

SERGIO ZILLI

“NON TUTTI NELLA CAPITALE SBOCCIANO I FIORI DEL MALE, QUALCHE ASSASSINIO SENZA PRETESE LO ABBIAMO ANCHE NOI IN PAESE”: RIORDINO TERRITORIALE E FUSIONE DI COMUNI DOPO LA LEGGE 56 DEL 2014

1. INTRODUZIONE. – La legge 56 del 2014 (conosciuta anche come *Delrio*, dal nome del ministro proponente) interviene sulle forme di gestione del territorio con l’obiettivo di arrivare alla soppressione definitiva delle Province, all’avvio delle Città metropolitane, all’obbligatorietà di collaborazione fra Comuni mediante le Unioni. Questi tre aspetti rappresentano il nodo centrale della manovra di rivisitazione della geografia del potere amministrativo, ma non ne esauriscono la portata (Ferlaino e Molinari, 2009; Zilli, 2013; Dini e Zilli, 2015 e 2018). Accanto a questi passaggi, di importanza determinante nel funzionamento del Paese alla luce delle profonde modificazioni avvenute nella sua società e nel suo territorio, recupera anche il precedente intendimento di una riduzione del numero delle amministrazioni comunali da attuare mediante fusione delle stesse (Di Giulio e Profeti, 2016; Orioli, Martinelli e De Leo, 2016; Merloni, 2015; Colucci e Cottino, 2015).

Le norme che riguardano questi due ultimi aspetti derivano da normative pregresse che però mostrano aspetti e approcci fra loro differenti (Politi, 2012). La figura dell’*unione* venne inizialmente introdotta dalla legge 142 del 1990 e si riferisce alla possibilità, da parte di due o più Comuni contermini, appartenenti alla stessa Provincia e con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti di associarsi per l’esercizio di funzioni e servizi. Rappresenta quindi il risultato di una scelta non necessariamente condivisa dagli interessati ma che può essere (come nel caso della legge 56/2014) calata dall’alto, con decisione esterna agli enti protagonisti, che potrebbero persino non confinare tra loro. La fusione, invece, cui si riferisce l’art.11 della medesima norma, produce un nuovo Comune nato dalla integrazione di altri preesistenti allo scopo di migliorare l’efficacia e l’efficienza dell’amministrazione locale sulla base dei compiti conferiti dalla legge. Pertanto il risultato di un percorso che dovrebbe essere condiviso e partecipato e che quindi dovrebbe partire dal basso (Tubertini, 2015; Iommi, 2017; Castelnovi, 2013; Casula e Marotta, 2016).

2. OTTOMILA COMUNI DA UNIRE E FONDERE. – Il problema della quantità (e qualità) delle amministrazioni comunali è presente, in età repubblicana, fino dal dibattito nella Costituente. Nella Carta fondamentale infatti è previsto – all’art.133, comma 2 – che le Regioni possano istituire nei rispettivi territori nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, ma il ritardato avvio delle stesse Regioni ha ridotto l’ambito di intervento secondo questa norma. Nel 1977 fu introdotta una restrizione per cui i nuovi Comuni non avrebbero potuto avere una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e l’individuazione di questo limite suggerisce che già allora fosse presente tra i legislatori la convinzione che tale cifra fosse quella al di sotto della quale un’amministrazione comunale si sarebbe trovata in condizioni di difficile funzionamento.

Come ricordato, la questione venne affrontata in termini espliciti nel 1990 con la legge 142. All’articolo 26 si afferma che l’unione di due o più Comuni contermini (o appartenenti alla medesima provincia), ciascuno con un numero di abitanti inferiore a 5.000 unità, può avvenire soltanto in previsione di una loro fusione, che dovrebbe avvenire entro dieci anni, pena lo scioglimento dell’unione stessa ed il processo viene incentivato con fondi statali e regionali, atto possibile in forza dell’affermazione delle Regioni, avviate con venticinque anni di ritardo rispetto alle previsioni costituzionali nel caso degli enti



a statuto ordinario. Dieci anni dopo il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali del 2000 (l. 267) interviene ampliando ulteriormente, all'articolo 15, la base demografica minima per i nuovi Comuni nati da fusione, portandola a 10.000 unità. Al contempo vengono confermati i contributi straordinari da parte dello stato (aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle singole Regioni) per un periodo di dieci anni.

La ridiscussione del numero delle Province, avviata sotto il Governo Monti nel 2012, crea le condizioni per l'approvazione due anni dopo della legge 56, cui viene attribuito il titolo di *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (ANCE, 2015; Bolgherini, Lippi e Maset, 2015; Merloni, 2015; Pizzetti, 2015). La norma intende ridisegnare la trama amministrativa del Paese, rivedendo la gerarchia pregressa basata sulla serie Stato/Regioni/Province/ Comuni eliminando le Province e affiancando alle Regioni, anche in termini di potere di guida territoriale, le Città metropolitane. Queste ultime, coincidenti spazialmente con le precedenti province di cui erano capoluogo, vengono definitivamente introdotte nell'ordinamento costituzionale quali luoghi privilegiati dello sviluppo del territorio, con prerogative talvolta analoghe a quelle regionali. Il testo ne individua dieci, cui si affiancano quelle autonomamente scelte dalle Regioni a statuto speciale, per cui si è oggi arrivati alla cifra di quattordici (Deodato, 2012; Patroni Griffi, 2013; Zilli 2018). Al posto delle Province viene istituita la figura della *area vasta*, ente di secondo grado, cioè non più eletto direttamente dai residenti nella stessa, ma gestito da organi in cui la rappresentanza dei singoli Comuni è proporzionale al loro peso demografico (Dini e Zilli, 2017; Greco, 2017). Viene confermata come ulteriore forma di gestione collettiva di strumenti e servizi da parte delle amministrazioni comunali quella delle unioni, la cui dimensione minima deve essere superiore ai 5.000 (o 3.000, in caso di area montana) abitanti. Gli incentivi alla fusione di Comuni, che può avvenire per addizione o aggregazione, sono ulteriormente ampliati rispetto alle norme precedenti, sia nella parte di provenienza statale che in quella regionale (Baldi e Xilo, 2012; Politi, 2012; Cestari e Dalla Torre, 2017; Cestari, Dalla Torre e Favaretto, 2017).

Le normative degli ultimi anni puntano quindi a un incremento della popolazione dei singoli Comuni e, in assenza di prospettive di crescita demografica (e di piani per il sostegno alla stessa), l'unica soluzione possibile per arrivare a simili risultati è quella dell'aggregazione delle amministrazioni comunali esistenti e pertanto la riduzione di quelle esistenti. A partire dall'Unità d'Italia il numero dei Comuni italiani e la relativa popolazione media è di molto variato.

TAB. I – COMUNI ITALIANI E MEDIA ABITANTI PER COMUNE 1861-2011

Anno	n. Comuni	Ab./Comune
1861	7720	2872
1921	9195	4285
1931	7311	5614
1951	7810	6083
1961	8035	6300
2001	8101	7036
2011	8092	7492
2017	7954	7617

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Dagli oltre 7.700 del 1861 si passa ai quasi 9.000 del primo dopoguerra (anche grazie all'annessione delle aree ex asburgiche), poi ridotti a circa 7.300 nel giro di un decennio, per quindi risalire in età repubblicana fino alle oltre 8.100 unità all'inizio del nuovo millennio. Al contempo la media degli abitanti per Comune è cresciuta costantemente, passando dai quasi 2.900 residenti agli oltre 7.600 odierni, in particolare grazie allo sviluppo urbano della seconda metà del Novecento.

Tra gli ottomila Comuni la varietà è molto alta per quanto riguarda la dimensione demografica. Il settanta per cento ha una popolazione inferiore alle 5.000 unità e più di una amministrazione su dieci raccoglie al suo interno meno di 500 "anime". Quindi oltre la metà del totale dei Comuni italiani ha un peso demografico compreso fra i 500 e i 5.000 abitanti, i quali però nel complesso superano di poco il 16% del totale dei residenti in Italia. Tale rapporto sale al trenta per cento nei Comuni con una po-

polazione compresa fra le cinque mila e le venti mila unità, i quali sono in quantità circa un quarto del totale. Una porzione analoga di abitanti è contata nella fascia di amministrazioni che va dai venti mila ai cento mila residenti, le quali sono meno del 6% del complesso. I restanti 46 Comuni, pari allo 0,6%, sono quelli con più di 100 mila abitanti e ospitano un italiano su quattro. Quindi il confronto fra quantità e dimensioni indica un alto numero di amministrazioni comunali che gestisce una porzione minima di persone. Tale condizione, se da un lato favorisce una vicinanza fra potere e cittadini, dall'altro limita altamente le possibilità di un'adeguata gestione della cosa pubblica, sia sotto l'aspetto finanziario che dei servizi erogati.

TAB. II – GERARCHIA DEI COMUNI PER AMPIEZZA DEMOGRAFICA E RISPETTO ALLA POPOLAZIONE NAZIONALE

n. Abitanti	n. Comuni	% Sul totale	% Popolazione sul totale
<500	842	10,58	0,41
500<1.999	2.623	32,97	5,0
2.000<4.999	2.071	26,08	11,03
5.000<19.999	1.897	23,85	29,98
20.000<99.999	475	5,97	30,01
100.000<249.999	34	0,43	8,28
+250.000	12	0,15	15,29

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Anche la distribuzione fra le Regioni mostra una forte differenziazione. Oltre quattro decimi dei Comuni italiani è concentrato fra Lombardia, Piemonte e Veneto e nelle restanti diciassette la presenza varia fra le 550 (Campania) e le 74 (Valle d'Aosta) unità. Tale gerarchia assume caratteristiche diverse nel rapporto fra media dei residenti e enti, con indicatori che variano fra i 15.700 e i 1.700 abitanti per Comune (rispettivamente in Puglia e Valle d'Aosta) davanti un dato medio per il Paese di 7.600 unità.

TAB. III – COMUNI E MEDIA ABITANTI PER COMUNE DISTINTI PER REGIONE (2017)

Regione	n. Comuni	Ab./Comune
Lombardia	1.516	6.608
Piemonte	1.197	3.669
Veneto	571	8.591
Campania	550	10.616
Calabria	404	4.863
Sicilia	390	12.964
Lazio	378	15.602
Sardegna	377	4.384
Emilia Romagna	331	13.438
Abruzzo	305	4.334
Trentino /Sud Tirolo	292	3.636
Toscana	274	13.656
Puglia	258	15.748
Liguria	234	6.688
Marche	229	6.716
Friuli Venezia Giulia	215	5.669
Molise	136	2.279
Basilicata	131	4.351
Umbria	92	9.663
Valle d'Aosta	74	1.702
Italia	7.954	7.617

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Questa serie di dati suggerisce che il problema del numero dei Comuni forse non è stato vissuto come tale fino a tempi recenti e che in conseguenza di ciò i processi di aggregazione siano stati saltuari. Nonostante la presenza di opportunità legislative, nel periodo compreso fra il 1968 e il 1995 un solo percorso di fusione è stato completato e nei ventotto anni successivi se ne sono aggiunti altri undici. A partire dal 2014 sono state effettuate 101 fusioni di amministrazioni comunali che hanno intaccato in misura minima il totale nazionale e ciò indica che l'introduzione di una normativa specifica abbia colto una esigenza presente nella società, benché recepita soltanto in misura limitata.

TAB. IV – FUSIONI IN ITALIA 1968 - 2018

anno	n. fusioni
1968-1995	1
1995-2013	11
2014	24
2015	7
2016	29
2017	14
2018	17
<i>Totale</i>	<i>101</i>

Fonte: elaborazione su dati www.tuttitalia.it.

Ciò è confermato dal fatto che le operazioni di fusione non hanno finora coinvolto l'intero Paese e otto Regioni ne sono rimaste escluse (Basilicata, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta). Si è trattato di un processo prevalentemente settentrionale, che ha interessato la gran parte delle Regioni del nord, tranne la Valle d'Aosta e quasi la Liguria, ed è avanzato in misura minima nell'Italia meridionale. Il primato del riordino spetta alle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno ridotto il complesso dei propri Comuni del 17% del totale. Invece l'andamento nelle altre regioni è di molto inferiore, sia in termini assoluti sia e soprattutto in rapporto alla quantità di enti presenti. In tre regioni (Emilia Romagna, Toscana e Marche) il numero di fusioni prodotte è compreso fra il 4 e il 5% dell'insieme delle amministrazioni comunali preesistenti e nelle restanti la contrazione è inferiore al 2%. Nel complesso si tratta di interventi di ridotta portata, che non a caso assumono un valore rilevante soltanto all'interno di realtà dotate di peculiari prerogative amministrative rispetto al resto del territorio italiano.

TAB. V – FUSIONI E COMUNI COINVOLTI PER REGIONE

Regioni	n. fusioni	n. Comuni coinvolti
Trentino/SudTirolo	29	84
Lombardia	22	49
Toscana	13	26
Piemonte	11	20
Emilia Romagna	10	27
Marche	6	16
Friuli Venezia Giulia	5	10
Calabria	2	7
Abruzzo	1	3
Campania	1	2
Liguria	1	2
<i>Totale</i>	<i>101</i>	<i>246</i>

Fonte: elaborazione su dati www.tuttitalia.it.

Il problema maggiore che emerge in quanto accaduto è che il processo di fusione, giustificato dalla necessità di introdurre economie di scala riducendo il rapporto numerico fra amministrazione e popolazione in presenza di una contrazione delle disponibilità finanziarie di ciascun Comune, si ferma generalmente al di sotto della soglia delle 5.000 unità. Nei procedimenti finora completati (o il cui completamento è previsto nel 2019), oltre la metà dei nuovi Comuni avrà un numero di abitanti compreso fra i 1.000 e 5.000 e tre su dieci rientrano nella fascia fra i 5 e i 10 mila. In undici casi la popolazione supera i 10.000 residenti ma altrettante fusioni hanno prodotto Comuni con meno di mille abitanti. Nel complesso quindi sono nate nuove amministrazioni di dimensioni demografiche ridotte, con limitate possibilità di risposta alle esigenze gestionali e con la garanzia che l'apporto finanziario interno, derivante dalle entrate locali, avrà effetti limitati sul territorio e sulla popolazione locale (Iommi, 2016; Ferraresi, Migali e Rizzo, 2018).

3. IL CASO FRIULI VENEZIA GIULIA. – Sotto questo punto di vista è emblematico quanto accaduto in Friuli Venezia Giulia. Regione Autonoma a statuto speciale, nel 1963 è stata l'ultima a nascere delle cinque non ordinarie. Dotata inizialmente di tre province, salite a quattro nel 1968 per la specificità di Pordenone, comprende oggi poco più di 1,2 milioni di abitanti. Questi sono distribuiti per lo più nella metà inferiore del territorio regionale, quella esterna all'area montana la quale raccoglie al suo interno circa un ventesimo della popolazione totale. I Comuni sono 215 e di questi soltanto sei hanno più di ventimila abitanti, raccogliendo però al loro interno circa un terzo dei residenti complessivi (Zilli, 2014). In forza della sua autonomia, il Friuli Venezia Giulia si è dotato di una propria norma relativa al riordino amministrativo, approvata in Consiglio regionale con l'opposizione di tutte le forze politiche (allora) di minoranza. La normativa, anche per la prossimità tra le maggioranze politiche regionale e nazionale, è stata avviata prima e in termini più ampi che nel resto del Paese. Infatti la legge 26 del dicembre 2014, intitolata "Riordino del sistema Regione – Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative", ha avviato una profonda trasformazione della geografia del potere regionale (Zilli, 2018). In particolare ha abolito le Province quali entità amministrative, introducendo al loro posto diciotto Unioni Territoriali Intercomunali, enti obbligatori di secondo grado che hanno ereditato sia poteri dalle Province sia funzioni cedute dall'amministrazione regionale. Inoltre sono state incentivate – politicamente e finanziariamente – le fusioni fra Comuni, anche secondo un programma annuale elaborato dalla Giunta regionale. Tale provvedimento, intervenendo su una materia di elevata importanza, è dovuto passare attraverso una modifica allo Statuto regionale. Avendo quest'ultimo valore costituzionale, alla approvazione della legge da parte del Consiglio regionale è dovuto seguire il doppio voto di entrambi i rami del Parlamento, fatto che ha protratto l'applicazione di diversi mesi. Si è trattato quindi di un progetto politico – quasi un esperimento - che ha mirato a combinare la volontà di superamento delle Province con l'introduzione di enti di area vasta – rapportati nelle dimensioni alle condizioni demografiche e territoriali locali – come indicato dalla legge Delrio e con la riduzione del numero di Comuni, da raggiungere mediante referendum fra le comunità interessate. È da segnalare che il "tristo connubio" fra i tempi di applicazione della norma in Friuli Venezia Giulia e il risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha fatto sì che la Regione sia l'unica parte dell'Italia ad aver espulso le Province dal proprio ordinamento istituzionale.

Il percorso delle fusioni in Friuli Venezia Giulia inizia prima della nuova legge, nel 2007, e nella fase che precede la norma si svolgono sei referendum che, coinvolgendo nove amministrazioni comunali e circa 17 mila persone, hanno prodotto la nascita di tre nuovi Comuni (Campolongo Tapogliano, Rivignano Teor, Valvasone Arzene). In seguito si sono svolte altre dodici consultazioni popolari che hanno portato a un esito positivo in due soli casi, nonostante i contrari abbiano prevalso sui favorevoli in tutti i referendum (in forza di un dispositivo di legge che attribuisce alla Giunta regionale la decisione finale in materia). Nel complesso il tentativo di riduzione del numero ha interessato 36 Comuni (il 16% del complesso regionale) e oltre 156 mila abitanti (il 13% della popolazione) portando alla nascita di cinque nuovi Comuni (con una riduzione di cinque unità sul totale) che raccolgono tutti assieme poco meno di 19.000 abitanti (l'1,5% di quelli regionali). Inoltre non soltanto i processi hanno riguardato una parte minima della Regione, ma anche hanno interessato aree di ridotto peso demografico, dato che in soli due casi si superano i 6.000 residenti e in un altro la fusione ha prodotto un Comune con poco più di 700 abitanti. Nel complesso, quindi, un tentativo (calato dall'alto) non riuscito e generalmente rifiutato dalla

maggioranza della popolazione coinvolta, che è diventato uno degli argomenti della contrapposizione politica che ha prodotto, nel corso delle recenti elezioni del Consiglio regionale, l'affermazione di una nuova maggioranza che si appresta a intervenire proprio su questo tema.

4. AZIONE E REAZIONE. – Nel frattempo l'azione politica in Parlamento non si è mossa coerentemente rispetto alle leggi fin qua discusse. Nel 2013 è stato presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge (A.C. 65) per il sostegno e la valorizzazione dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti. Due anni dopo, nel novembre 2015, nello stesso ramo del Parlamento, è stato sottoposto un progetto legislativo relativo all'introduzione dell'obbligo della soglia demografica minima per i Comuni di 5.000 unità, limite raddoppiato in un analogo disegno di legge, depositato al Senato, nel marzo 2017.

Tale incoerenza non si è limitata alla proposta, in un caso ritirata, ma ha anche trovato attuazione nella legge 158 del 6 ottobre 2017, denominata "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni" che recepisce il citato ddl del 2013. In essa non soltanto si valorizzano i centri fino ai 5.000 abitanti (o risultato di fusione di Comuni con una popolazione inferiore a tale cifra) ma di fatto si tutelano entità amministrative che la legge 56 del 2014 avrebbe voluto superare o, comunque, far gestire in maniera migliore. La nuova norma, pur senza citare la taglia demografica, di fatto interviene per sostenere e quindi mantenere i Comuni di ridotte dimensioni, dato che si rivolge a quelli collocati in aree di dissesto idrogeologico o con criticità dal punto di vista ambientale, che presentano una marcata arretratezza economica, un significativo decremento della popolazione, un disagio insediativo, una inadeguatezza dei servizi sociali essenziali, una lontananza dai grandi centri urbani, una ridotta densità, l'appartenenza a aree montane, o parchi nazionali, regionali o aree protette.

5. SENZA PRETESE – Le politiche di riordino territoriale sono state delineate per rispondere a problemi sia di piccola sia di grande scala. La scelta di intervenire sulle fusioni ovvero sull'incremento del rapporto fra residenti e amministrazioni locali e sulla riduzione del numero di queste ultime è stata attuata in quanto funzionale alle esigenze di copertura finanziaria del mantenimento dei servizi nei confronti delle persone e del territorio. Tali intenzioni, però, hanno trovato un ostacolo in una diffusa resistenza da parte delle Regioni, le quali hanno mostrato un comportamento differenziato anche in presenza di un clima politico (e finanziario) complessivamente favorevole. Il ritardo è derivato dalle diverse quantità di Comuni presenti nelle varie Regioni, dalla resilienza attuata dalle esistenti strutture di potere locale davanti a quelle che sono state spesso percepite come imposizioni calate dall'alto da parte di quello centrale, e dalle consuetudini delle singole comunità – come testimonia l'esito dei referendum sulle fusioni nel Friuli Venezia Giulia. Al contempo il Parlamento non ha sostenuto fino in fondo la normativa, introducendo accanto ad essa nuove disposizioni che, nei fatti, hanno contribuito a indebolire il processo di riduzione del numero dei Comuni.

Il quadro che si presenta non indica chiarezza o almeno non in misura tale da rispondere alle esigenze di razionalizzazione nella distribuzione del potere territoriale ai vari livelli. Distribuzione che nelle condizioni attuali sarebbe non soltanto utile, ma soprattutto necessaria davanti alla vetustà della gerarchia del modello amministrativo italiano.

BIBLIOGRAFIA

- ANCE, *Riordino delle funzioni provinciali. Dossier sull'attuazione della legge n. 56/2014*, 13 novembre 2015 (<http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=28284>).
- BALDI B., XILO G., "Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme", *Istituzioni del federalismo*, 2012, quad. n.1 pp. 141-165.
- BOLGHERINI S., LIPPI A., MASET S., "I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori?", *XXIX Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Cosenza 10-12 settembre 2015, (https://www.sisp.it/docs/convegno2015/107_sisp2015_amministrazione-politiche-pubbliche.pdf).
- CASTELNOVI M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013.
- CASULA M., MAROTTA M., "La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015)", in BOLGHERINI S., DALLARA C. (a cura di), *La retorica della razionalizzazione: il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Fondazione di ricerca

- Istituto Carlo Cattaneo, 2016, pp. 27-57.
- CESTARI A., DALLA TORRE R., "Tra comuni la fusione è fredda", *LaVoce.it*, 13 ottobre 2017, ult. cons. 31 maggio 2108.
- CESTARI A., DALLA TORRE R., Favaretto A., "Fusioni di Comuni: quando il territorio si riforma da solo", *LaVoce.it*, 20 febbraio 2017, ult. cons. 31 maggio 2108.
- COLUCCI A., COTTINO P. (a cura di), "Resilienza tra territorio e comunità. Approcci, strategie, temi e casi", *Quaderni dell'Osservatorio*, Milano, Fondazione Cariplo, 2015, n. 21.
- DEODATO C., "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", *Federalismi.it*, 2012, n. 19, ult. cons. 31 maggio 2108.
- DI GIULIO M., PROFETI S., "Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi", *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 2016, n. 3, pp. 311-340.
- DINI F., ZILLI S., (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- ID., "Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia", *Urbanistica informazioni*, special issue, X Giornata di Studio INU "Crisi e rinascita delle città", XXXXI (2017), n. 272, pp. 929-934.
- ID., "Neo centralismo e territorio fra Città metropolitane, aree vaste e intercomunalità", in *Atti del XXV Congresso Geografico Italiano*, Roma, giugno 2017, in corso di stampa (2018).
- FERLAINO F., MOLINARI P., *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- FERRARESI M., MIGALI G., RIZZO L., "Unioni di comuni: i risparmi ci sono", *LaVoce.it*, 23 gennaio 2018, ult. cons. 31 maggio 2018.
- GRECO M., "Provincia, alzati e cammina", *LaVoce.it*, 17 gennaio 2017, ult. cons. 31 maggio 2018.
- IOMMI S., *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità nelle politiche di incentivo*, Firenze, Irpet, 2017.
- ID., "Quella difesa dei campanili che ai cittadini non conviene", *LaVoce.it*, 14 giugno 2016, ult. cons. 31 maggio 2018.
- MERLONI F., "Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito", *Astrid*, 2015, pp. 1-11.
- ORIOLO V., MARTINELLI N., DE LEO D., "Innovazioni. La riforma del governo locale", in CREMASCHI M. (a cura di), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp.141-151.
- PATRONI GRIFFI F., "La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?", *Federalismi.it*, 2013, n. 4, ult. cons. 31 maggio 2018.
- PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, Giuffrè 2015.
- POLITI F., "Dall'Unione alla fusione dei Comuni. il quadro giuridico", *Istituzioni del federalismo*, 2012, n.1, pp. 5-35.
- TUBERTINI C., "La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali", *Working papers. Rivista on line di Urban@it*, 2015, n. 1, ult. cons. 31 maggio 2018.
- VIGATO E., "Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge 'Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni'. Quali novità all'orizzonte per i piccoli Comuni?", *Federalismi.it*, 2013, n. 21, ult. cons. 31 maggio 2018.
- ZILLI S., "Città metropolitane e Regioni a statuto speciale", in *Atti del XXV Congresso Geografico Italiano*, Roma, giugno 2017, in stampa (2018).
- ID., "Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia", in DANSERO E., LUCIA M.G., ROSSI U., TOLDO A. (a cura di), *(S)radicamenti*, Giornata di studio della Società di Studi Geografici, Torino, 16 dicembre 2016, Firenze, Società di Studi Geografici, pp. 35-41.
- ID., "Regioni, province, città metropolitane (e tribunali e prefetture e aziende sanitarie...). Sui limiti della discussione sul riordino, non soltanto amministrativo, del territorio italiano", in CASTELNOVI M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013, pp.103-112.
- ID., "Tracce di una geografia del Friuli Venezia Giulia letta attraverso l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa del territorio", in FORNASIN A., POVOLO C. (a cura di), *Per Furio. Studi in onore di Furio Bianco*, Udine, Forum, 2014, pp. 329-336.

http://www.camera.it/leg17/465?tema=unioni_fusioni_comuni
<http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/fusioni-comuni/vademecum/documentazione/>
<http://www.comunweb.it/Ecosistema/Fusioni-di-Comuni>
<https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2018/>
<http://www.eupolis.regione.lombardia.it/cs/>
http://www.eupolis.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Regione%2FMILayout&cid=1213851363284&packedargs=TemplateDestinazione%3DMIRedazionaleDettaglio2Col%26assetid%3D1213-868841621%26assettype%3DRedazionale_P%26idPagina%3D1213851363284&pagename=RGNWrapper

Università degli studi di Trieste: zillis@units.it

RIASSUNTO: Il processo di riordino territoriale dello Stato ha avuto un forte incremento con la legge 56 del 2014 che ha posto la questione della nuova gerarchia del territorio. Questa ha introdotto le Aree vaste e le Città metropolitane, ma ha anche creato le condizioni per incrementare il processo di fusione fra Comuni, avviato con la legge 142 del 1990 e confermato dal TUEL del 2000, sostenendolo politicamente e finanziariamente. La riduzione del numero dei Comuni, circa 8.000 è uno dei problemi principali della gestione territoriale dell'Italia perché nella grande maggioranza essi hanno un numero ridotto di abitanti (meno di 5.000 abitanti nel 70% dei casi). Per questo motivo negli ultimi anni oltre 400 Comuni hanno provato a fondersi

e da questo processo ne sono nati circa cento nuovi. La maggioranza dei tentativi non sono riusciti – come dimostra il caso del Friuli Venezia Giulia - e in ogni caso le nuove entità hanno una popolazione ridotta e non sufficiente a sopperire alle esigenze finanziarie e di buon funzionamento. Al contempo la politica nazionale ha prodotto norme che confliggono con queste leggi e l'esigenza di razionalizzazione.

SUMMARY: The territorial reorganization of Italy had a strong increase in 2014, when a new law (n. 56) raised the question of the new hierarchy of the territory. With this law Italy has “aree vaste” (instead of provinces) and Metropolitan Cities, but a new process of fusion among municipalities too, after previous attempts in 1990 and 2000. The reduction in the number of municipalities, about 8,000, is one of the main problems of the territorial management of Italy because the great majority of those municipalities have less than 5,000 inhabitants. For this reason, over the last few years more than 400 Municipalities have tried to merge and from this process about a hundred new ones have been born. The majority of the attempts failed - as the case of Friuli Venezia Giulia demonstrates - and so the new Municipalities have a reduced population that is not sufficient to meet the financial and well-functioning needs. Meanwhile, the Italian national policy has produced rules that conflict with these laws and with the need for rationalization.

Parole chiave: riordino territoriale, Comuni, fusioni

Keywords: territorial reorganisation, Municipalities, mergers

MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Pescara, 1 dicembre 2017

Barriere/Barriers

a cura di
Marina Fuschi



SOCIETÀ DI STUDI GEOGRAFICI
via S. Gallo, 20 - Firenze
2018

Barriere/*Barriers* è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-4-6

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Vittorio Amato, Silvia Aru, Giacomo Bandiera, Simone Bozzato, Bernardo Cardinale, Giacomo Cavuta, Francesco Citarella, Raffaella Coletti, Dante Di Matteo, Francesco Dini, Valentina Evangelista, Fabrizio Ferrari, Giovanna Galeota Lanza, Andrea Giansanti, Marco Grasso, Teresa Graziano, Fulvio Landi, Maria Giuseppina Lucia, Pierluigi Magistri, Fausto Marincioni, Daniele Mezzapelle, Giovanni Modaffari, Chiara Rabbiosi, Filippo Randelli, Dionisia Russo Krauss, Rosy Scarlata, Lucia Simonetti, Luca Zarrilli, Sergio Zilli



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è un'elaborazione grafica di Dante Di Matteo

© 2018 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze

PRESENTAZIONE

Mi è gradito il compito di presentare il volume delle Memorie della Società di Studi Geografici che raccoglie i risultati degli interventi alla giornata di studio in Geografia economico-politica "Oltre la globalizzazione" incentrata sulla "parola" guida "barriere/barriers", la quale, come di consueto, ha richiamato l'attenzione e la partecipazione di un'ampia schiera di geografi, soprattutto giovani.

La giornata si è svolta a Pescara, organizzata dall'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara, dove Piergiorgio Landini ed il suo team di collaboratori, primi fra tutti Marina Fuschi e Bernardo Cardinale, hanno costituito un nucleo importante per i lavori di Geografia Economica.

Un ringraziamento, non soltanto doveroso ma sentito, va al gruppo di colleghi che con entusiasmo e molto lavoro hanno reso possibile l'evento e che hanno di fatto convinto ancora di più il Consiglio Direttivo della Società di Studi Geografici a continuare ad organizzare la giornata di studio presso gli Atenei Italiani. Sperando di non dimenticare nessuno, mi rivolgo al comitato organizzatore e alla segreteria del Convegno: Bernardo Cardinale, Giacomo Cavuta, Fabrizio Ferrari, Marina Fuschi, Piergiorgio Landini, Luca Zarrilli, Dante Di Matteo, Valentina Evangelista, Daniele Mezzapelle; a coloro che hanno proposto e coordinato sessioni tematiche: Vittorio Amato, Silvia Aru, Giacomo Bandiera, Simone Bozzato, Bernardo Cardinale, Giacomo Cavuta, Francesco Citarella, Raffaella Coletti, Dante Di Matteo, Francesco Dini, Valentina Evangelista, Fabrizio Ferrari, Giovanna Galeota Lanza, Andrea Giansanti, Marco Grasso, Teresa Graziano, Fulvio Landi, Maria Giuseppina Lucia, Pierluigi Magistri, Fausto Marincioni, Daniele Mezzapelle, Giovanni Modaffari, Chiara Rabbiosi, Filippo Randelli, Dionisia Russo Krauss, Rosy Scarlata, Lucia Simonetti, Luca Zarrilli, Sergio Zilli; ai colleghi che hanno animato la sessione plenaria: Marina Fuschi, Piergiorgio Landini, Joseph Salukvadze, per porgere i ringraziamenti miei e del Consiglio.

La stampa degli interventi è stata resa possibile grazie all'opera di un nutrito gruppo di colleghi, i quali, come da consuetudine, hanno permesso la presentazione delle Memorie che raccolgono i contributi della giornata 2017, a ridosso della Ottava Giornata di studio in Geografia economico-politica del 7 dicembre 2018. La "parola" guida sarà "mosaico/mosaic" e la giornata si terrà a Novara, in occasione del XX anno della fondazione dell'Università del Piemonte Orientale.

Lidia Scarpelli
Presidente della Società di Studi Geografici

Firenze, novembre 2018