9.417	21%	18%
Comunità Montana del Matese*	11	10	20.276	71%	99%

* Comunità Montana in liquidazione

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-11,6%	Tot. occupati 2015	112
	12,1%	34,3%	36,4%	17,2%			Tot. occupati 2017	99
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	3,0%	11,1%	55,6%	30,3%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea		
	30,3%			59,6%		10,1%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associataFunzione c) *Intera funzione*Funzione h) *Intera funzione*



236

50. ALTA IRPINIA

Regione Campania – Provincia di Avellino

Ente capofila – Comune di Nusco



Comuni	25				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	61.222 ab				
Superficie (km ²)	1.118,08				
Altitudine (slm)	676				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
6	8	3	6	2	0

COMUNI: Andretta, Aquilonia, Bagnoli Irpino, Bisaccia, Cairano, Calabritto, Calitri, Caposele, Cassano Irpino, Castelfranci, Conza della Campania, Guardia Lombardi, Lacedonia, Lioni, Montella, Monteverde, Morra De Sanctis, Nusco, Rocca San Felice, Sant'Andrea di Conza, Sant'Angelo dei Lombardi, Senerchia, Teora, Torella dei Lombardi, Villamaina

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Alta Valle dell'Ofanto	8	8	18.393	22%	30%
Unione di Comuni Terre dell'Ufita	8	1	26.043	4%	2%
Comunità Montana Alta Irpinia	16	16	40.964	64%	58%
Comunità Montana Terminio Cervialto	18	8	47.339	32%	40%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	15,9%	26,2%	45,1%	13,5%	-11,9%	403	355
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,3%	1,4%	9,6%	54,1%	34,6%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	24,8%		61,4%		13,8%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali

51. CILENTO INTERNO

Regione Campania – Provincia di Salerno

Ente capofila – Comune di Roccadaspide



237

Comuni	29
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	47.893 ab
Superficie (km ²)	949,42
Altitudine (slm)	505
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Polo intercomunale, Cintura, Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
13	10	4	0	2	0

COMUNI: Aquara, Bellosguardo, Campora, Cannalonga, Castel San Lorenzo, Castelcivita, Castelnuovo Cilento, Ceraso, Controne, Corleto Monforte, Felitto, Gioi, Laurino, Magliano Vetere, Moio della Civitella, Monteforte Cilento, Novi Velia, Orria, Ottati, Perito, Piaggine, Roccadaspide, Roscigno, Sacco, Salento, Sant'Angelo a Fasanella, Stio, Valle dell'Angelo, Vallo della Lucania

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Calore Salernitano	14	11	31.789	38%	35%
Comunità Montana degli Alburni	12	8	17.851	28%	15%
Comunità Montana Gelbison e Cervati	8	8	19.122	28%	40%
Unione di Comuni Alto Calore	7	7	7.500	24%	16%
Unione di Comuni Valle Alento	10	6	13.794	21%	20%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 19,0%	Cat. B 31,4%	Cat. C 32,3%	Cat. D 17,3%	Variazione 2015-2017 -4,4%	Tot. occupati 2015 320	Tot. occupati 2017 306
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,7%	30/39 anni 2,0%	40/49 anni 18,0%	50/59 anni 43,1%	60 anni e oltre 36,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 27,8%		Diploma 60,8%		Laurea/post-laurea 11,4%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



238

52. TAMMARO TITERNO

Regione Campania – Provincia di Benevento

Ente capofila – Comune di Santa Croce del Sannio



Comuni	24				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	63.008 ab				
Superficie (km ²)	677,16				
Altitudine (slm)	397				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
4	5	7	7	1	0

COMUNI: Amorosi, Campolattaro, Castelpagano, Castelvenere, Cerreto Sannita, Circello, Colle Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Fragneto l'Abate, Fragneto Monforte, Guardia Sanframondi, Morcone, Pietraroja, Pontelandolfo, Puglianello, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Lupo, San Salvatore Telesino, Santa Croce del Sannio, Sassinoro, Solopaca, Teleso Terme

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Città dei Sanniti	9	9	23.413	38%	37%
Unione di Comuni Città Telesina	4	4	17.176	17%	27%
Comunità Montana Titerno e Alto Tamarro	17	16	40.964	67%	63%
Comunità Montana Taburno	12	1	36.663	4%	6%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
		11,8%	26,0%	40,8%	21,4%	-7,7%	375
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,6%	4,0%	13,9%	46,5%	35,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	25,1%		60,7%		14,2%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

53. VALLO DI DIANO

Regione Campania – Provincia di Salerno

Ente capofila – Comunità Montana Vallo di Diano



239

Comuni	15				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	59.705 ab				
Superficie (km ²)	725,32				
Altitudine (slm)	575				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
1	4	4	1	4	1

COMUNI: Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Monte San Giacomo, Montesano sulla Marcellana, Padula, Pertosa, Polla, Sala Consilina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Arsenio, Sanza, Sassano, Teggiano

Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Vallo di Diano	14	14	59.022	93%	99%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-9,4%	Tot. occupati 2015	330
	16,1%	31,4%	40,1%	12,4%			Tot. occupati 2017	299
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,3%	4,0%	8,7%	45,9%	41,1%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea			
	38,5%		50,5%		11,0%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Comunità Montana e Convenzione con i Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*
Funzione d) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*
Funzione I-bis) *Intera funzione*



240

54. ALTA MURGIA

Regione Puglia – Città metropolitana di Bari
e Provincia di Barletta-Andria-Trani

Ente capofila – Comune di Poggiorsini



Comuni	3				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	16.881 ab				
Superficie (km ²)	484,86				
Altitudine (slm)	441				
Zona altimetrica	Collina interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta, Medio-bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	1	0	0	2	0

COMUNI: Minervino Murge, Poggiorsini, Spinazzola

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Canosa di Puglia, Gravina in Puglia, Ruvo di Puglia

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione di Comuni "ARO 2 Barletta Andria Trani"	4	2	145.083	67%	91%
Unione di Comuni Alta Murgia	5	1	92.972	33%	9%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017		Tot. occupati 2015	95
	5,5%	30,0%	45,6%	18,9%	-5,3%		Tot. occupati 2017	90
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	4,4%	11,1%	32,3%	52,2%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea		
	17,8%			62,2%		20,0%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

55. GARGANO

Regione Puglia – Provincia di Foggia

Ente capofila – Comune di Cagnano Varano



241

Comuni	5				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	35.722 ab				
Superficie (km ²)	688,57				
Altitudine (slm)	373				
Zona altimetrica	Collina litoranea				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	0	0	2	2	1

COMUNI: Cagnano Varano, Carpino, Ischitella, Monte Sant'Angelo, Vico del Gargano

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Isole Tremiti, Mattinata, Peschici, Rignano Garganico, Rodi Garganico, San Marco in Lamis, Vieste

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-1,2%	Tot. occupati 2015	165
	6,1%	28,2%	49,1%	16,6%			Tot. occupati 2017	163
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre			
	0,0%	4,9%	12,3%	37,4%	45,4%			
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea		
	20,9%			63,8%		15,3%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



242

56. MONTI DAUNI

Regione Puglia – Provincia di Foggia

Ente capofila – Comune di Bovino



Comuni	29				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	57.427 ab				
Superficie (km ²)	1.946,76				
Altitudine (slm)	602				
Zona altimetrica	Pianura, Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
8	11	6	2	2	0

COMUNI: Accadia, Alberona, Anzano di Puglia, Ascoli Satriano, Biccari, Bovino, Candela, Carlantino, Casalnuovo Monterotaro, Casalvecchio di Puglia, Castelluccio dei Sauri, Castelluccio Valmaggiore, Castelnuovo della Daunia, Celenza Valfortore, Celle di San Vito, Deliceto, Faeto, Monteleone di Puglia, Motta Montecorvino, Orsara di Puglia, Panni, Pietramontecorvino, Rocchetta Sant'Antonio, Roseto Valfortore, San Marco la Catola, Sant'Agata di Puglia, Troia, Volturara Appula, Volturino

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Lucera

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione di Comuni dei Monti Dauni	8	8	17.544	28%	31%
Unione dei Casali Dauni	3	3	4.735	10%	8%

Personale comunale a tempo indeterminato* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-6,8%	Tot. occupati 2015	353	
	13,1%	29,5%	41,9%	15,5%			Tot. occupati 2017	329	
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni		40/49 anni		50/59 anni		60 anni e oltre
	0,3%		4,3%		20,7%		38,1%		36,6%
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea			
	25,8%			59,0%		15,2%			

* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (28/29); variazione 2015-2017 (28/29); fasce d'età (28/29); titolo di studio (28/29)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) Intera funzione

Altri servizi: Turismo

57. SUD SALENTO

Regione Puglia – Provincia di Lecce

Ente capofila – Comune di Tiggiano



243

Comuni	13
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	67.112 ab
Superficie (km ²)	246,39
Altitudine (slm)	122
Zona altimetrica	Pianura
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici
Sismicità (grado)	Bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	1	2	4	5	1

COMUNI: Alessano, Castrignano del Capo, Corsano, Gagliano del Capo, Miggiano, Montesano Salentino, Morciano di Leuca, Patù, Presicce-Acquarica, Salve, Specchia, Taurisano, Tiggiano

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Casarano, Ruffano, Tricase, Ugento

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FAy totale comuni AI	Pop. AI in FAy totale Pop. AI
Unione di Comuni Terra di Leuca	8	8	34.441	62%	51%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	289
	8,5%	21,9%	43,3%	26,3%	-6,6%	Tot. occupati 2017	270
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	4,7%	13,0%	36,7%	45,6%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma	Laurea/post-laurea			
	20,0%		56,3%	23,7%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*
Funzione e) *Intera funzione*



244

58. ALTO BRADANO

Regione Basilicata – Provincia di Potenza

Ente capofila – Comune di Genzano di Lucania



Comuni	8
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	24.475 ab
Superficie (km ²)	755,80
Altitudine (slm)	662
Zona altimetrica	Collina interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici
Sismicità (grado)	Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	2	2	3	1	0

COMUNI: Acerenza, Banzi, Forenza, Genzano di Lucania, Oppido Lucano, Palazzo San Gervasio, San Chirico Nuovo, Tolve

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione di Comuni Alto Bradano	8	7	21.988	88%	90%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 17,2%	Cat. B 16,4%	Cat. C 52,6%	Cat. D 13,8%	Variazione 2015-2017 -7,9%	Tot. occupati 2015 126	Tot. occupati 2017 116
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,9%	30/39 anni 6,0%	40/49 anni 11,2%	50/59 anni 37,9%	60 anni e oltre 44,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 25,0%		Diploma 56,9%		Laurea/post-laurea 18,1%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

59. MARMO PLATANO

Regione Basilicata – Provincia di Potenza

Ente capofila – Comune di Bella



245

Comuni	7				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	21.108 ab				
Superficie (km ²)	457,84				
Altitudine (slm)	710				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
1	2	1	1	2	0

COMUNI: Balvano, Baragiano, Bella, Castelgrande, Muro Lucano, Pescopagano, Ruoti

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	15,8%	36,1%	33,8%	14,3%	-7,0%	143	133
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,8%	3,0%	5,2%	42,1%	48,9%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	38,3%		54,2%		7,5%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



246

60. MERCURE ALTO SINNI VALSARMENTO

Regione Basilicata – Province di Potenza e Matera

Ente capofila – Comune di Francavilla in Sinni



Comuni	19				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	31.767 ab				
Superficie (km ²)	958,62				
Altitudine (slm)	643				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
9	5	2	2	1	0

COMUNI: Calvera, Carbone, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castronuovo di Sant'Andrea, Cersosimo, Chiaromonte, Fardella, Francavilla in Sinni, Noepoli, Rotonda, San Costantino Albanese, San Giorgio Lucano, San Paolo Albanese, San Severino Lucano, Senise, Teana, Terranova di Pollino, Viggianello

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni della Valle del Sarmento	6	6	4.707	32%	15%
Unione di Comuni Montani Sinni-Serrapotamo	7	7	9.304	37%	29%
Unione di Comuni del Pollino Lucano	3	3	7.893	16%	25%
Unione Lucana del Lagonegrese	9	2	37.011	11%	17%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	18,5%	23,6%	45,4%	12,5%	-7,7%	234	216
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	0,5%	12,5%	41,6%	45,4%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma	Laurea/post-laurea			
	28,2%		60,7%	11,1%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

61. MONTAGNA MATERANA

Regione Basilicata – Provincia di Matera

Ente capofila – Comune di Stigliano



247

Comuni	8				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	10.820 ab				
Superficie (km ²)	645,04				
Altitudine (slm)	646				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	2	0	1	0	0

COMUNI: Accettura, Aliano, Cirigliano, Craco, Gorgoglione, Oliveto Lucano, San Mauro Forte, Stigliano

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	20,7%	34,8%	30,4%	14,1%	-14,0%	107	92
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	0,0%	6,5%	41,3%	52,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma	Laurea/post-laurea			
	31,5%		62,0%	6,5%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione d) *Intera funzione*

Funzione h) *Intera funzione*

Altri servizi: *Sviluppo economico*



62. GRECANICA

Regione Calabria – Città metropolitana di Reggio Calabria

Ente capofila – Comune di Bagaladi



Comuni	11				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	17.821 ab				
Superficie (km ²)	434,76				
Altitudine (slm)	510				
Zona altimetrica	Collina litoranea, Montagna litoranea				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
4	4	2	0	1	0

COMUNI: Bagaladi, Bova, Bruzzano Zeffirio, Cardeto, Ferruzzano, Montebello Jonico, Palizzi, Roccaforte del Greco, Roghudi, San Lorenzo, Staiti

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Bova Marina, Brancaleone, Condofuri, Melito di Porto Salvo

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione* 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	21,0%	23,0%	36,0%	20,0%	-9,7%	93	100
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	4,0%	16,0%	37,0%	43,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	36,0%		49,0%		15,0%		

* Per il 2017 nel calcolo della variazione si è considerato il totale di n. 84 dipendenti (al netto del comune il cui dato è mancante nel 2015).

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: Gestione finanziaria, Patrimonio, Personale*
Funzione e) *Intera funzione*
Funzione i) *Intera funzione*

63. IONICO-SERRE

Regione Calabria – Città metropolitana di Reggio Calabria
e Province di Catanzaro e Vibo Valentia

Ente capofila – Comune di Serra San Bruno



249

Comuni	14				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	33.741 ab				
Superficie (km ²)	450,41				
Altitudine (slm)	423				
Zona altimetrica	Collina litoranea, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
3	3	5	2	1	0

COMUNI: Badolato, Bivongi, Camini, Fabrizia, Guardavalle, Isca sullo Ionio, Monasterace, Mongiana, Pazzano, Riace, Santa Caterina dello Ionio, Sant'Andrea Apostolo dello Ionio, Serra San Bruno, Stilo

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FAy totale comuni AI	Pop. AI in FAy totale Pop. AI
Unione di Comuni del Versante Ionico	9	5	25.595	36%	39%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 15,9%	Cat. B 29,6%	Cat. C 35,2%	Cat. D 19,3%	Variazione* 2015-2017 -6,6%	Tot. occupati 2015 137	Tot. occupati 2017 145
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 1,4%	40/49 anni 22,1%	50/59 anni 41,3%	60 anni e oltre 35,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 31,0%		Diploma 60,0%		Laurea/post-laurea 9,0%		

* Per il 2017 nel calcolo della variazione si è considerato il totale di n. 128 dipendenti (al netto del comune il cui dato è mancante nel 2015)

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione



64. REVENTINO SAVUTO

Regione Calabria – Province di Catanzaro e Cosenza

Ente capofila – Comune di Carlopoli



Comuni	14				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	21.263 ab				
Superficie (km ²)	353,89				
Altitudine (slm)	752				
Zona altimetrica	Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Alta, Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
5	5	1	3	0	0

COMUNI: Bianchi, Carlopoli, Carpanzano, Cicala, Colosimi, Conflenti, Decollatura, Motta Santa Lucia, Panettieri, Parenti, Pedivigliano, Scigliano, Serrastretta, Soveria Mannelli

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA / totale comuni AI	Pop. AI in FA / totale Pop. AI
Unione dei Comuni Monti Ma.Re da Temesa a Terina	7	2	18.832	50%	88%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 24,2%	Cat. B 37,9%	Cat. C 29,4%	Cat. D 8,5%	Variazione 2015-2017 -6,7%	Tot. occupati 2015 164	Tot. occupati 2017 153
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,7%	30/39 anni 1,3%	40/49 anni 15,7%	50/59 anni 41,8%	60 anni e oltre 40,5%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 44,4%		Diploma 49,7%		Laurea/post-laurea 5,9%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) *Servizi specifici: Trasporto pubblico*

Funzione e) *Intera funzione*

65. SILA E PRESILA

Regione Calabria – Province di Cosenza e Crotono

Ente capofila – Comune di Longobucco



251

Comuni	19				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	25.901 ab				
Superficie (km ²)	1.057,76				
Altitudine (slm)	581				
Zona altimetrica	Collina litoranea, Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
6	10	2	1	0	0

COMUNI: Bocchigliero, Caccuri, Caloveto, Campana, Carfizzi, Castelsilano, Cerenzia, Cropalati, Longobucco, Mandatoriccio, Pallagorio, Paludi, San Nicola dell'Alto, Santa Severina, Savelli, Scala Coeli, Terravecchia, Umbriatico, Verzino

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	-8,7%	Tot. occupati 2015	287		
	23,7%	40,1%	23,2%	13,0%			Tot. occupati 2017	262		
Fasce d'età	Fino a 29 anni		30/39 anni		40/49 anni		50/59 anni		60 anni e oltre	
	0,0%		0,8%		17,9%		47,7%		33,6%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo			Diploma		Laurea/post-laurea				
	34,0%			57,2%		8,8%				

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

66. CALATINO

Regione Siciliana – Città metropolitana di Catania

Ente capofila – Comune di Caltagirone



252

Comuni	8
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	76.429 ab
Superficie (km ²)	947,66
Altitudine (slm)	545
Zona altimetrica	Collina interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici
Sismicità (grado)	Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	0	1	3	2	2

COMUNI: Caltagirone, Grammichele, Licodia Eubea, Mineo, Mirabella Imbaccari, San Cono, San Michele di Ganzaria, Vizzini

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Terre delle Acque	2	1	15.748	13%	4%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 10,4%	Cat. B 29,6%	Cat. C 47,0%	Cat. D 13,0%	Variazione 2015-2017 -12,2%	Tot. occupati 2015 550	Tot. occupati 2017 483
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 0,0%	40/49 anni 6,4%	50/59 anni 57,6%	60 anni e oltre 36,0%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 25,3%		Diploma 66,0%		Laurea/post-laurea 8,7%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

In fase di definizione

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

In fase di definizione

67. MADONIE

Regione Siciliana – Città metropolitana di Palermo

Ente capofila – Comune di Gangi



253

Comuni	21				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	62.516 ab				
Superficie (km ²)	1.728,16				
Altitudine (slm)	715				
Zona altimetrica	Collina litoranea, Collina interna, Montagna litoranea, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
4	6	2	6	3	0

COMUNI: Alimena, Aliminusa, Blufi, Bompietro, Caccamo, Caltavuturo, Castelbuono, Castellana Sicula, Collesano, Gangi, Geraci Siculo, Gratteri, Isnello, Montemaggiore Belsito, Petralia Soprana, Petralia Sottana, Polizzi Generosa, Pollina, San Mauro Castelverde, Scillato, Sclafani Bagni

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni delle Madonie	16	16	52.489	76%	84%
Unione di Comuni Val d'Himera Settentrionale	3	3	4.966	14%	8%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 12,0%	Cat. B 29,7%	Cat. C 39,8%	Cat. D 18,5%	Variazione 2015-2017	-10,1%	Tot. occupati 2015 444	Tot. occupati 2017 399		
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%		30/39 anni 1,3%		40/49 anni 10,8%		50/59 anni 43,8%		60 anni e oltre 44,1%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 33,3%			Diploma 51,4%			Laurea/post-laurea 15,3%			

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unioni di Comuni e Convenzione con i Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: CUC, Personale*
Funzione b) *Servizi specifici: Trasporto pubblico, Sport e tempo libero, Politiche giovanili, Servizi culturali*

Funzione e) *Intera funzione*
Funzione h) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali
Altri servizi: *Turismo*



68. NEBRODI

Regione Siciliana – Città metropolitana di Messina

Ente capofila – Comune di Sant'Agata di Militello



Comuni	21
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	60.494 ab
Superficie (km ²)	957,39
Altitudine (slm)	509
Zona altimetrica	Collina litoranea, Montagna litoranea, Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, Ultraperiferici
Sismicità (grado)	Medio-alta

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
4	7	2	6	1	1

COMUNI: Alcarà li Fusi, Caronia, Castel di Lucio, Castell'Umberto, Frazzanò, Galati Mamertino, Longi, Militello Rosmarino, Mirto, Mistretta, Motta d'Afermo, Naso, Pettineo, Reitano, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, Sant'Agata di Militello, Santo Stefano di Camastra, Tortorici, Tusa

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Costa Alesina	2	2	3.540	10%	6%
Unione dei Nebrodi	6	4	41.700	19%	40%
Unione di Comuni Valli dei Nebrodi	2	2	9.310	10%	15%
Unione Comuni dei Nebrodi	3	3	3.118	14%	5%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 17,7%	Cat. B 26,1%	Cat. C 42,2%	Cat. D 14,0%	Variazione 2015-2017 -13,2%	Tot. occupati 2015 591 Tot. occupati 2017 513
Fasce d'età	Fino a 29 anni 1,6%	30/39 anni 2,1%	40/49 anni 7,8%	50/59 anni 44,1%	60 anni e oltre 44,4%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 30,0%		Diploma 58,1%		Laurea/post-laurea 11,9%	

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) Intera funzione
Funzione e) Intera funzione

69. TERRE SICANE

Regione Siciliana – Libero consorzio comunale di Agrigento

Ente capofila – Comune di Bivona



Comuni	12
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	49.674 ab
Superficie (km ²)	636,57
Altitudine (slm)	379
Zona altimetrica	Planura, Collina litoranea, Collina interna, Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici, Ultraperiferici
Sismicità (grado)	Medio-alta



255

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	3	3	5	0	1

COMUNI: Alessandria della Rocca, Bivona, Burgio, Calamonaci, Cattolica Eraclea, Cianciana, Lucca Sicula, Montallegro, Ribera, San Biagio Platani, Santo Stefano Quisquina, Villafranca Sicula

Forme associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione dei Comuni Alto Verdura e Gebbia	4	4	7.085	33%	14%
Unione di Comuni Bovo Marina, Eraclea Minoa, Torre Salsa	3	2	10.636	17%	21%
Unione dei Comuni Platani Quisquina Magazzolo	5	5	17.592	42%	35%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Variazione 2015-2017	Tot. occupati 2015	Tot. occupati 2017
	25,0%	26,4%	32,1%	16,5%	-10,8%	381	340
Fasce d'età	Fino a 29 anni	30/39 anni	40/49 anni	50/59 anni	60 anni e oltre		
	0,0%	0,6%	8,2%	35,3%	55,9%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo		Diploma		Laurea/post-laurea		
	36,1%		51,5%		12,4%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni
Accordo per l'attuazione della strategia

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione e) *Intera funzione*
Servizi informatici e digitali
Altri servizi: *Turismo*

70. VALLE DEL SIMETO

Regione Siciliana – Città metropolitana di Catania
e Libero consorzio comunale di Enna

Ente capofila – Comune di Adrano



256

Comuni	3				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	64.954 ab				
Superficie (km ²)	327,70				
Altitudine (slm)	602				
Zona altimetrica	Collina Interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Medio-alta				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
0	0	0	0	1	2

COMUNI: Adrano, Biancavilla, Centuripe

COMUNI IN AREA STRATEGICA: Belpasso, Motta Sant'Anastasia, Paternò, Ragalna, Regalbuto, Santa Maria di Licodia

Forme Associative (FA) presenti

Nessuna

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 19,0%	Cat. B 37,5%	Cat. C 34,6%	Cat. D 8,9%	Variazione 2015-2017 -8,7%	Tot. occupati 2015 345 Tot. occupati 2017 315
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 0,0%	40/49 anni 8,5%	50/59 anni 52,1%	60 anni e oltre 39,4%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 36,5%		Diploma 51,4%		Laurea/post-laurea 12,1%	

Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) Servizi specifici: *Trasporto pubblico*

Funzione h) Servizi specifici: *Scolastici ed educativi, Manutenzione straordinaria*

71. ALTA MARMILLA

Regione autonoma della Sardegna – Provincia di Oristano

Ente capofila – Unione di Comuni Alta Marmilla



257

Comuni	19
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	9.529 ab
Superficie (km ²)	334,57
Altitudine (slm)	239
Zona altimetrica	Collina interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici
Sismicità (grado)	Bassa

Nr di comuni per fasce di popolazione

Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
18	1	0	0	0	0

COMUNI: Albagiara, Ales, Assolo, Asuni, Baradili, Baressa, Curcuris, Gonnoscodina, Gonnosnò, Mogorella, Morgongiori, Nureci, Pau, Ruinas, Senis, Sini, Usellus, Villa Sant'Antonio, Villa Verde

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni Alta Marmilla	20	19	9.844	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 6,3%	Cat. B 15,5%	Cat. C 22,7%	Cat. D 55,5%	Variazione 2015-2017 -6,0%	Tot. occupati 2015 117	Tot. occupati 2017 110
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 11,8%	40/49 anni 30,9%	50/59 anni 29,1%	60 anni e oltre 28,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 12,7%		Diploma 52,8%		Laurea/post-laurea 34,5%		

Soluzione associativa individuata/deliberata

Unione di Comuni

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: SUAP, CUC*

Funzione c) *Intera funzione*

Funzione e) *Intera funzione*

Funzione h) *Intera funzione*



258

72. GENNARGENTU-MANDROLISAI

Regione autonoma della Sardegna – Provincia di Nuoro

Ente capofila – Comune di Tonara



Comuni	11				
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	14.154 ab				
Superficie (km ²)	562,85				
Altitudine (slm)	708				
Zona altimetrica	Collina interna, Montagna interna				
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi, Periferici				
Sismicità (grado)	Bassa				
Nr di comuni per fasce di popolazione					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
4	5	2	0	0	0

COMUNI: Aritzo, Atzara, Austis, Belvi, Desulo, Gadoni, Meana Sardo, Ortueri, Sorgono, Teti, Tonara

Forme Associative (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Gennargentu Mandrolisai	11	11	14.154	100%	100%

Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 6,5%	Cat. B 15,9%	Cat. C 44,9%	Cat. D 32,7%	Variazione* 2015-2017 -3,1%	Tot. occupati 2015 97	Tot. occupati 2017 107
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%	30/39 anni 1,9%	40/49 anni 28,0%	50/59 anni 44,9%	60 anni e oltre 25,2%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 17,8%		Diploma 55,1%		Laurea/post-laurea 27,1%		

* Per il 2017 nel calcolo della variazione si è considerato il totale di n. 94 dipendenti (al netto del comune il cui dato è mancante nel 2015)

Soluzione associativa individuata/deliberata

Comunità Montana

Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) *Servizi specifici: SUAPE*

Funzione b) *Servizi specifici: Trasporto pubblico*

Note di lettura alle Schede

Popolazione

Popolazione residente nei comuni al 01.01.2018

Fonte: ISTAT

Superficie

Superficie territoriale in kmq dell'area interna, calcolata tramite il sistema di gestione dei dati cartografici informatizzati e utilizzata dall'Istat (Gis)

Zona altimetrica

Ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, rispettivamente, in montagna interna e collina interna e montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso. Si distinguono le seguenti zone altimetriche: Montagna interna; Montagna litoranea; Collina interna; Collina litoranea; Pianura

Fonte ISTAT, 2011

Altitudine

Misura espressa in metri sopra il livello del mare del punto in cui è situata la casa comunale. Le quote del territorio comunale sono state elaborate dall'Istat sul modello digitale del terreno (DEM) e sulla base dei dati provenienti dall'ultima rilevazione censuaria

Fonte: ISPRA – ISTAT, 2018

Classificazione comuni aree interne

La classificazione, diffusa nel 2014, individua i comuni con caratteristiche di polo, polo intercomunale o cintura secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali, o poca distanza da questi; i restanti comuni sono classificati come area interna. Per assegnare l'appartenenza ad una classe a comuni costituiti dopo il 2014 o cessati prima dello stesso anno, si è applicato il criterio della "ereditarietà" della classe dei comuni di provenienza o di origine. Ove questa non fosse omogenea per tutti, i comuni non sono stati assegnati in attesa della valutazione dell'apposito organo di competenza.

Classificazione dei comuni:

Centri	Aree interne
Polo	Intermedio
Polo intercomunale	Periferico
Cintura	Ultraperiferico

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione e Agenzia per la Coesione Territoriale, 2014-2020

Sismicità

Classificazione del territorio nazionale basata sugli studi e le elaborazioni relativi alla pericolosità sismica del territorio sull'analisi della probabilità che il territorio venga interessato in un certo intervallo di tempo (generalmente 50 anni) da un evento che superi una determinata soglia di intensità o magnitudo:

Zona 1 - È la zona più pericolosa. La probabilità che capiti un forte terremoto è alta (Alta)

Zona 2 - In questa zona forti terremoti sono possibili (Medio-alta)

Zona 3 - In questa zona forti terremoti sono meno probabili rispetto alla zona 1 e 2 (Medio-bassa)

Zona 4 - È la zona meno pericolosa: la probabilità che capiti un terremoto è molto bassa (Bassa)

Fonte: Dipartimento di Protezione Civile, 2008



Personale

Personale comunale a tempo indeterminato appartenente alle categorie A, B, C, D. Le categorie professionali possono essere definite sulla base delle specifiche caratteristiche delle mansioni svolte ed in particolare:

Cat. A - conoscenze di tipo operativo generale (scuola dell'obbligo) acquisibili attraverso esperienza diretta sulla mansione;

Cat. B - buone conoscenze specialistiche (scuola dell'obbligo accompagnata da corsi di formazione specialistici) e un grado di esperienza discreto;

Cat. C - approfondite conoscenze mono specialistiche (scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento;

Cat. D - elevate conoscenze plurispecialistiche (laurea breve o diploma di laurea) e un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento.

I dati analizzati sono relativi alle seguenti dimensioni: "occupazione" (personale a tempo indeterminato per categoria professionale), "fasce di età" (personale per fascia di età di appartenenza) e "titolo di studio" (personale per ultimo titolo di studio conseguito)

Fonte: MEF – Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale, 2015-2017

Forme associative

Moduli di cooperazione e/o di aggregazione di enti locali per lo svolgimento in modo coordinato e/o congiunto di funzioni e servizi determinati

Funzioni fondamentali

Le funzioni fondamentali così come definite dall'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) come successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, lett. a), D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135):

- Funzione a)** organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- Funzione b)* organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- Funzione c)* catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- Funzione d)* la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- Funzione e)* attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- Funzione f)* organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- Funzione g)* progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- Funzione h)* edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- Funzione i)* polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- Funzione l)* tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- Funzione l-bis)* servizi in materia statistica.

* Abbreviazioni dei Servizi specifici per la funzione a):
 SUAPE - Sportello Unico per le Attività Produttive e per l'Edilizia
 SUAP - Sportello Unico Attività Produttive
 CUC - Centrale Unica di Committenza



Azioni di Sistema per le Pubbliche Amministrazioni

- 39. Le dimensioni del sommerso nell'area metropolitana di Napoli – Un'indagine multidisciplinare
- 38. Esperienze di spending review in enti locali e regioni

E-book

Il Sistema di Reclutamento Ripam – 20 anni di innovazione e trasparenza

Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso, 2^aed.

Le scuole europee di alta formazione per la PA locale

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle P.A.

viale Marx 15, 00137 Roma
www.formez.it

*Area Comunicazione, Editoria, Trasparenza
e Relazioni Esterne*
tel. +39 06 84892643
editoria@formez.it

Stampa STR Press S.r.l. - Pomezia (Roma)
Finito di stampare nel mese di novembre 2019

Pubblicazione non in vendita



Il volume riporta le esperienze di associazionismo realizzate in 48 aree coinvolte nella Strategia Nazionale Aree Interne, il cui fine è il contrasto dello spopolamento attraverso l'adeguamento dei servizi di cittadinanza (istruzione, mobilità e salute) e la promozione dei fattori di sviluppo endogeni.

Grazie a un'attenta analisi delle caratteristiche dei comuni e a un'intensa attività sul campo, sono stati supportati processi di analisi istituzionali, spesso non senza difficoltà.

La costruzione di un *sistema intercomunale* costituisce una delle innovazioni metodologiche introdotte dalla Strategia per superare le criticità organizzative che condizionano l'erogazione dei servizi e dare una visione comune dello sviluppo del territorio.



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI