



**Università  
di Genova**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E  
INTERNAZIONALI**

**Corso di Laurea Magistrale in  
Amministrazione e Politiche Pubbliche**

**Governare la marginalità.  
Cooperazione intercomunale e diritti di cittadinanza  
nelle aree interne italiane: un'analisi empirica  
attraverso le interviste ai responsabili di servizio**

**Relatore**

*Chiar.mo Prof. Fabio Sozzi*

**Candidata**

*Cristina Nicolini*

**ANNO ACCADEMICO  
2025/2026**

# **INDICE**

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b>                                                                                           | <b>4</b>  |
| <b>CAPITOLO UNO.....</b>                                                                                            | <b>7</b>  |
| <b>LA CRISI DELLA CITTADINANZA NELLE AREE INTERNE ITALIANE.....</b>                                                 | <b>7</b>  |
| <b>1.1 Le aree interne .....</b>                                                                                    | <b>7</b>  |
| <b>1.2 Dinamiche di sviluppo diseguale e marginalizzazione delle aree interne.....</b>                              | <b>10</b> |
| <b>1.3 Il quadro normativo italiano della cooperazione intercomunale.....</b>                                       | <b>16</b> |
| <b>1.4 SNAI - Strategia Nazionale Aree Interne .....</b>                                                            | <b>21</b> |
| <b>1.5 La SNAI nel ciclo di programmazione 2021-2027.....</b>                                                       | <b>29</b> |
| <b>CAPITOLO DUE .....</b>                                                                                           | <b>34</b> |
| <b>PROBLEMI STRUTTURALI DELLE AREE INTERNE E COOPERAZIONE<br/>INTERCOMUNALE COME RISPOSTA DI GOVERNANCE .....</b>   | <b>34</b> |
| <b>2.1 I problemi delle aree interne.....</b>                                                                       | <b>34</b> |
| <b>2.2 L'Unione di Comuni come forma strutturata di cooperazione intercomunale .....</b>                            | <b>39</b> |
| <b>2.3 Aspettative teoriche ed evidenze empiriche sulla cooperazione intercomunale .....</b>                        | <b>44</b> |
| <b>CAPITOLO TRE .....</b>                                                                                           | <b>55</b> |
| <b>LA COOPERAZIONE SECONDO I RESPONSABILI: IL CASO DELL'UNIONE DEI<br/>COMUNI MONTANA COLLINE METALLIFERE .....</b> | <b>55</b> |
| <b>3.1 Il contesto: l'Unione di Comuni Montana delle Colline Metallifere .....</b>                                  | <b>55</b> |
| <b>3.2 L'assetto istituzionale dell'Unione.....</b>                                                                 | <b>60</b> |
| <b>3.3 La metodologia della ricerca.....</b>                                                                        | <b>62</b> |
| <b>3.4 L'impegno alla cooperazione .....</b>                                                                        | <b>64</b> |
| <b>3.4.1 L'eredità della cooperazione pregressa.....</b>                                                            | <b>65</b> |
| <b>3.4.2 Il numero dei partner.....</b>                                                                             | <b>66</b> |
| <b>3.4.3 L'omogeneità demografica ed economica .....</b>                                                            | <b>68</b> |
| <b>3.5 Effetti della cooperazione sulla gestione dei servizi .....</b>                                              | <b>70</b> |
| <b>3.6 Governance e integrazione incompiuta .....</b>                                                               | <b>73</b> |
| <b>CONCLUSIONI .....</b>                                                                                            | <b>79</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>                                                                                            | <b>85</b> |
| <b>SITOGRAFIA.....</b>                                                                                              | <b>90</b> |

*“Quasi due terzi dei nostri 8.100 comuni hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Non è un "piccolo mondo antico", ma una realtà che ci può dare prospettive di crescita, di arricchimento, di qualità della vita.*

*Mi rivolgo in particolare a voi. Ragazze e ragazzi. Tra poco ci saranno le vacanze di Pasqua, poi quelle estive. Prendete il vostro zaino e visitate i paesi vicini alle vostre città, percorrete le strade consolari e gli itinerari degli antichi pellegrini. Ammirate il sapere del passato che si rinnova nell'artigianato, coniugandolo con l'informatica, con la ricerca e con la tecnologia. Consumate prodotti italiani, ricchi di sapere e di tradizioni!”*

Messaggio del Presidente Ciampi in occasione dell'iniziativa "Voler bene all'Italia",  
Festa Nazionale dei piccoli Comuni

Roma, 28 marzo 2004

## INTRODUZIONE

Le Aree Interne italiane contengono oltre la metà dei comuni del Paese, un quarto della popolazione nazionale e il sessanta per cento del territorio, e per molto tempo sono state pensate soprattutto come luoghi di paesaggio, tradizione e qualità della vita. Il quadro ricostruito nel primo capitolo di questo lavoro restituisce però un'immagine più complessa: sono anche gli spazi in cui l'accesso alla sanità, all'istruzione e alla mobilità si è fatto via via più difficile, e in cui la capacità amministrativa dei singoli enti, erosa da decenni di calo demografico e da vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti, fatica a tradursi in servizi adeguati. Dietro l'immagine dei piccoli comuni come riserva di qualità della vita si cela così una questione più stringente, ovvero se il luogo in cui si vive continui a essere condizione neutra rispetto ai diritti che si possono effettivamente esercitare, o se la distanza dai servizi essenziali si sia trasformata in una forma di marginalità sostanziale, capace di intaccare il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale dei cittadini.

Di fronte a questa fragilità, la cooperazione tra comuni si è progressivamente imposta come una delle risposte istituzionali più significative, non tanto per scelta quanto per necessità: la ridottissima dimensione demografica di gran parte dei comuni italiani rende sempre più arduo, per un ente da solo, sostenere personale qualificato, tecnologie adeguate e la complessità procedurale che l'amministrazione contemporanea richiede. Il legislatore nazionale lo ha riconosciuto attraverso un percorso normativo non lineare, che dal Testo Unico degli Enti Locali è arrivato, passando per l'associazionismo obbligatorio degli anni Dieci e la sua parziale bocciatura da parte della Corte costituzionale, fino alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, che affianca al rafforzamento dei servizi essenziali - sanità, istruzione, mobilità - la promozione di progetti di sviluppo economico locale, e che ha fatto della gestione associata una condizionalità sostanziale per l'accesso alle proprie risorse. La letteratura economica e di scienza dell'amministrazione ha accompagnato questo percorso con un corpo di ricerche altrettanto corposo, che riconosce alla cooperazione intercomunale il potenziale di generare economie di scala, di scopo e di densità, ma che al tempo stesso restituisce risultati tutt'altro che uniformi: benefici che dipendono dalla dimensione dei comuni coinvolti, dal tipo di servizio gestito, dal modello di governance adottato e dal contesto

istituzionale in cui la cooperazione si radica. È da questa eterogeneità che nasce la domanda che orienta il lavoro: non se la cooperazione intercomunale funzioni in astratto, ma se essa si traduca in una reale integrazione amministrativa, oppure resti una forma prevalentemente dichiarata, più utile a certificare un requisito che a trasformare il modo in cui i territori sono governati.

Per rispondere a questa domanda, la tesi sceglie la strada dell'analisi di un singolo caso indagando l'Unione dei Comuni Montani delle Colline Metallifere, che riunisce quattro comuni della provincia di Grosseto - Massa Marittima, Roccastrada, Monterotondo Marittimo e Montieri - tutti classificati come Aree Interne e accomunati da bassa densità abitativa, spopolamento e distanza dai poli di servizio, pur diversi fra loro per dimensione demografica e profilo di fragilità. Il materiale empirico proviene da un ciclo di interviste semi-strutturate, realizzate al termine di un tirocinio svolto presso l'ente, con i responsabili dei servizi gestiti in forma associata: la direzione, il SUAP per i servizi alle imprese, la polizia locale, l'urbanistica, la pubblica istruzione, il patrimonio e le foreste insieme alla protezione civile. Sono le figure che vivono quotidianamente lo scarto, quando esiste, tra il disegno formale della cooperazione e la sua attuazione concreta, e che per questo permettono di guardare alla gestione associata non come a un dato acquisito, ma come a un processo ancora in corso, con esiti che variano anche da un servizio all'altro all'interno della stessa Unione. Le loro testimonianze vengono lette alla luce delle categorie interpretative elaborate da Camões, Tavares e Teles (2021) sull'impegno alla cooperazione - la storia associativa pregressa, il numero dei partner, la loro omogeneità. Un impianto che consente di organizzare il materiale raccolto senza pretendere di sottoporlo a verifica statistica, operazione che l'analisi qualitativa di un caso singolo non potrebbe comunque sostenere.

Il lavoro si sviluppa in tre capitoli. Il primo ricostruisce la cornice teorica e normativa entro cui si colloca la questione delle aree interne, dalla definizione fino alla Strategia Nazionale per le Aree Interne e alla suo aggiornamento nel ciclo 2021-2027, mostrando come la crisi della cittadinanza territoriale nasca dall'intreccio fra fragilità demografica, economica e amministrativa, e come la cooperazione intercomunale sia stata reinterpretata nel giro di un decennio da vincolo di finanza pubblica a infrastruttura istituzionale per lo sviluppo dei territori.

Il secondo capitolo allarga lo sguardo ai problemi strutturali delle aree interne nella prospettiva della geografia economica, ricostruendo le dinamiche che concentrano crescita e opportunità nelle aree urbane, relegando i territori periferici al ruolo di “luoghi lasciati indietro”, per poi soffermarsi sulla cooperazione intercomunale come risposta di governance a tale fragilità, individuando, nel caso italiano, nell’Unione di Comuni la sua forma più strutturata. Vengono inoltre ricostruite le aspettative teoriche sui suoi effetti - in termini di efficienza, qualità dei servizi e rafforzamento della capacità amministrativa - confrontandole con le evidenze empiriche disponibili per il caso italiano, evidenze che, come si vedrà, restituiscono un quadro tutt’altro che univoco.

Il terzo capitolo entra nel caso di studio: dopo aver presentato il contesto territoriale e l’assetto istituzionale dell’Unione delle Colline Metallifere e la metodologia della ricerca, l’analisi ricostruisce prima l’intensità dell’impegno alla cooperazione rivelato dai comuni membri, poi gli effetti che la gestione associata ha prodotto sui singoli servizi, per chiudersi con una riflessione sulla governance dell’ente e sul grado di integrazione effettivamente raggiunto.

## **CAPITOLO UNO**

### **LA CRISI DELLA CITTADINANZA NELLE AREE INTERNE ITALIANE**

#### **1.1 Le aree interne**

La denominazione aree interne compare formalmente nel ciclo di programmazione europea 2014-2020 all'interno dell'Accordo di Partenariato per identificare quei territori che si trovano a distanza significativa dai principali centri di offerta dei servizi essenziali - sanità, istruzione e mobilità - e ricchi di risorse ambientali, paesaggistiche e culturali (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013; Lucatelli, 2015). Questa definizione non coincide né con quella di aree montane né con quella di aree rurali, poiché l'elemento discriminante non è la morfologia del territorio, bensì la distanza funzionale dai servizi. La marginalità delle aree interne non è quindi un dato naturale o inevitabile, ma l'esito di uno squilibrio strutturale tra il fabbisogno di servizi della popolazione residente e la capacità del sistema pubblico di garantirli. Aver definito le aree interne ha consentito di ricondurre a una categoria unitaria territori fino ad allora considerati periferici in modo disorganico, permettendo così di restituire visibilità istituzionale a spazi marginalizzati, e riconoscerne il potenziale di sviluppo che, se adeguatamente valorizzato, può contribuire a una crescita più equilibrata del Paese.

Le aree interne occupano un posto rilevante nel dibattito politico-istituzionale in quanto coprono una porzione ampia ed eterogenea del territorio nazionale ricca di patrimonio ambientale e culturale di grande valore, ma al contempo segnata da criticità persistenti che nel corso degli ultimi decenni si sono progressivamente consolidate. Trasformazioni economiche asimmetriche, fenomeni di invecchiamento demografico, riduzione della presenza pubblica e difficoltà strutturali di governo locale hanno assunto la forma di una crisi della cittadinanza territoriale, la quale non può essere ridotta semplicemente allo spopolamento o alla contrazione dei servizi essenziali, ma investe più in profondità il rapporto tra cittadini, istituzioni e spazio geografico. Dal momento che l'accesso ai servizi in questi territori risulta diseguale, si è progressivamente indebolito l'insieme delle condizioni che rendono possibile l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti di cittadinanza, comportando una perdita di concretezza del principio di uguaglianza sostanziale, compromesso dalla

distanza fisica dai principali poli di erogazione dei servizi di base, della ridotta capacità amministrativa dei comuni di minori dimensioni e dell'indebolimento progressivo dei presidi pubblici sul territorio. Il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale impegna lo Stato a garantire ai cittadini l'accesso ai diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale, a prescindere dal luogo di residenza. Le aree interne pongono pertanto una questione che trascende la dimensione locale, coinvolgendo il livello nazionale ed europeo e interrogando la capacità dello Stato e delle istituzioni di garantire condizioni di cittadinanza effettiva sull'intero territorio. Le disuguaglianze territoriali che ne derivano sono profonde, e si traducono in forme di marginalizzazione economica, sociale e politica, rendendo centrale la dimensione territoriale della cittadinanza: il luogo in cui si vive incide in modo sempre più determinante sulla qualità e sulla quantità dei diritti effettivamente esercitabili e, di conseguenza, sulle opportunità di vita dei cittadini.

Tale marginalizzazione assume, anche sotto il punto di vista quantitativo, una particolare rilevanza per lo Stato italiano dal momento che le aree interne coprono circa il sessanta per cento della superficie nazionale e comprendono oltre quattromila comuni, pari a più della metà del totale dei comuni italiani, nei quali risiede approssimativamente un quarto della popolazione nazionale (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013; Lucatelli, 2015; Formez PA, 2023). Pur nella loro diversità economica, culturale e geografica, questi territori condividono condizioni di fragilità strutturalmente analoghe, con riguardo in particolare alle dinamiche demografiche, all'offerta di servizi pubblici e alla capacità amministrativa degli enti locali. Quest'ultima risente in misura significativa della ridotta dimensione demografica dei comuni: circa il settanta per cento degli enti locali italiani conta meno di 5.000<sup>1</sup> abitanti e dispone di organici ridotti, spesso insufficienti ad assicurare l'esercizio efficiente delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici. La mancanza di massa critica si traduce nella difficoltà di formare personale specializzato, di adottare strumenti tecnologici avanzati e di affrontare la crescente complessità procedurale che caratterizza l'azione amministrativa contemporanea. Di fatto la fragilità delle aree interne non si esaurisce solo nella dimensione territoriale, ma assume i tratti di un deficit sistemico di governance che incide direttamente sulla qualità dei servizi di cittadinanza e riduce la capacità dei territori di reagire a shock esterni di natura

---

<sup>1</sup> <https://www.istat.it/produzione-editoriale/annuario-statistico-italiano-2025/>

economica, sociale o demografica. Questa condizione risulta ulteriormente aggravata dall'elevato grado di complessità dell'ordinamento amministrativo italiano caratterizzato dall'intreccio di competenze tra livelli di governo comunale, provinciale, regionale e statale, nonché dalla gestione di procedure articolate, tra cui l'accesso ai finanziamenti europei, l'applicazione della contabilità armonizzata e l'adempimento di nuovi obblighi di controllo che richiedono competenze tecniche elevate, di cui molti piccoli comuni risultano strutturalmente privi (Formez PA, 2019). Affrontare in solitudine le sfide dello sviluppo territoriale diventa allora sempre più arduo, e i modelli di cooperazione stabile fra enti locali si impongono come scelta obbligata per mettere in comune competenze e risorse per valorizzare il capitale territoriale disponibile. Il sottoutilizzo di tale capitale è una scelta economicamente inefficiente poiché la riattivazione delle risorse locali e dei sistemi produttivi territoriali potrebbe generare occupazione e migliorare il benessere della popolazione (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013).

La marginalizzazione delle aree interne si manifesta attraverso indicatori sia amministrativi che demografici, i quali si riflettono sulla dimensione economica legata al mancato utilizzo delle risorse ambientali, dei patrimoni edilizi, delle competenze produttive e dei saperi tradizionali, spesso parzialmente inattivi o del tutto abbandonati (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). La contrazione delle attività produttive ha spinto le fasce più giovani e qualificate della popolazione a emigrare, alimentando un processo di invecchiamento demografico che tende ad auto-rinforzarsi.

Il calo della popolazione attiva rende sempre più oneroso sostenere servizi e infrastrutture, mentre la riduzione dell'offerta di servizi deprime ulteriormente l'attrattività dei territori: lo spopolamento non è solo una conseguenza del declino, ma uno dei fattori che lo alimenta e lo rende difficile da invertire. L'accesso limitato o diseguale a sanità, istruzione, mobilità e connettività digitale non rappresenta solo un mero problema di efficienza amministrativa, ma condiziona concretamente le scelte di vita delle persone, in particolare di giovani e famiglie che, impossibilitate a conciliare esigenze lavorative, familiari e sociali in contesti scarsamente attrezzati, sono indotte a cercare opportunità altrove. La contrazione simultanea della domanda locale di servizi e della base imponibile rende sempre più arduo mantenerli attivi, innescando una spirale regressiva che penalizza in misura maggiore i territori già più vulnerabili (Mantino e De Fano, 2015). A questo si

aggiungono i costi sociali e ambientali legati all'abbandono delle pratiche tradizionali di gestione del territorio, specie nelle aree montane e collinari, dove si intensificano fenomeni di dissesto idrogeologico e di perdita di biodiversità (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). Sono processi strettamente connessi alla progressiva scomparsa delle conoscenze pratiche e dei saperi locali che producono danni materiali e incidono sulla percezione di sicurezza e sulla qualità della vita delle comunità residenti, alimentando la percezione di abitare territori fragili e scarsamente tutelati.

Pur condividendo i fenomeni esposti, le aree interne presentano una straordinaria varietà sotto il profilo geografico, economico, sociale, culturale ed ecosistemico (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013; Lucatelli, 2015), ed il riconoscimento di questa eterogeneità costituisce il primo passo per comprenderne la complessità e mettere in luce i limiti di politiche uniformi e standardizzate, che rischiano di non cogliere le specificità locali, le quali richiedono interventi calibrati e coerenti con il contesto. I sistemi locali delle aree interne sono chiamati, in questo quadro complesso in cui si intrecciano diritti di cittadinanza, l'efficienza ma anche l'equità, il rapporto tra centro e periferia, la sostenibilità ambientale e la capacità del governo locale, a costruire scenari di sviluppo realistici e coerenti con le proprie specificità, individuando futuri possibili e concreti sui quali fondare strategie di lungo periodo capaci di contrastare il declino e riattivare il capitale territoriale.

## **1.2 Dinamiche di sviluppo diseguale e marginalizzazione delle aree interne**

La marginalizzazione delle aree interne affonda le proprie radici nel modello di sviluppo del secondo dopoguerra, fondato su un processo di industrializzazione che ha costruito un marcato dualismo territoriale tra aree urbane e territori rurali, montani e periferici. L'espansione delle attività produttive e dei servizi non si è distribuita uniformemente nello spazio nazionale, ma ha seguito una logica di concentrazione selettiva - la cosiddetta economia di agglomerazione - rafforzando i territori già dotati di infrastrutture, collegamenti adeguati e capitale umano qualificato, e indebolendo progressivamente i contesti meno integrati nei circuiti dello sviluppo. Ne è derivata una crescita al tempo stesso diffusa e selettiva: diffusa perché ha interessato molte città e sistemi urbani; selettiva perché ha escluso ampie porzioni di territorio, con intensità molto differenziate e producendo, in numerosi casi, effetti di esclusione territoriale (Dipartimento per lo

Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). Questo modello ha attraversato l'intero territorio nazionale, coinvolgendo anche regioni economicamente dinamiche come l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Piemonte, nelle quali la concentrazione delle attività produttive è andata di pari passo con il declino di numerosi sistemi locali periferici. Le disuguaglianze non si esprimono quindi solo nel tradizionale divario Nord-Sud, ma attraversano le singole regioni, segnate da traiettorie di sviluppo eterogenee e divergenti. All'interno delle traiettorie di sviluppo differenziate, una quota crescente di sistemi locali ha sperimentato, nel corso dei decenni, un progressivo ridimensionamento delle proprie funzioni economiche e sociali, accompagnato da una sottoutilizzazione del capitale territoriale disponibile (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). Questo processo si è tradotto in una vera e propria de-antropizzazione dei territori, intesa non solo come diminuzione della popolazione residente, ma come perdita complessiva di vitalità economica, sociale e istituzionale dei sistemi locali. L'invecchiamento demografico, la contrazione delle opportunità occupazionali, l'abbandono del patrimonio ambientale e produttivo e il progressivo indebolimento dell'offerta di servizi essenziali hanno trasformato ampie porzioni del territorio nazionale in spazi fragili, con una capacità decrescente di generare sviluppo dal proprio interno e di trattenere popolazione.

A queste dinamiche strutturali si sono sovrapposti fattori economici e istituzionali che hanno ulteriormente accentuato i processi di marginalizzazione. In numerosi contesti interni, il declino è stato alimentato anche da modalità di utilizzo del territorio orientate prevalentemente all'estrazione di valore nel breve periodo, più che alla costruzione di percorsi di sviluppo sostenibili nel lungo termine. Interventi come l'insediamento di discariche, attività estrattive o impianti energetici sono stati spesso promossi senza generare ricadute significative e durature per le comunità locali (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013; Calvaresi, 2015). Sono scelte che riflettono in parte la debolezza negoziale di amministrazioni comunali a corto di alternative economiche credibili e di risorse finanziarie adeguate, costrette ad accettare soluzioni difficilmente compatibili con una strategia di sviluppo territoriale integrata. In alcuni contesti si è poi aggiunto un localismo rigido e autoreferenziale, che ha ostacolato l'apertura verso attori esterni e la costruzione di reti sovra-locali, restringendo le possibilità di innovazione e di apprendimento collettivo (Calvaresi, 2015).

Va tuttavia precisato che le aree interne non si esauriscono nell'immagine di luoghi di crisi o di esiti fallimentari delle politiche pubbliche: i processi di marginalizzazione non hanno seguito traiettorie uniformi, né prodotto effetti omogenei su tutti i territori. In diversi contesti emergono esperienze di resilienza istituzionale e sociale, oltre a forme di capacità amministrativa che hanno permesso di arginare, almeno parzialmente, le dinamiche di declino. In alcuni sistemi locali la popolazione residente si è mantenuta stabile o ha registrato segnali di crescita, le risorse ambientali e culturali sono state attivate attraverso progetti mirati, e la cooperazione intercomunale ha permesso di garantire in forma associata l'erogazione di servizi essenziali. È emerso che, laddove sono presenti competenze locali consolidate e assetti di governance efficaci, risulta possibile costruire risposte credibili ai processi di marginalizzazione e avviare percorsi di sviluppo coerenti con le specificità territoriali (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013).

In continuità con le dinamiche strutturali di declino e fragilizzazione dei sistemi locali, un ruolo decisivo nell'aggravamento delle criticità delle aree interne è stato svolto dalla crisi finanziaria globale del 2008 e dalle politiche di austerità adottate negli anni successivi, quali la contrazione dei trasferimenti statali, le limitazioni al turn-over del personale, le restrizioni alla spesa corrente e i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno che hanno inciso in modo particolarmente severo sui comuni di piccole dimensioni, già caratterizzati da assetti organizzativi fragili e da una limitata dotazione di risorse umane e finanziarie (Formez PA, 2019; Mantino e De Fano, 2015). Nei territori interni gli effetti sono stati particolarmente pesanti tanto che tra il 2015 e il 2017 i comuni delle aree interne hanno perso il 7,8 per cento del personale, un dato superiore alla media nazionale, con conseguenze significative sulla capacità amministrativa degli enti più piccoli (Formez PA, 2019, p. 49). Il venire meno di figure qualificate ha compromesso le funzioni di programmazione, progettazione e gestione delle politiche pubbliche: accedere ai finanziamenti europei e nazionali è diventato più difficile, e le possibilità di innovazione organizzativa e di digitalizzazione dei servizi si sono ulteriormente ridotte (Formez PA, 2019). Si è così determinata una spirale paradossale nella quale i territori con minore capacità amministrativa sono gli stessi che faticano di più ad intercettare risorse pubbliche, pur essendo quelli che ne avrebbero più bisogno per contrastare il declino demografico, infrastrutturale ed economico.

Dove il sistema pubblico locale non regge, la qualità della vita ne risente direttamente. La carenza di personale, l'instabilità dei presidi tecnici e l'incapacità di gestire autonomamente funzioni amministrative complesse hanno incrinato la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. I servizi diventano discontinui, la dipendenza dai livelli di governo superiori cresce, e i comuni perdono progressivamente capacità decisionale. La crisi della cittadinanza non si riduce dunque alla distanza geografica, ma nasce dall'intreccio di fragilità istituzionali, economiche e sociali che limitano concretamente la capacità delle comunità locali di governarsi e di garantire ai propri abitanti un accesso equo ai diritti fondamentali.

Queste dinamiche si traducono in una progressiva erosione delle condizioni materiali e istituzionali che rendono possibile l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza. La riduzione e la frammentazione dell'offerta di servizi essenziali - sanità, istruzione, mobilità e, più recentemente, connettività digitale - non rappresenta un mero deficit funzionale, ma incide direttamente sulla qualità della vita delle persone e sulla possibilità stessa di permanere stabilmente nei territori (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). La distanza crescente dai presidi sanitari, la rarefazione delle strutture scolastiche, la debolezza dei sistemi di trasporto pubblico e l'accesso discontinuo alle infrastrutture digitali producono, infatti, una condizione di svantaggio cumulativo che limita le opportunità individuali e collettive, trasformando la perifericità geografica in una forma di marginalità sostanziale. Ciò assume particolare rilievo se si considera che la questione delle aree interne non riguarda una nicchia marginale del Paese, ma coinvolge una parte consistente della società nazionale, ossia oltre un quinto della popolazione italiana, pari a circa 13,5 milioni di persone (Senato della Repubblica- Ufficio Valutazione Impatto, 2023; Calvaresi, 2015), residenti in territori caratterizzati da una significativa distanza dai servizi essenziali.

In questo quadro, il tema dei diritti di cittadinanza assume una centralità decisiva: l'accesso all'istruzione, alla salute, alla mobilità e alla connettività non può essere considerata una variabile accessoria dei processi di sviluppo, ma ne rappresenta un prerequisito fondamentale (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). Quando una quota rilevante della popolazione incontra difficoltà strutturali nell'accesso a servizi essenziali adeguati, come ad esempio scuole in grado di garantire livelli adeguati di apprendimento, servizi sanitari capaci di rispondere in modo tempestivo

alle emergenze o sistemi di mobilità efficienti, emerge non soltanto un problema di efficacia delle politiche pubbliche, ma una questione più ampia di equità territoriale e di coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale. È dunque necessario non limitarsi al semplice rafforzamento quantitativo dell'offerta dei servizi, ma ripensarne l'organizzazione complessiva, migliorando in particolare la mobilità e riducendo i tempi di spostamento, al fine di accrescere l'accessibilità effettiva ai servizi stessi che non dipende solo da quanti ce ne sono ma da come sono distribuiti e raggiungibili.

Allo stesso tempo, il tema della cittadinanza non può essere separato da quello dello sviluppo (Calvaresi, 2015), poiché investire in progetti di crescita economica laddove non sono garantite condizioni minime di accesso ai servizi significa intervenire su basi strutturalmente instabili: in quei luoghi la residenza diventa indesiderabile, e ogni progetto produttivo si trova a costruire sul vuoto. Prima di promuovere iniziative produttive o imprenditoriali, serve dunque assicurare un livello adeguato di servizi che consenta alle persone di costruire e realizzare i propri progetti di vita. Il che richiede non solo il ripristino o il rafforzamento dell'offerta, ma anche la capacità di monitorarne la qualità, valutarne gli effetti sui cittadini e individuare soluzioni organizzative adeguate alle specificità territoriali. In alcuni casi, tali soluzioni possono richiedere interventi di ribilanciamento dell'offerta, l'introduzione di incentivi mirati per attrarre personale qualificato o l'adozione di modalità innovative di erogazione dei servizi, capaci di mitigare gli svantaggi connessi alla distanza, alla bassa densità abitativa e alla ridotta attrattività economica di territori che, proprio per costi più elevati, domanda limitata e scarsa redditività potenziale, faticano ad attrarre investimenti privati.

La configurazione istituzionale delle aree interne, caratterizzata dalla netta prevalenza di comuni di piccole dimensioni, rende particolarmente stringente l'esigenza di soluzioni organizzative capaci di superare i limiti strutturali dell'azione amministrativa locale, come, ad esempio, l'organizzazione associata delle funzioni e dei servizi, la quale può contribuire a garantire continuità amministrativa, qualità delle prestazioni ed efficienza nell'erogazione dei servizi fondamentali, a partire da quelli direttamente connessi all'esercizio dei diritti di cittadinanza. Per questo motivo, sia a livello nazionale che a livello europeo, attraverso la politica di coesione con i Fondi Strutturali e di Investimento europei (di cui i FESR, FSE, FEASR sono direttamente coinvolti) sono stati stanziati

fondi esplicitamente orientati al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dei territori.

Le aree interne si configurano così come ambiti di sperimentazione di politiche in grado di integrare sviluppo locale e innovazione istituzionale segnando il superamento di una concezione meramente compensativa dell'intervento pubblico. Tale evoluzione comporta una revisione più ampia dell'approccio di *policy*, poiché le criticità che caratterizzano questi territori non possono essere affrontate attraverso strumenti unicamente settoriali, applicati in modo uniforme e indipendente dalle specificità dei contesti locali (Calvaresi, 2015; Mantino e De Fano, 2015). È proprio a partire da questa consapevolezza che si è affermato l'approccio *place-based*, orientato a valorizzare le risorse territoriali, la conoscenza dei luoghi e il coinvolgimento attivo delle comunità locali nella costruzione di strategie di sviluppo differenziate e contestualizzate, dette anche di "sviluppo endogeno" (Barca, 2009). Le aree interne vanno comprese come sistemi complessi, in cui relazioni sociali, risorse ambientali, patrimoni culturali e dinamiche produttive si intrecciano nel definirne identità, potenzialità e vincoli. Sono soggetti attivi dei processi di sviluppo e non contenitori passivi delle politiche pubbliche; dunque, la conoscenza radicata nei luoghi diventa allora una risorsa strategica per attivare il capitale territoriale, e saperla valorizzare richiede investimenti istituzionali mirati e una *governance multilivello* - che coinvolge autorità sovranazionali, nazionali e locali - costruita sulla co-progettazione e sul coordinamento tra attori pubblici e privati. Cambia in profondità il modo di concepire la relazione fra Stato e territori, superando sia modelli centralistici e calati dall'alto, sia visioni di autosviluppo locale prive di adeguato supporto istituzionale (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013; Calvaresi, 2015). Sono necessari, quindi, interventi differenziati costruiti a partire dalle specificità dei contesti locali e orientati al rafforzamento delle istituzioni secondo la condizionalità *ex ante* introdotta a partire dal Regolamento UE 1303/2013. La qualità della governance e la capacità amministrativa incidono sulle disuguaglianze territoriali quanto, se non di più, dei fattori economici e geografici, e da qui la necessità di politiche di sviluppo che agiscono su più dimensioni insieme come i servizi essenziali, il capitale umano e le istituzioni locali, sostenendo processi di apprendimento collettivo e responsabilizzazione dei territori (Barca, 2009). A livello europeo, il Trattato di Lisbona ha sancito formalmente questi principi introducendo l'obiettivo di coesione territoriale, che si affianca a quelli di

coesione economica e sociale già presenti dal Trattato di Maastricht. La coesione territoriale amplia l'orizzonte dell'intervento pubblico, ponendo l'accento non solo sulla convergenza economica di Stati da una parte, e regioni dall'altra, ma anche sulle disuguaglianze interne ai territori, e legittimando politiche mirate a garantire un accesso equo ai servizi essenziali e alle opportunità di sviluppo anche nei territori caratterizzati da svantaggi strutturali legati alla loro collocazione geografica.

È dentro questo quadro concettuale e istituzionale che si colloca la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Non una politica meramente compensativa, ma un intervento di natura trasformativa, che punta a rafforzare l'accesso ai diritti di cittadinanza, a ricostruire la capacità amministrativa locale e a promuovere progetti di sviluppo integrati e coerenti con le specificità territoriali (Calvaresi, 2015b). La SNAI riconosce l'interdipendenza tra livello nazionale e locale. Da un lato, lo Stato e le Regioni sono chiamati a rimuovere gli ostacoli strutturali allo sviluppo e a garantire le precondizioni materiali della cittadinanza. Dall'altro, le comunità locali sono gli attori fondamentali nella traduzione delle risorse e delle potenzialità territoriali in progettualità concrete e sostenibili (Lucatelli, 2015). Evitare tanto l'illusione di uno sviluppo locale autosufficiente quanto l'astrattezza di strategie nazionali calate dall'alto, ma trovare un bilanciamento virtuoso tra conoscenza locale e strategia nazionale e regionale rappresenta una delle sfide centrali per il futuro delle aree interne e, più in generale, per la coesione territoriale del Paese (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013).

### **1.3 Il quadro normativo italiano della cooperazione intercomunale**

L'attuale configurazione della cooperazione intercomunale, divenuta elemento strutturale della Strategia Nazionale per le Aree Interne, è il risultato di un'evoluzione normativa stratificata. Prende avvio nei primi anni Novanta e si sviluppa attraverso fasi successive, ciascuna caratterizzata da finalità e logiche differenti. Già con la legge n. 142 del 1990, il legislatore nazionale riconosce esplicitamente che la frammentazione del sistema comunale italiano costituisce un limite strutturale alla capacità amministrativa degli enti locali, soprattutto nei contesti periferici e a bassa densità insediativa. Per la prima volta nasce una disciplina organica delle forme associative, pensata per consentire ai comuni di esercitare in modo coordinato funzioni e servizi che, da soli, difficilmente riuscirebbero a reggere. Le Unioni di Comuni nascono però con un vincolo stringente dato che

l'esperienza associativa era subordinata a un obbligo di fusione entro dieci anni, riflettendo una visione centralista e strutturalista del riordino territoriale, orientata a ridurre il numero degli enti locali attraverso processi di integrazione forzata. Le resistenze politiche e istituzionali che ne sono seguite hanno reso quella strada impraticabile, e la legge n. 265 del 1999 ha eliminato l'obbligo di fusione segnando un cambiamento di rotta: si apre la strada a modelli di cooperazione più flessibili, fondati sulla volontà degli enti di coordinarsi, anziché sull'imposizione di assetti definitivi (Formez PA, 2019).

La codificazione sistematica delle forme associative si realizza con il decreto legislativo n. 267 del 2000, il Testo Unico degli Enti Locali, che resta tuttora l'architettura normativa della cooperazione intercomunale. Il TUEL disciplina in modo organico due strumenti diversi: le convenzioni, strumenti di cooperazione leggera e flessibile, e le Unioni di Comuni, enti dotati di personalità giuridica autonoma e di organi propri. Accanto a queste, il legislatore conserva le Comunità Montane quali enti speciali per la valorizzazione dei territori montani, mentre i Consorzi, pur radicati nella tradizione amministrativa italiana, vengono progressivamente ridimensionati fino alla loro sostanziale soppressione, salvo eccezioni limitate, con la legge finanziaria del 2010. Già in questa fase, la normativa individua obiettivi che diventeranno centrali nelle politiche successive: efficienza amministrativa, economie di scala, qualità dei servizi pubblici e capacità di governo dei piccoli enti locali, tutto questo in un contesto segnato da una crescente complessità normativa e procedurale (Formez PA, 2019).

Con la crisi economico-finanziaria del 2008 le politiche di finanza pubblica imboccano una direzione restrittiva, e il percorso accelera. Con il decreto-legge n. 78 del 2010, e poi con il decreto-legge n. 95 del 2012, la gestione associata delle funzioni fondamentali<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Articolo 14, comma 27 del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78:

- 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) 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) organizzazione e 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, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

diventa obbligatoria per i comuni al di sotto di determinate soglie demografiche (nello specifico, per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti o fino a 3.000 abitanti in aree montane). La normativa prevede che tali funzioni siano esercitate congiuntamente attraverso Unioni o Convenzioni, introducendo sanzioni indirette, come la riduzione dei trasferimenti statali, in caso di inadempienza e fissava le scadenze temporali per l'attuazione dell'obbligo, le quali, risultando particolarmente rigide, sono state prorogate ripetutamente nel corso degli anni, fino a undici volte, a testimonianza delle difficoltà applicative incontrate nei contesti locali (Formez PA, 2019). L'impianto di queste disposizioni è chiaramente orientato a obiettivi di natura finanziaria, quali la riduzione della spesa pubblica, la razionalizzazione degli apparati amministrativi e l'eliminazione di duplicazioni e inefficienze. Tuttavia, la forte impostazione top-down e la scarsa attenzione alle condizioni territoriali hanno prodotto risultati limitati, soprattutto nelle aree interne. Nei territori montani e rurali, caratterizzati da dispersione insediativa, isolamento geografico, scarsità di personale e bassa capacità amministrativa, l'obbligo di gestione associata non si è tradotto in un rafforzamento effettivo delle capacità istituzionali ma, al contrario, esso ha spesso generato una proliferazione di accordi frammentati, configurando una rete numerosa e disarticolata di convenzioni, costruita per rispondere a esigenze contingenti più che per avviare percorsi strategici di cooperazione di lungo periodo (Formez PA, 2019).

Su queste criticità prende posizione la Corte costituzionale che con la sentenza n. 33 del 2019 dichiara l'illegittimità parziale della disciplina. Nella sua rigidità, l'obbligo non teneva conto né delle caratteristiche geografiche dei territori periferici e montani, né quanto fosse difficile, in concreto, conseguire economie di scala in contesti scarsamente popolati. La Corte rileva inoltre che la normativa non lasciava spazio sufficiente a dimostrare che, in determinate condizioni, gestire in forma associata determinate funzioni potesse rivelarsi inefficace o privo di benefici. La pronuncia incrina così l'idea che aveva guidato il legislatore per anni, ovvero quella di una cooperazione intercomunale imponibile in modo uniforme, a prescindere dal contesto.

---

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 (non obbligo di associazionismo);

l-bis) servizi in materia statistica.

È su questo sfondo normativo, segnato da obblighi rivelatisi in larga parte inefficaci, che si colloca la Strategia Nazionale per le Aree Interne, che formalmente si inserisce nel quadro delineato dal TUEL, ma ne rielabora in profondità il significato e le finalità. L'associazionismo non viene più concepito come strumento di risparmio o come adempimento imposto dalle politiche di *spending review*, bensì come infrastruttura istituzionale necessaria per rendere possibile una politica pubblica orientata allo sviluppo territoriale (Formez PA, 2019; Calvaresi, 2015). La gestione associata assume così il ruolo di condizionalità ex ante (o strategica), e non semplicemente procedurale, configurandosi come prerequisito per l'attivazione degli investimenti e per la partecipazione a una politica *place-based* fondata sul rafforzamento della capacità amministrativa e sulla costruzione di sistemi locali stabili e permanenti (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013).

Il cambio di paradigma si fonda sul riconoscimento che, in assenza di capacità amministrativa, non può esistere sviluppo locale sostenibile e che nessun piccolo comune è in grado, da solo, di affrontare le complessità normative, progettuali e gestionali contemporanee. Da qui la necessità di costruire sistemi di governance sovracomunale capaci di superare le forme occasionali e frammentate di cooperazione, e di durare oltre l'orizzonte temporale dei singoli programmi di finanziamento. In questo senso la SNAI può essere letta come una politica costituente che non si limita a regolare la cooperazione, ma che incide sugli assetti istituzionali delle aree interne ridefinendo le modalità stesse attraverso cui l'azione pubblica viene organizzata e governata (Formez PA, 2019).

L'impostazione della Strategia si radica nell'approccio *place-based* promosso a livello europeo nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, che parte dal riconoscimento dei limiti degli assetti istituzionali standardizzati. Gli organi centrali di governo non dispongono, né possono disporre, di una conoscenza completa delle condizioni locali; per colmare tale asimmetria informativa è necessario attivare gli attori territoriali, sia rappresentativi sia rilevanti, attribuendo loro un ruolo effettivo nel processo di definizione e attuazione delle politiche (Barca, 2009; Lucatelli, 2015). L'integrazione delle conoscenze locali con competenze di livello sovralocale diventa così il presupposto per costruire interventi capaci di adattarsi alle caratteristiche specifiche dei territori.

Una politica *place-based* efficace richiede non solo una solida cornice concettuale, ma anche una particolare attenzione alla fase attuativa e alla costruzione di una governance adeguata sin dalla fase di progettazione. I livelli centrali di governo sono chiamati a definire gli obiettivi generali, allocare le risorse finanziarie e promuovere la costituzione di istituzioni capaci di apprendere e di controllare i risultati; al livello territoriale spetta invece la responsabilità di progettare e realizzare gli interventi sulla base delle conoscenze e delle preferenze dei cittadini, attraverso un processo di apprendimento continuo che consenta di adattare le scelte in funzione degli esiti osservati (Barca, 2009; Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013).

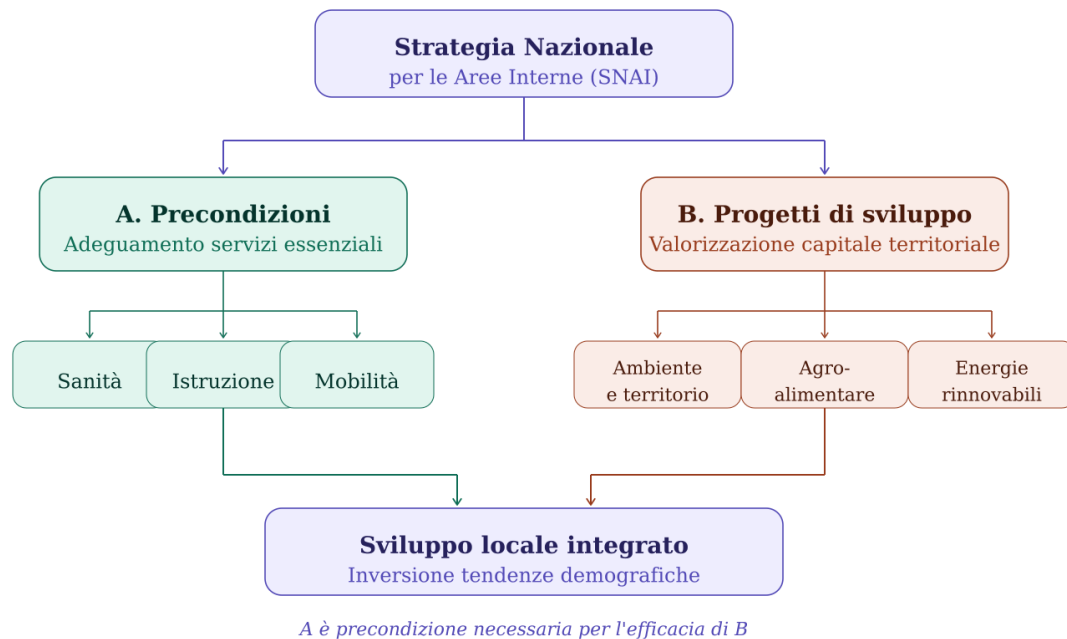
Un posto rilevante spetta alla dimensione relazionale dell'azione pubblica. A livello locale, l'obiettivo centrale è mettere i soggetti pubblici e privati nelle condizioni di realizzare insieme ciò che non riuscirebbero a ottenere singolarmente, e perché ciò accada occorre costruire un clima di fiducia nei confronti della politica pubblica. Questo richiede che gli obiettivi siano definiti in termini chiari di benessere dei cittadini e misurabili attraverso indicatori appropriati, che le informazioni sulle azioni intraprese e sui risultati raggiunti circolino in modo continuativo, e che gli attori locali abbiano la concreta possibilità di esprimere posizioni alternative e di manifestare dissenso. L'approccio sperimentale, fondato sulla valutazione degli impatti e sull'utilizzo dei risultati delle esperienze passate per orientare le scelte future, è un altro elemento qualificante di questa impostazione (Barca, 2009, Lucatelli, 2015).

Facendo proprie queste considerazioni, la Strategia Nazionale per le Aree Interne sviluppa un impianto di respiro nazionale, capace di garantire unitarietà di indirizzo e dialogo tra diversi livelli di governo, ma al tempo stesso attento alle specificità dei luoghi nella definizione degli interventi (Calvaresi, 2015b; Lucatelli, 2015). La SNAI lavora in modo differenziato, modellandosi sulle caratteristiche sociali, economiche e ambientali di ciascuna area interna e individuando risposte tarate sulle debolezze strutturali che ne ostacolano il rilancio (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). L'ambizione è superare le logiche settoriali e standardizzate del passato e proporre un modello che tiene insieme quadro normativo, governance e sviluppo territoriale in una prospettiva di lungo periodo (Mantino e De Fano, 2015).

## **1.4 SNAI - Strategia Nazionale Aree Interne**

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si configura come un intervento pubblico di natura strutturale e sperimentale pensato per affrontare in modo integrato le persistenti criticità socio-economiche e istituzionali che caratterizzano una parte significativa del territorio italiano (Calvaresi, 2015b). L'obiettivo strategico consiste nell'innalzare il benessere dei residenti e i livelli occupazionali attraverso un duplice intervento: da un lato, il rafforzamento e l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali, ossia sanità, istruzione e mobilità, considerati precondizioni dello sviluppo; dall'altro, la promozione di progetti di sviluppo economico locale capaci di valorizzare il capitale territoriale, rafforzare i sistemi produttivi locali e ampliare le opportunità occupazionali, riducendo i costi sociali connessi ai processi di de-antropizzazione (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). I progetti di sviluppo locale sono concepiti come leve per una crescita economica sostenibile capace di generare reddito e al contempo rafforzare la coesione sociale e garantire la manutenzione del capitale storico. Vengono così promossi progetti centrati sulla sostenibilità ambientale e sulla tutela attiva del territorio, sul rafforzamento dei sistemi agro-alimentari, sull'attivazione di filiere legate alle energie rinnovabili, sulla promozione del saper fare locale e dell'artigianato. Tali interventi mirano sia a uno sviluppo di tipo intensivo, inteso come miglioramento delle condizioni di vita della popolazione residente, sia a uno sviluppo estensivo volto ad ampliare la scala dei processi produttivi e, in ultima analisi, a contrastare le tendenze demografiche regressive (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013, p. 11).

Figura 1.1.- La logica strategica della SNAI: preconditioni e sviluppo locale



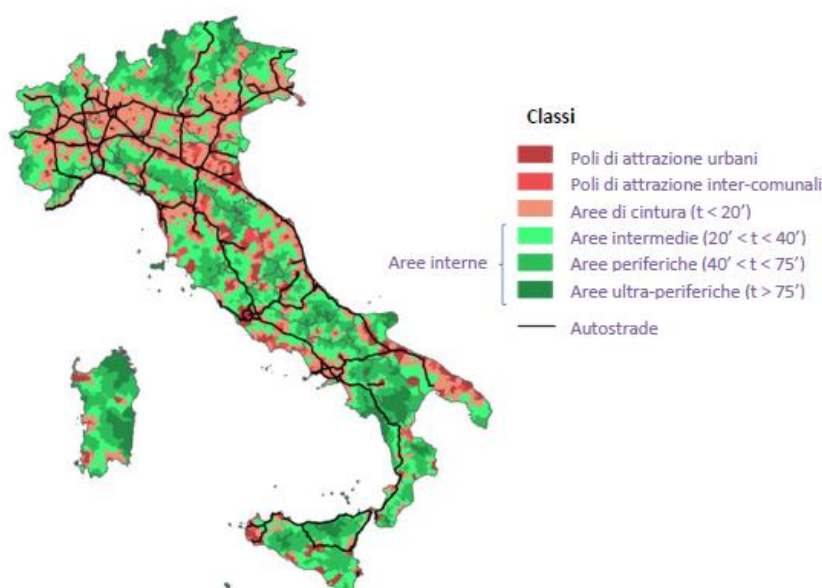
Fonte: Elaborazione propria sulla base di Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013)

Il punto di partenza della Strategia è un'operazione di delimitazione territoriale fondata non su criteri amministrativi tradizionali, ma sulla distanza funzionale dai centri di erogazione dei servizi essenziali. È una scelta coerente con una lettura policentrica del territorio nazionale, in quanto caratterizzato da una rete densa e differenziata di centri urbani in grado di offrire servizi fondamentali capaci di attrarre popolazione e generare bacini di utenza anche a distanze considerevoli (Lucatelli, 2015). Dato ciò, la posizione di un territorio rispetto alla rete dei centri di offerta assume un ruolo determinante nel condizionare la qualità della vita dei residenti e, più in generale, l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza. Ai fini operativi, la SNAI individua come centro di offerta di servizi quel comune, o aggregazione di comuni contigui, in grado di garantire simultaneamente la presenza dell'intera offerta di istruzione secondaria, di almeno un presidio ospedaliero sede di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) di I livello e di una stazione ferroviaria classificata almeno come *silver*<sup>3</sup> (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione

<sup>3</sup> RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio-piccoli), sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di

Economica, 2013, pp. 24-25; Lucatelli, 2015). L'inclusione del servizio ferroviario tra i criteri definitori del polo sottolinea come la mobilità su ferro possa essere un'infrastruttura abilitante per la piena cittadinanza, in quanto strumento di connessione stabile ed affidabile tra territori e servizi. Una volta individuati i centri di offerta, i restanti comuni sono stati classificati sulla base di un indicatore di accessibilità espresso in minuti di percorrenza dal polo più vicino, ricavandone quattro fasce territoriali: le aree di cintura, collocate entro i 20 minuti; le aree intermedie tra i 20 e i 40 minuti; le aree periferiche tra i 40 e i 75 minuti; e le aree ultra-periferiche distanti oltre i 75 minuti (Lucatelli, 2015). Le aree interne, oggetto della Strategia, comprendono le aree intermedie, periferiche ed ultra-periferiche, che rappresentano circa il 53% dei comuni italiani pari a 4.261 enti locali, nei quali risiede il 23% della popolazione nazionale ovvero oltre 13,5 milioni di persone distribuite su una porzione del territorio che supera il 60% della superficie complessiva del Paese (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013, p. 26).

Figura 1.2- La mappa delle aree interne in Italia



Fonte: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013, p. 27). Elaborazione UVAL-UVER su dati Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione e FS.

---

lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione). Sono inclusi in questa categoria impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013), Strategia nazionale per le Aree interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato all'Accordo di Partenariato 2014-2020).

Successivamente sono state selezionate 72 aree progetto sulla base di un articolato processo di analisi che ha combinato indicatori statistici relativi alla sofferenza demografica con valutazioni qualitative concernenti la qualità della capacità amministrativa locale, la capacità di elaborare strategie di sviluppo integrate e il livello di collaborazione intercomunale esistente o potenziale.

Una caratteristica distintiva della SNAI è la centralità attribuita alla cooperazione istituzionale, che si traduce nell'assunzione del requisito associativo quale vera e propria condizionalità di accesso (condizionalità ex ante) alla Strategia. Ai comuni appartenenti alle aree progetto è infatti richiesto di attivare forme appropriate di gestione associata delle funzioni fondamentali e dei servizi, mediante gli strumenti previsti dall'ordinamento vigente (convenzioni, unioni di comuni o fusioni), in modo coerente sia con gli obiettivi di medio-lungo periodo della Strategia, sia con l'ordinaria azione amministrativa degli enti coinvolti (Lucatelli, 2015; Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2013). Le soluzioni adottate coprono un ampio ventaglio di assetti: convenzioni tra comuni, unioni di comuni, convenzioni tra unioni di comuni, comunità montane, e configurazioni miste. In queste ultime rientrano le unioni di comuni integrate da convenzioni con comuni esterni, e le comunità montane affiancate da convenzioni con comuni non appartenenti alle stesse. Nei due casi di assetto misto, i comuni esterni hanno delegato la gestione di specifiche funzioni e servizi all'ente associativo di riferimento. Complessivamente, le soluzioni associative adottate nelle 72 aree interne si distribuiscono nel modo seguente: 32 convenzioni tra Comuni, 13 Unioni di Comuni, 3 Comunità Montane, 6 convenzioni tra Unioni di comuni, 13 assetti di Unioni integrate da convenzioni con comuni esterni, 4 configurazioni basate su Comunità Montane integrate da convenzioni con i comuni ed una convenzione tra Unioni e Comunità Montane. Dal punto di vista delle modalità di configurazione degli assetti associativi, in 35 aree è stata attivata una soluzione associativa del tutto nuova; in 21 casi si è registrata un'evoluzione di una forma associativa già esistente e operativa; in 10 aree la soluzione associativa era già presente e attiva prima dell'adesione alla Strategia; mentre in 6 casi si è assistito all'evoluzione di una soluzione preesistente ma precedentemente inattiva (Formez PA, 2023, pp. 33-36).

Questi dati consentono di cogliere, da un lato, come l'attuazione del requisito associativo abbia favorito la diffusione di nuove soluzioni di cooperazione intercomunale e

l'evoluzione di assetti preesistenti, evidenziando la capacità della Strategia di attivare processi cooperativi tra enti locali; dall'altro lato, la prevalenza delle convenzioni tra comuni, pur garantendo flessibilità e rapidità di attivazione, può riflettere scelte di natura difensiva, orientate alla minimizzazione dei costi politici e organizzativi della cooperazione, piuttosto che alla costruzione di assetti di governo associato stabili e strutturati. Nel loro insieme, tali evidenze tendono a suggerire che la SNAI abbia operato più efficacemente come fattore di stimolo all'avvio di pratiche cooperative che come meccanismo di trasformazione strutturale della governance locale. In assenza di modelli organizzativi più vincolanti e di un adeguato accompagnamento continuativo, gli esiti dei processi associativi tendono infatti a risultare disomogenei, con il rischio che la cooperazione intercomunale rimanga fragile, fortemente dipendente dalla progettualità straordinaria della Strategia e scarsamente integrata nell'azione amministrativa ordinaria degli enti, dando luogo a pratiche associative prevalentemente formali piuttosto che sostanziali (Formez PA, 2019; Formez PA, 2023). Come si discuterà nel paragrafo 1.5, tali criticità trovano riscontro nell'evoluzione della Strategia nel ciclo di programmazione 2021-2027, che mira esplicitamente a rafforzare la qualità, la stabilità e la profondità delle forme associative, superando una logica prevalentemente strumentale e promuovendo un più solido consolidamento della governance territoriale.

L'esperienza dell'associazione obbligatoria delle funzioni fondamentali, introdotta dalla normativa italiana nel corso degli anni 2010, offre un profilo interpretativo di particolare rilievo. Concepita secondo una logica prevalentemente *top-down*, priva di un disegno strategico unitario e di adeguate politiche di accompagnamento, ha prodotto risultati in larga parte deludenti, spesso traducendosi in soluzioni meramente formali e poco operative (Formez PA, 2019, pp. 22-24). La fissazione di soglie demografiche per l'obbligatorietà dell'esercizio associato ha inoltre contribuito a frammentare ulteriormente i territori, ostacolando la costruzione di alleanze fondate su criteri di contiguità territoriale e complementarità funzionale. Su questa fragilità strutturale, i comuni delle aree interne hanno frequentemente adottato strategie di breve periodo, prevalentemente orientate alla gestione dell'emergenza piuttosto che alla costruzione di assetti istituzionali stabili. In mancanza di forme associative robuste, si è così sviluppata una fitta trama di convenzioni bilaterali e multilaterali, attivate in modo incrementale per far fronte alla carenza di personale o all'adempimento di nuovi obblighi normativi,

derivandone un sistema di cooperazione fondato sulla condivisione temporanea delle limitate risorse disponibili, più che su una visione di rafforzamento amministrativo di medio-lungo periodo (Formez PA, 2019, pp. 47-56). È proprio in relazione a questo quadro che l'impostazione della SNAI si distingue in modo significativo rispetto alle precedenti politiche di riordino istituzionale, poiché a differenza dell'approccio prescrittivo dell'associazionismo obbligatorio, la Strategia adotta una logica *place-based* e processuale, che riconosce la diversità delle condizioni di partenza dei "luoghi" e orienta la cooperazione intercomunale come strumento funzionale al perseguimento di obiettivi di sviluppo e di garanzia dei diritti di cittadinanza (Lucatelli, 2015). Il requisito associativo introdotto dalla SNAI vuole configurarsi non come un mero vincolo normativo, ma come un dispositivo selettivo e abilitante, finalizzato, almeno in una prima fase, alla razionalizzazione e al rafforzamento degli assetti esistenti su un numero limitato di funzioni e per una quota significativa dei comuni coinvolti (Formez PA, 2019). Inoltre, il requisito associativo risponde alla necessità di creare politiche che abbiano come target il "luogo", inteso come unità geografica funzionale che non necessariamente coincide con la giurisdizione amministrativa, secondo la logica *place-based* introdotta dal Barca Report.

Il problema di fondo è che il requisito associativo rischia di continuare a confrontarsi con vincoli analoghi a quelli che avevano limitato l'efficacia dell'associazionismo obbligatorio, in particolare la persistente debolezza amministrativa, la scarsità di risorse umane qualificate e la resistenza al cambiamento (Formez PA, 2019). La sfida della SNAI è dunque quella di superare la dimensione prevalentemente progettuale e temporanea della cooperazione intercomunale, rafforzando i dispositivi di accompagnamento, monitoraggio e apprendimento istituzionale, al fine di favorire un effettivo consolidamento della governance territoriale e una maggiore sostenibilità amministrativa nel medio-lungo periodo, consentendo così alla Strategia di evolvere da fattore di attivazione e di riordino di pratiche cooperative preesistenti a leva di riforma istituzionale più profonda.

La rilevanza della *governance* multilivello, nonché del dialogo, della collaborazione e della partecipazione tra i diversi livelli di governo, emerge in modo significativo dal ruolo svolto dalle politiche regionali di riordino territoriale. Nelle regioni caratterizzate da una tradizione consolidata in tale ambito, le aree interne hanno potuto innestare le proprie

scelte associative entro un quadro istituzionale già strutturato, beneficiando sia di competenze tecniche maturate nel tempo sia di pratiche cooperative progressivamente sedimentate (Formez PA, 2019). Al contrario, nei contesti regionali in cui tali politiche risultavano assenti, frammentarie o ancora in fase di definizione, i territori hanno dovuto operare in condizioni di maggiore incertezza, ricorrendo a soluzioni spesso innovative, ma al contempo più esposte a rischi di instabilità e di discontinuità nel medio periodo.

La leadership politico-istituzionale locale ha svolto un ruolo determinante nell'attuazione della SNAI: in molti contesti l'associazionismo si è rivelato concretamente praticabile solo grazie all'impegno diretto dei sindaci che hanno agito come principali promotori dei processi associativi all'interno del cantiere di cooperazione attivato dalla Strategia (Formez PA, 2019; Formez PA, 2023). Laddove i decisori locali non avevano mai affrontato in modo sistematico e comparato i temi relativi alla sostenibilità organizzativa degli enti, il requisito associativo è stato spesso interpretato come un adempimento meramente formale, funzionale alla certificazione dell'accesso alla Strategia, piuttosto che come occasione di riflessione sulle criticità strutturali dell'azione amministrativa; ciò è un esito frequentemente legato all'assenza di un confronto approfondito e informato su dati strutturali e sul funzionamento effettivo delle gestioni associate preesistenti. Dove i sindaci hanno affrontato collettivamente il tema dell'inadeguatezza delle strutture comunali, è emerso un dibattito più consapevole, capace di superare resistenze e ostacoli organizzativi rilevanti (Formez PA, 2019, pp. 159-168). In questi casi il supporto di soggetti tecnici esterni ha svolto un ruolo determinante fornendo basi conoscitive condivise e neutrali, e ha permesso valutazioni più obiettive delle condizioni di partenza e delle prospettive dei sistemi intercomunali. Attraverso percorsi partecipativi e momenti di concertazione, si è costruito un assetto associativo più razionale ed efficace, mirando non al solo rispetto formale del requisito ma alla definizione di una governance capace di reggere nel tempo la strategia d'area. Questa consapevolezza, però, non sempre ha prodotto scelte sostenibili. In diversi casi le soluzioni adottate hanno riguardato un numero limitato di funzioni, quelle ritenute minime o più facilmente associabili, talora individuate prima ancora dell'avvio della Strategia. Un segnale, questo, di carenze nei processi di analisi e pianificazione condivisa, pur a fronte di un requisito associativo formalmente assolto. In altre esperienze, invece, la capacità dei sindaci di adottare una prospettiva di medio-lungo termine si è concretizzata nella definizione di

cronoprogrammi orientati a rendere progressivamente operative le forme associative e le gestioni condivise. Più problematico è risultato, nel complesso, il coinvolgimento degli apparati amministrativi comunali (Formez PA, 2019, pp. 45-57). La partecipazione del personale è stata significativa solo in un numero limitato di casi, anche a causa della diffusa carenza di risorse umane e del basso livello di specializzazione che caratterizza molti comuni delle aree interne. Nella maggior parte dei casi il coinvolgimento degli apparati amministrativi è rimasto marginale, limitandosi alla fase di formalizzazione degli atti, con potenziali ricadute negative sulla capacità di attuazione delle soluzioni deliberate. L'elaborazione di scelte associative più o meno ambiziose risulta pertanto fortemente correlata al grado di impegno e di mobilitazione della leadership politica locale, nonché alla disponibilità dei sindaci a rimettere in discussione assetti consolidati di governance e tradizionali concezioni dell'autonomia comunale (Formez PA, 2019, p. 168).

Nel bilancio complessivo, l'esperienza delle aree interne conferma come l'associazionismo intercomunale non possa essere interpretato né come un obiettivo puntuale da conseguire in modo statico, né come un mero strumento finalizzato al contenimento della spesa pubblica. Sembra funzionare meglio quando si configura come un processo costituente, intrinsecamente legato alle strategie di sviluppo territoriale e finalizzato a ricomporre il delicato equilibrio tra prossimità decisionale e capacità amministrativa. Si tratta dunque di una cooperazione dal valore strutturale, che non riguarda soltanto l'organizzazione dei servizi ma il modo stesso di governare il territorio e la qualità dell'azione pubblica locale. Con la SNAI il legame fra cooperazione istituzionale e strategie di sviluppo diventa esplicito. Il requisito associativo smette di essere un vincolo formale e diventa una leva per costruire nuove forme di *governance* locale; l'associazionismo, di riflesso, si ridefinisce come tassello essenziale dei processi di policy. Non si tratta di un traguardo da raggiungere una volta per tutte, ma di un percorso incrementale che richiede tempo, apprendimento istituzionale e capacità di adattamento alle condizioni dei territori. La riuscita di questo percorso dipende dalla qualità della governance multilivello, dove ogni livello di governo porta un contributo distinto e complementare. Quello nazionale assicura l'indirizzo strategico, il coordinamento e il monitoraggio complessivo; quello regionale garantisce l'accompagnamento tecnico dei territori; quello locale è chiamato a tradurre le strategie

in assetti istituzionali concreti e in pratiche cooperative effettive (Formez PA, 2023). Se toglie dialogo interistituzionale, il coordinamento fra politiche, il monitoraggio continuo e l'accompagnamento tecnico-amministrativo costante, l'associazionismo scivola in una dimensione formale o temporanea. Sono queste le condizioni che gli consentono di evolvere da strumento di conformità normativa a tassello strutturale delle strategie di sviluppo locale, producendo effetti duraturi sul rafforzamento della capacità amministrativa e sulla sostenibilità della governance territoriale nel medio-lungo periodo.

### **1.5 La SNAI nel ciclo di programmazione 2021-2027**

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, la Strategia Nazionale per le Aree Interne viene rifinanziata e riorientata attraverso un quadro regolativo che recepisce le lezioni apprese nella fase sperimentale precedente, assumendo una configurazione pienamente strutturale e collocandosi stabilmente all'interno dell'architettura della politica di coesione europea. La SNAI rafforza il proprio ruolo di strumento cardine per l'attuazione dell'Obiettivo di Policy 5 dell'Unione europea<sup>4</sup>, volto a promuovere “un'Europa più vicina ai cittadini” attraverso strategie di sviluppo territoriale integrate e *place-based*. La Strategia rappresenta, sotto questo profilo, uno degli strumenti più avanzati di attuazione dell'OP5 nel contesto italiano, in quanto combina interventi settoriali sui servizi essenziali con azioni mirate al rafforzamento della governance locale, concentrando l'attenzione sulla dimensione istituzionale e sulla cooperazione intercomunale, rispondendo così all'impostazione europea che riconosce nelle capacità amministrative locali una condizione imprescindibile per l'efficacia delle politiche pubbliche territoriali (Formez PA, 2023, pp. 19-24). Considerando sia le aree di progetto riconfermate dal ciclo di programmazione 2014-2020 sia le nuove aree individuate per il periodo 2021-2027, la Strategia comprende un totale di 124 aree di progetto, coinvolgendo 1.904 comuni e una popolazione complessiva pari a 4.570.731 abitanti<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili ai Fondi europei, individua i grandi Obiettivi strategici di Policy (OP): un'Europa più intelligente (OP1), un'Europa più verde (OP2), un'Europa più connessa (OP3), un'Europa più sociale e più inclusiva (OP4), un'Europa più vicina ai cittadini (OP5).

<sup>5</sup> <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/>

Una fonte normativa di primaria rilevanza in questo secondo ciclo è rappresentata dalla Delibera CIPESS 41/2022, che definisce l'impianto finanziario della strategia e attribuisce un ruolo centrale al tema della *governance*, confermando l'esigenza di coinvolgere, per attuare un'effettiva ed unitaria strategia, i tre livelli istituzionali, ossia centrale, regionale e locale (Formez PA, 2023, pp. 91-100). Il livello statale è rappresentato dalla Cabina di regia, cui sono attribuite funzioni di indirizzo strategico generale, di coordinamento interistituzionale e di monitoraggio dell'avanzamento degli interventi finanziati con risorse nazionali ed europee, al fine di assicurarne la coerenza con gli obiettivi della Strategia. In continuità con il ciclo precedente, il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, rappresenta il principale organismo tecnico di riferimento a livello nazionale per l'attuazione della SNAI grazie alla sua composizione interministeriale. Sul piano regionale, è prevista l'istituzione dell'Autorità responsabile per le Aree Interne, quale struttura amministrativa incaricata del coordinamento e del supporto alle coalizioni locali, nonché del raccordo operativo con le amministrazioni centrali. Ad essa competono la supervisione della fase di elaborazione delle strategie territoriali e la responsabilità della gestione della fase attuativa degli interventi. L'Autorità opera in coordinamento con un Comitato di governance regionale unico per le Aree interne, presieduto da ciascuna Regione o dalla Provincia autonoma e composto dal Dipartimento per le politiche di coesione, dalle amministrazioni competenti per i servizi essenziali e dagli altri soggetti istituzionali rilevanti. È, di fatto, la sede stabile di confronto e coordinamento a livello regionale sulle principali questioni strategiche e operative riguardanti le Aree interne del territorio.

Il livello locale della governance è rappresentato dalle coalizioni territoriali delle Aree interne alle quali compete la predisposizione e il completamento delle Strategie d'Area. Operano tramite un'assemblea, o tavolo dei sindaci, che svolge funzioni di indirizzo politico e di coordinamento strategico tra gli enti locali coinvolti. A coordinare la coalizione è l'Ente capofila, individuato tra i Comuni, le Unioni di Comuni o le Comunità montane, cui spetta il compito di avviare un'analisi approfondita del contesto territoriale per mettere a fuoco le principali criticità strutturali e dinamiche dell'area. È su questa base conoscitiva che l'Area definisce lo scenario di sviluppo a cui auspica e i risultati che si attende di raggiungere, mettendo nero su bianco fabbisogni, potenzialità territoriali,

traiettorie di crescita economico-sociale e direttrici di miglioramento dei servizi alla cittadinanza. Particolare attenzione è dedicata all'individuazione delle integrazioni e delle sinergie tra ambiti di intervento e alla costruzione di un insieme coerente di indicatori per monitorare gli effetti e i cambiamenti che le strategie territoriali intendono produrre. Questa funzione è centrale per la governance multilivello e per l'impostazione *place-based* della politica: è il livello locale che conosce il territorio nel dettaglio e che è in grado di costruire il quadro conoscitivo su cui poggia l'intera strategia. È proprio a partire da questa conoscenza che dovrebbe diventare possibile definire in maniera appropriata le strategie e gli interventi più idonei a incidere concretamente sui processi di sviluppo territoriale, e solo successivamente il contributo dei livelli regionale e nazionale si innesta in una logica di supporto e accompagnamento, ma l'efficacia dell'azione pubblica trae origine, in via prioritaria, dal patrimonio di competenze, informazioni e saperi radicati nei contesti locali. Di fatto, l'Ente capofila deve provvedere alla redazione della Strategia d'Area, alla proposta degli interventi da finanziare e alla trasmissione annuale all'Autorità responsabile per le Aree Interne di una relazione analitica sullo stato di avanzamento progettuale e sull'evoluzione del processo di associazionismo (Formez PA, 2023, pp. 87-100).

Nella Delibera CIPESS 41/2022, il requisito associativo viene qualificato come condizione sostanziale per l'attuazione delle strategie d'area e non come mero adempimento formale, ed, in continuità con le evidenze emerse nel ciclo 2014-2020, il CIPESS riconosce che l'efficacia degli interventi dipende in larga misura dalla capacità dei comuni di dotarsi di assetti intercomunali stabili, in grado di sostenere nel tempo la gestione dei servizi, l'attuazione dei progetti e il coordinamento delle politiche locali di sviluppo. Data tale centralità, vengono aggiornate le Linee guida per il requisito associativo 2021-2027 che promuovono il passaggio da requisito istituzionale a vero e proprio assetto istituzionale permanente, dotato di capacità di rappresentanza, progettazione e gestione unitaria della strategia (Formez PA, 2023, pp. 101-110).

Le Linee guida chiariscono che ciascuna area interna è chiamata a dotarsi, da un lato, di un'organizzazione integrata di ruoli politici e tecnici, comprendente un ente rappresentante, un tavolo politico-istituzionale composto dai sindaci e una struttura tecnica unitaria a supporto dell'attuazione e, dall'altro, di processi di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali coerenti con le finalità strategiche dell'area. Tale

precisazione risponde alle criticità emerse dal monitoraggio di una parte significativa delle aree della precedente programmazione, nelle quali l'assenza di un presidio politico e tecnico unitario aveva limitato la capacità di adattamento della strategia ai mutamenti del contesto e alle difficoltà attuative. A tal fine, le Linee guida prevedono che i comuni dell'area interna, ai fini della definizione, avvio e monitoraggio dei processi associativi:

“a) partecipino attivamente a un check up delle soluzioni associative e degli accordi intercomunali eventualmente già in essere; b) concordino con l'AT SNAI il processo di definizione del sistema di governance per l'attuazione della Strategia e la soluzione associativa da adottare/sviluppare; c) organizzino e realizzino, con il supporto tecnico dell'AT SNAI, laboratori sul tema del rafforzamento delle competenze dei dipendenti coinvolti nella gestione delle funzioni associate e delle fasi progettuali e attuative delle strategie d'area; d) favoriscano le attività di monitoraggio e analisi dell'operatività del requisito associativo e del sistema di governance per l'attuazione della strategia” (Formez PA, 2023, p. 157).

Le Linee guida intervengono sul campo di applicazione del requisito associativo confermando l'obbligo di associare almeno due funzioni fondamentali, ma introducendo una maggiore flessibilità attraverso la possibilità di aggregare non solo le funzioni ma anche singoli servizi o segmenti di funzione, in particolare per quelle funzioni complesse e articolate<sup>6</sup>. È una scelta che riflette la consapevolezza che, soprattutto nelle aree con scarsa esperienza di cooperazione intercomunale, l'associazione integrale di funzioni complesse può risultare difficilmente praticabile, mentre l'aggregazione progressiva di servizi specifici consente di avviare percorsi più funzionali rispetto all'organizzazione reale degli enti. Per garantire stabilità e prospettive di medio-lungo periodo, le Linee guida 2021-2027 introducono anche vincoli temporali più stringenti. Le convenzioni devono durare almeno cinque anni, e non possono essere sciolte in anticipo prima che la strategia d'area sia stata attuata per intero. Si rafforzano anche le attività di supporto e monitoraggio del requisito associativo, spostandone il focus dalla verifica formale

---

<sup>6</sup> Le funzioni complesse comprendono distinte e diverse linee di servizio, ciascuna delle quali caratterizzate da una propria specializzazione tecnica e strumentale e da un'organizzazione ad hoc. Rientrano in tale tipologia le funzioni di: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico (Formez PA, *Associazionismo e attuazione: la governance delle aree interne*, 2023).

dell'adempimento alla valutazione sostanziale del grado di operatività delle soluzioni adottate e della loro coerenza con gli obiettivi strategici (Formez PA, 2023). Il monitoraggio diventa così uno strumento di apprendimento istituzionale che serve a individuare le criticità, ad accompagnare i territori nei processi di aggiustamento e a favorire la diffusione delle pratiche più efficaci.

Infine, alla luce della partecipazione marginale o del tutto assente del personale delle amministrazioni comunali nel primo ciclo di attuazione della Strategia, viene ribadita la necessità di un più ampio e strutturato coinvolgimento degli apparati amministrativi (Formez PA, 2023, pp. 108-109). Senza una partecipazione effettiva del personale, è risultato difficile cogliere per tempo i fabbisogni organizzativi e le esigenze di rafforzamento delle competenze. Sono mancati gli elementi su cui pianificare interventi e investimenti per consolidare le strutture gestionali comuni e dare vita a uffici unici per l'esercizio associato delle funzioni. Criticità che si sono riflesse anche sul piano operativo, generando difficoltà nella fase di attuazione dei progetti. Evidenze che confermano, ancora una volta, l'importanza di un coinvolgimento effettivo e coordinato di tutti i livelli istituzionali nel processo di definizione e attuazione della Strategia. Ogni livello di governo contribuisce infatti con competenze e conoscenze differenziate, ma è il patrimonio di saperi radicato nei contesti locali, che, secondo la strategia, dovrebbe risultare determinante per garantire la coerenza, l'efficacia e la sostenibilità delle traiettorie di sviluppo delineate, nonché il corretto funzionamento dei meccanismi di associazionismo intercomunale.

Con il ciclo 2021-2027 la SNAI entra in una fase di consolidamento e maturazione. L'associazionismo intercomunale smette di essere letto come semplice strumento organizzativo e viene riconosciuto come una condizione strutturale per lo sviluppo territoriale. Da qui in poi, il successo della Strategia si misurerà sulla capacità concreta di trasformare norme e programmi in sistemi di governance funzionanti, sistemi in grado di tenere insieme politiche, servizi e progetti e di reggere nel tempo, rafforzando progressivamente le capacità amministrative locali. È una politica pubblica orientata non solo alla riduzione dei divari territoriali, ma anche alla costruzione di istituzioni locali più solide, cooperative e resilienti, condizione che la teoria individua come imprescindibile per uno sviluppo realmente guidato dai territori.

## CAPITOLO DUE

### PROBLEMI STRUTTURALI DELLE AREE INTERNE E COOPERAZIONE INTERCOMUNALE COME RISPOSTA DI GOVERNANCE

#### 2.1 I problemi delle aree interne

Alle aree interne si associa di solito un'immagine di fragilità economica, demografica e territoriale che ne comprime le prospettive di sviluppo. In molti paesi europei questi territori si collocano ai margini dei principali circuiti della crescita economica caratterizzati da dinamiche di declino demografico, ridotta accessibilità ai servizi e limitata attrattività per le attività produttive. Non sono però fenomeni isolati, ma l'esito di trasformazioni di lungo periodo che hanno ridisegnato la geografia dello sviluppo economico e sociale. Nelle economie avanzate la crescita tende a concentrarsi nelle aree urbane e metropolitane, dove la prossimità tra imprese, lavoratori e mercati alimenta innovazione, circolazione della conoscenza e riduzione dei costi di transazione, consolidando il ruolo delle città come principali motori dello sviluppo (Rodriguez-Pose, 2018). Anche in Italia, le aree metropolitane mostrano livelli di produttività del lavoro superiori alla media nazionale di circa il 10%, una differenza che, pur non traducendosi in dinamiche di crescita comparabili a quelle osservate nei principali paesi europei, è rimasta relativamente stabile nell'arco degli ultimi quindici anni (Accetturo et al., 2019).

Il rafforzamento delle economie urbane si inserisce in una trasformazione più ampia dei sistemi produttivi, passati da un'organizzazione diffusa sul territorio a un modello sempre più concentrato nelle grandi agglomerazioni; un passaggio trainato da dinamiche tecnologiche che contribuiscono ad ampliare il divario tra aree dinamiche e contesti periferici. I territori meno integrati nei principali circuiti economici si trovano spesso in una posizione strutturalmente debole: faticano a competere con le grandi agglomerazioni nei settori ad alta intensità di conoscenza e, al tempo stesso, non riescono a reggere la competizione delle economie emergenti nei comparti a basso costo. Ciò porta alla configurazione di realtà locali caratterizzate da opportunità limitate e prospettive di sviluppo fragili, note nella letteratura come *left-behind places* (Rodríguez-Pose et al., 2023). Nei "territori lasciati indietro" il declino non è un episodio a sé, ma si forma nel

tempo attraverso dinamiche interconnesse: fattori economici, demografici e sociali si alimentano a vicenda, producendo traiettorie difficilmente reversibili nel breve periodo. Rodríguez-Pose (2018) le interpreta come espressione di una vera e propria “geografia del malcontento”, nella quale a pesare è la sensazione di esclusi dai benefici dello sviluppo. Sulle comunità locali no grava tanto il livello assoluto di reddito, quanto il peggiorare delle prospettive future e il confronto con territori percepiti come più dinamici e capaci di offrire opportunità.

Queste dinamiche si vedono in modo particolarmente nitido nei territori periferici, dove il rallentamento economico si intreccia con perdita di popolazione, invecchiamento demografico e progressiva contrazione dell’offerta di servizi. In Italia, molte aree rurali e periferiche sono interessate da processi di declino demografico riconducibili sia a saldi naturali negativi sia a flussi migratori verso i centri urbani, avviati già nel corso del Novecento con l’industrializzazione e l’urbanizzazione legate al cosiddetto “miracolo economico”, che ha favorito consistenti movimenti migratori interni verso le città, dove risultavano, e risultano tuttora, più diffuse le opportunità occupazionali e formative (Reynaud et al., 2020). Le dinamiche di declino demografico manifestano inoltre una significativa persistenza nel tempo: le analisi di Reynaud et al. (2020) sulle traiettorie demografiche dei comuni italiani mostrano che i territori che registrano una riduzione della popolazione in un determinato periodo presentano una maggiore probabilità di continuare a perdere abitanti nei decenni successivi, evidenziando una forte inerzia dei processi di spopolamento.

La nuova geografia economica comporta vantaggi per i centri urbani ma anche alle aree rurali che si trovano nelle loro vicinanze. La distanza dai principali poli urbani diventa uno dei fattori più rilevanti nel determinare le opportunità di sviluppo dei territori. Partridge e Rickman (2008) hanno dimostrato che, a parità di altre condizioni, i tassi di povertà crescono all’aumentare della distanza dalle aree metropolitane. I benefici delle economie di agglomerazione si attenuano man mano che ci si allontana a causa di meno scambi, di possibilità ridotte di pendolarismo e di contrazione della domanda di lavoro locale. Le ricadute positive della crescita occupazionale urbana raggiungono anche i territori vicini, ma la loro intensità diminuisce man mano che ci si allontana. Nei contesti più remoti il meccanismo però si inverte, vista la scarsa mobilità del lavoro le nuove opportunità occupazionali restano dentro il territorio, e ne beneficia prevalentemente la

popolazione residente. Quindi, interventi mirati a sostenere l'occupazione nelle aree periferiche possono produrre effetti significativi sulla riduzione della povertà e della disoccupazione (Partridge e Rickman, 2008).

Le aree rurali remote si distinguono statisticamente da quelle non remote per una combinazione di svantaggi strutturali - legati alla limitata accessibilità ai servizi, alle infrastrutture e ai mercati del lavoro - pur disponendo di alcune risorse ambientali che possono costituire una base per strategie di sviluppo alternative (Castillo et al., 2023). La lontananza dai centri urbani riduce le possibilità di interazione economica e sociale e limita l'accesso alle reti di innovazione e ai principali sistemi infrastrutturali; non sorprende, quindi, che molte di queste aree presentino performance economiche inferiori rispetto alle regioni urbane, oltre a essere maggiormente esposte a fenomeni di declino demografico e invecchiamento della popolazione. Accanto a tali criticità, le aree rurali remote presentano anche specifiche potenzialità, in particolare legate alla presenza di capitale naturale e sociale. Il primo rappresenta una risorsa rilevante in termini di biodiversità, servizi ecosistemici e opportunità connesse alla transizione verde; il secondo può rafforzare la capacità degli attori locali di attivare processi di innovazione sociale, cooperazione e valorizzazione delle risorse territoriali (Pisani et al., 2017). La quota crescente di anziani potrebbe inoltre essere valorizzata come leva per attivare progetti di sviluppo nel settore dell'assistenza e della sanità, creando nuovi posti di lavoro e infrastrutture, aumentando il benessere e attraendo investimenti (Sherpa, 2020).

Tra i fattori che determinano la marginalità delle aree interne, l'accessibilità ai servizi e alle infrastrutture occupa un posto di primo piano. Nei territori caratterizzati da bassa densità abitativa e a insediamento disperso, garantirla è strutturalmente più complesso che nei contesti urbani. Le aree rurali presentano in genere livelli inferiori sia di accesso ai servizi sia di prossimità alle opportunità economiche (Brovarone e Cotella, 2020). L'accessibilità, peraltro, non si esaurisce nella disponibilità di infrastrutture di trasporto o nella mobilità fisica ma comprende anche la distribuzione territoriale dei servizi, la presenza di infrastrutture digitali e le modalità di coordinamento tra i diversi livelli di governo. Il *multilayer approach* proposto da Brovarone e Cotella (2020), articolato su tre livelli interconnessi, consente di analizzare in modo integrato i fattori che incidono sull'accessibilità nei contesti rurali. Il primo livello, definito operativo, riguarda le soluzioni concrete per migliorare l'accesso ai servizi, che però non possono essere

considerate efficaci se analizzate isolatamente. Il secondo livello, denominato specifico, esamina le caratteristiche proprie di ciascun territorio- struttura della domanda, percezioni degli utenti, capacità amministrativa, grado di cooperazione tra gli attori coinvolti - che condizionano la fattibilità e l'efficacia degli interventi. Il terzo, generale, considera il contesto normativo, politico e finanziario in cui le politiche si inseriscono. Questo approccio rifiuta quindi soluzioni standardizzate, e propone la progettazione di interventi calibrati sui contesti locali, nella consapevolezza che politiche efficaci devono agire simultaneamente su più livelli contemporaneamente, coordinando le diverse dimensioni che concorrono a determinare l'accessibilità.

Le difficoltà di accesso ai servizi nelle aree interne sono aggravate dai processi di liberalizzazione che hanno investito i servizi di interesse economico generale. Molti di questi settori sono stati oggetto di riforme orientate alla concorrenza e all'efficienza; tuttavia, telecomunicazioni, trasporti ed energia presentano caratteristiche di rete e generano esternalità che rendono problematico affidarli esclusivamente alle logiche di mercato. Il rischio, concreto, è che logiche puramente economiche spingano verso una fornitura selettiva che esclude le aree meno redditizie e mettano in crisi il principio di universalità (Van de Walle, 2009). La risposta dell'ordinamento europeo a tale rischio è stata il principio del servizio universale, introdotto per garantire un insieme minimo di servizi essenziali su tutto il territorio, a standard qualitativi definiti e a prezzi accessibili (Pateiro-Rodríguez et al., 2024). Resta però un vincolo strutturale che pesa sulle aree periferiche: bassa densità abitativa e costi di fornitura elevati, insieme, alimentano le disuguaglianze nell'accesso ai servizi essenziali.

Accanto al dato strutturale ne va considerato un altro, più sfuggente ma altrettanto importante: il modo in cui i cittadini vivono e percepiscono la qualità dei servizi. Ochoa-Rico et al. (2023) hanno osservato un divario di giudizio fra aree rurali e città, con i primi nettamente più critici dei secondi. La spiegazione non sta tutta nella qualità reale delle prestazioni, ma da un disallineamento fra aspettative e risultati. Le aspettative nelle aree rurali sono mediamente più alte, e vengono spesso disattese - soprattutto nel rapporto fra pressione fiscale e servizi ricevuti, che viene avvertito come squilibrato. Sono percezioni che erodono la fiducia nelle istituzioni locali e alimentano frustrazione e disaffezione (Ochoa-Rico et al., 2023). Quando declino demografico, marginalità economica e carenze nei servizi si combinano possono generare vere e proprie trappole di sviluppo territoriale,

in cui alcuni territori restano bloccati in percorsi di stagnazione con livelli di crescita, occupazione e produttività strutturalmente inferiori rispetto alle regioni più dinamiche. Più queste condizioni durano, più crescono i sentimenti di esclusione che trovano sbocco anche sul piano politico, come dimostra la crescita del consenso verso forze populiste ed euroscettiche nelle aree più colpite.

Il voto per i partiti definiti “*hard eurosceptic*” è triplicato tra il 2002 e il 2022, passando dal 4% al 14%, e sale al 27% includendo le posizioni di euroscetticismo “*soft*” (Rodriguez-Pose et al., 2024). Il sostegno ai partiti antisistema è più alto nelle regioni intrappolate da più tempo in traiettorie di declino, segnalando un legame diretto tra stagnazione territoriale e comportamento elettorale. Le dinamiche delle aree interne non producono dunque effetti circoscritti ai territori interessati: incidono sugli equilibri politici e istituzionali a livello nazionale, conferendo alla questione una rilevanza che va ben oltre le comunità direttamente coinvolte.

Da qui la necessità di politiche capaci di superare i limiti degli approcci tradizionali, grandi progetti infrastrutturali o trasferimenti assistenziali, rivelatisi spesso inefficaci. I primi calati in contesti di debolezza istituzionale e bassa qualità della governance, si sono tradotti in investimenti poco produttivi - le famose “cattedrali nel deserto”. I secondi hanno finito per generare economie, prive di slancio proprio (Rodriguez-Pose, 2018). Servirebbero politiche *place-sensitive*, che partano dalla conoscenza delle specificità di ogni territorio e puntino a far fruttare il potenziale endogeno. In questa prospettiva diventano decisive tre leve - la qualità delle istituzioni locali, l'innovazione, l'investimento sulle competenze - per scongiurare le trappole di sviluppo e aprire percorsi di crescita sostenibile (Iammarino et al., 2017). Sono interventi che esigono uno sguardo integrato e multilivello, come il *multilayer approach* di Brovarone e Cotella (2020): un metodo che agisce in contemporanea sulle diverse dimensioni dello sviluppo territoriale e si modella sulle caratteristiche di ciascun contesto.

Letti nel loro insieme, i fenomeni descritti mostrano come le difficoltà delle aree interne non possano essere ricondotte a una causa unica, ma siano il risultato di fattori economici, demografici e territoriali che nel tempo si combinano e si rafforzano reciprocamente. In questo scenario, alle politiche pubbliche tocca fare qualcosa in più che contrastare la

marginalizzazione: devono anche trovare modelli organizzativi in grado di rafforzare l'azione amministrativa e di alzare la qualità dei servizi nei territori periferici.

La globalizzazione ha spostato il baricentro verso le città, che hanno via via concentrato attività economiche e popolazione nelle grandi agglomerazioni. A farne le spese è stata la dimensione dei governi locali nei contesti rurali, il cui limite strutturale è così diventato sempre più visibile. Per un piccolo comune gestire i servizi e realizzare infrastrutture costa di più, e la conseguenza è doppia: da un lato fatica a tenere standard adeguati, dall'altro stenta ad attrarre nuovi investimenti e nuovi residenti (Kössler e Belser, 2025). Le soluzioni tradizionalmente proposte per il tema della dimensione ottimale dei governi locali consistono nei processi di fusione o cooperazione tra comuni, sostenuti dall'idea che un aumento della scala amministrativa possa generare benefici in termini di efficienza, sia sul piano produttivo, attraverso lo sfruttamento di economie di scala nella fornitura dei servizi, sia su quello organizzativo, grazie a una maggiore specializzazione delle competenze amministrative (Steiner et al., 2016). Sebbene il conseguimento di economie di scala rappresenti uno degli obiettivi principali di tali forme di cooperazione, esse possono rispondere anche ad altre esigenze: migliorare la qualità e l'equità dei servizi, affrontare problemi che trascendono i confini amministrativi dei singoli comuni, coordinare le politiche su scala più ampia e favorire la condivisione di risorse, competenze e rischi in contesti caratterizzati da forte frammentazione (Bel & Warner, 2014).

## **2.2 L'Unione di Comuni come forma strutturata di cooperazione intercomunale**

Partendo dal dato che nel 2022 circa il 22% della spesa pubblica in Europa è stato sostenuto dai governi locali, emerge con chiarezza il ruolo centrale degli enti territoriali nell'erogazione dei servizi pubblici (Eurostat; Gori et al., 2023). In Italia, i comuni sono il livello di governo più prossimo ai cittadini e sono responsabili di un ampio spettro di funzioni pubbliche, che spaziano dai servizi di welfare alla pianificazione urbana, fino ai servizi essenziali quali la raccolta dei rifiuti, la fornitura idrica e la sicurezza urbana (Giacomini et al., 2018). Tale centralità è coerente con le previsioni della teoria del federalismo fiscale, secondo cui l'erogazione dei servizi pubblici dovrebbe avvenire al livello di governo più vicino ai cittadini, in quanto maggiormente in grado di intercettare bisogni e preferenze (Oates, 1972). Questo principio trova però un limite nella presenza

di economie di scala nella produzione dei servizi pubblici locali: in presenza di costi fissi elevati, il vantaggio informativo dei governi locali può essere compensato, o addirittura annullato, dall'inefficienza derivante da una scala di produzione troppo ridotta (Gori et al., 2023). La dimensione ottimale per l'erogazione dei servizi varia in funzione di diversi fattori, tra cui il volume del servizio e la distribuzione territoriale della popolazione (Bel e Warner, 2014). Sul piano economico è utile distinguere tre tipi di vantaggi. Le economie di scala, che si realizzano quando il costo medio diminuisce all'aumentare della produzione. Le economie di densità, che derivano dalla concentrazione territoriale degli utenti. Le economie di scopo, che si ottengono erogando più servizi congiuntamente attraverso le stesse infrastrutture. La cooperazione consente di aumentare il bacino di utenza e il volume dei servizi, e quindi di sfruttare queste economie e abbassare i costi medi.

L'elevata frammentazione istituzionale del sistema locale italiano costituisce pertanto un elemento critico: la ridotta dimensione demografica e organizzativa dei comuni limita la capacità di assorbire i costi fissi associati alla fornitura dei servizi, ostacolando lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo, con il rischio che certi servizi non vengano erogati o lo siano a costi significativamente più elevati (Gori et al., 2023).

Negli ultimi anni, tali criticità si sono ulteriormente accentuate a causa dei crescenti vincoli di finanza pubblica e della progressiva riduzione delle risorse finanziarie e umane a disposizione delle amministrazioni locali. I vincoli derivanti dai criteri di stabilità europei hanno inciso in modo significativo sui bilanci degli enti locali, caratterizzati da una base imponibile limitata e da una maggiore esposizione alla competizione fiscale (Bel e Warner, 2014). La letteratura e la pratica amministrativa hanno rivolto crescente attenzione alle forme di riorganizzazione istituzionale capaci di tenere insieme prossimità decisionale ed efficienza produttiva. La cooperazione tra enti locali è una delle risposte emerse permettendo di allineare meglio gli ambiti territoriali dei servizi agli interessi delle comunità coinvolte, di internalizzare le esternalità generate da decisioni non coordinate tra comuni e di migliorare l'efficienza nell'utilizzo di infrastrutture a scala sovracomunale, come i servizi idrici, i trasporti o la gestione dei rifiuti (Bel e Warner, 2014).

Gestire i servizi pubblici in forma congiunta consente di sfruttare le economie di scala e di superare confini amministrativi spesso subottimali che non rispondono più alle reali esigenze del territorio. È un vantaggio che pesa soprattutto per i piccoli comuni, dove le capacità tecniche e manageriali scarseggiano. Steiner (2003) la definisce nettamente come “l’esercizio di una funzione pubblica comunale da parte di due o più comuni congiuntamente o tramite un terzo soggetto giuridico”. Sul piano degli effetti attesi, la cooperazione dovrebbe rendere più efficiente ed efficace l’erogazione dei servizi, e dare ai comuni più forza nella negoziazione con altri livelli di governo (Giacomini et al., 2018). Le forme che può assumere variano per grado di istituzionalizzazione, livello di integrazione e complessità della governance. Ferreira et al. (2020) ne riconoscono tre tipi: una forma indiretta, fatta di scambi informali e poca istituzionalizzazione; una cooperazione transazionale, retta da accordi contrattuali spesso asimmetrici; e una forma collaborativa, che mette in campo strutture condivise e una più intensa integrazione di risorse e responsabilità.

In Italia la diffusione della cooperazione intercomunale è cresciuta negli anni passando dall’11% di servizi comunali gestiti in forma associata nel 2010 al 25% nel 2016 (Gori et al., 2023), e nel 2024 si contano 443 Unioni di Comuni che coinvolgono il 36% dei comuni italiani<sup>7</sup>, confermando una tendenza consolidata verso forme di gestione condivisa. Le forme organizzative più strutturate, come le Unioni di Comuni, sembrano offrire vantaggi superiori rispetto a soluzioni più flessibili, abbattendo i costi di transazione politica, favorendo la standardizzazione dei servizi e costituendo fiducia tra gli enti che vi partecipano (Giacomini et al., 2018).

Tra gli strumenti di cooperazione intercomunale disponibili in Italia, l’Unione di Comuni rappresenta la forma più strutturata. A differenza delle convenzioni, dà vita a un nuovo soggetto di diritto: un ente di secondo livello con personalità giuridica e autonomia statutaria, disciplinato dall’art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali, attraverso il quale due o più comuni esercitano congiuntamente funzioni e servizi di propria competenza. Rispetto alle fusioni, l’Unione non comporta l’integrazione delle istituzioni politiche ma consente una cooperazione selettiva su funzioni specifiche, risultando particolarmente

---

<sup>7</sup> Fonte: <https://www.italiae.affariregionali.it/home/notizie-e-approfondimenti/notizie/gestione-associata-della-statistica-il-dara-a-statcities-2024/>

adatta nei settori in cui si possono sfruttare economie di scala (Gori et al., 2023). Sul piano organizzativo, l'Unione è retta da uno statuto approvato dai consigli dei comuni partecipanti, che ne disciplina le funzioni conferite, l'assetto degli organi, le modalità di funzionamento e i rapporti finanziari e amministrativi tra Unione e comuni. Al centro di tutto, quindi, sta lo statuto poiché permette di modellare l'assetto dell'Unione sulle caratteristiche territoriali, demografiche e funzionali dei comuni che la compongono (Manestra et al., 2018). Gli organi sono tre- consiglio, giunta e presidente - ed in essi convivono rappresentanza politica e coordinamento amministrativo, così che l'Unione possa insieme dare l'indirizzo, esercitare il controllo e mandare avanti concretamente le attività condivise.

La definizione normativa contenuta nel TUEL non si traduce, però, in un modello uniforme, poiché nella pratica amministrativa le Unioni di Comuni assumono configurazioni diverse a seconda del contesto territoriale e istituzionale. Lo studio di Di Ielsi et al. (2022) lo dimostra confrontando due esperienze regionali quasi opposte, quella piemontese e quella emiliano-romagnola, che si differenziano soprattutto per la composizione demografica delle Unioni. In Piemonte le Unioni nascono perlopiù dall'aggregazione di comuni piccoli, molti sotto i 5.000 abitanti, senza un centro amministrativo che faccia da perno, con tutto ciò che questo comporta sul fronte della capacità amministrativa. Qui la gestione associata resta in genere circoscritta ad alcune funzioni di base e, in diversi casi, non porta a un reale rafforzamento dell'organizzazione amministrativa. In Emilia-Romagna le Unioni si costituiscono intorno a un comune di dimensione medio-grande, il cosiddetto *big brother* (Gori et al., 2023), che assume un ruolo di guida e dà all'ente associativo una maggiore capacità organizzativa. Avere un comune guida di dimensioni adeguate permette di concentrare competenze tecniche, personale e capacità amministrativa, rendendo la gestione associata più stabile e strutturata. La cooperazione non si limita a garantire servizi minimi, ma si allarga a un numero più ampio di funzioni con un grado di integrazione molto più alto. Le Unioni emiliano-romagnole così organizzate ottengono risultati migliori sia sul piano dell'efficacia, misurata come copertura dei servizi, sia, in diversi casi, su quello dell'efficienza, misurata attraverso il costo per unità di servizio. Esse risultano infatti in grado di servire una quota più ampia di piccoli comuni, garantendo livelli di servizio mediamente più elevati e sfruttando più efficacemente le economie di scala, e visto la loro

performance esse vengono utilizzate anche per funzioni che, nel contesto piemontese, sono frequentemente affidate a strumenti meno strutturati, come convenzioni o consorzi (Di Ielsi et al., 2022).

Determinante nella buona riuscita dell'ente associativo è il livello regionale, con la legge regionale n. 21/2012, l'Emilia-Romagna ha promosso lo sviluppo delle Unioni come ambiti di gestione sovracomunale, attribuendo loro funzioni e risorse rilevanti e spingendo i comuni più piccoli a gravitare attorno a centri urbani più strutturati. Confrontando la regione Marche, che presenta un assetto organizzativo territoriale dell'Unione simile a quello emiliano-romagnolo, i risultati sono meno performanti, poiché priva di una normativa regionale altrettanto strutturata. In Piemonte, invece, la cooperazione intercomunale nasce più che altro da un'esigenza difensiva. Serve a tenere in vita quei servizi essenziali che un comune, da solo, non riuscirebbe a sostenere, ma non arriva a costruire un sistema integrato di governo sovracomunale (Di Ielsi et al., 2022).

Le differenze tra i due modelli emergono con nettezza guardando ai singoli settori. I servizi sociali, in Emilia-Romagna vengono gestiti tramite Unioni con livelli più alti di copertura; mentre in Piemonte queste funzioni sono spesso affidate a consorzi, con le Unioni in ruolo marginale. Nella polizia locale il divario si ripete: le Unioni emiliano-romagnole erogano più servizi a costi unitari inferiori, e in Piemonte la gestione associata risulta in diversi casi più onerosa di quella diretta. Tendenze analoghe si riscontrano sia nella gestione dei rifiuti, dove in Piemonte prevale il modello consortile, mentre in Emilia-Romagna le Unioni svolgono un ruolo più rilevante, e nei servizi per l'infanzia, dove i comuni piemontesi che mantengono la gestione diretta registrano spesso risultati migliori.

Questi riscontri potrebbero portare a concludere che le differenze tra i due modelli non dipendano tanto dalla forma giuridica dell'Unione, quanto dalle condizioni organizzative e territoriali in cui essa si sviluppa. La presenza di un comune capofila dotato di adeguate risorse amministrative, insieme a un elevato livello di integrazione, sembra incidere in modo decisivo sulla capacità della cooperazione di produrre effetti concreti sia in termini di efficacia, la quantità di servizi erogati, sia di efficienza, il costo per unità di servizio. Al contrario, nei contesti caratterizzati da forte frammentazione e basso grado di

integrazione, le Unioni tendono invece a rimanere strutture deboli, che gestiscono un numero ristretto di funzioni con performance inferiori e, talvolta, con costi pro capite più bassi ma con un costo per unità di servizio più elevato. Questa eterogeneità emerge chiaramente anche dallo studio di Arachi, Di Liddo e Giuranno (2016), che analizzando i bilanci delle Unioni mette in luce configurazioni molto diverse: accanto a Unioni che svolgono prevalentemente funzioni amministrative o di coordinamento, in alcuni casi più orientate alla gestione delle risorse che all'erogazione dei servizi, si trovano esperienze più strutturate, in cui la cooperazione si traduce nella gestione concreta di uno o più servizi, fino a forme multi-funzionali con un livello di integrazione elevato. In diversi casi l'Unione funziona più come strumento di coordinamento o di accesso ai finanziamenti che come livello effettivo di gestione dei servizi, il che contribuisce a spiegare la forte disomogeneità dei risultati inerenti alla cooperazione.

Questa eterogeneità rende arduo esprimere un giudizio univoco sulla cooperazione intercomunale. Alcuni contesti mostrano benefici evidenti; in altri l'impatto è più limitato o difficile da misurare. Per capire in quali condizioni la cooperazione produce risultati concreti, occorre scendere al livello delle esperienze specifiche.

### **2.3 Aspettative teoriche ed evidenze empiriche sulla cooperazione intercomunale**

La cooperazione intercomunale si è progressivamente affermata come uno degli strumenti principali attraverso cui gli enti locali cercano di rispondere ai limiti strutturali legati alla frammentazione amministrativa, combinando risorse e capacità organizzative per affrontare inefficienze comuni nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Rispetto a opzioni più radicali come la fusione o la privatizzazione, occupa una posizione intermedia: preserva l'indipendenza politica e amministrativa di ciascun ente, e al tempo stesso offre un meccanismo per gestire congiuntamente servizi o funzioni. Le fusioni si scontrano spesso con resistenze legate al timore di perdere identità politica; il ricorso al mercato solleva preoccupazioni sul controllo pubblico della qualità dei servizi. La cooperazione è quindi una risposta pragmatica alle esigenze di efficienza e al desiderio di non rinunciare all'autonomia locale (Bel & Sebo, 2019). Quando i bilanci sono sotto pressione, gli enti locali sono costretti a ripensarsi nella loro struttura organizzativa, orientandosi verso una *governance* fatta di coordinamento orizzontale e collaborazione. Le relazioni tra amministrazioni locali acquistano un peso crescente nella gestione delle politiche

pubbliche, e danno origine ad assetti di governance reticolare, nei quali cooperare non è un'eventualità occasionale ma un elemento costitutivo dell'azione amministrativa (Muraoka & Avellaneda, 2021).

Dietro l'attenzione crescente verso queste forme di gestione ci sono le aspettative teoriche associate alla possibilità di conseguire economie di scala, traducibili in una riduzione delle spese e/o in un miglioramento della qualità dei servizi erogati. Nelle aree con un elevato numero di piccoli comuni, i costi fissi associati all'erogazione dei servizi pubblici incidono significativamente sui costi pro capite. L'aggregazione tra enti consente di ripartire tali costi su una base più ampia di utenti, riducendo il costo medio di erogazione e rendendo sostenibile la fornitura di servizi che, a livello individuale, risulterebbero inefficienti o difficilmente realizzabili (Luca & Modrego, 2020; Manestra et al., 2018). Gori et al. (2023) mostrano che i benefici della collaborazione sono particolarmente evidenti nei comuni di minore dimensione, nei quali l'ampliamento del bacino di utenza consente di avvicinarsi a una scala più efficiente di produzione dei servizi. Accanto alle economie di scala si affiancano le economie di scopo, ottenibili gestendo congiuntamente più servizi attraverso le stesse strutture amministrative: ciò riduce le duplicazioni organizzative e favorisce una maggiore efficienza complessiva del sistema (Bel & Sebő, 2019). La frammentazione amministrativa spinge inoltre spesso gli enti locali a occuparsi di questioni a un livello sub-ottimale, dato che molti servizi pubblici producono effetti che si estendono oltre i confini dei singoli comuni, rendendo inefficaci le politiche sviluppate in modo isolato. La cooperazione consente di coordinare le decisioni tra enti contigui e di affrontare in modo più efficace problematiche di scala territoriale più ampia, come i trasporti, la gestione ambientale o le infrastrutture, permettendo di internalizzare le esternalità, ossia gli effetti di traboccamento (*spillover*) che le decisioni di un comune producono sugli abitanti dei comuni vicini (Arachi et al., 2016; Bel & Warner, 2014).

Le collaborazioni intercomunali non offrono soltanto vantaggi economici, ma contribuiscono anche a migliorare la capacità amministrativa complessiva, soprattutto nel caso dei comuni più piccoli. Condividendo risorse e sviluppando competenze tecniche attraverso processi di apprendimento reciproco, molte amministrazioni possono accedere a conoscenze specialistiche che individualmente non sarebbero in grado di acquisire (Muraoka & Avellaneda, 2021). La cooperazione può essere letta anche come una forma di *network management*, in cui le relazioni tra enti locali diventano un elemento

costitutivo dell'azione amministrativa. Costruire reti collaborative non significa solo condividere risorse, permette di sviluppare fiducia tra i partner, migliorare la qualità delle decisioni e condividere i rischi. Gli accordi di cooperazione non sono quindi soltanto uno strumento di contenimento della spesa, ma una piattaforma di apprendimento reciproco che rafforza il potere contrattuale dei comuni nei confronti di attori esterni, consentendo di negoziare condizioni più favorevoli e ottenere servizi a costi inferiori o con standard qualitativi più elevati (Muraoka e Avellaneda, 2021).

Sul piano teorico, dunque, la cooperazione intercomunale appare come un meccanismo potenzialmente prezioso per migliorare efficienza e qualità dei servizi. I benefici, però, non arrivano in automatico. Dipendono da diverse condizioni che possono spingere il funzionamento in direzione positiva o negativa: la dimensione dei comuni coinvolti, la tipologia dei servizi gestiti, i costi del coordinamento, il quadro istituzionale di riferimento. L'indagine empirica di Bel e Sebo (2019), basata su un database di 28 analisi empiriche relative a diversi paesi tra cui l'Italia, esamina in particolare il ruolo della dimensione demografica. L'ipotesi di partenza è che i piccoli comuni, che operano su una scala sub-ottimale, tendono a trarre maggiori benefici dalla cooperazione, grazie alla possibilità di avvicinarsi a una dimensione più efficiente di produzione dei servizi. I vantaggi risultano, infatti, più evidenti nei comuni di minore dimensione, dove l'incidenza dei costi fissi è più elevata, mentre all'aumentare della popolazione i vantaggi legati alle economie di scala si attenuano, mentre i costi di coordinamento restano e possono arrivare a superare i benefici attesi (Bel & Sebő, 2019).

Conta anche la natura dei servizi gestiti in forma associata. Le performance migliori arrivano da due tipi di settore. Da un lato, i settori con elevati costi fissi e forte componente strutturale (*asset specificity*), dove le economie di scala si lasciano sfruttare a pieno. Dall'altro, i settori in cui misurare contrattualmente i risultati è difficile e cooperare diventa il modo migliore per coordinarsi e per guadagnare potere negoziale (Bel e Sebo, 2019).

Lo conferma lo studio di Muraoka e Avellaneda (2021) che analizza l'efficacia della cooperazione in relazione al tipo di servizio gestito: la fornitura elettrica e la fornitura idrica. Per l'elettricità, la complessità delle infrastrutture rende spesso necessaria la presentazione di proposte congiunte tra comuni limitrofi, per rendere sostenibile

l'investimento e rafforzare la capacità negoziale degli enti. Per la fornitura idrica è diverso poiché, nello studio esaminato dagli autori condotto a El Salvador, le decisioni passano in larga misura dalla discrezionalità dei singoli sindaci, e la cooperazione non mostra alcun effetto positivo significativo. Le reti orizzontali tra enti locali facilitano il coordinamento, migliorano la produttività distribuendo i rischi, ma non vanno ridotte a un puro strumento di efficienza, sono piuttosto una piattaforma di scambio informativo e di apprendimento, capace di generare valore attraverso il coordinamento stesso. A riprova di ciò, un'analisi condotta sulle municipalità polacche tra il 2004 e il 2017 ha registrato che la cooperazione nell'ambito delle politiche di sviluppo economico locale ha prodotto risultati positivi riconducibili a effetti di coordinamento, nello specifico constatando una riduzione dei livelli di disoccupazione (Banaszewska et al., 2021).

Va tuttavia considerato che la cooperazione comporta inevitabilmente costi di transazione legati alla negoziazione degli accordi, al coordinamento tra gli enti e al monitoraggio delle attività congiunte: nelle fasi iniziali, quando è necessario definire assetti organizzativi, procedure e responsabilità, tali costi possono risultare talmente elevati da ridurre o annullare i benefici attesi, soprattutto nel breve periodo (Luca e Modrego, 2020).

La cooperazione intercomunale non è un meccanismo neutrale, è un dispositivo organizzativo il cui funzionamento dipende da molteplici variabili, comprese quelle legate alla struttura di governance. Coinvolgere più enti nella gestione di uno stesso servizio introduce complessità decisionali, e tra i principali problemi individuati vi è il cosiddetto *multiple principal problem*, per cui l'ente responsabile dell'erogazione si trova a rispondere a una pluralità di amministrazioni, ciascuna portatrice di interessi, priorità e vincoli propri. Questa situazione può generare conflitti decisionali e rendere più difficile l'individuazione di obiettivi condivisi, con effetti negativi sull'efficacia dell'azione amministrativa (Voorn et al., 2019). A ciò si aggiunge il rischio di comportamenti opportunistici riconducibili al *free riding*: i singoli comuni possono essere incentivati a ridurre il proprio impegno nel monitoraggio, confidando nell'azione degli altri partecipanti; in altri casi, al contrario, si assiste invece a una duplicazione delle attività di controllo, con un aumento dei costi senza un corrispondente miglioramento della qualità dei servizi (Voorn et al., 2019).

Per affrontare queste criticità esistono diversi approcci, ciascuno con punti di forza e limiti. Il coordinamento informale offre flessibilità, ma fatica a garantire un controllo efficace. Le soluzioni contrattuali assicurano maggiore chiarezza nei rapporti tra enti, ma comportano costi elevati di negoziazione e monitoraggio; possono inoltre spingere i soggetti coinvolti a rispettare la lettera degli accordi, trascurandone lo spirito. Le soluzioni più centralizzate riducono il problema della molteplicità dei principali, ma limitano la capacità dei singoli comuni di adattare il servizio alle specificità locali (Voorn et al., 2019). I modelli intermedi, caratterizzati da un certo grado di istituzionalizzazione e da una governance condivisa ma strutturata, sembrano rappresentare l'equilibrio più efficace tra esigenze di coordinamento e di autonomia. Bel & Sebó (2019) confermano che la delega di poteri a un ente sovracomunale risulta più efficiente rispetto ad accordi informali o bilaterali, in quanto associata a maggiori risparmi grazie alla riduzione dei costi di monitoraggio e alla mitigazione del *multiple principal problem*. In modo analogo, Voorn et al. (2019) propongono un modello intermedio tra livello politico locale ed erogazione dei servizi, nel quale viene individuato un attore unitario eletto in grado di rappresentare l'interesse mediano dei comuni partecipanti. Il caso spagnolo, in cui attraverso le *comarcas* o le *mancomunidades* i comuni eleggono un governo o un presidente unico responsabile della gestione operativa dei servizi, costituisce un esempio concreto di tale impostazione, riducendo il *lobbying* diretto da parte dei singoli sindaci e garantendo una governance più unitaria che mitiga i problemi di azione collettiva tipici dei modelli in cui i rappresentanti di ogni singolo comune siedono direttamente negli organi decisionali dell'ente associativo (Voorn et al., 2019).

In questa prospettiva si colloca lo studio di Camões, Tavares e Teles (2021), che sposta l'attenzione dai fattori che spingono i comuni ad associarsi a ciò che accade una volta costituita l'associazione, distinguendo tra le preferenze di cooperazione dichiarate dagli enti e quelle da essi effettivamente rivelate. Il punto di partenza è che aderire formalmente a un'organizzazione intercomunale comporta costi politici contenuti: gli amministratori possono professare il proprio sostegno alla cooperazione senza poi dotare l'ente delle risorse necessarie a operare, sicché l'organizzazione associativa rischia di ridursi a un "guscio vuoto", privo di funzioni effettive, di personale e di bilancio, e l'adesione stessa può risolversi in una mera operazione retorica, capace di offrire visibilità agli esecutivi locali senza imporre loro costi rilevanti. Lo studio definisce perciò l'impegno alla

cooperazione come la disponibilità degli enti a destinare tempo, risorse finanziarie e capacità umane alla pianificazione e all'erogazione congiunta dei servizi, e lo misura attraverso la quota di spesa, di personale e di contratti che ciascun comune trasferisce effettivamente all'ente associativo.

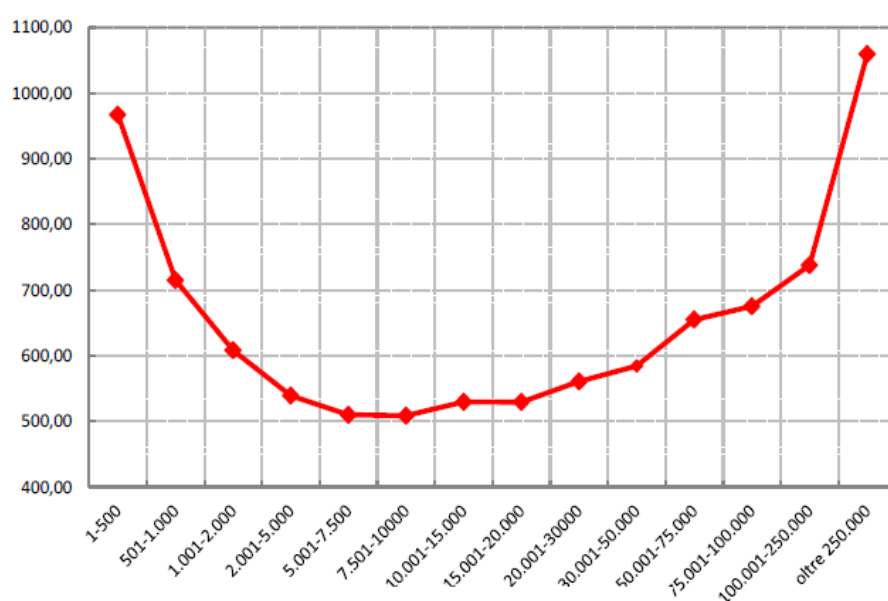
Sul piano teorico, gli autori inquadrano la cooperazione come una delega di autorità leggibile attraverso la teoria principale-agente: i comuni, in qualità di principali, affidano a un'organizzazione autonoma il compito di erogare servizi su un territorio sovracomunale, così rinunciando al controllo diretto sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni. Il livello di impegno dipende allora dal grado di asimmetria informativa che accompagna questa delega, la quale può assumere due forme. La prima è l'informazione nascosta, o selezione avversa, che deriva dal fatto che ciascun sindaco ignora, al momento di aderire, se gli altri considerino la cooperazione uno strumento per obiettivi comuni oppure un mezzo per dare visibilità alla propria carriera politica. La seconda è l'azione nascosta, o azzardo morale, che si traduce in un duplice rischio di opportunismo, sia tra i comuni deleganti, ciascuno incentivato a contribuire meno confidando nell'impegno altrui (*free riding*), sia tra i deleganti e l'ente delegato, che può non raggiungere il livello di servizio atteso. A questi costi si aggiunge una conseguenza propriamente politica in quanto delegare sposta il conflitto decisionale in un'arena secondaria, l'organo di governo dell'associazione, e allontana la discussione dal livello comunale, rendendo più arduo per i cittadini identificare e sanzionare i responsabili delle scelte. Anche per questo la cooperazione si scontra spesso con la volontà degli amministratori di preservare l'autonomia politica.

Da questo impianto gli autori derivano tre fattori che, agendo sul grado di asimmetria informativa, influenzano l'impegno effettivo: la storia di cooperazione pregressa, che costruendo fiducia e reciprocità lo rafforza; il numero di enti coinvolti, che accrescendo le possibilità di *free riding* tende a ridurlo; e il grado di omogeneità tra i comuni, demografica ed economica, che riducendo le asimmetrie tra eletti e cittadini lo favorisce. La verifica empirica, condotta su venticinque associazioni intercomunali portoghesi lungo un decennio, conferma che l'impegno cresce dove i partner sono pochi, accomunati da una lunga esperienza cooperativa e simili per dimensione e profilo economico, mentre si riduce all'aumentare del numero e dell'eterogeneità degli enti. In sostanza, all'aumentare della complessità interna all'associazione l'impegno tende a calare perché

la diversità tra gli enti introduce costi di transazione aggiuntivi nei rapporti tra i sindaci e tra questi e i rispettivi elettorati. Poiché gli autori riconducono esplicitamente le unioni di comuni italiane alla categoria di associazioni intercomunali da loro esaminata, le ipotesi che ne organizzano l'analisi offrono uno schema interpretativo utile per la lettura del caso empirico affrontato nel capitolo successivo (Camões, Tavares e Teles, 2021, p. 610, nota 1).

Il disegno istituzionale della cooperazione emerge quindi come variabile decisiva, anche se non unica, nel determinarne il successo o il fallimento. Le evidenze empiriche restituiscono un quadro tutt'altro che uniforme. Nel contesto italiano, alcune ricerche mettono in luce effetti favorevoli in termini di riduzione della spesa e miglioramento dell'efficienza, mentre altri non trovano risultati statisticamente significativi. Le analisi condotte su 500 Unioni di Comuni tra il 1998 e il 2015, incrociate con i dati dei bilanci comunali, mostrano che la relazione tra spesa pro capite e popolazione presenta in Italia una tipica forma a U: i piccoli comuni registrano costi pro capite molto elevati a causa dell'incidenza dei costi fissi; la spesa diminuisce fino a un minimo intorno ai 7.500 abitanti, per poi tornare a crescere nelle grandi aree urbane (oltre i 250.000 abitanti) a causa di diseconomie da congestione (Manestra et al., 2018).

Figura 2.1: Spesa corrente pro capite e popolazione comunale in Italia



Fonte: Manestra, S., Messina, G., & Peta, A. (2018). L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia. *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 452, Banca d'Italia.

Questi dati suggeriscono che i piccoli comuni possano trarre vantaggi significativi dall'associarsi per gestire congiuntamente i servizi. In questa direzione si colloca anche lo studio di Gori et al. (2023), basato su un dataset di 5.313 comuni appartenenti a 15 regioni a statuto ordinario per gli anni 2010, 2013, 2015 e 2016. L'analisi evidenzia come la cooperazione intercomunale consenta una riduzione della spesa pro capite accompagnata dal mantenimento, e in alcuni casi dall'aumento, dell'output dei servizi, stimando un risparmio complessivo pari a circa 1,9 miliardi di euro su una spesa totale di quasi 16 miliardi. L'effetto è particolarmente rilevante nei comuni con meno di 3.000 abitanti, che rappresentano circa il 56% dei comuni italiani: in questi contesti la cooperazione non solo riduce i costi, ma consente di ampliare l'offerta di servizi, rendendo lo strumento associativo essenziale per le piccole realtà che vogliono e devono garantire prestazioni che altrimenti non sarebbero sostenibili. Tra le variabili demografiche che incidono sulla buona riuscita, la presenza di un comune capofila con almeno 20.000 abitanti o di un capoluogo di provincia, in grado di apportare le competenze necessarie per gestire servizi complessi, determina un effetto di risparmio più marcato, superiore a 46 euro pro capite aggiuntivi. Le aggregazioni più ampie risultano mediamente più efficienti, sebbene i benefici marginali derivanti dall'ingresso di nuovi comuni tendano a ridursi nelle associazioni molto numerose, probabilmente a causa dell'aumento dei costi di coordinamento. Ampliare la base associativa permette di sfruttare meglio le economie di scala, ma i benefici economici crescono a ritmo decrescente (Gori et al., 2023). I dati disponibili inducono pertanto a concludere che la gestione associata costituisca uno strumento utile per consentire ai piccoli comuni di superare i vincoli finanziari e organizzativi, e che tale effetto positivo sulla spesa e sull'output sia robusto, permanendo anche dopo aver considerato la presenza di incentivi finanziari quali i trasferimenti statali e regionali (Gori et al., 2023).

Tra i casi italiani meglio documentati c'è l'Emilia-Romagna, dove i benefici della cooperazione intercomunale emergono con chiarezza: la spesa pro capite si è contratta di circa il 5%, i livelli di servizio sono rimasti stabili, e in alcuni settori, come i servizi per la prima infanzia, si è registrato un miglioramento sensibile (Ferraresi et al., 2018). Dietro questi risultati c'è un ruolo regionale attivo, che ha sostenuto la cooperazione attraverso meccanismi incentivanti e definendo un quadro istituzionale solido. I dati sulla regione

Toscana corroborano le medesime tendenze, in virtù della prossimità geografica e dell'analogia strutturale con l'Emilia-Romagna, ed entrambe tradizionalmente annoverate tra le regioni a più elevata capacità amministrativa (Ferraresi et al., 2018).

Il contesto istituzionale regionale si configura dunque come fattore imprescindibile per la buona riuscita della cooperazione. Lo studio di Luca e Modrego (2020) non rileva effetti statisticamente significativi della cooperazione sulla spesa dei comuni italiani in quindici regioni a statuto ordinario, pur riscontrando un marcato divario territoriale, con i comuni settentrionali mediamente più efficienti di quelli meridionali. Gli autori suggeriscono che i benefici attesi dalle economie di scala possano essere neutralizzati dai costi di coordinamento, e sottolineano come la cooperazione non sia necessariamente orientata al contenimento della spesa, ma possa perseguire obiettivi di natura diversa, quali il miglioramento qualitativo dei servizi erogati o il rafforzamento della capacità amministrativa locale, i quali non sono stati in grado di analizzare per mancanza di dati.

Confrontare i risultati tra studi diversi è reso difficile dalla molteplicità delle variabili in gioco. Particolarmente rilevante è anche la dimensione temporale. Manestra et al. (2018), mostrano che i benefici della cooperazione non emergono subito, ma tendono a manifestarsi nel medio periodo, di norma a partire dal quarto o quinto anno dall'adesione. Nelle fasi iniziali, i costi di riorganizzazione e coordinamento possono addirittura far aumentare la spesa; solo una volta consolidati gli assetti organizzativi questa tende a contrarsi. Ferraresi et al. (2018) mettono in luce che l'effetto di riduzione della spesa è persistente e si intensifica fino al sesto anno dall'ingresso nell'Unione: ogni anno in più di partecipazione è associato in media a un calo di spesa del 2,8%.

Le analisi empiriche attestano anche una significativa variabilità intersettoriale. Nell'amministrazione generale e nella polizia locale si registrano riduzioni di spesa e miglioramenti dell'efficienza allocativa; nella gestione dei rifiuti solidi urbani i risultati sono invece meno definiti (Manestra et al., 2018), confermando come la struttura economica del servizio è una variabile primaria nell'interpretazione degli esiti della cooperazione.

Va tenuto in debita considerazione, in questo quadro, il cosiddetto "effetto zoo" (Oates, 1972), secondo cui un aumento della spesa non segnala necessariamente inefficienza, ma può riflettere un ampliamento dell'offerta o un innalzamento qualitativo dei servizi.

Valutare la cooperazione intercomunale guardando solo agli indicatori finanziari è quindi insufficiente, vanno considerati gli effetti sull'output e sul benessere collettivo.

Al di là dell'efficienza dei servizi, la cooperazione intercomunale ha un significato peculiare nei territori segnati da marginalità geografica e fragilità strutturale, come le aree interne. Qui la gestione associata non è solo uno strumento di razionalizzazione amministrativa, può contribuire al rafforzamento delle capacità di sviluppo territoriale. Intesa come costruzione di un sistema territoriale integrato, la cooperazione può risultare decisiva sia per garantire un accesso più equo ai servizi essenziali sia per affrontare il problema della loro localizzazione ottimale in territori a bassa densità e forte dispersione insediativa. Per contrastare il processo di *slow burn* che affligge le aree montane e rurali dell'Appennino, Compagnucci e Moretti (2020) elaborano un algoritmo volto a individuare la localizzazione ottimale dei servizi essenziali- come scuole, presidi sanitari e strutture assistenziali- sulla base di criteri che bilancino efficienza ed equità. Il modello incorpora quattro criteri operativi: una soglia demografica minima, in base alla quale i comuni candidati ad accogliere l'infrastruttura devono concentrare almeno il 10% della popolazione totale del sistema intercomunale; una quota relativa di popolazione interessata, in modo che i servizi siano assegnati ai comuni con la maggiore concentrazione del gruppo-target; un vincolo di accessibilità temporale, che fissa in trenta minuti il tempo massimo di percorrenza; e la valorizzazione delle attività qualificanti, intese come funzioni strategiche per la coesione socioeconomica del territorio, tra cui l'agricoltura, le attività manifatturiere e la ristorazione. Accanto alla localizzazione dei servizi di base, è altrettanto necessario considerare le attività strategiche del territorio: anche laddove queste risultino concentrate in un singolo comune, la loro presenza genera, attraverso meccanismi di interdipendenza tra territori, effetti positivi sull'intero sistema locale, consentendo di valorizzare le esternalità di rete derivanti dall'appartenenza a un sistema integrato, piuttosto che le tradizionali economie di agglomerazione, difficilmente conseguibili in contesti a bassa densità demografica.

Nelle aree interne lo sviluppo territoriale si gioca sulla capacità di valorizzare le vocazioni di ciascun luogo - l'agricoltura, il turismo, le attività culturali - e di farle dialogare tra loro. È qui che la cooperazione intercomunale può fare la sua parte tessendo reti tra enti locali, imprese e comunità capaci di generare esternalità positive e innescare processi di sviluppo endogeno. Capire dove allocare queste funzioni costituisce un passaggio

cruciale nella pianificazione delle strategie di sviluppo locale, perché è proprio lì che risiede il “capitale territoriale” su cui poggiano le prospettive di rilancio del territorio. Mapparlo serve a riconoscere la vocazione prevalente di ciascun comune, che si tratti di un polo agroalimentare o di un hub turistico, e a incentivare forme di collaborazione reticolare e di complementarità. Ad esempio, un comune a vocazione turistica che si rifornisce di produzioni agricole da un comune limitrofo, contribuisce a costituire un marchio locale rafforzando il senso di appartenenza intercomunale (Compagnucci e Moretti, 2020). I confini amministrativi smettono di separare e si trasformano in confini relazionali, favorendo forme di cooperazione che rendono i territori più resilienti di fronte al declino socioeconomico e più reattivi agli shock esogeni. Le attività qualificanti, in quest’ottica, diventano nodi di una rete territoriale che permette anche alle comunità più isolate di competere e collaborare con maggiore efficacia dentro un sistema integrato.

Mettendo insieme aspettative teoriche ed evidenze empiriche, il quadro che ne esce è complesso. I benefici attesi della cooperazione intercomunale non si realizzano in modo uniforme, dipendono da una molteplicità di fattori contestuali. La letteratura, per un verso, attesta che la cooperazione può contribuire alla riduzione dei costi, al miglioramento dell’efficienza allocativa e al rafforzamento della capacità amministrativa. Per un altro verso, però, ne risulta con nitidezza che questi risultati non arrivano in automatico. Sull’efficacia della gestione associata pesano in modo determinante quattro fattori: la dimensione demografica dei comuni, che tipo di servizi sono gestiti in forma associata, quale modello di governance si sceglie e quale è il contesto istituzionale di riferimento.

La cooperazione intercomunale non è una soluzione standardizzata, una ricetta valida ovunque e applicabile indistintamente a qualsiasi contesto territoriale. È semmai uno strumento duttile, la cui efficacia è subordinata alla capacità di adattarsi alle specificità territoriali e organizzative. Nei territori a maggiore fragilità strutturale, come le aree interne, può assumere un ruolo strategico, non solo sul piano dell’erogazione dei servizi, ma anche per il rafforzamento delle capacità di sviluppo locale endogeno. Perché questo potenziale si esprima fino in fondo, e possa apportare un contributo significativo al miglioramento dell’azione pubblica nei territori locali, servono assetti istituzionali adeguati, e una cura costante per le condizioni di contesto e per i modi dell’implementazione.

## CAPITOLO TRE

### LA COOPERAZIONE SECONDO I RESPONSABILI: IL CASO DELL'UNIONE DEI COMUNI MONTANA COLLINE METALLIFERE

#### 3.1 Il contesto: l'Unione di Comuni Montana delle Colline Metallifere

L'indagine empirica ha per oggetto l'Unione di Comuni Montana delle Colline Metallifere, che riunisce quattro comuni della provincia di Grosseto: Massa Marittima, Roccastrada, Monterotondo Marittimo e Montieri. Il territorio occupa la fascia collinare e montana della Toscana meridionale, storicamente segnata dall'attività mineraria e oggi interamente classificato come area interna, ed i numeri lo dimostrano con nettezza: poco più di 19.000 abitanti distribuiti su 779 chilometri quadrati, ossia un ente vasto e poco popolato con una densità media di circa 25 abitanti per chilometro quadrato. Il contesto in cui la cooperazione intercomunale è chiamata a operare è un territorio dove la distanza e la dispersione degli insediamenti rendono costosa e difficile l'erogazione dei servizi.

*Tabella 3.1 - Caratteristiche principali dei quattro comuni*

| Comune          | Popolazione<br>(1.1.2025) | Superficie<br>(km <sup>2</sup> ) | Densità<br>(ab/km <sup>2</sup> ) | Classe<br>SNAI | Var. pop.<br>2011-25 | Fragilità<br>IFC* | Reddito<br>IRPEF (€)** |
|-----------------|---------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------|----------------------|-------------------|------------------------|
| Massa Marittima | 8.186                     | 283,72                           | 28,9                             | D - Intermedio | -5,0%                | 5                 | 21.551                 |
| Roccastrada     | 8.714                     | 284,37                           | 30,6                             | D - Intermedio | -7,1%                | 7                 | 19.104                 |
| Monterotondo M. | 1.273                     | 102,51                           | 12,4                             | E - Periferico | -10,0%               | 10                | 20.639                 |
| Montieri        | 1.182                     | 108,34                           | 10,9                             | E - Periferico | +3,1%                | 7                 | 18.944                 |
| Unione (totale) | 19.355                    | 778,94                           | 24,8                             | mista D/E      | -5,8%                | —                 | —                      |

*Fonte:* Elaborazione propria su dati ISTAT (popolazione residente al 1° gennaio 2025; popolazione censita al Censimento 2011; Indice composito di Fragilità Comunale 2022), Regione Toscana (superficie territoriale), Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze (reddito imponibile IRPEF, anno d'imposta 2024) e Dipartimento per le Politiche di Coesione (classificazione aree interne SNAI 2021-2027). La densità e la variazione demografica 2011-2025 sono frutto di elaborazione propria.

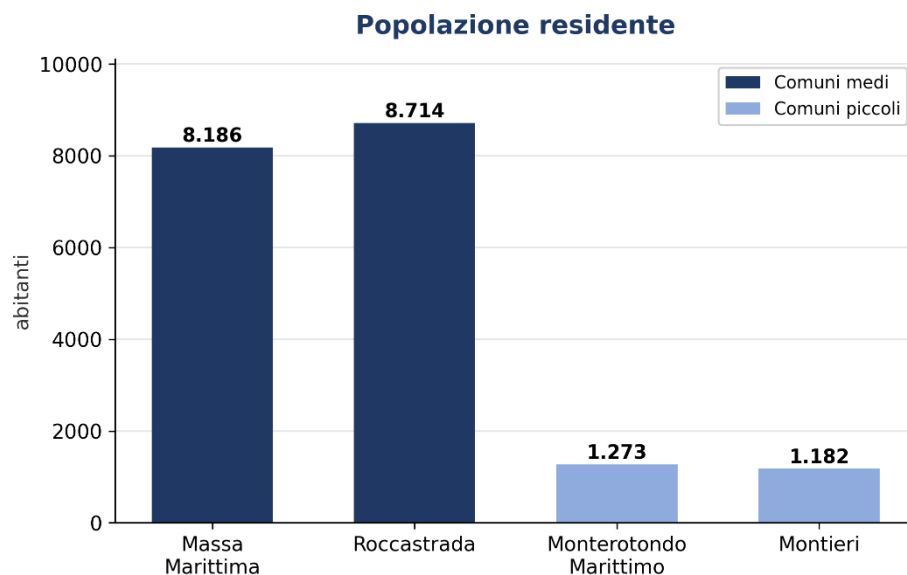
\* IFC = Indice composito di Fragilità Comunale (ISTAT, 2022), espresso in decili da 1 (fragilità minima) a 10 (fragilità massima).

\*\* Reddito imponibile medio per contribuente, anno d'imposta 2024.

La variazione 2011-2025 confronta un dato del censimento tradizionale con uno del censimento permanente, adottando criteri di rilevazione differenti: coglie la tendenza di fondo ma non costituisce un confronto perfettamente omogeneo.

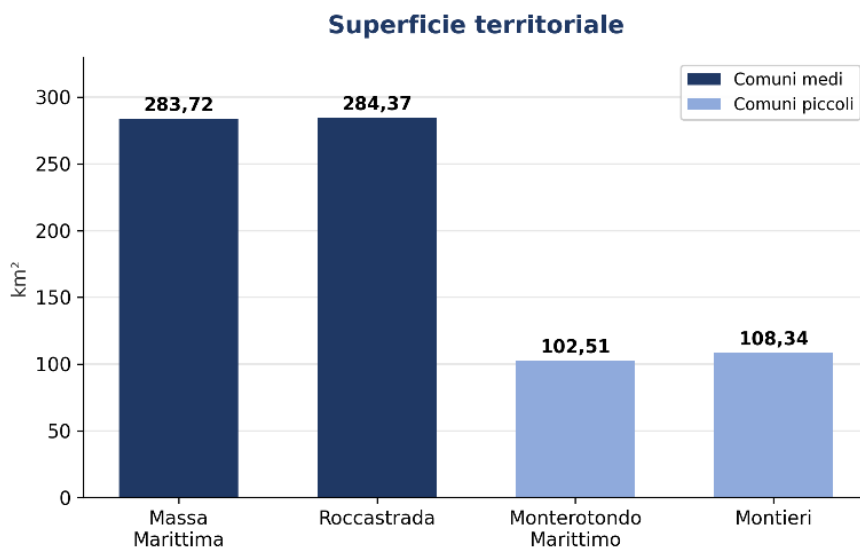
Il peso demografico dei quattro comuni è diseguale, sono presenti due comuni di dimensioni medie, Massa Marittima e Roccastrada, che superano entrambe gli ottomila abitanti, e due comuni più piccoli, Monterotondo Marittimo e Montieri, i quali restano invece sotto i milletrecento residenti. Poiché i territori dei due comuni maggiori sono al tempo stesso quasi tre volte più estesi, la densità che ne risulta va dai circa trenta abitanti per chilometro quadrato di Massa Marittima e Roccastrada a poco più di dieci dei due centri minori. L'Unione tiene così sotto lo stesso tetto comuni distanti per peso demografico e territoriale ma tutti egualmente segnati da una bassa densità demografica e abitativa.

*Figura 3.1 Popolazione residente dei quattro comuni*



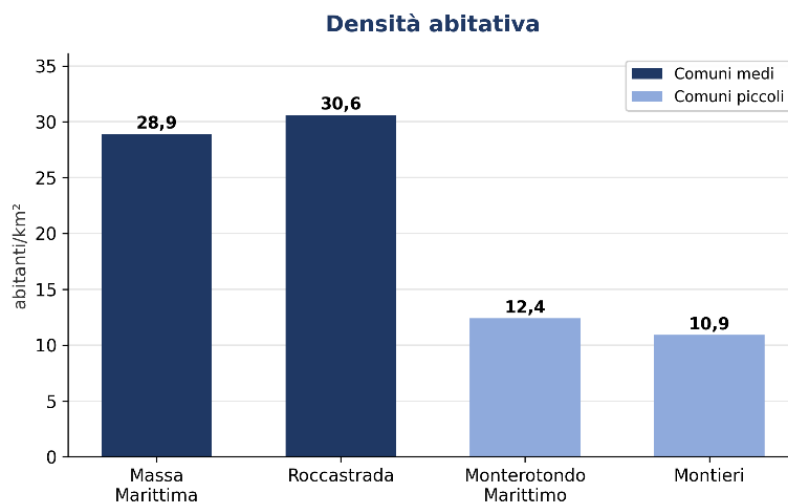
Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT (popolazione al 1° gennaio 2025). Cfr. Tabella 3.1.

Figura 3.2 Superficie territoriale dei quattro comuni



Fonte: elaborazione propria su dati Regione Toscana. Cfr. Tabella 3.1.

Figura 3.3 Densità abitativa dei quattro comuni

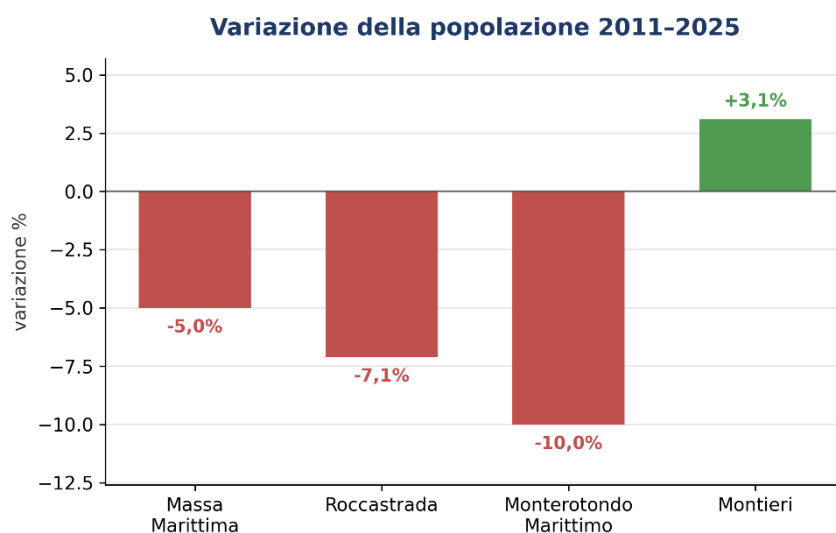


Fonte: elaborazione propria su dati elaborazione propria (popolazione/superficie). Cfr. Tabella 3.1.

Anche lo spopolamento li accomuna, pur senza colpirli con la stessa intensità. Tra il 2011 e il 2025 la popolazione cala del dieci per cento a Monterotondo Marittimo, del sette a Roccastrada e del cinque a Massa Marittima; Montieri fa eccezione con una lieve crescita sostenuta da un saldo migratorio positivo. Nell'insieme sono circa milleduecento abitanti in meno in quindici anni, una cifra che va presa come indicazione di tendenza più che come misura al decimale, dato il cambio di metodo censuario

intervenuto nel frattempo. Il quadro di fondo resta quello di un'area che perde abitanti, ma in modo disomogeneo.

*Figura 3.4 Variazione della popolazione 2011-25 nei quattro comuni*



Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT (censimento 2011 e popolazione 2025). Cfr. Tabella 3.1.

La marginalità del territorio si può misurare poi con due indicatori che non restituiscono la stessa graduatoria; del resto, la marginalità ha più di un volto, e i due indicatori che possono misurarla non raccontano la stessa storia. Secondo la classificazione delle aree interne, che misura in tempi di percorrenza stradale la distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali, i quattro comuni hanno tutti come polo di riferimento Grosseto<sup>8</sup>, ma a distanze diverse: Roccastrada e Massa Marittima, a 34 e 40 minuti, rientrano tra i comuni “intermedi”; Montieri e Monterotondo Marittimo, a 54 e 60 minuti, tra i “periferici”. L’Indice composito di Fragilità Comunale (IFC) dell’ISTAT disegna un quadro differente. Qui il valore più alto in termini di fragilità spetta a Monterotondo Marittimo; Massa Marittima resta su livelli contenuti; Montieri e Roccastrada si ritrovano invece appaiati, benché appartengano a classi dimensionali opposte. I due strumenti non si contraddicono ma misurano cose differenti dal momento che la classe SNAI considera la sola distanza dai servizi, mentre l’IFC intreccia più dimensioni, quali quella ambientale, sociodemografica ed economica<sup>9</sup>. Il secondo aggiunge al primo ciò

<sup>8</sup> Se per i servizi essenziali il riferimento è comune, sul piano degli spostamenti quotidiani per lavoro i quattro comuni gravitano su bacini distinti - Massa Marittima e Montieri su Follonica, Roccastrada su Grosseto, Monterotondo Marittimo su Pomarance - segno di un territorio ampio e non orientato verso un unico centro (IPERT, 2023).

<sup>9</sup> L’Indice composito di Fragilità Comunale (IFC) è costruito dall’ISTAT combinando dodici indicatori elementari che coprono le dimensioni territoriali, ambientali, sociali ed economiche. La dimensione

che la sola perifericità non dice e la fragilità che ne emerge non segue la linea che separa i comuni grandi dai piccoli. Lo stesso vale per il reddito imponibile medio dichiarato, piuttosto uniforme tra i quattro comuni e indifferente sia alla dimensione sia al grado di perifericità.

Figura 3.5 *Indice composito di fragilità comunale dell'Istat, espresso in decili da 1 a 10, dei quattro comuni*

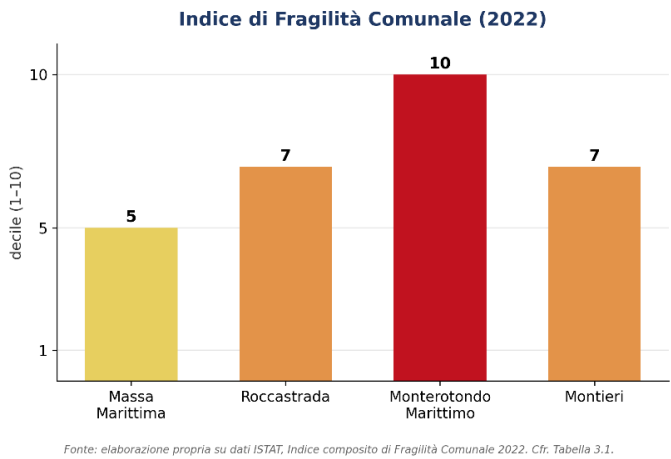
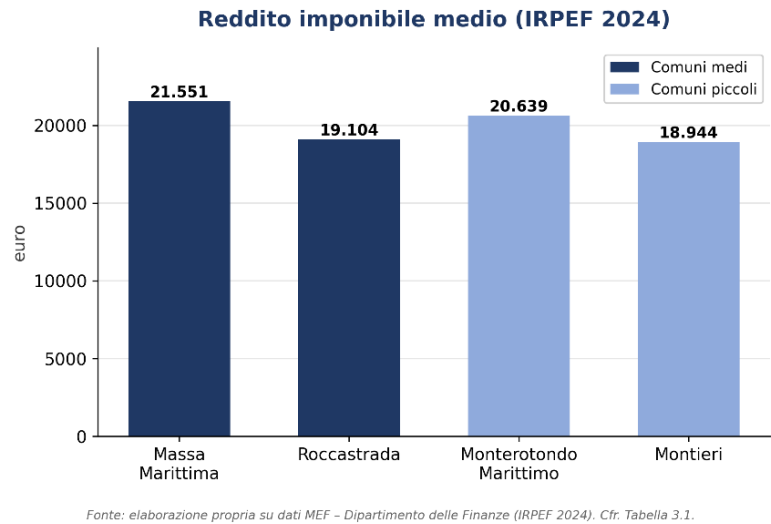


Figura 3.6 *Reddito imponibile medio dei quattro comuni*



ambientale e territoriale comprende l'accessibilità ai servizi essenziali, la superficie a rischio di frane, il consumo di suolo, l'incidenza delle aree protette e la quota di autovetture a più elevate emissioni. La dimensione sociodemografica include l'indice di dipendenza della popolazione, l'incidenza della popolazione adulta con basso titolo di studio e il saldo migratorio. La dimensione economico-produttiva considera il tasso di occupazione, la densità delle unità locali dell'industria e dei servizi, l'incidenza degli addetti in unità locali a bassa produttività e la produzione di rifiuti urbani indifferenziati. L'indice sintetizza queste componenti con il metodo Mazziotta-Pareto e il risultato è espresso in decili, da 1 (fragilità minima) a 10 (fragilità massima). Cfr. ISTAT, (2024b).

Ne esce il ritratto di un ente composito, che raccoglie sotto un'unica cornice istituzionale comuni accomunati dalla marginalità propria delle aree interne - la bassa densità, lo spopolamento, la distanza dai servizi - e insieme distinti l'uno dall'altro per dimensione e per profilo di fragilità. È in questo territorio esteso e poco popolato che i quattro comuni sono chiamati a condividere l'esercizio associato delle funzioni, per garantire i servizi a una popolazione dispersa.

### **3.2 L'assetto istituzionale dell'Unione**

L'Unione di Comuni Montana delle Colline Metallifere nasce il 14 dicembre 2012 dalla trasformazione della preesistente Comunità Montana Colline Metallifere, ai sensi dell'articolo 32 del Testo unico degli enti locali e della legge regionale toscana n. 68 del 2011 (Statuto UCMCM, 2022, art. 1). I comuni fondatori sono tre: Massa Marittima, Monterotondo Marittimo e Montieri. Roccastrada entra a farne parte solo in un secondo momento, dal 27 settembre 2020, con gli stessi diritti e oneri previsti per i comuni fondatori (art.1, c.2). La sede istituzionale è a Massa Marittima, uno dei centri maggiori dell'Unione.

L'origine dell'ente non è secondaria per comprenderne il funzionamento. L'Unione ha raccolto l'eredità - alcuni ruoli, funzioni e personale - della disciolta Comunità Montana, soprattutto nelle materie agricolo-forestali e di difesa del suolo conferite dalla Regione. Quindi alcuni servizi hanno alle spalle una tradizione associativa ma altri sono stati acquisiti in tempi più recenti con l'istituzione dell'Unione, e questa diversa anzianità si riflette sul modo in cui la gestione condivisa funziona nei singoli ambiti.

Le finalità che lo Statuto assegna all'Unione ne rivelano la vocazione, che va ben oltre la semplice gestione in comune di alcuni servizi. Il testo affida all'ente il compito di «superare gli svantaggi causati dall'ambiente montano e dalla marginalità del proprio territorio» proseguendo l'opera della disciolta Comunità Montana (art.1, c.4), e di operare come presidio per la permanenza dei residenti nelle aree rurali e montane. È un linguaggio che riprende da vicino quello della Strategia nazionale per le Aree Interne discussa nel primo capitolo: l'Unione nasce, sulla carta, come strumento di contrasto

alla marginalità territoriale, prima ancora che come dispositivo di efficienza amministrativa.

Accanto a questa missione, lo Statuto le assegna un obiettivo che tocca da vicino l'oggetto di questa ricerca: all'articolo 3 l'ente è chiamato a «promuovere l'integrazione della programmazione e dell'azione amministrativa fra i Comuni», ponendosi come «livello istituzionale adeguato per l'esercizio associato delle funzioni» (art.3, c.1).

L'integrazione tra i comuni, dunque, non è soltanto la lente teorica adottata in questa ricerca, ma è la finalità che il legislatore statutario ha esplicitamente attribuito all'Unione. Vale la pena notare come lo Statuto affianchi sullo stesso piano due ordini di obiettivi, da un lato l'efficienza e l'economicità nella gestione dei servizi, dall'altro la coesione territoriale e il presidio della montagna, senza subordinare l'uno all'altro.

Il governo dell'ente è affidato a tre organi. Il Consiglio è composto da dodici membri: ogni comune vi è rappresentato dal proprio Sindaco e da due consiglieri comunali, uno di maggioranza e uno di minoranza, eletti dai rispettivi consigli comunali. La Giunta esecutiva è formata dai quattro Sindaci dei comuni membri, ed è l'organo che concentra la funzione di indirizzo e gestione dell'ente. Il Presidente è eletto dalla Giunta al proprio interno, dura in carica tre anni e viene scelto secondo un criterio di rotazione tra i Sindaci che non hanno ancora ricoperto la carica; a lui spettano funzioni di governo, impulso e garanzia, oltre alla delega ai Sindaci-assessori del coordinamento dei diversi rami dell'amministrazione (artt. 13-26).

La composizione degli organi merita attenzione, perché anticipa un nodo che l'indagine empirica porterà in primo piano. Tanto la Giunta quanto il Consiglio sono formati esclusivamente da amministratori comunali: sindaci e consiglieri dei quattro comuni.

L'Unione non dispone cioè di una rappresentanza politica propria, distinta da quella dei comuni che la compongono. Chi governa l'Unione è, allo stesso tempo, chi governa i singoli comuni, con i propri mandati e le proprie priorità territoriali. È una caratteristica comune a questo tipo di enti, ma che nel caso in esame merita di essere tenuta presente.

Sul piano operativo, lo Statuto affida all'Unione l'esercizio associato di dodici funzioni per conto dei comuni membri (art.6). Vi rientrano la gestione del personale, la polizia municipale, l'istruzione e i servizi educativi per l'infanzia, la pianificazione di protezione civile, i servizi informatici, l'ufficio statistico, lo sviluppo economico con lo

Sportello unico per le attività produttive, la pianificazione urbanistica con il Piano strutturale intercomunale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la Centrale unica di committenza, l'organizzazione del trasporto pubblico comunale e i contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Nell'affidare queste funzioni, i comuni perseguono «il principio della ricomposizione unitaria in capo all'Unione delle competenze amministrative relative a funzioni e servizi tra loro omogenei» (art.6, c.2). Non si tratta quindi di delegare compiti sparsi, ma di trasferire interi blocchi di competenze in modo coordinato. Fino a che punto la prassi corrisponda a questo disegno, e in quali ambiti la ricomposizione unitaria si sia effettivamente compiuta, è una delle domande a cui l'indagine sul campo prova a rispondere.

### **3.3 La metodologia della ricerca**

La ricerca empirica si fonda su un ciclo di interviste semi-strutturate condotte con i responsabili dei servizi gestiti in forma associata dall'Unione. Le interviste si collocano al termine di un tirocinio di circa tre mesi svolto presso il settore Direzione e controllo dell'ente, un'esperienza che mi ha permesso di osservarne il funzionamento dall'interno e di individuare gli interlocutori più utili all'indagine.

Sono stati intervistati sei responsabili di servizio, ciascuno a capo di una o più funzioni esercitate in forma associata: la direzione dell'ente, lo Sportello unico per le attività produttive, la polizia municipale, la pianificazione urbanistica, l'istruzione e i servizi educativi, il patrimonio e le foreste insieme alla protezione civile. Ho scelto di rivolgermi ai responsabili di servizio perché sono le figure che gestiscono quotidianamente le funzioni associate e che, più di ogni altra, conoscono lo scarto tra il disegno formale della cooperazione e la sua attuazione concreta e quotidiana.

La forma semi-strutturata è parsa più adatta agli obiettivi della ricerca. Una traccia rigida avrebbe imbrigliato il racconto; un colloquio del tutto libero avrebbe reso incomparabili le risposte. La traccia ha perciò fissato alcuni nuclei tematici comuni, lasciando poi a ciascun responsabile la libertà di svilupparli a partire dalla propria

esperienza. I nuclei ricorrenti in tutte le interviste sono stati i seguenti: i vantaggi e gli svantaggi della gestione associata nel proprio ambito; i rapporti con i Comuni membri, con particolare attenzione al funzionamento della governance; i rapporti con la Regione Toscana; il modo in cui si articola l'integrazione tra i livelli comunale, unionale e regionale; e infine le condizioni ritenute necessarie perché la cooperazione funzioni. Dove utile, il colloquio ha toccato anche la dimensione storica del servizio, ripercorrendo il passaggio dalla Comunità Montana all'Unione.

I sei servizi coprono una buona parte delle funzioni associate che lo Statuto affida all'Unione, e comprendono ambiti in cui la gestione associata ha ormai una certa maturità e altri in cui permangono difficoltà. Questa varietà è stata cercata di proposito perché consente di guardare alla cooperazione non come un blocco uniforme, ma come un insieme di esperienze settoriali che procedono a velocità diverse.

Nella lettura di tale materiale empirico mi avvalgo anche delle ipotesi formulate nello studio di Camões et al. (2021), richiamate nel capitolo precedente. Gli autori osservano che un maggiore grado di eterogeneità tra i comuni rende più difficile la cooperazione, mentre una più lunga interazione all'interno dell'associazione ne accresce l'intensità. Loro testano le loro ipotesi in modo comparativo, e il mio obiettivo non è sottoporle a verifica statistica - operazione che l'analisi di un caso singolo, condotta con metodo qualitativo, non consentirebbe - bensì impiegarle come categorie interpretative per organizzare la discussione dei risultati. Quindi, si tratta di cercare di individuare in quali aspetti il caso delle Colline Metallifere corrisponde alle attese del modello e in quali se ne allontana. Là dove il caso in esame si discosta da tali attese, l'analisi delle interviste si concentrerà su un diverso insieme di variabili riconducibili in larga parte al milieu istituzionale in cui l'Unione opera. Rispetto al modello di Camões, nel caso in esame appaiono più rilevanti le variabili organizzative ed istituzionali nello spiegare le maggiori difficoltà di cooperazione.

Va precisato, infine, quale sia la natura di questo materiale. Le interviste restituiscono il punto di vista dei responsabili dei servizi: sono percezioni ed esperienze professionali, non misurazioni oggettive dell'efficienza della gestione associata. Ciò che emerge è come la cooperazione viene vissuta e valutata da chi la manda avanti ogni giorno, con la ricchezza e insieme i limiti che questo comporta, da ciò la necessità di non trasformare

tali giudizi in constatazioni di fatto. La pluralità stessa dei punti di vista, del resto, costituisce un dato: le valutazioni divergono da un servizio all'altro, e questa divergenza è parte di ciò che la ricerca intende cogliere.

### **3.4 L'impegno alla cooperazione**

Camões, Tavares e Teles (2021) definiscono l'impegno alla cooperazione come la disponibilità degli enti a destinare tempo, risorse finanziarie e capacità umane alla gestione associata. Lo misurano attraverso tre indicatori: la quota di spesa, di personale e di contratti che ciascun comune trasferisce all'ente associativo, ed applicati all'Unione delle Colline Metallifere, questi indicatori sembrano restituire valori piuttosto elevati.

I comuni hanno conferito le funzioni insieme agli addetti che le esercitavano. Il personale è passato negli uffici dell'Unione, che ne sostiene i costi di personale e i costi operativi, e ne ripartisce poi l'onere tra i membri. Nelle materie delegate non esistono più uffici tecnici comunali, e i comuni non possono adottare atti propri, che risulterebbero illegittimi. Le gare d'appalto le bandisce l'Unione per l'intero territorio. Le risorse non restano nei bilanci comunali ma sono trasferite all'ente, che impegna e liquida direttamente; in una delle interviste si osserva che dai bilanci comunali, sottratte le voci delle gestioni associate, rimane poco. L'Unione, insomma, non somiglia al "guscio vuoto" descritto da Camões, Tavares e Teles (2021), poiché funzioni, personale e bilancio esistono e operano, e l'adesione dei comuni non si è fermata alla dichiarazione formale.

Le stesse interviste raccontano però qualcosa di diverso, ripetutamente. I comuni pagano in ritardo, benché i termini di versamento li fissi la Giunta esecutiva, composta dai sindaci dei comuni membri, i quali una volta rientrati nelle rispettive amministrazioni preferiscono destinare quelle risorse a esigenze locali più immediate. Per anticipare le somme che non arrivano nei termini l'Unione ricorre all'autofinanziamento, per esempio con la vendita dei lotti boschivi o con lavori eseguiti per i consorzi di bonifica. I comuni trattengono inoltre i settori considerati strategici, come la parte finanziaria e i lavori pubblici, e in una delle interviste il processo viene definito per questo "zoppo". Sull'istruzione la determinazione delle tariffe resta competenza di ciascun comune, in contrasto con l'unitarietà del resto della gestione.

Nella polizia locale buona parte dell'attività dipende da regolamenti comunali mai unificati.

Questi elementi non contraddicono la misurazione dell'impegno precedente, perché riguardano un oggetto diverso. Gli indicatori di Camões e colleghi registrano quante risorse siano state conferite; ciò che i comuni hanno trattenuto appartiene a un altro ordine, poiché le tariffe, il potere regolamentare, la puntualità dei versamenti e la scelta di quali settori delegare sono leve politiche e non quote di spesa o di personale.

L'impegno alla cooperazione si articola così su due piani. Su quello operativo il conferimento è avvenuto ed è misurabile. Su quello politico i comuni hanno conservato ciò che resta visibile ai propri elettorati. La distinzione tra preferenze dichiarate e preferenze rivelate, che gli autori impiegano per cogliere lo scarto tra l'adesione formale e il trasferimento effettivo di risorse, si presenta qui su più dimensioni perché quanto a risorse i comuni hanno rivelato un impegno reale, quanto ad autorità un impegno assai più contenuto.

Restano da verificare i fattori che, secondo Camões et al. (2021), incidono sull'intensità dell'impegno, ossia la storia di cooperazione pregressa, il numero di enti coinvolti e il grado di omogeneità tra i partner.

### **3.4.1 L'eredità della cooperazione pregressa**

Una storia di cooperazione precedente, secondo gli autori, costruisce fiducia e reciprocità tra i partner, riduce l'asimmetria informativa e rafforza per questa via l'impegno. Il caso si presta alla verifica, perché l'Unione non nasce su un territorio privo di esperienza associativa ma succede alla Comunità Montana delle Colline Metallifere, la quale ha lasciato una struttura tecnica funzionante, sedi, personale e un rapporto consolidato con la Regione Toscana, che alle comunità montane aveva affidato la gestione del patrimonio agricolo-forestale. Ad esempio, tre dei sei responsabili intervistati provengono da quella struttura.

La cooperazione pregressa lascia però anche un'eredità di segno diverso. Dalla Comunità Montana non è arrivata soltanto capacità amministrativa, ma anche un termine di paragone istituzionale. Quell'ente disponeva di organi propri, distinti dagli esecutivi comunali: un'Assemblea composta dai sindaci e da due rappresentanti per ciascun comune, un Presidente eletto dall'Assemblea su proposta della Conferenza dei

Sindaci, e una Giunta formata dal Presidente e da assessori da lui nominati tra i consiglieri comunali (art. 7, l.r. Toscana n. 37/2008) - un presidente e una giunta eletti, dunque, non semplicemente designati tra i sindaci in carica, come del resto riferito in un'intervista. Il presidente, secondo quanto riportato, era in carica "365 giorni all'anno".

La Giunta dell'Unione è invece composta *ex lege* dai sindaci dei comuni membri, e la presidenza spetta a uno di essi; quindi, a un amministratore la cui prima responsabilità resta il proprio comune.

Due interviste sottolineano questa peculiarità dovuta al paragone con il precedente assetto istituzionale. Nella prima si osserva che l'Unione è oggi più al servizio dei comuni ma ha perso identità. Nella seconda che la Comunità Montana era un ente indipendente, mentre l'Unione, fatta dai comuni e per i comuni, non lo è più.

L'esperienza associativa pregressa ha quindi sì rafforzato l'impegno rendendo il conferimento di funzioni e personale un passaggio già collaudato, ma sul piano politico no, anzi, il confronto con l'ente precedente rende più visibile quanto l'Unione dipenda dagli esecutivi comunali.

Vale la pena segnalare che le tre interviste dei responsabili provenienti dalla Comunità Montana sono anche quelle che insistono maggiormente sulla perdita di identità. La valutazione potrebbe quindi risentire di una prospettiva professionale specifica, e non è possibile, con il materiale a disposizione, distinguere quanto in quella valutazione sia analisi istituzionale e quanto sia la percezione di chi ha vissuto il passaggio dall'interno.

Se ne può ricavare, in via di ipotesi, che non basti l'esistenza di una storia di cooperazione: conta anche l'assetto istituzionale in cui essa si è svolta. Dove l'esperienza pregressa si è formata dentro un ente con organi propri, la successione a un modello i cui organi coincidono con gli esecutivi comunali trasmette competenze tecniche senza trasmettere autonomia decisionale.

### **3.4.2 Il numero dei partner**

Il secondo fattore enuncia che più enti sono coinvolti, più occasioni ci sono per comportamenti opportunistici, perché ciascun partecipante può confidare nel contributo altrui, e l'impegno complessivo tende a calare. L'Unione delle Colline Metallifere riunisce quattro comuni, un numero basso, all'estremo inferiore della scala su cui gli

autori conducono la verifica, e da cui dovrebbe discendere un impegno elevato. Sussistono però ritardi nei versamenti, un elemento discordante rispetto a quanto ci si attenderebbe da un numero così contenuto di partner. Si tratta, per quanto emerge dalle interviste, di un comportamento diffuso tra i comuni più che di un'iniziativa isolata di singoli enti: non tanto *free riding* in senso proprio, che presuppone un'asimmetria tra chi contribuisce e chi confida nell'altrui sforzo, quanto una prassi condivisa, resa sostenibile dal ricorso dell'Unione all'autofinanziamento già discusso nel paragrafo 3.4 (ad esempio con la vendita dei lotti boschivi).

Le interviste raccontano inoltre una frammentazione degli indirizzi che il numero contenuto dei partner non ha impedito. Nella polizia locale l'assenza di un indirizzo unitario produce, secondo quanto riferito, quattro direttive distinte. Nella pubblica istruzione l'ufficio gestisce quattro tabelle tariffarie e numerose esenzioni, ciascuna deliberata dal comune competente. Bastano quattro comuni, dunque, a moltiplicare per quattro il carico di coordinamento.

Le regole di voto non spiegano questo esito. Lo Statuto prevede che la Giunta approvi le deliberazioni a maggioranza dei componenti, riservando al voto favorevole di tutti soltanto alcune materie, tra cui i progetti gestionali e i criteri di ripartizione delle spese delle gestioni associate (art. 22, comma 5). Le divergenze non nascono da deliberazioni bloccate in Giunta, ma da atti che ciascun comune adotta per proprio conto, fuori dagli organi dell'Unione. Non è quindi il problema dei principali multipli descritto da Voorn et al. (2019), che nasce dalla delega a un agente comune. Qui la frammentazione precede la delega, e riguarda ciò che a essa è stato sottratto.

Nella pubblica istruzione i quattro assessori comunali competenti si riuniscono, elaborano un indirizzo e lo propongono in Giunta; da un'intervista quel confronto risulta decisivo, perché quando gli assessori si parlano le divisioni vengono superate e gli indirizzi diventano più semplici da tradurre in atti. Altri servizi non hanno una sede analoga. Il numero dei comuni è identico nei due casi, e a differire è proprio l'esistenza di un luogo dove le loro posizioni possano essere composte.

Due circostanze indeboliscono ulteriormente il presupposto su cui il fattore poggia. La prima riguarda la volontarietà dell'adesione: due dei quattro comuni si sono associati in adempimento di un obbligo di legge, e per gli altri due l'incentivo economico viene

descritto come modesto. Il meccanismo di fiducia reciproca presuppone una scelta libera, e qui quella premessa vale solo in parte. La seconda riguarda il colore politico: i quattro sindaci appartengono oggi alla stessa area, ma da un'intervista emerge che questo non ha prodotto maggiore integrazione, perché prevalgono comunque gli interessi territoriali.

Il numero contenuto dei partner non basta a produrre un indirizzo unitario. Quel risultato pare dipendere, a giudicare dal confronto con i servizi esaminati, dall'esistenza di una sede in cui le preferenze dei comuni vengano aggregate - come nel caso degli assessori all'istruzione - e dove tale sede manca, come nella polizia locale, i quattro comuni si comportano come amministrazioni separate che si servono dello stesso ufficio.

### **3.4.3 L'omogeneità demografica ed economica**

Il terzo fattore riguarda la somiglianza tra i partner. Comuni simili per dimensione e profilo economico riducono le asimmetrie tra di capacità amministrativa e contengono i costi di transazione della negoziazione reciproca, e questo favorisce un impegno più alto; l'eterogeneità produrrebbe l'effetto opposto.

I dati raccolti nella Tabella 3.1 documentano differenze tra i quattro comuni quanto a dimensione demografica, classificazione SNAI, che colloca due comuni tra le aree intermedie e due tra quelle periferiche, e accessibilità ai poli di servizio; i quattro afferiscono inoltre a sistemi locali del lavoro distinti. Anche gli intervistati richiamano questa eterogeneità come una caratteristica evidente dell'Unione, osservando che i comuni non sono omogenei e che accanto a realtà piccole ve ne sono di dimensione media.

Questa eterogeneità non ha impedito il conferimento delle funzioni ma si riflette su alcune scelte, come su ciò che i comuni hanno deciso di non conferire. Il caso più chiaro riguarda le tariffe scolastiche. Pur essendo la pubblica istruzione una gestione associata piena, con regolamenti unici validi per tutti e quattro i comuni, la determinazione delle tariffe è rimasta ai singoli enti. In una delle interviste la scelta viene ricondotta a ragioni politiche e spiegata con la diversità dei comuni: dove la popolazione scolastica è più ridotta le tariffe tendono ad abbassarsi, per attrarre utenti e mantenere le scuole sul territorio, mentre nei comuni maggiori, che hanno risorse più limitate, tendono a salire.

Lo stesso intervistato osserva che un regime tariffario uniforme semplificherebbe la gestione, ma viste tali differenze sarebbe idoneo almeno armonizzare le fasce ISEE.

Qui l'eterogeneità agisce più a fondo di quanto il modello preveda. Per gli autori essa rende più oneroso l'accordo, accrescendo i costi di transazione. In questo caso, invece, i comuni non faticano a negoziare: hanno interessi opposti sul merito della decisione, e un esito che soddisfi tutti non esiste. La mancata integrazione aumenta i costi di transazione per l'ufficio associato, che deve applicare quattro tabelle tariffarie e numerose esenzioni deliberate separatamente. Un effetto simile si osserva sui regolamenti di polizia locale, mai unificati, da cui dipende buona parte dell'attività del servizio. Anche in quel caso la disciplina è rimasta comunale, e le differenze tra territori si traducono in discipline diverse applicate dallo stesso ufficio.

L'eterogeneità non produce però soltanto effetti di questo tipo. Da un'intervista emerge che nel SUAP le soluzioni maturate sulle pratiche del comune maggiore si estendono in automatico ai minori, che accedono così a competenze altrimenti fuori dalla loro portata, e che l'ufficio tratta procedimenti che in un piccolo comune ricorrerebbero di rado, richiedendo ogni volta un lungo studio preliminare. Nella pubblica istruzione l'ampliamento dei servizi ha riguardato soprattutto i comuni più deboli, e uno di essi ha potuto attivare un asilo nido che non avrebbe potuto altrimenti istituire. In più di un'intervista emerge come la gestione associata come l'unica possibilità di sopravvivenza amministrativa per i comuni minori.

Una dimensione considerata che il modello non contempla è l'estensione del territorio, la quale limita i potenziali risparmi della cooperazione. Mensa e trasporto devono raggiungere plessi frequentati da quindici o venti bambini, e le economie di scala si scontrano con l'ampiezza territoriale. Anche per quanto riguarda la polizia locale l'estensione dell'area viene indicata tra le condizioni sfavorevoli. La dispersione insediativa opera indipendentemente dall'eterogeneità, dal momento che due comuni identici su un territorio molto esteso sarebbero omogenei e comunque penalizzati.

L'eterogeneità può quindi essere sia positiva sia negativa. La differenza tra i partner rende la cooperazione conveniente perché permette ai comuni minori di accedere a capacità che da soli non avrebbero; ma sulle decisioni che i comuni hanno trattenuto,

come le tariffe scolastiche, la stessa differenza genera preferenze divergenti e blocca l'unificazione.

I tre fattori – l'eredità della cooperazione pregressa, il numero dei partner e l'omogeneità demografica ed economica - rendono conto in misura apprezzabile dell'impegno nell'accezione Camões, Tavares e Teles (2021), nessuno dei tre spiega però perché il conferimento si sia fermato dove si è fermato. La storia pregressa ha trasmesso capacità tecnica, ma non autonomia decisionale e voglia di continuare in maniera incisiva la cooperazione. Il numero contenuto dei partner non produce un indirizzo unitario dove manca una sede per comporlo. L'eterogeneità è una risorsa sul piano dell'erogazione, e un potenziale ostacolo laddove ai comuni resta una leva decisionale. In ciascun caso, a discriminare sembra essere quanta discrezionalità politica i comuni conservino. Le tariffe, i regolamenti comunali, la puntualità dei versamenti e i settori finanziario e dei lavori pubblici sono rimasti in capo ai comuni, e non si tratta di materie residuali o tecnicamente difficili da associare: sono quelle su cui un sindaco risponde al proprio elettorato. Il criterio che sembra aver guidato le scelte di delega sembra essere la visibilità politica di ciò che veniva ceduto.

### **3.5 Effetti della cooperazione sulla gestione dei servizi**

I tre fattori riguardano l'intensità dell'impegno, non i suoi esiti, e le interviste offrono anche indicazioni su come la gestione associata avrebbe impattato sui servizi in termini di risparmio di personale, specializzazione degli uffici e omogeneizzazione delle procedure.

Sul risparmio di personale il responsabile del SUAP offre un esempio piuttosto indicativo. Prima di entrare nell'Unione, Roccastrada impiegava cinque persone nel doppio servizio attività produttive e sportello unico; oggi tre persone coprono tutti e quattro i comuni, e il personale di Roccastrada è stato riassegnato all'edilizia privata, che resta materia comunale, con un miglioramento di quel servizio. L'ufficio urbanistica presenta una proporzione simile, ossia tre dipendenti per quattro territori, e i comuni dispongono di un solo ufficio e di un interlocutore unico anziché di quattro strutture parallele.

Alla riduzione degli organici si accompagna una specializzazione che i singoli comuni, da soli, non potrebbero raggiungere. Lo stesso responsabile del SUAP nota che il suo ufficio tratta oltre mille pratiche l'anno, e procedimenti che in un piccolo comune ricorrerebbero di rado, richiedendo ogni volta un lungo studio preliminare, vengono qui gestiti quotidianamente. Le soluzioni maturate sulle pratiche del comune maggiore si estendono poi in automatico agli altri. Un beneficio analogo è riscontrato dalla polizia locale: i comuni minori si appoggiano a un back office già strutturato, fatto di procedure, strumenti, contatti e software, che da soli non potrebbero permettersi.

Sulle procedure di gara l'effetto è misurabile ma non automatico. Nell'istruzione un unico affidatario copre il trasporto sui quattro comuni e la mensa è suddivisa in due lotti, dove prima ciascun comune bandiva per conto proprio. Il bacino più ampio rende possibili prezzi a base d'asta migliori, anche se, come precisa l'intervista, non è scontato che si realizzino. Lo stesso accade per il servizio polizia locale dove con un unico centro di costo è possibile conseguire prezzi migliori, ad esempio l'acquisto della segnaletica stradale.

Rispetto ai tempi, nell'urbanistica il patrimonio conoscitivo accumulato su un piano accelera l'istruttoria dei successivi, e l'ufficio ha redatto internamente un piano strutturale intercomunale per tre comuni, con un solo strumento e un solo responsabile. In precedenza, i comuni piccoli dovevano rivolgersi a studi esterni, e ogni osservazione della Regione percorreva il tragitto dal comune al professionista incaricato e ritorno; la redazione interna elimina quei passaggi e consente di abbattere costi e tempi. I tre dipendenti, poi, vengono da tre comuni diversi, e questo permette all'ufficio di combinare conoscenze territoriali che prima restavano separate.

Questi risultati però non si distribuiscono in modo uniforme. Dall'intervista sul settore patrimonio e foreste emerge che la gestione associata genera economie evidenti dove i servizi in gestione associata sono nati con l'Unione, mentre in un settore che quelle attività le ha sempre svolte per la precedente Comunità Montana il vantaggio risulta meno visibile e lo sforzo di coordinamento assai più pesante. D'estate, per esempio, gli operai devono fare i turni antincendio boschivo per la Regione proprio quando l'erba per i comuni cresce di più, rendendo così difficile trovare equilibrio tra le due committenze.

L'entità del guadagno sembra dipendere dalla condizione di partenza: dove ciascun comune esercitava la funzione per conto proprio l'accorpamento produce risparmi immediati, mentre dove esisteva già una struttura sovracomunale l'Unione ha aggiunto ampiezza territoriale e carico di coordinamento.

I limiti che i responsabili segnalano, del resto, non sono svantaggi contrapposti ai vantaggi: sono il loro rovescio. Nell'urbanistica il carico di lavoro è cresciuto a parità di retribuzione, con maggiori responsabilità e con le stesse scadenze di legge su un numero maggiore di pratiche: la stessa riduzione degli organici che fa risparmiare i comuni grava sull'ufficio. Nell'istruzione le gare uniche ampliano il bacino, ma il territorio è esteso e scarsamente popolato, con frazioni distanti, e mensa e trasporto devono raggiungere plessi frequentati da pochi alunni così che le economie di scala si scontrano con l'ampiezza territoriale. Nella polizia locale l'accorpamento dei centri di costo convive con regolamenti comunali mai unificati, da cui dipende circa metà dell'attività, cosicché il servizio opera di fatto in modo autonomo per ciascuno dei quattro comuni e parte del beneficio dell'Unione viene meno. Nella stessa intervista, non a caso, i vantaggi attuali vengono ricondotti alle sole economie di scala.

Il confronto tra istruzione e urbanistica aiuta a far emergere un'ulteriore differenza settoriale. L'urbanistica giudica la gestione associata pienamente vantaggiosa quanto a costi, tempi e conoscenze riapplicabili, e l'intervistato ne individua la ragione anche nell'assenza di una gestione economica ordinaria come quella che caratterizza l'istruzione. Dove il servizio comporta tariffe, esenzioni e rapporti continuativi con l'utenza, le differenze tra comuni diventano complessità gestionale; dove l'attività è prevalentemente tecnica e procedurale, l'accorpamento produce benefici senza contropartite.

C'è infine un'osservazione che va oltre la gestione dei servizi. Da un'intervista la partecipazione all'Unione viene descritta come uno scambio, in cui i comuni cedono quote di autonomia decisionale in cambio di economie di scala e omogeneizzazione, spesso senza essere consapevoli né di ciò che perdono né di ciò che guadagnano. Il comandante della polizia locale lo dice in modo ancora più diretto, il sistema funzionerebbe se l'Unione fosse davvero l'Unione, e senza una volontà programmatica di unificare tutti i settori resta un'associazione di servizi. Entrambe le osservazioni

portano il ragionamento oltre i singoli servizi: i responsabili non attribuiscono i limiti riscontrati a difficoltà tecniche, ma al modo in cui l'Unione è costruita, e a ciò che i comuni hanno scelto di non conferirle.

### **3.6 Governance e integrazione incompiuta**

I limiti che i responsabili attribuiscono al modo in cui l'Unione è costruita, più che alle difficoltà tecniche dei singoli servizi, portano l'analisi verso l'assetto di governance discusso nel paragrafo 3.2. Abbiamo osservato che Giunta e Consiglio sono formati esclusivamente da amministratori comunali, e che l'Unione non dispone di una rappresentanza politica propria, distinta da quella dei comuni. È un tratto che le interviste rimettono al centro del ragionamento: i sindaci sono, nelle parole di un intervistato, “impegnati a fare i sindaci”, e con l'ampliamento delle funzioni trasferite diventa sempre più necessaria una figura presidenziale esterna, che non risponda in prima battuta a un singolo territorio. È ormai percepita come una figura quasi indispensabile, ma che l'attuale statuto non prevede. La presidenza spetta a rotazione a uno dei quattro sindaci, che resta, secondo gli intervistati, il sindaco del proprio comune. Il paragone con la disciolta Comunità Montana, il cui presidente era in carica 365 giorni all'anno, torna qui a proposito: un ente con organi propri produceva un'identità istituzionale e una capacità di governance che l'Unione, fatta dai comuni e per i comuni, fatica a costruire.

La richiesta di una presidenza esterna ai sindaci, per quanto formulata sul campo e non in termini teorici, riprende da vicino il modello intermedio discusso nel secondo capitolo a partire da Voorn et al. (2019): un attore unitario, sganciato dai singoli esecutivi comunali e capace di rappresentare l'interesse mediano dei comuni partecipanti. È lo stesso principio che nel caso spagnolo delle *comarcas* e delle *mancomunidades* si traduce nell'elezione di un presidente unico responsabile della gestione operativa dei servizi, riducendo il lobbying diretto dei singoli sindaci e mitigando i problemi di azione collettiva tipici dei modelli - come quello delle Colline Metallifere - in cui i rappresentanti di ciascun comune siedono direttamente negli organi dell'ente associativo.

Questa scarsa identità istituzionale non resta un'osservazione interna alla governance, ma si riverbera anche su come l'ente viene percepito dall'esterno, da chi vive quotidianamente il territorio. Un intervistato racconta un aneddoto che rende visibile la mancanza di identità: un cittadino, incuriosito nel vedere passare l'auto dei vigili con la scritta "Unione dei Comuni", ha chiesto perché vi fosse scritto così - una domanda che, da sola, misura quanto l'ente resti sconosciuto a chi ne fa parte, spesso ignaro persino che il proprio comune vi appartenga e che un servizio come la polizia locale sia ormai gestito da essa.

Il responsabile del SUAP formula questa stessa percezione in una frase che può valere da sintesi: "noi siamo i loro uffici". Le funzioni trasferite non sono scomparse, sono soltanto gestite in una forma diversa, ma la collaborazione convive con una resistenza di fondo e con la sensazione di essere trattati come un soggetto esterno. Il limite, per l'intervistato, sta proprio in questo deficit di consapevolezza: i comuni continuano a percepire l'Unione come un ente esterno, quasi un'azienda privata a cui commissionare un servizio, mentre si tratta del comune stesso che esercita le proprie funzioni in forma associata. Il segno più concreto di questa mancata interiorizzazione è procedurale: l'ufficio non viene mai chiamato ai tavoli di staff dei comuni, né alla stesura dei documenti di programmazione e dei bilanci, pur dovendo poi tradurre in atti concreti decisioni prese altrove. Per l'intervistato la via d'uscita non è distante: se si riuscisse a partecipare insieme ai processi decisionali, se si sedesse allo stesso tavolo confrontandosi davvero, si capirebbe che Unione e comuni "sono la stessa cosa", e non due soggetti distinti fra cui negoziare.

La percezione di externalità ovvero di un'agenzia esterna si ritrova anche in un'altra intervista, nella quale viene raccontato che parlando di risorse con i colleghi comunali si è sentito chiedere "ma che volete? Voi ce li avete i soldi", come se l'Unione disponesse di fondi propri e non dei trasferimenti che gli stessi comuni le devono, e come se pagare i fornitori con quelle risorse fosse un'operazione diversa da quella che i comuni compivano prima di conferire il servizio. È lo stesso ritardo nei versamenti già discusso nel paragrafo 3.4, letto qui non più come dato quantitativo ma come sintomo di un rapporto in cui l'Unione continua a essere trattata da controparte esterna, invece che da articolazione dei comuni stessi - un'asimmetria che la direzione sottolinea anche notando come la Regione, diversamente dai comuni, sia puntuale nei pagamenti.

A questa immagine il responsabile del SUAP affianca una metafora coniugale dicendo che scelte a monte dovrebbero essere partecipate e quindi “ci si sposa perché lo si vuole, non perché si fa così”. Molte Unioni, osserva, sono nate per rincorrere incentivi economici più che per una reale volontà di integrazione, e i comuni hanno finito per trattenere proprio i servizi più strategici, la parte finanziaria e i lavori pubblici, rendendo il processo, ancora una volta, “zoppo” - la stessa parola già incontrata nel paragrafo 3.4 a proposito di ciò che i comuni scelgono di non conferire. A ciò si aggiunge inoltre l'irreversibilità del percorso compiuto. I comuni, secondo l'intervistato, non hanno più le professionalità, l'esperienza né la documentazione fisica delle funzioni cedute, avendo trasferito all'Unione anche gli archivi storici. Racconta come alcuni dipendenti comunali si fossero opposti, all'inizio, al processo di integrazione, senza reggere però all'obiezione più semplice: se il comune di Monterotondo, che conta circa 1300 abitanti, impiegava ventotto dipendenti e oggi ne conta sette, afferma che è “antistorico” pensare di poter continuare a gestire tutto in proprio. Per i comuni più piccoli, conclude, la gestione associata non è un'opzione fra le altre ma l'unica possibilità di sopravvivenza amministrativa, da qui l'invito ad “accelerare in avanti invece di frenare per paura di perdere autonomia”.

È la polizia locale a portare questa critica al punto più netto, capovolgendo la prospettiva: il problema non sta più soltanto in cosa manca, ma in cosa l'Unione dovrebbe essere e ancora non è. “Funzionerebbe bene se l'Unione fosse l'Unione”, osserva il comandante, e serve una volontà programmatica di unificare tutti i settori, non soltanto alcuni; altrimenti l'ente resta una semplice “associazione di servizi” che, nelle sue parole, “non serve a niente”. Circa metà del lavoro della polizia locale dipende da regolamenti comunali mai armonizzati, con il risultato che il servizio, pur formalmente associato, si trova di fatto a operare in maniera autonoma per quattro comuni, vanificando gran parte dei benefici attesi dalla cooperazione. È quella che il comandante chiama un'integrazione a metà, o un'Unione a mezzo: una condizione che resterà tale finché non verranno associati anche i servizi strategici, l'ufficio tecnico e la ragioneria. Ne racconta anche la traduzione operativa: una volta associato il servizio, i comuni “se ne sbattono”, salvo poi pretendere ciascuno una propria direttiva, con il risultato che chi dovrebbe essere comandante di un servizio unico si trova, di fatto, a fare il comandante separato di Montieri, di Massa, di Monterotondo e di Roccastrada. Dietro questa

frammentazione l'intervistato individua una spiegazione precisa: i comuni vogliono mantenere la propria autonomia perché vogliono continuare a spendere senza doverne rendere conto a quella che vivono come una sovrastruttura, e questo desiderio di autonomia si traduce, di fatto, in una mancanza di volontà di proseguire nel percorso di unione. È da qui, per il comandante, che nasce l'impasse in cui l'Unione si trova oggi, ed è per questo che, a suo giudizio, i vantaggi restano circoscritti alle sole economie di scala. Anche l'identità dei singoli comuni finisce per entrare in conflitto con quella dell'Unione, tanto che nemmeno la condivisione del colore politico tra i quattro sindaci - un dato già rilevato nel paragrafo 3.4.2 - produce maggiore coesione, perché a prevalere restano gli interessi territoriali; e la stessa riduzione del personale che dovrebbe accompagnare l'ottimizzazione della gestione associata si scontra con una frammentazione degli indirizzi che moltiplica, invece di ridurre, la complessità del lavoro. Il giudizio più netto resta, però, quello sulla percezione dell'Unione, la quale viene percepita dai comuni come se fosse un'azienda privata a cui è stato appaltato un servizio e a cui si chiede il risultato, senza un'integrazione reale - un'immagine che riprende quasi alla lettera quella usata dal SUAP. Servirebbe, conclude, una scelta politica e gestionale esplicita, che investa sulle infrastrutture interne e sul personale, per uscire da un'impasse che, ad oggi, lascia sul tavolo solo il beneficio più elementare della cooperazione.

Nell'istruzione si parla di mentalità integrata mancante aggiungendo che la gestione associata può funzionare solo se si ragiona come ente unico, e nell'istruzione, a differenza di altri ambiti dove i comuni "preferiscono fare da soli", esiste "abbastanza", ma non che sia pienamente realizzata. La tenuta della cooperazione dipende dal rapporto fra i quattro assessori competenti. "Se il livello politico funziona, funziona la gestione associata", osserva l'intervistato, "perché poi gli indirizzi sono più semplici e c'è più fiducia. Se invece a livello politico ci sono contrasti, nell'amministrazione ci sono di conseguenza difficoltà e serve trovare un compromesso, ma trovarlo a livello amministrativo è faticoso e non sempre funziona, e il risultato è che si finisce per fare quattro cose diverse invece di una, perdendo il senso stesso della gestione associata. "Più si fanno le cose uguali, più si possono fare meglio ed avere più vantaggi", sintetizza l'intervistato; "se aumentano le divisioni, il lavoro si moltiplica per quattro" - un'eco quasi letterale di quanto denunciato dal comandante della polizia locale a

proposito del proprio servizio, segno che il meccanismo individuato è lo stesso anche dove i suoi effetti restano più contenuti. Da qui la richiesta di una comunicazione costante fra i due livelli, tecnico e politico; e da qui anche l'auspicio di percorsi di formazione promossi dalla Regione che coinvolgano insieme tecnici e amministratori, tanto più che la Regione Toscana ha creduto nelle Unioni investendovi, e da quando è stata istituita l'Unione sono passati dodici anni, e in tale lasso di tempo è cambiato molto.

Alla stessa radice l'intervistato riconduce anche un limite di tipo più operativo: i programmi informatici a disposizione dell'ufficio sono pensati per una gestione comunale, non per una gestione associata, e costringono a reinserire manualmente dati che un software costruito per l'Unione potrebbe restituire già suddivisi per comune. Significativo è però il modo in cui l'intervistato inquadra il problema: non lo presenta come un vincolo tecnologico irrisolvibile, ma come una carenza di comunicazione, dal momento che manca proprio quello scambio, quel dialogo e quel confronto che permetterebbe di far emergere la necessità e le difficoltà che l'amministrazione incontra e che la politica non conosce, restando irrisolte. È lo stesso deficit di consapevolezza già segnalato dal SUAP a proposito del rapporto fra Unione e comuni, qui applicato non alla percezione dell'ente nel suo complesso ma a un problema gestionale concreto: senza consapevolezza non si sente la necessità di cambiare.

Messe insieme, le interviste restituiscono un'immagine coerente, pur osservata da angolazioni diverse. La cooperazione tra le Colline Metallifere ha trasferito funzioni, personale e bilanci, ma non è riuscita a trasferire, insieme a questi, un'autonoma identità istituzionale né una piena e diffusa disponibilità a ragionare, per riprendere l'espressione usata a proposito nelle interviste, "come ente unico". Anche dove quella disponibilità esiste in misura maggiore, come nel rapporto fra gli assessori all'istruzione, resta un equilibrio informale, dipendente dalla qualità delle relazioni politiche del momento più che da un assetto istituzionale capace di garantirla nel tempo - il che la rende una condizione preziosa ma non per questo risolutiva, come del resto suggerisce la persistenza, anche in quel settore, di ambiti - dalle tariffe ai sistemi informativi - su cui l'integrazione resta parziale. Ciò che lega gli aneddoti sulla percezione dei cittadini, la mancata partecipazione ai tavoli decisionali, i regolamenti comunali mai armonizzati e la ritenzione dei settori più strategici è lo stesso filo

individuato nel paragrafo 3.5: non difficoltà tecniche isolate, ma la scelta, ripetuta in più ambiti, di cedere ciò che è meno visibile agli elettorati locali e trattenere ciò che lo è di più, perché ci si è integrati non per volontà ma per obbligo o per incentivi.

È una conferma, sul piano della governance, di quanto la Strategia Nazionale per le Aree Interne aveva individuato come condizione di riuscita fin dal primo capitolo: un'organizzazione realmente integrata di ruoli politici e tecnici, e non la sola sommatoria di funzioni conferite. Il caso delle Colline Metallifere suggerisce che l'esito della cooperazione intercomunale nelle aree interne non dipenda soltanto, come discusso nel secondo capitolo, dalla dimensione dei comuni o dal tipo di servizi gestiti, ma dalla capacità degli amministratori locali di riconoscere nell'Unione non un ente terzo a cui affidare pezzi di amministrazione, ma la propria stessa amministrazione esercitata in forma diversa.

Va detto, tuttavia, che questa lettura non esaurisce il problema. Descrivere l'integrazione compiuta come l'esito auspicabile rischia di dare per scontato che esista una forma "corretta" di integrazione sovracomunale verso cui tendere, mentre la resistenza dei comuni a cederla del tutto non è solo un deficit di consapevolezza da colmare, ma anche l'espressione legittima di una tensione più profonda tra autonomia locale e integrazione sovracomunale. I sindaci, in quanto interpreti della volontà politica delle proprie comunità, hanno ragioni comprensibili per non voler spingere l'integrazione oltre una certa soglia, specie laddove essa comporti la perdita del controllo politico diretto su scelte che riguardano i propri cittadini. È una tensione che ricorre, su altra scala, anche nel processo di integrazione europea, dove il rapporto tra l'autonomia degli Stati membri e l'integrazione sovranazionale rimane irrisolto: non un problema da superare definitivamente, ma un equilibrio politico-amministrativo che ogni assetto di governance multilivello è chiamato a negoziare di volta in volta.

Fino a quando questo equilibrio resterà instabile e diseguale da un servizio all'altro, anche l'obiettivo più ampio della gestione associata - garantire a territori fragili e periferici un accesso più stabile ed equo ai diritti di cittadinanza - continuerà a dipendere più dalla capacità politica di negoziare, caso per caso, il punto di equilibrio tra autonomia comunale e integrazione sovracomunale, che da un assetto di governance capace di risolverlo una volta per tutte.

## CONCLUSIONI

L'assunto da cui parte la tesi è che i piccoli comuni italiani rappresentino un potenziale amministrativo e di sviluppo in larga parte inespresso. Garantire a chi vi risiede un accesso ai diritti di cittadinanza pari a quello dei cittadini delle aree urbane significherebbe favorire l'insediamento di nuovi residenti e l'avvio di attività produttive, con ricadute economiche positive anche per lo Stato, valorizzando risorse territoriali oggi sottoutilizzate. Per contrastare la fragilità amministrativa dei piccoli comuni, segnati dallo spopolamento e da vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti, lo Stato ha incentivato, e per un periodo anche obbligato, i piccoli comuni ad aggregarsi, così da ampliare il bacino di utenza e sfruttare i benefici delle economie di scala, dalle gare d'appalto congiunte alla riduzione della spesa per il personale. Sono oggi numerose le Unioni di Comuni presenti sul territorio italiano, ma come funzionano davvero nella pratica quotidiana? È questa domanda che ha guidato i lavori di ricerca, ed è la stessa domanda che mi ha spinto a svolgere un tirocinio presso una di esse e a raccoglierne le testimonianze attraverso un ciclo di interviste. Tradotta in termini più precisi, la domanda a cui la tesi cerca di rispondere è se il trasferimento formale di funzioni, personale e bilanci a un'Unione di Comuni si traduca in una reale integrazione amministrativa tra gli enti coinvolti, o se resti una forma di cooperazione più dichiarata che praticata. Un interrogativo che nasce dall'osservazione, discussa nel primo capitolo, che le aree interne italiane condividono una fragilità amministrativa strutturale capace di compromettere l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza, e che trova nella cooperazione intercomunale - resa dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne una condizione sostanziale e non un mero adempimento - la risposta istituzionale più accreditata. Per rispondervi, ho scelto l'analisi di un singolo caso, l'Unione di Comuni Montana Colline Metallifere, ricostruito attraverso le interviste ai responsabili dei servizi gestiti in forma associata.

Nel primo capitolo si è mostrato come la marginalità delle aree interne sia l'esito di uno squilibrio tra il fabbisogno di servizi delle comunità residenti e la capacità amministrativa dei piccoli comuni, uno squilibrio da cui discende una crisi della cittadinanza territoriale che investe l'esercizio effettivo dei diritti fondamentali, non solo la qualità della vita nei territori periferici. Su questo squilibrio si è innestato un

percorso normativo politico - dal Testo Unico degli Enti Locali all'associazionismo obbligatorio, fino alla Strategia Nazionale per le Aree Interne - che ha progressivamente spostato l'accento dal contenimento della spesa pubblica alla costruzione di una governance territoriale stabile, trasformando la gestione associata da vincolo di finanza pubblica in condizione sostanziale per l'accesso alle risorse SNAI e chiedendo esplicitamente ai territori un'organizzazione integrata di ruoli politici e tecnici, non la sola sommatoria di funzioni trasferite.

Il secondo capitolo ha inquadrato l'Unione di Comuni come la forma più strutturata di cooperazione intercomunale nel panorama italiano, confrontando le aspettative della letteratura - economie di scala, di scopo e di densità, rafforzamento della capacità amministrativa - con un'evidenza empirica che si è rilevata meno lineare di quanto il quadro teorico lascerebbe supporre. I benefici, quando emergono, si concentrano soprattutto nei comuni di dimensioni minori e nelle aggregazioni guidate da un comune capofila di dimensioni sostanziali. Effetti che tendono a manifestarsi nel medio periodo e condizionati dal sostegno normativo regionale e dal tipo di servizio gestito. Ne è emerso un quadro in cui il successo della cooperazione dipende da più fattori insieme, e in cui il rischio di un impegno soltanto dichiarato, descritto da Camões, Tavares e Teles (2021), pesa quanto quello di un coordinamento reso complesso dalla pluralità dei principali, discusso da Voorn et al. (2019).

Il terzo capitolo ha verificato questi elementi sul campo. È emerso che l'Unione delle Colline Metallifere ha effettivamente trasferito funzioni, personale e risorse finanziarie, ma che i comuni membri hanno trattenuto le leve più visibili sul piano politico – in particolare tariffe, regolamenti locali, puntualità dei versamenti, i settori finanziario e dei lavori pubblici. Di conseguenza, gli effetti sulla gestione dei servizi sono stati disomogenei poiché, da una parte, si sono avuti risparmi sulle spese di personale, effetti di specializzazione e omogeneizzazione delle procedure ma allo stesso tempo sussistono difficoltà persistenti, quali, ad esempio, regolamenti non unificati e mancanza di una governance chiara e partecipata. L'analisi della governance dell'Unione ha infine mostrato la debole legittimità politica dell'ente, riconducibile a un assetto istituzionale in cui gli organi di governo coincidono con gli esecutivi comunali, e una diffusa percezione di estraneità nei confronti dell'Unione, tanto da parte dei cittadini quanto degli stessi amministratori comunali.

Il dato più significativo che emerge dall'analisi è che l'impegno alla cooperazione, se misurato attraverso le risorse effettivamente trasferite, non coincide con l'integrazione amministrativa sostanziale: sono due dimensioni distinte. L'Unione delle Colline Metallifere non corrisponde al "guscio vuoto" temuto dalla letteratura, perché funzioni, personale e bilanci sono stati conferiti, ma accanto a questo piano operativo ne convive un altro, propriamente politico, su cui i comuni hanno conservato decisioni e settori strategici. Ciò che ha discriminato tra quanto è stato ceduto e quanto trattenuto non sembra legato alle caratteristiche strutturali dell'Unione - la sua storia associativa, il numero dei comuni coinvolti, la loro omogeneità - quanto piuttosto alla discrezionalità politica propria di ciascuna materia: dove una scelta ha ricadute direttamente sull'elettorato, come le tariffe o i regolamenti locali, i comuni tendono a trattenerla, anche quando la stessa gestione associata avrebbe tutto l'interesse a unificarla.

Questo scarto trova una spiegazione nell'assetto di governance dell'ente più che in un deficit di volontà dei singoli attori. Una Giunta composta dai soli sindaci dei comuni membri, priva di una presidenza politicamente autonoma, produce una legittimità debole, resa tangibile nelle interviste attraverso episodi minimi ma eloquenti - come un responsabile di servizio che riassume l'intera questione in una frase, "noi siamo i loro uffici" - e che la polizia locale ha condensato nella formula dell' "Unione a mezzo": un ente che ha unificato ciò che è meno esposto sul piano elettorale, lasciando ai comuni ciò che vi resta più esposto. La richiesta, emersa spontaneamente dall'esperienza di chi dirige l'ente, di una presidenza esterna ai sindaci trova peraltro un preciso riscontro teorico nel modello discusso da Voorn et al. (2019) a proposito delle comarcas spagnole, a conferma che il nodo della legittimità politica non è una peculiarità del nostro caso studio, ma una condizione strutturale dei modelli in cui i rappresentanti dei singoli comuni siedono direttamente negli organi dell'ente associativo. Questa debolezza di legittimità non è, per chi la vive quotidianamente, un problema solo simbolico: dalle interviste emerge come sia percepita dai responsabili come una delle maggiori difficoltà gestionali dell'Unione. Per attenuarla, chi dirige l'ente indica come soluzione una presidenza esterna ai sindaci; le stesse interviste suggeriscono però che anche un maggiore dialogo e una maggiore partecipazione dello staff tecnico ai tavoli decisionali dei comuni potrebbero mitigare la stessa difficoltà, senza richiedere necessariamente una modifica degli organi di governo.

Questa lettura, tuttavia, non esaurisce il problema. Descrivere l'integrazione compiuta come l'esito senz'altro auspicabile rischia di dare per scontato che esista una forma "corretta" di integrazione sovracomunale verso cui tendere, mentre la resistenza dei comuni a cederla del tutto non è solo un deficit da colmare, ma anche l'espressione di una tensione più profonda tra autonomia locale e integrazione sovracomunale. Un equilibrio politico-amministrativo che ogni assetto di governance multilivello è chiamato a negoziare, più che un problema da risolvere una volta per tutte. Ne consegue che il requisito, più volte ribadito dalla SNAI, di un'organizzazione integrata di ruoli politici e tecnici resta, nel caso osservato, un obiettivo dichiarato più che una condizione raggiunta: la capacità delle aree interne di garantire ai propri abitanti un accesso stabile ed equo ai diritti di cittadinanza sembra dipendere più che dal disegno statutario della cooperazione, dalla capacità degli amministratori locali di negoziare il punto di equilibrio tra l'autonomia dei singoli comuni e il riconoscimento dell'ente associativo come propria stessa amministrazione, esercitata in forma diversa, e non come un soggetto terzo a cui delegare pezzi di essa.

Questi risultati richiedono comunque alcune cautele legate al disegno della ricerca. Si tratta di un caso singolo, per quanto significativo, e l'analisi è stata condotta con metodo qualitativo su un numero contenuto di interviste, le quali restituiscono percezioni ed esperienze professionali dei responsabili di servizio, non misurazioni oggettive dell'efficienza della gestione associata. La stessa varietà di giudizi riscontrata da un servizio all'altro suggerisce cautela nel generalizzare oltre il caso esaminato. Mancano inoltre un confronto diretto con la prospettiva degli amministratori politici e dei cittadini, la cui assenza lascia aperta la possibilità che il quadro emerso sia parziale, e va considerato che alcuni degli intervistati provengono dalla disciolta Comunità Montana, un'esperienza istituzionale che potrebbe aver pesato sulla loro valutazione tolgono valore alle osservazioni raccolte, che restano però circoscritte al caso qui esaminato, e non estendibili senza verifica all'insieme delle Unioni di Comuni italiane.

L'ordinamento italiano vincola per legge la presidenza dell'Unione a uno dei sindaci dei comuni associati (art. 32, comma 3, TUEL), rendendo impraticabile un confronto tra Unioni italiane che abbiano adottato una presidenza esterna e Unioni che ne siano prive; sarebbe però utile guardare a esperienze estere in cui questa soluzione è già praticata per valutare se e come i vantaggi in termini di legittimità politica osservati in quei contesti

siano trasferibili, con gli opportuni adattamenti, all'ordinamento italiano. Sarebbe altrettanto utile estendere l'indagine ad altre Unioni di Comuni italiane, per verificare se il trasferimento di funzioni senza una corrispondente integrazione politica sia un fenomeno diffuso o una specificità del caso qui esaminato. Sarebbe infine utile integrare la prospettiva dei responsabili di servizio con quella dei sindaci e degli assessori dell'Unione per capire se il deficit di consapevolezza denunciato dalle interviste sia percepito nello stesso modo su entrambi i lati del rapporto tra Unione e comuni membri, e con quella dei cittadini, per verificare se l'invisibilità istituzionale dell'ente sia un'esperienza condivisa di altre Unioni o un tratto isolato.

Non tutte le soluzioni richiedono necessariamente una riforma degli assetti istituzionali: anche un coinvolgimento più sistematico dello staff tecnico dell'Unione nei processi decisionali politici, dando voce a chi opera quotidianamente sul campo, potrebbe rendere la governance dell'ente più partecipata e ridurre la complessità percepita.

Un'indagine longitudinale, infine, potrebbe verificare se il grado di integrazione osservato nei diversi servizi sia uno stato transitorio destinato a uniformarsi con il tempo e il consolidarsi della prassi cooperativa, oppure un assetto stabile. Alcuni servizi potrebbero cioè restare permanentemente meno integrati di altri non per un ritardo da colmare, ma perché è lì che si colloca l'equilibrio duraturo tra autonomia comunale e gestione associata.

Resta, in chiusura, la questione da cui il lavoro è partito. Le Aree Interne italiane continueranno a dipendere dalla capacità dei piccoli comuni di cooperare per garantire ai propri abitanti un accesso stabile ed equo ai diritti di cittadinanza. Il caso delle Colline Metallifere suggerisce che questa capacità non dipenda tanto dalla sottoscrizione dello statuto e da cosa è contenuto in esso, ma dal modo in cui, giorno dopo giorno, gli amministratori locali scelgono di trattare l'ente che hanno costituito. O come un ufficio proprio, di cui condividere pienamente indirizzi e responsabilità, o come un fornitore esterno al quale delegare, solo in parte, il proprio lavoro. È in questa pratica quotidiana, prima ancora che in eventuali riforme degli assetti istituzionali, che sembra giocarsi la differenza tra un processo di integrazione realmente in atto e una mera dichiarazione d'intenti.



## BIBLIOGRAFIA

Accetturo, A., Lamorgese, A., Mocetti, S., & Sestito, P. (2019). Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata (Local Development, Urban Economies and Aggregate Growth), Bank of Italy Occasional Paper No. 490, April 2019.

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3433044>

Arachi, G., Di Liddo, G., & Giuranno, M. G. (2016). Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni. *ECONOMIA PUBBLICA*, 1, 11-36. <https://doi.org/10.3280/ep2016-001002>

Banaszewska, M., Bischoff, I., Bode, E., & Chodakowska, A. (2021b). Does inter-municipal cooperation help improve local economic performance? - Evidence from Poland. *Regional Science and Urban Economics*, 92, 103748.

<https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103748>

Barca, F. (2009). *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta della Commissaria europea alla politica regionale Danuta Hübner, aprile 2009

Bel, G., & Sebő, M. (2019). Does Inter-Municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153-188.

<https://doi.org/10.1177/1078087419839492>

Bel, G., & Warner, M. E. (2014). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>

Brovarone, E. V., & Cotella, G. (2020). Improving Rural Accessibility: a multilayer approach. *Sustainability*, 12(7), 2876. <https://doi.org/10.3390/su12072876>

Calvaresi, C. (2015). Le aree interne, un problema di policy. *Territorio*, 74, 87-90.

<https://doi.org/10.3280/tr2015-074015>

Calvaresi, C. (2015b). Una strategia nazionale per le aree interne: diritti di cittadinanza e sviluppo locale. *Territorio*, 74, 78-79. <https://doi.org/10.3280/tr2015-074013>

Camões, P. J., Tavares, A., & Teles, F. (2021). Assessing the intensity of cooperation: a study of joint delegation of municipal functions to inter-municipal associations. *Local Government Studies*, 47(4), 593-615. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1857245>

Castillo, C. P., Barranco, R. R., Curtale, R., Kompil, M., Jacobs-Crisioni, C., Rodriguez, S. V., Aurambout, J., Silva, F. B. E., Sulis, P., & Auteri, D. (2023). Are remote rural areas in Europe remarkable? Challenges and opportunities. *Journal of Rural Studies*, 105, 103180. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2023.103180>

De Fano, G. e Mantino, F. (2015). Sviluppo rurale, innovazione sociale e politiche per le aree interne. *Territorio*, 74, 91-96. <https://doi.org/10.3280/tr2015-074016>

Di Ielsi G., Fiorillo F., Porcelli F. (2022). “Le unioni di comuni in Italia: modelli di gestione associata a confronto”, *Moneta e Credito*, 75 (297): 11-40.  
<https://doi.org/10.13133/2037-3651/17740>

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013). *Strategia nazionale per le Aree interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Documento tecnico collegato all’Accordo di Partenariato 2014-2020

Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017-1044. <https://doi.org/10.1111/jors.12388>

Ferreira, M. E. V., Dijkstra, A. G., Aniche, L. Q., & Scholten, P. (2020). Towards a typology of inter-municipal cooperation in emerging metropolitan regions. A case study in the solid waste management sector in Ecuador. *Cogent Social Sciences*, 6(1).  
<https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1757185>

Fiaschi, D., Parenti, A., & Ricci, C. (2023). *Unveiling spatial patterns of population in Italian municipalities*. <https://arxiv.org/abs/2311.10520>

Giacomini, D., Sancino, A., & Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331-346.  
<https://doi.org/10.1108/ijpsm-03-2017-0071>

Gori, G., Lattarulo, P., Porcelli, F., Rizzo, L., Secomandi, R. (2023). "Does inter-municipal cooperation increase efficiency? Evidence from Italy," Working papers 111, Società Italiana di Economia Pubblica.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., and Storper, M. (2017). Why regional development matters for Europe's economic future. Working Papers of the Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP 07/2017. Brussels: European Commission

Formez PA (2019). *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Collana "Azioni di sistema per le pubbliche amministrazioni", n. 40

Formez PA (2023). *Associazionismo e attuazione: la governance delle aree interne*, Quaderni Formez PA, n.1

Kössler, K., & Belser, E. M. (2025). *Local government structure and intergovernmental relations: An Urban-Rural Perspective*. Springer Nature

Labianca, M. (2014). Inter-municipal cooperation: from cooperation through rules to cooperation through networks - empirical evidence from Puglia. *Regional Studies* Regional Science, 1(1), 184-206. <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.952769>

Luca, D., & Modrego, F. (2020). Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. *Journal of Regional Science*, 61(1), 261-293. <https://doi.org/10.1111/jors.12509>

Lucatelli, S. (2015). La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne. *Territorio*, 74, 80-86. <https://doi.org/10.3280/tr2015-074014>

Manestra, S., Messina, G., & Peta, A. (2018). L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 452, Banca d'Italia.

Muraoka, T., & Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies*, 47(4), 616-636. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>

Ochoa-Rico, M. S., Río, J. a. J., Romero-Subia, J. F., & Vergara-Romero, A. (2023). Study of citizen satisfaction in rural versus Urban areas in Public Services: Perspective

of a Multi-group analysis. *Social Indicators Research*, 171(1), 87-110.

<https://doi.org/10.1007/s11205-023-03242-2>

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Houghton Mifflin Harcourt P.

Pateiro-Rodríguez, C., Martín-Bermúdez, F., Pateiro-López, C., & Escourido-Calvo, M. (2024). Universal service regulation and network effects in services of general economic interest in the European Union. *Economies*, 12(10), 280.

<https://doi.org/10.3390/economies12100280>

Partridge, M. D., & Rickman, D. S. (2008). Distance from urban agglomeration economies and rural poverty\*. *Journal of Regional Science*, 48(2), 285-310.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2008.00552.x>

Pisani, E., Franceschetti, G., Secco, L., Christoforou, A., (2017). Social Capital and Local Development. From Theory to Empirics. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-54277-5> published by Springer Nature.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud (2025). *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI)*, luglio 2025

Reynaud, C., Miccoli, S., Benassi, F., Naccarato, A., & Salvati, L. (2020). Unravelling a demographic ‘Mosaic’: Spatial patterns and contextual factors of depopulation in Italian Municipalities, 1981-2011. *Ecological Indicators*, 115, 106356.

<https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2020.106356>

Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2024). The geography of EU discontent and the regional development trap. *Economic Geography*, 100(3), 213-245.

<https://doi.org/10.1080/00130095.2024.2337657>

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 11(1), 189-209.

<https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>

Rodríguez-Pose, A., Terrero-Dávila, J., & Lee, N. (2023). Left-behind versus unequal places: interpersonal inequality, economic decline and the rise of populism in the USA and Europe. *Journal of Economic Geography*, 23(5), 951-977.

<https://doi.org/10.1093/jeg/lbad005>

Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto (2023). *Come far rinascere i paesi spopolati? I primi risultati della Strategia nazionale per le aree interne*, Focus, luglio 2023

Sherpa, (2020). Sustainable Hub to engage into rural policies with actors. In: SHERPA Discussion Paper LONG-TERM VISION for RURAL AREAS Contribution from 20 Science-Society-Policy Platforms. [www.rural-interfaces.eu](http://www.rural-interfaces.eu)

Steiner, R. (2003). The causes, spread, and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5 (4), 551-571.

Steiner, R., Kaiser, C., & Eythórsson, T. G. (2016). A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons* (pp. 23-42). Palgrave Macmillan.

Van de Walle, S. (2009). 'When is a service an essential public service?'. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(4): 521-545

Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>

## SITOGRAFIA

Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. (2024). *Gestione associata della statistica: il DARA dà il via a StatCities 2024*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<https://www.italiae.affariregionali.it/home/notizie-e-approfondimenti/notizie/gestione-associata-della-statistica-il-dara-a-statcities-2024/>

Dipartimento per le Politiche di Coesione. (s.d.). *Le aree interne 2021-2027*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/>

Dipartimento per le Politiche di Coesione. (2021). *Elenco delle aree interne SNAI 2021-2027* [Dataset]. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<https://politichecoesione.governo.it/media/3111/elenco-aree-snai-2021-2027.pdf>

IRPET (2023). *Quadro conoscitivo di supporto alla strategia regionale per le aree interne 2021-2027* [Dataset]. Istituto Regionale Programmazione Economica della

Toscana. [https://www.irpet.it/wp-content/uploads/2023/10/FESR-Att.4-Quadro-conoscitivo-aree-SNAI-2021\\_27.pdf](https://www.irpet.it/wp-content/uploads/2023/10/FESR-Att.4-Quadro-conoscitivo-aree-SNAI-2021_27.pdf)

ISTAT. (2022). *Indice composito di Fragilità Comunale (IFC)* [Dataset]. Istituto Nazionale di Statistica. <https://esploradati.istat.it>

ISTAT (2022). *Mappa delle Aree Interne 2020. Elenco e classificazione dei Comuni* [Dataset]. Istituto Nazionale di Statistica. <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/>

ISTAT. (2024a). *8milaCensus. Popolazione residente ai confini del 2011* [Dataset].

Istituto Nazionale di Statistica. <https://ottomilacensus.istat.it>

ISTAT. (2024b). *Indice di Fragilità Comunale. Nota metodologica*. Istituto Nazionale di Statistica. [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/IFC\\_Nota-metodologica.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/IFC_Nota-metodologica.pdf)

ISTAT. (2025a). *Annuario statistico italiano 2025*. Istituto Nazionale di Statistica.

<https://www.istat.it/produzione-editoriale/annuario-statistico-italiano-2025/>

ISTAT. (2025b). *Bilancio demografico e popolazione residente al 1° gennaio 2025* [Dataset]. Istituto Nazionale di Statistica. <https://demo.istat.it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze. (2024). *Redditi e principali variabili IRPEF su base comunale, anno d'imposta 2024* [Dataset]. [https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi\\_stat/public/](https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/)

Regione Toscana. (s.d.). *Unione di Comuni Montana Colline Metallifere*. Consultato il 2 luglio 2026, da <https://www.regione.toscana.it/-/unione-di-comuni-montana-colline-metallifere>

Unione di Comuni Montana delle Colline Metallifere (2022). *Statuto dell'Unione di Comuni Montana delle Colline Metallifere*. Approvato con deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 21 del 5 agosto 2022, in vigore dal 7 settembre 2022. <https://www.unionecomunicollinemetallifere.it/home/amministrazione/statuto.html>