

n.5 MMXIV

La nuova geografia
comunale
Dalle città metropolitane
alle fusioni di comuni

i Comuni

Quaderni di Analisi
ANCI-IFEL

Centro Documentazione e Studi dei Comuni italiani ANCI-IFEL

Direzione: *Walter Tortorella*

Cura: *Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati statistici e cartografici sono stati elaborati da *Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati descrittivi sono stati sviluppati da *Tommaso Ulivieri*

Il rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 20 gennaio 2014

Indice

- 1 Premessa / 4
- 2 Città metropolitane / 6
- 3 Città medie / 11
- 4 Aree interne / 17
- 5 Unioni di Comuni / 24
- 6 Fusioni intercomunali / 32



Premessa



L'universo dei comuni italiani sta affrontando recentemente una ridefinizione dei propri confini, sia in senso strettamente amministrativo e territoriale, sia in termini di ruoli e responsabilità assunte. Tale fase di transizione è determinata infatti dal combinarsi di due fenomeni: da un lato la forte spinta dei decisori pubblici nazionali a favore di politiche di riordino territoriale, tornate all'ordine del giorno dopo numerose proroghe e periodi di congelamento, dall'altro la pressione esercitata dall'Unione Europea in favore di un coinvolgimento diretto ed attivo delle città nell'utilizzo dei fondi comunitari per favorire lo sviluppo del Paese.

Nel primo caso le politiche nazionali di riordino territoriale impattano sull'universo dei comuni italiani traducendosi principalmente negli enti ed istituti noti con il nome di città metropolitane, Unioni di Comuni e fusioni intercomunali.

Nel secondo caso si rendono invece necessarie operazioni di categorizzazione dei territori comunali italiani nell'ambito dei percorsi di definizione delle modalità con le quali impiegare i fondi comunitari per la coesione durante il prossimo ciclo settennale di programmazione. A tal fine si individuano i comuni di aree interne, le città medie e ancora una volta le città metropolitane, come territori strategici per l'utilizzo e la gestione dei fondi europei.

Alla luce della coesistenza dei due fenomeni appena accennati appare utile tentare di descrivere la mappa ed i confini della nuova geografia comunale italiana.

2

**Città
metropolitane**



Con il recente disegno di legge Delrio (cosiddetto "svuota province") recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di comuni", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 26 luglio 2013 e attualmente in fase di discussione in sede parlamentare, si prevede l'istituzione delle città metropolitane, già previste dal nostro ordinamento da 24 anni con la legge 142/1990, nonché recepite nel TUEL (d.lgs. 267/2000) e costituzionalizzate all'articolo 114 e 117 del Titolo V riformato nel 2001. Le nuove città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Roma Capitale, entro il 2014 vedranno il loro territorio coincidere con quello della relativa provincia esistente (ferma restando l'iniziativa dei comuni), alla quale si sostituiscono. La norma si applicherà anche a Reggio Calabria al termine del commissariamento del comune capoluogo.

I meccanismi appena descritti trovano applicazione nelle regioni a statuto ordinario, ma anche i Consigli regionali di Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia hanno avviato degli iter normativi riguardanti le città metropolitane, che hanno raggiunto stadi di avanzamento diversi a seconda dei casi. La Regione Sardegna già dal 1997 aveva considerato l'eventuale istituzione della città metropolitana di Cagliari con la legge regionale n.4 alla quale non ha fatto seguito un processo attuativo. Il tema della riforma metropolitana è stato affrontato anche dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dove con la legge n.1 del 2006 si contemplava la possibilità, per i comuni capoluogo, di avanzare la proposta di istituzione della città metropo-

litana. Ad oggi, però, oltre alla presenza di un vivace confronto relativo all'istituzione della città metropolitana di Trieste, non si registra nessun tipo di processo normativo avviato. Si trova in uno stato nettamente più avanzato il processo di riforma metropolitana all'interno della Regione Sicilia, dove il primo apporto normativo a riguardo risale al 1986. Dopo diversi anni di stallo, nel settembre 2013, è stato presentato un disegno di legge in sede regionale (Deliberazione 313 successivamente modificata con la Deliberazione 354 dell'ottobre 2013) con il quale si prevede l'istituzione delle città metropolitane di Palermo, Messina e Catania. I criteri di perimetrazione delle città metropolitane permangono così come definiti dalla precedente legge del 1986, il numero complessivo di comuni coinvolti è stato tuttavia drasticamente ridotto (10 comuni a Catania, 14 a Messina, 21 a Palermo). In questo modo è possibile distinguere 10 città metropolitane previste nelle regioni a statuto ordinario e 5 città metropolitane che potrebbero essere istituite nelle regioni a statuto speciale.

Considerando unicamente tutti i 15 capoluoghi di provincia, la modifica istituzionale coinvolgerebbe una popolazione di 9.352.897 abitanti, pari al 15,7% della popolazione italiana (Tabella 1). Riducendo l'analisi ai soli comuni capoluogo delle regioni a statuto ordinario, essi ospitano poco meno di 8 milioni di residenti, con Roma Capitale che presenta il dato più elevato, pari a oltre 2,6 milioni di abitanti, mentre il comune di Reggio Calabria risulta essere il meno popoloso con 180.686 residenti. Nelle regioni a statuto speciale i cittadini residenti nel

territorio dei capoluoghi destinati a diventare città metropolitane raggiungono una cifra di poco superiore al milione e mezzo di abitanti.

Limitando l'analisi a quanto stabilito dal disegno di legge per le regioni a statuto ordinario (Tabella 2), l'istituzione delle 10 città metropolitane riguarderebbe un totale di 1.009 comuni, pari al 12,5% delle amministrazioni comunali totali. Oltre al caso di Torino (315), risultano piuttosto numerosi anche i comuni inclusi nelle città metropolitane di Milano (134) e Roma Capitale (121). Al contrario, si osserva un numero più contenuto di amministrazioni coinvolte nelle città metropolitane di Bari (41), Firenze (42) e Venezia (44).

Considerando tutti i comuni che verranno inclusi nel territorio delle città metropolitane, il numero di abitanti sfiora i 18 milioni, una cifra

pari al 30,0% dei residenti del Paese. Le città metropolitane demograficamente più consistenti sono Roma Capitale, con oltre 4 milioni di abitanti, Milano e Napoli, entrambe con circa 3 milioni di cittadini residenti. Al contrario, Genova (851.283), Venezia (847.983) e Reggio Calabria (550.323) risultano le città metropolitane meno popolose.

Restando su un piano d'analisi di tipo demografico, si nota come le nuove città metropolitane presentino una variazione media della popolazione residente nell'ultimo decennio pari al +3,8%, rispetto al +0,8% registrato nei 10 comuni capoluogo (Tabella 2). In entrambi i casi si tratta di valori inferiori rispetto alla media nazionale, pari al +4,1%. Considerando le città metropolitane gli indici appaiono piuttosto eterogenei: gli incrementi maggiori si registrano per Roma Capitale (+8,5%) e Bologna

Tabella 1. Le città metropolitane secondo il disegno di legge Delrio, 2014

Statuto delle regioni	Capoluogo	Popolazione del capoluogo al 1° gen. 2013
Regioni a statuto ordinario	Bari	313.213
	Bologna	380.635
	Firenze	366.039
	Genova	582.320
	Milano	1.262.101
	Napoli	959.052
	Reggio Calabria	180.686
	Roma Capitale	2.638.842
	Torino	872.091
	Venezia	259.263
	Totale gruppo	7.814.242
Regioni a statuto speciale	Cagliari	149.575
	Catania	290.678
	Messina	242.267
	Palermo	654.987
	Trieste	201.148
	Totale gruppo	1.538.655
Totale complessivo (a)		9.352.897
Totale Italia (b)		59.685.227
% su Italia (a)/(b)		15,7%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2014



(+6,9%), mentre i decrementi più significativi si rilevano a Genova e Reggio Calabria, rispettivamente con una variazione pari al -2,6% e -2,2%. Sebbene in alcune città metropolitane la variazione della popolazione residente dal 2003 al 2013 presenti segno negativo, l'unica realtà metropolitana che fa registrare un dato inferiore rispetto a quello del comune capoluogo è Reggio Calabria, dove il decremento, rispetto ad un incremento del +0,2% del capoluogo, è pari a -2,2%. Al contrario, gli incrementi più evidenti si osservano nelle città metropolitane di Venezia (+4,3%) e di Bologna (+6,9%), dove, con l'inclusione dei comuni che andranno a costituire l'area metropolitana, la variazione percentuale dei residenti nel decennio di riferimento risulta superiore a quella del comune rispettivamente dell'8,1% e del 4,9%.

Prendendo in esame lo stato di attuazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2007-2013 nei 1.009 comuni che andranno a costituire le 10 città metropolitane si contano 19.743 interventi del valore di 7,8 miliardi di euro, per i quali si registra un avanzamento rendicontabile (pagamenti su costi ammessi)

del 43,7% (Tabella 3). Quasi un terzo dei 19.743 interventi si concentra nei territori delle amministrazioni incluse nella città metropolitana di Napoli (6.165), seguita da quella di Bari, dove sono localizzati 4.494 progetti. Al contrario, il numero di progetti più contenuto si osserva nell'area metropolitana di Milano (244).

I dati relativi ai costi rendicontabili confermano il primato di Napoli, dove si raggiunge un valore superiore ai 3 miliardi di euro, che insieme al dato della città metropolitana di Bari (1.588.214.925 euro) costituisce più della metà del costo rendicontabile totale, pari a 7,8 miliardi di euro. Al contrario, Venezia è l'unica città metropolitana a presentare costi inferiori ai 200 milioni di euro (151.519.089 euro per l'esattezza).

Rapportando i pagamenti ai costi ammessi, si nota che Venezia (65,5%), Firenze (61,8%) e Torino (61,1%) presentano i livelli di avanzamento rendicontabile maggiori, superiori al 60,0%. Al contrario, non superano la soglia del 40% le operazioni localizzate nelle città metropolitane di Reggio Calabria e Napoli, dove il dato si attesta rispettivamente sul 38,0% e 34,8%.

Tabella 2. La popolazione residente nelle 10 città metropolitane, 2003/2013

	Numero di comuni nella città metropolitana	Popolazione residente 2013		Var. % popolazione residente 2003/2013	
		Nel comune	Nella città metropolitana	Nel comune	Nella città metropolitana
Bari	41	313.213	1.246.297	-0,6%	2,1%
Bologna	56	380.635	990.681	2,0%	6,9%
Firenze	42	366.039	987.354	3,7%	5,5%
Genova	67	582.320	851.283	-3,7%	-2,6%
Milano	134	1.262.101	3.075.083	1,2%	4,4%
Napoli	92	959.052	3.055.339	-4,9%	-0,7%
Reggio Calabria	97	180.686	550.323	0,2%	-2,2%
Roma Capitale	121	2.638.842	4.039.813	3,9%	8,5%
Torino	315	872.091	2.254.720	1,2%	3,8%
Venezia	44	259.263	847.983	-3,8%	4,3%
Totale gruppo (a)	1.009	7.814.242	17.898.876	0,8%	3,8%
Totale Italia (b)	8.071	59.685.227		4,1%	
% su Italia (a)/(b)	12,5%	13,1%	30,0%		

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, anni vari

Tabella 3. Interventi POR, PON e POIN FESR 2007–2013 localizzati nelle 10 città metropolitane

	N. progetti	Costo rendicontabile UE (euro) (a)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
Bari	4.494	1.588.214.925	663.441.632	41,8%
Bologna	392	207.774.845	89.626.722	43,1%
Firenze	934	521.899.881	322.303.825	61,8%
Genova	1.620	299.424.927	175.586.154	58,6%
Milano	244	251.123.636	143.195.351	57,0%
Napoli	6.165	3.063.831.405	1.067.178.557	34,8%
Reggio Calabria	1.823	736.150.223	279.818.401	38,0%
Roma Capitale	932	369.683.464	186.541.436	50,5%
Torino	2.767	647.322.463	395.671.800	61,1%
Venezia	372	151.519.089	99.197.858	65,5%
Totale*	19.743	7.836.944.858	3.422.561.736	43,7%

*Dato al netto dei progetti con localizzazione non ascrivibile ad un singolo comune ed al netto dei progetti con multiattuatori.

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.10.2013

Tra i progetti localizzati nelle città metropolitane spiccano in termini numerici quelli dedicati alla ricerca e all'innovazione (il 37,0%) ai quali corrisponde il 27,2% del costo rendicontabile totale. Peculiare anche la situazione per i progetti rivolti ai trasporti e alle infrastrutture a rete: a dispetto di un numero esiguo di programmi (0,6%) costituiscono quasi un terzo del costo rendicontabile totale, ma presentano una problematicità nell'avvio (il 31% di questi ancora risulta non partito). Infine, un altro aspetto da rilevare riguarda la prevalenza di una diffusa "micro progettualità": tra i progetti localizzati nelle città metropolitane l'80% ha un costo inferiore ai 150.000 euro e raramente incontra difficoltà nella fase di avvio. Al contrario, i progetti con i costi più elevati, ossia quelli che superano i 50 milioni di euro, in termini numerici costituiscono solo lo 0,1% dei progetti totali, cubano circa il 33% dei costi, ma di questi interventi più del 40% non è partito.

Le caratteristiche appena evidenziate riguardanti il coinvolgimento delle città nell'attuale settennio di programmazione forniscono indicazioni sui successi ed ostacoli incontrati nel percorso d'attuazione degli interventi in ambito urbano, un passo di analisi ritenuto necessario

dalla stessa bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013 (presentata dall'Italia alla Commissione Europea) in vista della creazione di un Programma Operativo Nazionale dedicato alle città metropolitane nel ciclo 2014–2020. Per la delimitazione delle città metropolitane l'Accordo di Partenariato fa esplicito riferimento alla legge nazionale, ed in particolare al TUEL ed alla legge n. 42/2009, per le 10 città delle regioni a statuto ordinario, ed alle leggi regionali per 4 città (Cagliari, Catania, Messina e Palermo) delle regioni a statuto speciale. Nonostante l'Accordo affermi che le aree siano da intendersi «non con esclusivo riferimento al territorio del comune capoluogo» e che vada incoraggiata «la costituzione di partnership e progetti di scala inter-comunale» non sembra ancora chiaro, data anche l'incertezza legata al ddl Delrio e alla continua evoluzione delle normative regionali, quali saranno effettivamente le aree destinate al nuovo PON.

3

Città medie



I nuovi regolamenti per la politica di coesione interpretano il più forte ruolo che l'Unione Europea chiede di dare alle città nell'impiego dei Fondi comunitari 2014-2020. Questo ruolo rafforzato è stato colto dall'Italia, che inizialmente, nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", sottolineava di voler puntare sulle città come una delle tre opzioni strategiche della nuova programmazione, in quanto la carenza di innovazione produttiva e sociale che caratterizza il Paese può essere contrastata proprio a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle aree urbane.

Anche il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana" ipotizzava l'opportunità di creare, per il prossimo ciclo di programmazione, un Programma Nazionale per le città metropolitane ed allo stesso tempo dedicare uno «spazio per le città medie titolari di importanti funzioni urbane» all'interno dei Programmi Regionali.

Le indicazioni dell'UE di considerare le città come uno dei temi cardine nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale, si sono infine tradotte in Italia in una strategia ad hoc per le aree urbane contenuta nel testo del 9 dicembre 2013 dell'Accordo di Partenariato. In tale documento vengono riproposti (in quanto già individuati nel documento "Metodi e obiettivi...") i tre «driver di sviluppo» che compongono la strategia comune dell'Agenda urbana, ossia «ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili (...) rilevanti

anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita»:

1. ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
2. pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
3. rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Oltre ai suddetti tre *driver* tematici è previsto che ciascuna regione ne identifichi un quarto in base alla propria programmazione in essere ed alle esigenze del proprio territorio.

Secondo la bozza dell'Accordo di Partenariato, l'Agenda urbana 2014-2020 si indirizzerà non soltanto alle città metropolitane (trattate nel secondo capitolo del Quaderno), ma anche alle città medie insieme ai poli urbani regionali, territori nei quali interverranno esclusivamente i POR. Anche in questo caso, come per le città metropolitane, risulta problematica la questione della perimetrazione delle aree poiché, non esistendo una definizione univoca delle città medie, si potrebbe incappare in ritardi nella definizione dei soggetti beneficiari dei fondi, con il rischio di attribuire responsabilità non totalmente aderenti e calibrate rispetto alle reali esigenze e potenzialità dei territori.

A tal proposito, appurata la rilevanza di tale insieme di comuni alla luce del loro ruolo strategico per il prossimo ciclo di programmazione

Tabella 4. Le 105 città medie italiane, per regione, 2013

Regione	N. città medie per regione	Nome delle 105 città medie
Piemonte	6	Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara, Vercelli
Valle d'Aosta	1	Aosta
Lombardia	15	Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Gallarate, Lecco, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Rho, Sesto San Giovanni, Varese, Vigevano
Trentino-Alto Adige	2	Bolzano, Trento
Veneto	5	Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza
Friuli-Venezia Giulia	3	Pordenone, Trieste, Udine
Liguria	3	La Spezia, Sanremo, Savona
Emilia-Romagna	9	Carpi, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
Toscana	11	Arezzo, Carrara, Empoli, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Pisa, Pistoia, Prato, Siena
Umbria	3	Foligno, Perugia, Terni
Marche	5	Ancona, Ascoli Piceno, Fano, Pesaro, San Benedetto del Tronto
Lazio	7	Anzio, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Tivoli, Viterbo
Abruzzo	4	Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo
Molise	1	Campobasso
Campania	9	Avellino, Benevento, Caserta, Cava de' Tirreni, Nocera Inferiore, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco
Puglia	7	Andria, Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Trani
Basilicata	2	Matera, Potenza
Calabria	4	Catanzaro, Cosenza, Crotone, Lamezia Terme
Sicilia	6	Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani
Sardegna	2	Olbia, Sassari

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, DPS, Infocamere, anni vari

comunitaria, è stata sviluppata dal Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel una prima identificazione delle città medie italiane in base a criteri demografici ed economico-produttivi dei comuni, senza tralasciare i "ruoli" funzionali ed amministrativi da questi rivestiti¹. Sono state in-

dividuate pertanto 105 città medie, l'1,3% delle amministrazioni comunali italiane (Tabella 4).

In esse vivono 9.312.740 cittadini, il 15,6% della popolazione nazionale (Tabella 5). Da un punto di vista esclusivamente demografico il peso maggiore delle città medie sul resto dei comuni delle singole regioni si registra in Umbria, dove in media circa 1 cittadino su 3 vive in una città media (37,1%). Percentuali superiori al 28% si rilevano tra i comuni del Friuli-Venezia Giulia e

¹ I risultati della ricerca sono stati pubblicati nel documento realizzato dal Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel nel 2013 "L'Italia delle città medie" disponibile nella sezione "Comuni analytics" del portale del Centro (<http://www.centrodokumentazionecomuni.it/comuni-analytics/i-quaderni-dei-comuni>). La bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013 non identifica in modo univoco le città medie, bensì afferma soltanto in modo generico che nelle città medie e nei poli urbani regionali, ossia le «aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste

significative (in primo luogo i comuni capoluogo di regione e provincia) interverranno i POR 2014-2020 in attuazione dell'Agenda urbana.



dell'Emilia-Romagna, e quote maggiori del 27% tra le amministrazioni comunali toscane e valdostane. Al contrario nel Lazio, nonostante si contino 7 città medie nella regione, si evidenzia la percentuale di popolazione residente in tali città più contenuta a livello Paese: si tratta di un dato sottostimato per via dell'elevata popolosità di Roma che quasi annulla il peso percentuale delle città medie della regione.

Dato il ruolo attivo che le città medie saranno chiamate a svolgere nel prossimo ciclo di programmazione, appare utile descrivere quanto fatto finora nei territori di tali amministrazioni nel ciclo 2007-2013 di prossima chiusura. Con riferimento ai progetti ascrivibili ai POR, PON e POIN del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale le città medie ospitano 12.574 interventi alla data del 31 ottobre 2013, con un costo totale

pari a circa 4,5 miliardi di euro ed uno stato di avanzamento rendicontabile che si attesta sul 45,9%. I temi più diffusi tra i progetti localizzati nelle città medie sono legati all'agenda digitale e alla ricerca, tematiche che, considerate congiuntamente, riguardano più della metà degli interventi (Tabella 6).

Da un punto di vista finanziario, invece, i progetti con i costi ammessi maggiori sono quelli relativi ai trasporti ed alle infrastrutture a rete, che rappresentano il 28,1% del costo rendicontabile totale. Da sottolineare anche il dato relativo ai progetti per l'innovazione e la ricerca, a quota 21,9%, e quelli per il rinnovamento urbano e rurale, all'11,4%. Inoltre alle azioni per la tutela ambientale corrisponde il 9,9% dei costi complessivi, nonostante il numero di progetti relativi a tale tematica sia pari al 2,3%.

Tabella 5. La popolazione residente nelle città medie, per regione, 2013

Regione	Popolazione residente nelle città medie	
	v.a.	% su pop. dei comuni della regione
Piemonte	423.509	9,7%
Valle d'Aosta	34.657	27,1%
Lombardia	1.198.790	12,2%
Trentino-Alto Adige	219.431	21,1%
Veneto	706.720	14,5%
Friuli-Venezia Giulia	351.306	28,8%
Liguria	207.135	13,2%
Emilia-Romagna	1.235.136	28,2%
Toscana	1.018.711	27,6%
Umbria	328.634	37,1%
Marche	354.736	23,0%
Lazio	431.786	7,8%
Abruzzo	291.093	22,2%
Molise	48.487	15,5%
Campania	638.494	11,1%
Puglia	776.409	19,2%
Basilicata	126.414	21,9%
Calabria	287.730	14,7%
Sicilia	452.759	9,1%
Sardegna	180.803	11,0%
Totale	9.312.740	15,6%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2013

Il livello di avanzamento rendicontabile dei diversi progetti risulta estremamente eterogeneo con il punto di minimo rilevato in corrispondenza dei progetti legati al rinnovamento urbano e rurale (19,5%). Al contrario gli stati più avanzati si osservano per le azioni dedicate alla competitività per le imprese (80,3%).

Dei progetti localizzati nelle città medie quelli ancora non avviati sono il 10,9%, con dei picchi in corrispondenza degli interventi di mobilità (25,2%), efficientamento energetico (24,6%), nonché rinnovamento urbano e rurale (24,5%).

Il peso dei progetti non partiti in termini di costi rendicontabili è nelle città medie pari al 17,5%, ma tale dato risulta particolarmente elevato

per le attività inerenti l'energia (26,0%), il rinnovamento urbano e rurale (25,9%), la tutela ambientale (24,0%), i trasporti (23,1%) e l'agenda digitale (20,2%).

L'analisi della taglia finanziaria dei progetti localizzati nelle città medie conduce a risultati simili a quelli osservati per le città metropolitane. Anche per le città medie spicca infatti una prevalenza di "micro progetti" con un costo rendicontabile inferiore a 150.000 euro (il 79,7%) che registrano il livello di avanzamento rendicontabile più elevato (64,1%) rispetto alle altre classi di costo. In modo complementare è esiguo il numero di azioni che oltrepassa la soglia dei 50 milioni di euro di costi ammessi: si tratta infatti dello 0,1% della totalità degli

Tabella 6. Interventi POR, PON e POIN FESR 2007–2013 localizzati nelle città medie italiane, per tema del progetto

Temi	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non partiti	% costo rendicontabile UE dei progetti non partiti
Agenda digitale	25,3%	4,8%	57,0%	7,5%	20,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	2,3%	9,9%	48,0%	14,7%	24,0%
Attrazione culturale, naturale e turistica	5,2%	5,6%	46,0%	13,1%	13,9%
Competitività per le imprese	14,2%	5,4%	80,3%	11,1%	5,7%
Energia e efficienza energetica	3,8%	3,4%	40,0%	24,6%	26,0%
Inclusione sociale	1,5%	4,4%	34,8%	14,0%	19,1%
Istruzione	11,3%	2,6%	36,6%	0,6%	0,7%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,3%	0,2%	65,5%	12,1%	4,4%
Rafforzamento capacità della PA	6,6%	2,1%	58,4%	2,4%	12,1%
Ricerca e innovazione	25,6%	21,9%	57,9%	16,1%	7,4%
Rinnovamento urbano e rurale	2,8%	11,4%	19,5%	24,5%	25,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,2%	0,2%	47,8%	0,0%	0,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	0,9%	28,1%	40,3%	25,2%	23,1%
Totale*	100,0%	100,0%	45,9%	10,9%	17,5%

*Dato al netto dei progetti con localizzazione non ascrivibile ad un singolo comune ed al netto dei progetti con multiattuatori.

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.10.2013



interventi localizzati nelle città medie, in corrispondenza dei quali si osservano le *performance* più scarse sia in termini di avanzamento rendicontabile (37,9%) sia in termini di capacità di avviare i progetti (un'operazione su due è ancora ferma ai blocchi di partenza).

4

Aree interne



Parallelamente agli sforzi di definizione e perimetrazione delle aree urbane interessate dal prossimo ciclo di programmazione comunitaria, si è resa necessaria un'ulteriore operazione di categorizzazione dei territori comunali italiani, quella relativa alle aree interne.

Le aree interne, proposte dal documento di indirizzo elaborato dal Ministro per la Coesione Territoriale "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" come una delle tre opzioni strategiche d'intervento per la programmazione 2014-2020, sono state individuate a livello territoriale, in prima battuta, dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

La caratterizzazione indicata dal DPS, mossa da uno scopo principalmente euristico, permette di individuare 4.261 comuni di aree interne, ossia amministrazioni comunali che distano più di 20 minuti di percorrenza rispetto ad un polo che riveste il ruolo di centro di offerta di servizi fondamentali relativi all'istruzione, alla mobilità ed alla cura sanitaria.

Tale definizione deriva dal documento¹ del DPS "Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree" nel quale si afferma che «il carattere di centro di offerta di servizi è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente tutta l'offerta scolastica secondaria; ospedali sedi di Dipartimenti di Emergenza ed Accettazione di I livello e stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver». All'interno dei centri

sono stati fatti confluire i comuni di cintura, ossia le aree periurbane che distano meno di 20 minuti di percorrenza rispetto al più prossimo di uno dei poli suddetti. In via complementare sono aree interne i comuni che distano più di 20 minuti di percorrenza rispetto al polo ad essi più prossimo.

In una nota interna del "Comitato aree interne", datata 6 agosto 2013, si legge che le aree oggetto d'intervento andranno individuate principalmente tra quelle definite "interne" dal DPS, tuttavia si coglie la possibilità, da parte delle regioni, di svincolarsi parzialmente da tale classificazione del DPS, purché le aree oggetto d'intervento siano «collegate funzionalmente in termini di erogazione dei servizi essenziali, di difesa del suolo, di gestione delle risorse naturali, di movimenti giornalieri di popolazione o dei sistemi produttivi locali con aree correttamente definibili come interne».

Stando dunque alla classificazione operata dal DPS sono 4.261 i comuni di aree interne presenti nel territorio italiano, il 52,7% delle amministrazioni comunali del Paese.

¹ http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf

Figura 1. I comuni di aree interne, 2013



Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati DPS ed Istat, 2013



A livello regionale l'incidenza maggiore di aree interne si rileva in Basilicata, dove il 96,2% dei comuni lucani appartiene alla categoria suddetta. Concentrazioni altrettanto elevate si riscontrano in Sardegna (84,4%), Trentino-Alto Adige (82,6%), Calabria (77,8%), Sicilia (76,4%), Molise (75,0%), Lazio (72,5%) e Abruzzo (70,8%). Al contrario solo in Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Veneto le aree interne pesano per meno del 40% sulla totalità dei comuni delle rispettive regioni (Tabella 7).

I comuni di aree interne sono per lo più di piccola taglia demografica (Tabella 8): la loro concen-

trazione per classe di ampiezza demografica decresce infatti all'aumentare della popolosità dei comuni. Basti pensare che il 70,3% dei comuni italiani con meno di 2.000 abitanti viene classificato come un comune di area interna. La percentuale scende al 51,2% per i comuni tra 2.000 e 4.999 cittadini, al 34,5% nella classe 5.000-9.999, al 25,6% nella classe 10.000-19.999 ed al 18,6% in quella tra 20.000 e 59.999 abitanti. Del tutto residuale la presenza di comuni di aree interne tra le amministrazioni di taglia compresa tra i 60 ed i 250 mila cittadini. Infine nessuno dei 12 comuni che oltrepassano i 250.000 residenti è un comune di area interna.

Tabella 7. I comuni di aree interne, per regione, 2013

Regione	N. comuni di aree interne		Popolazione residente nei comuni di aree interne	
	v.a.	% sui comuni della regione	v.a.	% su pop. dei comuni della regione
Piemonte	505	41,9%	638.249	14,6%
Valle d'Aosta	44	59,5%	38.862	30,4%
Lombardia	515	33,4%	1.048.277	10,7%
Trentino-Alto Adige	275	82,6%	578.575	55,6%
Veneto	191	32,9%	894.460	18,3%
Friuli-Venezia Giulia	86	39,4%	167.563	13,7%
Liguria	106	45,1%	137.615	8,8%
Emilia-Romagna	149	42,8%	599.042	13,7%
Toscana	128	44,6%	495.547	13,4%
Umbria	61	66,3%	297.962	33,6%
Marche	118	49,4%	286.057	18,5%
Lazio	274	72,5%	1.350.768	24,3%
Abruzzo	216	70,8%	374.528	28,5%
Molise	102	75,0%	133.059	42,5%
Campania	286	51,9%	914.162	15,8%
Puglia	145	56,2%	1.180.594	29,1%
Basilicata	126	96,2%	429.573	74,6%
Calabria	318	77,8%	994.050	50,8%
Sicilia	298	76,4%	2.134.847	42,7%
Sardegna	318	84,4%	856.123	52,2%
ITALIA	4.261	52,7%	13.549.913	22,7%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati DPS ed Istat, 2013

Tabella 8. I comuni di aree interne, per classe demografica, 2013

Classe di ampiezza demografica	N. comuni di aree interne		Popolazione residente nei comuni di aree interne	
	v.a.	% sui comuni della classe demografica	v.a.	% su pop. dei comuni della classe demografica
0 - 1.999	2.497	70,3%	2.245.453	66,4%
2.000 - 4.999	1.095	51,2%	3.481.025	50,4%
5.000 - 9.999	411	34,5%	2.825.235	33,5%
10.000 - 19.999	179	25,6%	2.397.269	24,9%
20.000 - 59.999	76	18,6%	2.399.051	17,9%
60.000 - 249.999	3	3,3%	201.880	2,2%
>= 250.000	0	0,0%	0	0,0%
ITALIA	4.261	52,7%	13.549.913	22,7%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati DPS ed Istat, 2013

Nei 4.261 comuni di aree interne italiani si contano 24.509 progetti FESR rientranti nel ciclo di programmazione 2007-2013, per un ammontare di costo rendicontabile di quasi 5 miliardi e mezzo di euro. Più di un quarto degli oltre 20.000 progetti è dedicato al tema dell'agenda digitale (26,4%), ma generalmente si tratta di interventi di taglia finanziaria contenuta: essi rappresentano solo il 4,0% del costo rendicontabile totale (Tabella 9). Al contrario, i progetti dedicati a trasporti e infrastrutture a rete, sebbene numericamente costituiscano solo lo 0,7% delle operazioni totali, cubano il 26,5% dei costi ammessi. L'analisi dell'avanzamento rendicontabile mostra una situazione piuttosto eterogenea con il dato più elevato, pari all'82,4%, relativo ai pochissimi progetti rivolti al rafforzamento della capacità della PA (sono lo 0,2% del totale); al contrario per gli interventi dedicati all'istruzione e ai trasporti si registrano livelli di avanzamento rendicontabile inferiori al 30%. Infine i progetti che presentano maggiori difficoltà nella fase di avvio riguardano l'inclusione sociale: più di un intervento su 5 risulta non partito, immobilizzando il 26,4% dei costi ammessi per tale tipologia di operazioni.

La prevalenza dei "micro progetti" è evidente anche nei comuni di aree interne del Paese. Circa l'80% dei progetti rientra in una classe di costo

inferiore ai 150.000 euro e in corrispondenza di questi interventi si osserva sia il livello più elevato di avanzamento rendicontabile (61,2%) sia una delle percentuali più contenute di progetti non partiti (8,6%). Al contrario, sono residuali i progetti con costi superiori ai 5 milioni di euro (0,3%) e tra questi gli interventi appartenenti alla classe di costo 5-10 milioni di euro mostrano le maggiori difficoltà nelle fasi di avvio: il 21,6% di questi è ancora fermo.

Per il prossimo ciclo di programmazione, la bozza di Accordo di Partenariato 2014-2020 del 9 dicembre 2013 dedica un'intera sezione alla "Strategia nazionale per le aree interne" (finanziata da fondi comunitari e da risorse del bilancio ordinario) volta a promuovere lo sviluppo dei territori individuati dal documento "Metodi e obiettivi" e a migliorare le tendenze demografiche in atto: «riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite, modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani». Questo obiettivo generale si declina in 5 obiettivi intermedi che verranno perseguiti attraverso 2 classi di azioni complementari.

Obiettivi intermedi:

1. aumento del benessere della popolazione locale;



Tabella 9. Interventi POR, PON e POIN FESR 2007–2013 localizzati nei 4.261 comuni di aree interne, per tema del progetto

Temi	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non partiti	% costo rendicontabile UE dei progetti non partiti
Agenda digitale	26,4%	4,0%	71,3%	5,6%	12,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	6,3%	17,7%	46,9%	12,8%	10,9%
Attrazione culturale, naturale e turistica	6,5%	7,7%	59,4%	14,1%	13,0%
Competitività per le imprese	10,4%	2,5%	51,9%	11,9%	12,9%
Energia e efficienza energetica	10,3%	8,3%	45,0%	17,6%	12,1%
Inclusione sociale	3,0%	10,1%	36,1%	22,9%	26,4%
Istruzione	14,4%	3,7%	24,1%	0,3%	0,9%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,2%	0,2%	30,5%	11,1%	25,8%
Rafforzamento capacità della PA	0,2%	0,1%	82,4%	0,0%	0,0%
Ricerca e innovazione	18,8%	13,7%	49,9%	11,5%	13,1%
Rinnovamento urbano e rurale	2,7%	5,4%	34,9%	15,5%	15,7%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,1%	0,1%	49,9%	5,7%	2,9%
Trasporti e infrastrutture a rete	0,7%	26,5%	29,6%	18,6%	6,6%
Totale*	100,0%	100,0%	42,0%	9,7%	11,9%

*Dato al netto dei progetti con localizzazione non ascrivibile ad un singolo comune ed al netto dei progetti con multiattuatori.

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.10.2013

2. aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
3. aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
4. riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione;
5. rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Classi di azioni:

1. adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali;
2. progetti di sviluppo locale.

Le 2 classi di azioni «vengono realizzate in aree-progetto composte da gruppi di comuni (anche a cavallo di più province e regioni) e identificate dal-

le regioni d'intesa con il Centro²». Le aree-progetto infatti vengono individuate sulla base della perimetrazione del DPS, senza che quest'ultima però risulti vincolante, e sulla base di una «ricognizione analitica e sul campo» in base alle caratteristiche demografiche, produttive, ambientali e di capacità progettuale proprie delle aree. Inizialmente, ossia nel 2014, la strategia si applicherà soltanto in un'area-progetto per ciascuna regione italiana, al fine di valutare i risultati ottenuti ed eventualmente rimodulare la strategia prima che quest'ultima venga estesa all'intero gruppo di aree interne individuate sul territorio nazionale.

² «Amministrazioni e istituzioni centrali che fanno parte del Comitato tecnico Aree Interne».

Appare cruciale in questo iter la definizione e dunque ancora una volta la perimetrazione delle aree da considerare destinatarie della strategia stessa: i comuni infatti si candidano per la selezione delle aree-progetto con le regioni, le quali propongono e concordano con il Centro le aree sulle quali intervenire nel 2014 con un progetto pilota.

Le regioni inoltre sono investite di ulteriori responsabilità: «programmano e finanziano le azioni per lo sviluppo locale attraverso i Programmi operativi regionali e i Programmi di sviluppo rurale, (...), decidono l'ammontare di risorse dei Fondi comunitari da destinare alla strategia stessa, specificano e quantificano gli obiettivi, e realizzano per la salute e i trasporti, di intesa con il Centro, gli interventi per i servizi essenziali della salute e della mobilità». Gli interventi di adeguamento dei servizi per l'istruzione sono di competenza del Centro, ma vengono realizzati d'intesa con le regioni.

Tutti gli interventi definiti vengono convogliati in «Progetti d'Area attuati attraverso l'Accordo di Programma Quadro (APQ) sottoscritto dalle regioni, gli Enti Locali, l'Amministrazione Centrale di Coordinamento e le altre Amministrazioni competenti per materia», inoltre le aree-progetto inserite in APQ fruiscono dei servizi erogati dalla "Federazione Nazionale dei Progetti Aree Interne" che ha come scopo quello di condividere le esperienze in materia.

5

**Unioni
di Comuni**



Oltre alle operazioni dette finora di categorizzazione dei territori comunali italiani nell'ambito dei percorsi di definizione delle modalità con le quali impiegare i fondi comunitari 2014-2020 per la coesione, stanno assumendo un ruolo sempre più centrale le politiche di riordino territoriale a livello Paese, che inevitabilmente ridisegnano i confini amministrativi e funzionali dei comuni italiani.

In questo capitolo si tratta infatti delle Unioni di Comuni, nate nel 1990 quando l'articolo 26 della legge n. 142¹ introdusse e disciplinò per la prima volta tale modello associativo, facendolo rientrare di diritto tra gli strumenti di cooperazione intercomunale per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi. L'evoluzione normativa da allora ad oggi è stata significativa, tuttavia si è mantenuta costante nel tempo l'intenzione, da parte dei legislatori, di indirizzare tale modello ai comuni italiani meno popolosi, che hanno sempre costituito l'ossatura del Paese: si pensi che le amministrazioni comunali fino a 5.000 abitanti corrispondevano a più dell'80% delle amministrazioni comunali dall'Unità d'Italia e a più del 70% dal Censimento del 1931 fino ai giorni nostri.

Al momento della creazione nel 1990 le Unioni di Comuni nacquero come una forma di gestione associata facoltativa, tuttavia l'articolo 26,

ai commi 1 e 2, indicò una serie di caratteristiche indispensabili senza le quali un'Unione non avrebbe potuto vedere la luce: i comuni dovevano essere confinanti, appartenere alla stessa provincia e non oltrepassare singolarmente la soglia dei 5.000 residenti. Era ammesso per ciascuna Unione «non più di un comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti». Infine le Unioni dovevano rivestire un ruolo propeudeutico ad una fusione tra comuni in un tempo massimo di 10 anni dalla costituzione, pena lo scioglimento dell'Unione stessa².

La vera e propria diffusione delle Unioni sul territorio nazionale avvenne a partire dal 1999³, grazie alla rimozione di alcuni vincoli imposti dalla norma originaria del 1990, come quelli relativi alla taglia demografica, alla localizzazione nella medesima provincia degli enti locali aderenti, al limite massimo di 10 anni di durata dell'Unione, nonché al carattere precursore di tale forma associativa verso la via della fusione comunale. Basti pensare che prima del 1999 si contavano appena 16 Unioni in Italia, contro le 206 attive nel 2003.

Nell'ultimo decennio le Unioni hanno continuato ad espandersi, ad eccezione di due impercettibili flessioni registrate nel 2008 e nel 2010 (Figura 1), per raggiungere infine, nel luglio 2013, la quota delle 370 unità. A distanza di pochi mesi ne sono state create due, una in

¹ Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali". Articolo 26, comma 1: «In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire un'Unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi». Articolo 26, comma 2: «Può anche far parte dell'Unione non più di un comune con popolazione tra i 5.000 e i 10.000 abitanti».

² Legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 26, comma 6.

³ Legge n. 265/1999, articolo 6, le cui disposizioni sono state riprese dall'articolo 32 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Puglia (ARO 2 Barletta Andria Trani) ed una in Lombardia (Alta Val Trompia), mentre ne sono state sopprese 4 come conseguenza di fusioni avvenute tra amministrazioni comunali (trattate nel Capitolo seguente). Al 1° gennaio 2014 pertanto si contano 368 Unioni.

La novità più significativa dell'ultimo decennio riguardò il passaggio sostanziale dalle Unioni facoltative alle gestioni associate obbligatorie per i comuni di ridotta taglia demografica, che si concretizzò prima nel 2010, con l'articolo 14 della legge n. 122⁴, e poi nel 2011, con le cosiddette "Unioni speciali o municipali" dedicate ai comuni fino a 1.000 abitanti⁵.

Entrambe le norme vengono profondamente modificate attraverso il recente articolo 19 della legge n.135/2012⁶ (c.d. *Spending Review 2*), che ridefinisce sia gli obblighi di gestione associata in capo ai comuni fino a 5.000 abitanti, sia il ventaglio delle funzioni fondamentali dei comuni. Si abbandona infatti l'elenco delle sei funzioni dettate dall'articolo 21, comma 3 della legge n. 42 del 2009⁷, per adottare le dieci nuo-

ve funzioni riportate di seguito, valide per tutti i comuni, indipendentemente dalla loro taglia demografica:

- 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;
- j) Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale⁸.

4 Art. 14, comma 28, L. n. 122/2010: «Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti».

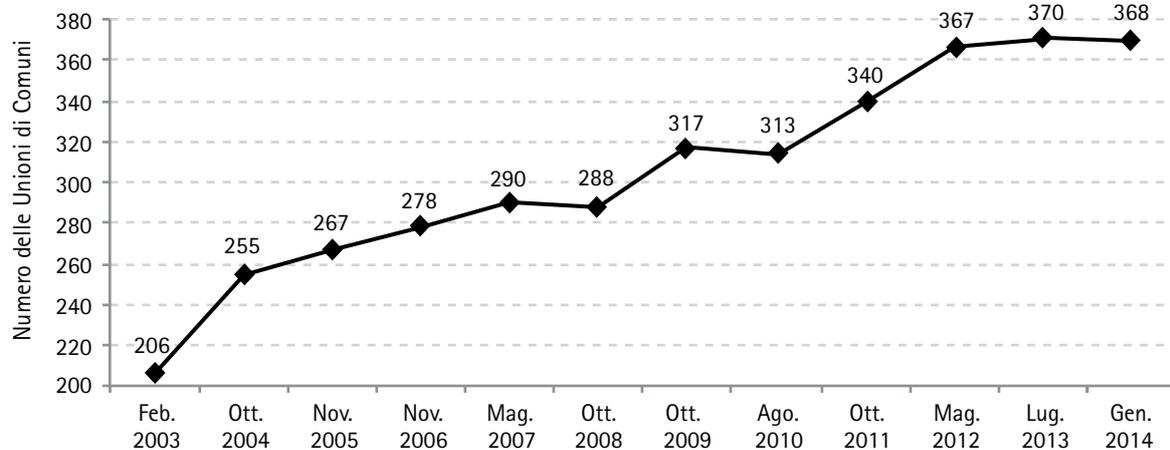
5 Art. 16, comma 1, L. n. 148/2011 di conversione del D.L. n. 138/2011: «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'Unione di Comuni ai sensi dell'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al Comune di Campione d'Italia».

6 Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, c.d. *Spending Review 2*.

7 a) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate

dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge; b) Funzioni di polizia locale; c) Funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato; f) Funzioni del settore sociale.

8 La Legge di Stabilità n. 228/2012 all'articolo 305 modifica la funzione l), dalla quale elimina i servizi statistici, per introdurla nella nuova funzione l) bis: "servizi in materia statistica".


Figura 2. Evoluzione del numero delle Unioni di Comuni, 2003-2014


Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, anni vari

Al comma 1.b, l'articolo 19 rinnova il comma 28 dell'articolo 14, L. n. 122/2010, introducendo il nuovo obbligo di esercizio in forma associata, tramite Unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL), delle suddette funzioni (esclusa quella riportata alla lettera l)) e delle funzioni associate legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 nel caso di amministrazioni appartenenti o appartenute a comunità montane, ad eccezione dei comuni coincidenti con isole e del Comune di Campione d'Italia. Le tempistiche sono indicate al comma 1.e dell'articolo 19 (comma 31-ter dell'art. 14, 122/2010): i piccoli comuni interessati a tali disposizioni, non più distinti tra enti al di sotto o al di sopra dei 1.000 abitanti, devono soddisfare l'obbligo di esercizio in forma associata di almeno 3 delle funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013, e delle restanti 6 funzioni entro il 1° gennaio 2014. Nel caso di mancata esecuzione degli obblighi appena detti nei tempi previsti è stato inserito il comma 31-quater nell'articolo 14 della legge 122/2010, attraverso il comma 1.e dell'articolo 19, aggiunto in sede di conversione di legge, in cui si prevede il ricorso alla figura del prefetto, incaricato di indicare ai comuni inadempienti un «termine perentorio entro il quale provvedere», decorso il quale, in

caso di ripetuta inadempienza, si dà applicazione all'articolo 8 della legge n. 131/2003 in materia di attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo. Anche i commi 1.d e 1.e impattano sull'articolo 14 della legge 122/2010, lasciando alle regioni il compito sia di individuare la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in capo ai comuni «in forma obbligatoriamente associata», sia di indicare un limite demografico minimo delle Unioni diverso da quello stabilito dall'articolo 19 (pari ad almeno 10.000 residenti).

Il comma 2 dell'articolo 19 sostituisce invece i primi 16 commi dell'articolo 16 della legge n. 148/2011, lasciando ai comuni fino a 1.000 cittadini piena facoltà di scegliere se costituire o meno le c.d. "Unioni di comuni speciali", per esercitare «in forma associata i servizi pubblici loro spettanti», secondo le disposizioni del suddetto articolo 16 del 2011 rinnovato. Nell'articolo 19 della legge 135/2012 tuttavia si precisa chiaramente che tale regime normativo opera in alternativa rispetto all'articolo 14 modificato della legge 122 del 2010 e che pertanto i comuni non interessati alla creazione di Unioni o convenzioni secondo le regole dettate dal nuovo e modificato articolo 16 rientrano tra i soggetti

obbligati dall'articolo 14 della legge 122/2010, così come rinnovato dalla *Spending Review 2*.

Anche in quest'ambito il ddl "svuota province" si pone un obiettivo: rendere più chiara, omogenea e meno dispersiva la normativa, troppe volte rimodulata nei periodi più recenti, che regola l'istituto delle Unioni di Comuni come strumento di gestione associata delle funzioni comunali fondamentali.

Secondo il ddl l'essenza delle Unioni non deve limitarsi ad una forma associativa obbligatoria per i comuni di minore dimensione demografica, quanto piuttosto diventare uno strumento a disposizione delle amministrazioni comunali per rendere più efficiente l'erogazione dei servizi per i cittadini ed il territorio, attraverso il raggiungimento di economie di scala.

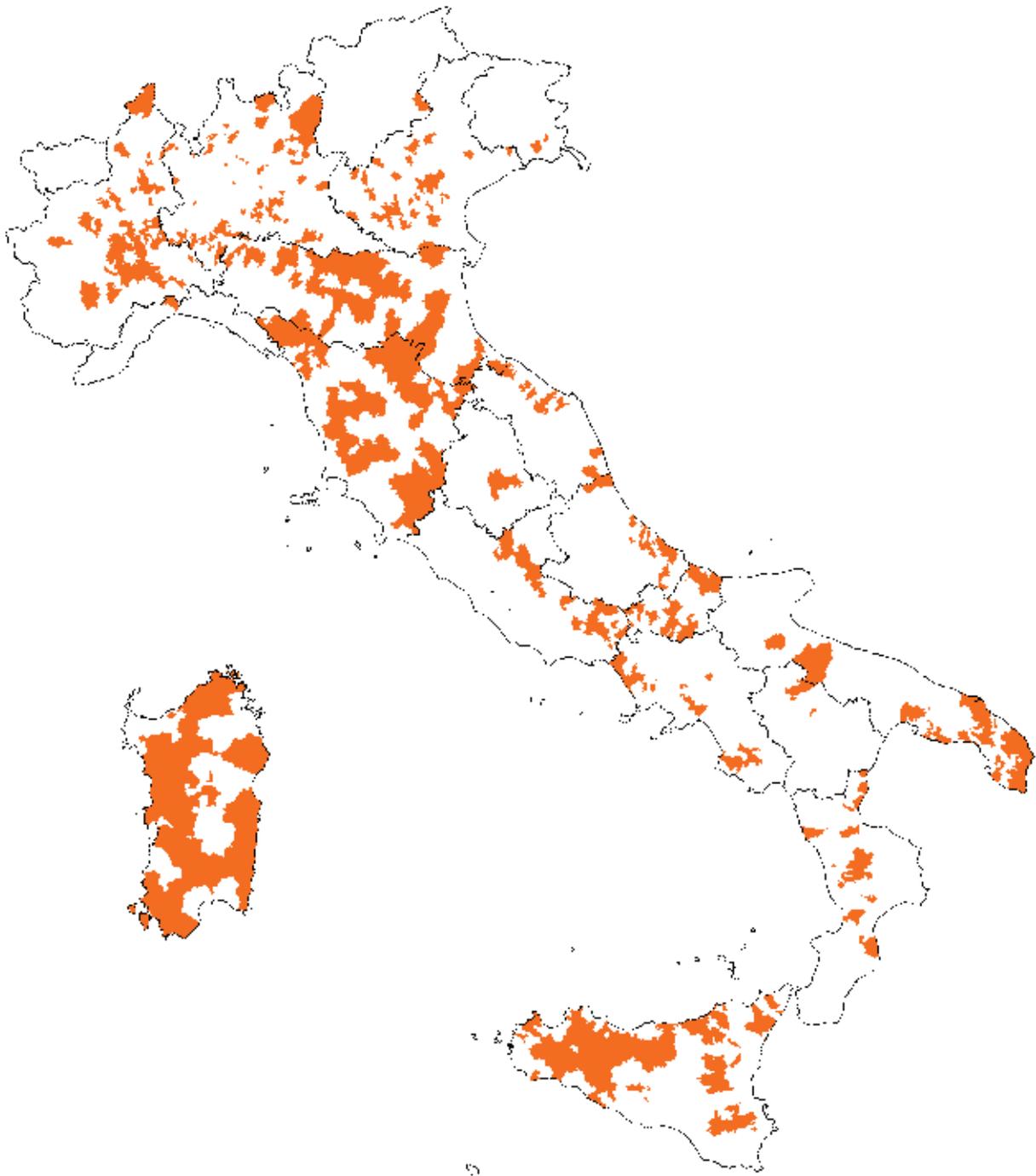
La semplificazione normativa relativa alle Unioni renderebbe plausibile l'ipotesi di una maggiore diffusione delle Unioni di Comuni sul territorio nazionale. Queste ad oggi (elaborazione dei dati di monitoraggio dell'Anci aggiornati al 1° gennaio 2014) sono 368 (Figura 3) e coinvolgono un numero di amministrazioni comunali pari a 1.871, dove risiede il 13% della popolazione italiana, per un totale di 7.752.769 abitanti.

Dalla Tabella 10 si evidenzia una forte polarizzazione tra regioni in cui il numero di Unioni è superiore a 30 e regioni in cui tale valore è inferiore o uguale a 10. In particolare, si evidenzia, nel primo caso, il dato di Lombardia (62), Piemonte (49) e Sicilia (49), che da sole contribuiscono per poco meno della metà sul totale nazionale (43%). Situazione opposta è quella che si rileva in Trentino-Alto Adige, Liguria, Umbria e Basilicata, in cui esiste una sola Unione e dove la percentuale dei comuni regionali aderenti a tale forma associativa varia da un minimo dello 0,9% del Trentino-Alto Adige ad un massimo dell'8,7% dell'Umbria. Ormai l'unica regione in cui i comuni non risultano associati in alcuna Unione è la Valle d'Aosta.

Come prima anticipato i comuni italiani che partecipano alle Unioni sono 1.871, il 23,2% del totale delle 8.071 amministrazioni comunali esistenti al 1° gennaio 2014. Tuttavia dall'analisi congiunta della diffusione sul territorio delle Unioni e del tasso di adesione a queste da parte dei comuni, emerge come il maggior numero di Unioni si concentri nelle regioni settentrionali (173 su 368, valore che sale a 226 se si considerano anche quelle centrali), ma che i livelli di partecipazione più elevati si rilevino al sud ed al centro Italia. Ad esempio in Sardegna si registra la maggior partecipazione di comuni ad un'Unione (75,3% delle realtà appartenenti alla regione sarda). Anche in Toscana più della metà dei comuni partecipa ad un'Unione, più precisamente si tratta del 50,7% delle amministrazioni. Percentuali elevate si rilevano anche in Emilia-Romagna e in Sicilia, dove i comuni facenti parte di un'Unione sono rispettivamente il 49,1% e il 45,9% delle amministrazioni appartenenti alla regione.



Figura 3. La distribuzione delle Unioni di Comuni in Italia, 1° gennaio 2014



Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, 2014

Tabella 10. La distribuzione delle Unioni di Comuni, per regione, 1° gennaio 2014

Regione	N. comuni in regione (a)	N. UC (b)	N. comuni in UC (c)	% comuni in UC (d)=(c)/(a)
Piemonte	1.206	49	296	24,5%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%
Lombardia	1.544	62	230	14,9%
Trentino-Alto Adige	333	1	3	0,9%
Veneto	580	27	99	17,1%
Friuli-Venezia Giulia	217	2	4	1,8%
Liguria	235	1	5	2,1%
Emilia-Romagna	340	31	167	49,1%
Toscana	280	23	142	50,7%
Umbria	92	1	8	8,7%
Marche	236	9	41	17,4%
Lazio	378	20	99	26,2%
Abruzzo	305	7	47	15,4%
Molise	136	8	50	36,8%
Campania	550	10	59	10,7%
Puglia	258	22	103	39,9%
Basilicata	131	1	4	3,1%
Calabria	409	10	51	12,5%
Sicilia*	390	49	179	45,9%
Sardegna	377	35	284	75,3%
ITALIA	8.071	368	1.871	23,2%

*Quattro comuni della provincia di Palermo partecipano a 2 Unioni di Comuni contemporaneamente: si tratta di Contessa Entellina, Mezzojuso, Piana degli Albanesi e Santa Cristina Gela.

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, 2014

Relativamente alla composizione delle Unioni è nota la prevalenza di piccoli comuni fino a 5.000 abitanti, a causa dell'alternarsi in 20 anni di fasi normative riguardanti la partecipazione obbligatoria o facoltativa a tali modelli di gestione associata di servizi e funzioni comunali. I comuni fino a 5.000 residenti che al 1° gennaio 2014 partecipano ad un'Unione sono infatti 1.408, il 75,3% dei 1.871 comuni aderenti (Tabella 11). In modo speculare si contano soltanto 3 amministrazioni comunali di taglia demografica compresa tra i 60.000 e i 249.999 abitanti partecipanti ad Unioni, Brindisi, Andria e Carpi (in provincia di Modena).

Se quindi sono soprattutto i piccoli comuni fino a 5.000 abitanti ad aggregarsi in Unione, è an-

che evidente che sia proprio la popolazione residente in tali realtà quella maggiormente interessata dal fenomeno associativo (Tabella 12). Così oltre un quarto degli abitanti dei comuni con meno di 2.000 residenti vive in una realtà che fa parte di un'Unione. Tale percentuale decresce all'aumentare della classe demografica, fino a rappresentare il 2,8% dei residenti delle città con popolazione compresa tra 60.000 e 249.999 unità.


Tabella 11. I comuni presenti in Unioni, per classe demografica, 1° gennaio 2014

Classe di ampiezza demografica	N. comuni per classe demografica (a)	N. comuni in UC (b)	% comuni in UC (c)=(b)/(a)
0 - 1.999	3.547	887	25,0%
2.000 - 4.999	2.123	521	24,5%
5.000 - 9.999	1.188	276	23,2%
10.000 - 19.999	701	147	21,0%
20.000 - 59.999	410	37	9,0%
60.000 - 249.999	90	3	3,3%
>= 250.000	12	0	0,0%
ITALIA	8.071	1.871	23,2%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, 2014

Tabella 12. La popolazione residente nei comuni presenti in Unioni, per classe demografica, 1° gennaio 2014

Classe di ampiezza demografica	Popolazione residente 2013		% popolazione residente in UC (c)=(b)/(a)
	Totale (a)	Di cui in UC (b)	
0 - 1.999	3.374.974	875.633	25,9%
2.000 - 4.999	6.840.609	1.656.431	24,2%
5.000 - 9.999	8.410.507	1.926.122	22,9%
10.000 - 19.999	9.672.457	1.946.020	20,1%
20.000 - 59.999	13.432.284	1.092.112	8,1%
60.000 - 249.999	9.121.766	256.451	2,8%
>= 250.000	8.832.630	0	0,0%
ITALIA	59.685.227	7.752.769	13,0%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, 2014

6

**Fusioni
Intercomunali**



I piccoli comuni, oltre a risultare i destinatari primari delle Unioni, sono anche i soggetti più coinvolti nei recenti processi di fusione intercomunale, anch'essi incoraggiati dalle recenti politiche di riordino del territorio.

Il ddl Delrio rivisita infatti anche l'istituto delle fusioni di comuni. Tale strumento è previsto dall'articolo 133 della Costituzione in cui si legge: La regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». La fusione infatti consiste nell'accorpamento e soppressione di comuni preesistenti al fine di costituire un nuovo comune.

L'articolo 15 del TUEL, "Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni", tratta l'istituto della fusione indicando le amministrazioni regionali quali unici enti competenti nella modifica delle circoscrizioni territoriali, «a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione», specificando la necessità di ascoltare le popolazioni interessate prima di qualsiasi variazione. Inoltre si afferma che la legge regionale istitutiva di nuovi comuni creati attraverso una fusione deve assicurare ai residenti «adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi». Infine è formulata una politica d'incentivazione alle fusioni attraverso la combinazione di un contributo derivante da Stato e regione.

Più recentemente anche la legge n. 135/2012¹

¹ Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, c.d. Spending Review 2.

(c.d. Spending Review 2), all'articolo 20 si è espressa in merito all'incentivazione delle fusioni intercomunali create dal 2012 in poi con lo scopo di favorire il ricorso a tali strumenti². Sulla stessa linea si pone il ddl "svuota province", che all'articolo 27 indica disposizioni ad hoc di incentivazione delle fusioni descritte, stabilendo che «le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione».

Nel periodo 1991-2011, anni per i quali l'Istat diffonde i dati ufficiali relativi alle variazioni amministrative dei comuni italiani, si sono registrate 9 fusioni tra 24 comuni, la prima avvenuta nel 1995 e l'ultima nel 2011 (Tabella 13). Il ricorso all'istituto della fusione in questo periodo di 16 anni si può definire episodico e di origine volontaria. Episodico in quanto la casistica è di ampiezza contenuta e volontario in quanto rispondente alla volontà delle popolazioni e non guidato da un processo di riforma coatta.

Analizzando la localizzazione geografica dei comuni che hanno intrapreso la via della fusione, nonché la loro taglia demografica, emergono due caratteristiche rilevanti. La prima riguarda la concentrazione territoriale delle fusioni soltanto in regioni settentrionali, ossia in Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia

² «A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti».

Giulia e Trentino-Alto Adige. La seconda ha a che fare con la popolosità dei comuni, in quanto nella quasi totalità dei casi si è trattato di amministrazioni comunali fino a 5.000 abitanti. Le uniche eccezioni sono rappresentate da Donada e Contarina, in provincia di Rovigo, che al momento della fusione volta alla creazione

del comune di Porto Viro nel 1995 contavano una popolazione pari a 5.912 e 8.250 abitanti rispettivamente, nonché dal comune di Carrara San Giorgio (di 5.044 abitanti) fuso con Carrara Santo Stefano, sempre nel 1995 per dar vita al comune di Due Carrare in provincia di Padova.

Tabella 13. Elenco delle fusioni avvenute tra i comuni italiani nel periodo 1995-2011

Anno di entrata in vigore della fusione	Legge Regionale istitutiva della fusione	Denominazione nuovo comune	Regione	Denominazione comuni fusi e soppressi	Popolazione residente nel comune soppresso al momento della fusione
1995	L. R. 14/09/1994 n. 49	Porto Viro	Veneto	Donada	5.912
				Contarina	8.250
1995	L. R. 21/03/1995 n. 14	Due Carrare	Veneto	Carrara San Giorgio	5.044
				Carrara Santo Stefano	1.978
1998	L. R. 22/12/1997 n. 65	Montiglio Monferrato	Piemonte	Montiglio	1.377
				Scandeluzza	250
				Colcavagno	122
1999	L. R. 11/11/1998, n. 32	Mosso	Piemonte	Pistolesa	155
				Mosso Santa Maria	1.683
2003	L. R. 29/11/2002, n. 29	San Siro	Lombardia	Santa Maria Rezzonico	1.099
				Sant'Abbondio	752
2009	L. R. 01/08/2008, n. 8	Campolongo Tapogliano	Friuli-Venezia Giulia	Campolongo al Torre	759
				Tapogliano	448
2010	L. R. 13/11/2009, n. 7	Comano Terme	Trentino-Alto Adige	Bleggio Inferiore	1.222
				Lomaso	1.658
2010	L. R. 13/03/2009, n. 1	Ledro	Trentino-Alto Adige	Concei	862
				Bezzecca	595
				Molina di Ledro	1.577
				Pieve di Ledro	650
				Tiarno di Sopra	1.074
				Tiarno di Sotto	757
2011	L. R. 10/02/2011, n. 1	Gravedona ed Uniti	Lombardia	Consiglio di Rumo	1.202
				Germasino	245
				Gravedona	2.779

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci, Istat e Ministero dell'Interno, anni vari



Dal 2011, anno in cui mediante fusione è stato istituito il comune di Gravedona ed Uniti, si è assistito ad un periodo di latenza di tale istituto conclusosi nel dicembre 2013 con la costituzione di due nuovi comuni: Quero Vas, in Veneto e Montoro, in Campania (Tabella 14). Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2014, sono stati completati numerosi processi di fusione che a differenza di quanto accaduto negli anni precedenti hanno coinvolto comuni situati nelle regioni centrali: caso eclatante è quello della Toscana dove sono stati istituiti sette nuovi comuni mediante fusione. Il dato riguardante la differenziazione geografica si aggiunge ad un lieve innalzamento della taglia demografica dei comuni che decidono di ricorrere allo strumento della fusione.

Oltre ai processi andati a buon fine, non mancano ovviamente i tentativi di fusione interrotti, tra i quali il caso più noto si è verificato proprio in Toscana, ossia quello dell'Isola d'Elba. Il Consiglio regionale aveva ricevuto la proposta di legge di iniziativa popolare (n. 10 del 14 maggio 2012) mirata alla fusione dei comuni di Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina, Porto Azzurro, Portoferraio, Rio Marina e Rio nell'Elba al fine di costituire l'unico e nuovo comune denominato Isola d'Elba. Successivamente, la proposta di legge è stata sottoposta al referendum consultivo tenutosi il 21 e 22 aprile 2013 alla fine del quale è prevalso il "no". La peculiarità della vicenda è che soltanto nel comune di Portoferraio ha prevalso il "sì". Di conseguenza all'esito referendario il Consiglio regionale ha espresso voto contrario all'approvazione della proposta di legge per l'istituzione del nuovo comune.

Un altro progetto di legge di fusione bloccato in seguito al referendum consultivo è stato quello volto all'accorpamento dei comuni di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, in Emilia-Romagna. I "sì" hanno raggiunto il 45,8%, con una netta sproporzione tra i due comuni: a Savignano sul Rubicone la maggioranza dei cittadini si è espressa positivamente, mentre a

San Mauro Pascoli i "sì" ammontavano soltanto al 35,6%. Una volta fusi tali comuni avrebbero dato vita ad un'unica amministrazione con oltre 28 mila cittadini.

Altro caso particolare di fusione bloccata è quella dei comuni toscani di Montemignaio e Castel San Niccolò. Sebbene nella consultazione referendaria i "sì" totali siano stati nettamente maggiori, è stata sufficiente l'opposizione dei cittadini di Montemignaio, dove i "no" hanno raggiunto il 60%, per decretare il blocco della fusione.

Infine, sono numerosi i progetti di fusione che si trovano in uno stadio meno avanzato. Tra questi si ricorda il caso in Trentino-Alto Adige dei comuni di Bersone, Daone e Praso, dove si è svolto un sondaggio tra i cittadini che si sono dimostrati ampiamente favorevoli alla fusione e si attende l'indizione del referendum ufficiale.

Rispetto al passato sembra che il ricorso alle fusioni da parte dei comuni stia diventando più frequente, o per lo meno più ambito. Le ragioni potrebbero essere riconducibili proprio alle serie di norme che garantiscono incentivi di tipo finanziario alle casse dei nuovi comuni, nonché alla consapevolezza di raggiungere determinate economie di scala nella gestione delle funzioni comunali e nella connessa erogazione dei servizi, attraverso l'accorpamento di più realtà amministrative e cittadine. Pertanto si può concludere che nel breve periodo, *ceteris paribus*, è verosimile che l'universo dei comuni italiani si vada a contrarre.

Tabella 14. Elenco delle fusioni valide a decorrere dal 1° gennaio 2014

Legge Regionale	Denominazione nuovo comune	Regione	Denominazione comuni fusi e soppressi	Pop. residente al 1° gen. 2013 nel comune soppresso
L. R. n. 34/2013	Quero Vas*	Veneto	Quero	2.550
			Vas	821
L. R. n. 1/2013	Rivignano Teor	Friuli-Venezia Giulia	Rivignano	4.421
			Teor	1.943
L. R. n. 1/2013	Valsamoggia	Emilia-Romagna	Bazzano	6.786
			Crespellano	9.976
			Savigno	2.712
			Castello di Serravalle	4.841
			Monteveglia	5.329
L. R. n. 18/2013	Fiscaglia	Emilia-Romagna	Massa Fiscaglia	3.543
			Migliarino	3.670
			Migliaro	2.225
L. R. n. 19/2013	Poggio Torriana	Emilia-Romagna	Poggio Berni	3.442
			Torriana	1.615
L. R. n. 20/2013	Sissa Trecasali	Emilia-Romagna	Sissa	4.232
			Trecasali	3.761
L. R. n. 18/2013	Trecastelli	Marche	Castel Colonna	1.024
			Ripe	4.412
			Monterado	2.147
L. R. n. 47/2013	Vallefoglia	Marche	Colbordolo	6.211
			Sant'Angelo in Lizzola	8.815
L. R. n. 31/2013	Figline e Incisa Valdarno	Toscana	Figline Valdarno	16.971
			Incisa in Val d'Arno	6.373
L. R. n. 32/2013	Castelfranco Piana-discò	Toscana	Castelfranco di Sopra	3.048
			Pian di Sco	6.465
L. R. n. 42/2013	Fabbriche di Vergemoli	Toscana	Fabbriche di Vallico	505
			Vergemoli	326
L. R. n. 67/2013	Scarperia e San Piero	Toscana	San Piero a Sieve	4.233
			Scarperia	7.795
L. R. n. 68/2013	Casciana Terme Lari	Toscana	Casciana Terme	3.607
			Lari	8.779
L. R. n. 69/2013	Crespina Lorenzana	Toscana	Crespina	4.188
			Lorenzana	1.200
L. R. n. 70/2013	Pratovecchio Stia	Toscana	Pratovecchio	3.080
			Stia	2.882
L. R. n. 16/2013	Montoro**	Campania	Montoro Inferiore	10.568
			Montoro Superiore	8.941

*Fusione valida a decorrere dal 28 dicembre 2013. **Fusione valida a decorrere dal 3 dicembre 2013.

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, 2014

Centro Documentazione e Studi ANCI-IFEL
Via di Campo Marzio, 24
00186 Roma
info@centrodocumentazionecomuni.it
www.centrodocumentazionecomuni.it

ISBN 978-88-6650-105-3



9 788866 501053