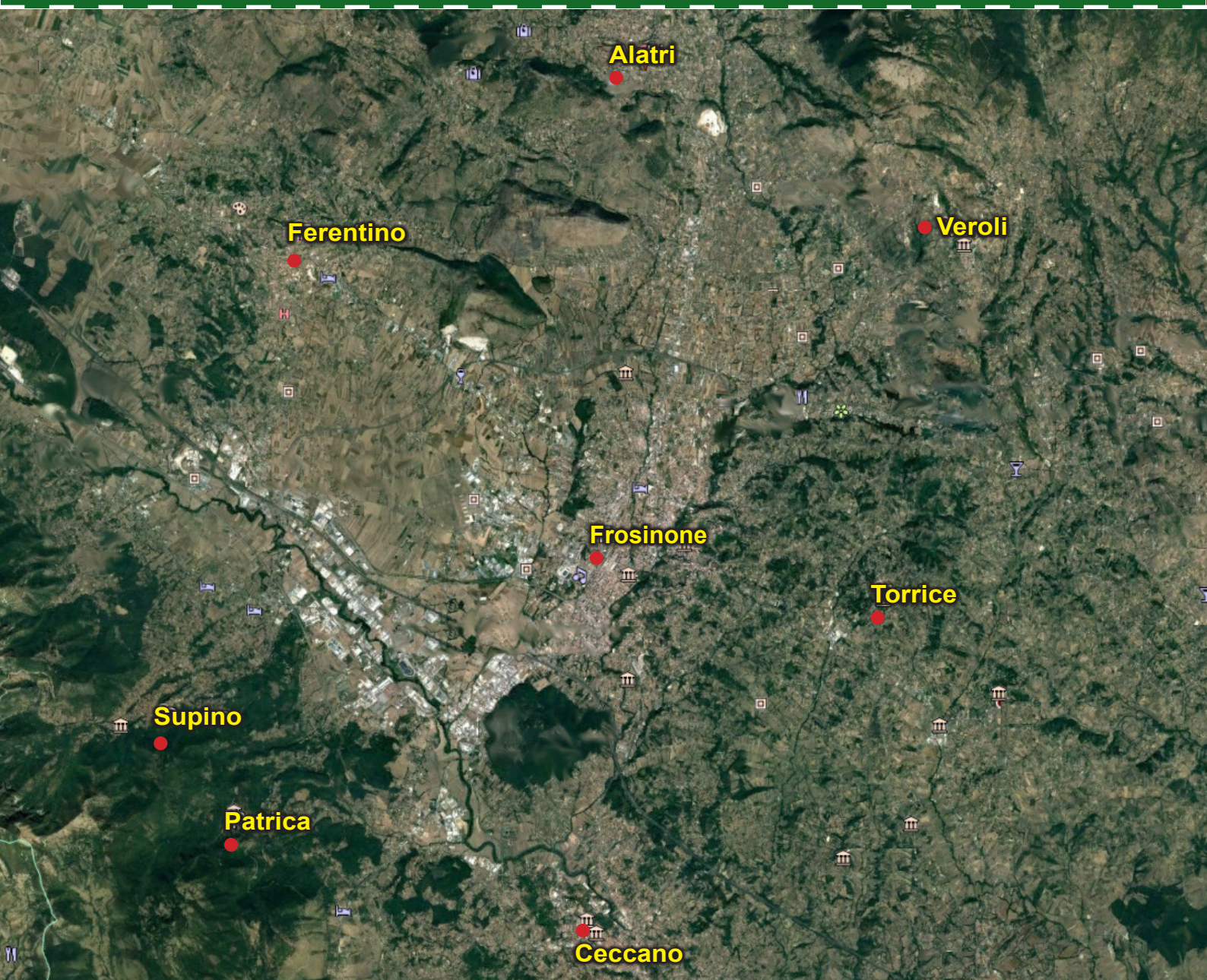


UNIONE DI COMUNI PER UN NUOVO CAPOLUOGO

SISTEMA COOPERATIVO DI CITTÀ DEL FRUSINATE



© 2018 Università degli Studi di Roma Tor Vergata

ISBN: 9788890976582

Maria Prezioso, Maria Coronato, Angela D'Orazio,
Michele Pigliucci, Alessandro Fessina

**UNIONE DI COMUNI PER UN NUOVO CAPOLUOGO.
SISTEMA COOPERATIVO DI CITTÀ DEL FRUSINATE**

Prefazione del
Presidente di Unindustria Frosinone
Giovanni Turriziani

La ricerca, i cui risultati sono oggetto di questa pubblicazione, è stata finanziata da Unindustria, per iniziativa del Presidente di Unindustria Frosinone *Giovanni Turriziani*, e svolta dal Gruppo di Lavoro dell'Università di Roma "Tor Vergata" coordinato da *Maria Prezioso* e composto da *Maria Coronato*, *Angela D'Orazio*, *Michele Pigliucci*, *Alessandro Fessina*

Prefazione **Giovanni Turriziani**

Introduzione **Maria Prezioso**

Capitolo 1 Il background alla base della discussione

Angela D'Orazio 1.1 Prospettiva di sviluppo delle aree interne nella revisione e attuazione delle politiche urbane e urbano-rurali della Strategia Europe 2020, dell'Agenda urbana 2016, della Territorial cohesive Agenda 2020, della politica post 2020; **Maria Prezioso** 1.2 Obiettivi dimensionali, per integrare in modello organizzativo policentrico di Large Metropolitan City e Small-Medium sized Town creando fusioni, unioni di comuni o sistemi di comuni appartenenti anche alle aree interne; 1.3 Le città medio-piccole: laboratorio del policentrismo regionale; 1.4 Potenzialità dei nuovi strumenti necessari per innovare la governance dei territori dell'Unione; 1.5 Il ruolo della Programmazione e della pianificazione nell'Unione; 1.6 Le sfide richieste dal processo di riforma richiesto dall'Unione.

Capitolo 2 Il Frusinate come laboratorio del policentrismo regionale

Maria Coronato 2.1 La caratterizzazione geografico-economica del Frusinate; 2.3 Il Frusinate nella Strategia delle aree interne; 2.5 Il capitale territoriale: una place-based evidence strategy incentrata sui bisogni reali misurabili con dati, analisi e valutazioni ex ante; **Michele Pigliucci** 2.2 Inner areas e ruolo delle città; 2.4 Primi indicatori dimensionali; **Alessandro Fessina** 2.6 Esplorando le forme di collaborazione istituzionale: l'opinione dei sindaci

Capitolo 3 La valutazione delle dimensioni utili allo sviluppo di un modello cooperativo

Angela D'Orazio 3.1 Il contesto regionale come macroregione metropolitana; 3.2 L'area di studio nel contesto di area vasta provinciale; 3.3 Il quadro strategico per la politica di coesione; 3.7 Determinante Qualità; **Maria Prezioso** 3.4 Il metodo di lavoro; 3.9 Alcune considerazioni di sintesi; **Alessandro Fessina**; 3.5 Determinante Innovazione & Ricerca; **Maria Coronato** 3.6 Determinante Globale & Locale; **Michele Pigliucci** 3.8 Determinante Risorse e Fondi.

Capitolo 4 La delimitazione del dominio della Città metropolitana Roma Capitale e la relazione con la dimensione regionale delle politiche

Maria Prezioso 4.1 A partire dai requisiti minimi; 4.3 ... passi e procedure; 4.5 Come sostenere finanziariamente l'Unione scegliendo tra strumenti finanziari e fondi Europei, nazionali e regionali, diretti ed indiretti; **Angela D'Orazio** 4.2 Il quadro territoriale a fondamento; **Maria Coronato** 4.4 Proposta di assegnazione di funzioni e servizi per l'Unione dei Comuni del Frusinate sulla base delle vocazioni dei singoli comuni nel quadro dell'Unione area vasta per diventare polo della regione metropolitana policentrica Lazio.

Alessandro Fessina ALLEGATO al Cap. 2: Sintesi degli incontri con i sindaci

Michele Pigliucci ALLEGATO al Cap. 3: Mappe degli Indicatori di base

Indice

<i>Prefazione</i>	1
<i>Introduzione</i>	3
1. Il background alla base della discussione	7
1.1 Prospettiva di sviluppo delle aree interne nella revisione e attuazione delle politiche urbane e urbano-rurali della Strategia Europe 2020, dell'Agenda urbana 2016, della Territorial cohesive Agenda 2020, della politica post 2020.....	8
1.1.1 Il contesto delle politiche di sviluppo territoriale dell'Unione europea	8
1.1.2 Promuovere politiche basate sul territorio	12
1.1.3 Il sistema territoriale europeo, dinamica urbana e perifericità.....	13
1.1.4 Politiche e strumenti	21
1.1.5 La necessaria innovazione nella governance.....	22
1.2 Obiettivi dimensionali, per integrare in modello organizzativo policentrico di Large Metropolitan City e Small-Medium sized Town creando fusioni, unioni di comuni o sistemi di comuni appartenenti anche alle aree interne	25
1.2.1 La riduzione della spesa pubblica	25
1.2.2 Aspetti formali ed informali dell'unione e delle fusioni	27
1.2.3 I requisiti minimi richiesti per le unioni e le fusioni.....	28
1.2.4 La posizione della Regione Lazio in merito alla Legge "Delrio"	29
1.2.5 Primi criteri comuni.....	30
1.3 Le città medio-piccole: laboratorio del policentrismo regionale.....	32
1.4 Potenzialità dei nuovi strumenti necessari per innovare la governance dei territori dell'Unione .	
1.4.1 Come rafforzare l'accesso alla finanza pubblica attraverso l'Unione	
1.4.2 Come creare occupazione attraverso l'Unione	37
1.5 Il ruolo della Programmazione e della pianificazione nell'Unione.....	39
1.5.1 Integrare l'economia dell'Unione in quella regionale e nazionale	40
1.5.2 Affidabilità politica e fiducia sociale	41
1.6 Le sfide richieste dal processo di riforma richiesto dall'Unione	42
2. Il Frusinate come laboratorio del policentrismo regionale	49
2.1 La caratterizzazione geografico-economica del Frusinate.....	49
2.2 Inner areas e ruolo delle città	52
2.3 Il Frusinate nella Strategia delle aree interne	54
2.4 Primi indicatori dimensionali	56
2.5 Il capitale territoriale: una place-based evidence strategy incentrata sui bisogni reali misurabili con dati, analisi e valutazioni ex ante	62
2.6 Esplorando le forme di collaborazione istituzionale: l'opinione dei sindaci	67
3 La valutazione delle dimensioni utili allo sviluppo di un modello cooperativo	69
3.1 Il contesto regionale come macroregione metropolitana.....	69
3.2 L'area di studio nel contesto di area vasta provinciale.....	74
3.3 Il quadro strategico per la politica di coesione	76
3.4 Il metodo di lavoro	85

3.5 Determinante Innovazione & Ricerca	88
3.6 Determinante Globale & Locale.....	94
3.7 Determinante Qualità.....	102
3.8 Determinante Risorse e Fondi	109
<u>3.9 Alcune considerazioni di sintesi</u>	117
<i>4. La proposta di Unione dei Comuni del Frusinate</i>	119
4.1 A partire dai requisiti minimi	119
4.2 Il quadro territoriale a fondamento	124
4.3 passi e procedure.....	129
4.4 Proposta di assegnazione di funzioni e servizi per l'Unione dei Comuni del Frusinate sulla base delle vocazioni dei singoli comuni nel quadro dell'Unione area vasta per diventare polo della regione metropolitana policentrica Lazio	133
4.5 Come sostenere finanziariamente l'Unione scegliendo tra strumenti finanziari e fondi Europei, nazionali e regionali, diretti ed indiretti.....	138
4.5.1 Policy e fondi utili all'Unione	140
4.5.2 Meccanismi di raccolta e utilizzazione fondi	141
ALLEGATO al Cap. 2: Sintesi degli incontri con i sindaci	147
ALLEGATO al Cap. 3: Mappe degli Indicatori di base	151
Bibliografia.....	187
Credits.....	193

Prefazione

Giovanni Turriziani¹

La ricerca voluta da Unindustria Frosinone, *Unione di Comuni per un nuovo Capoluogo. Sistema cooperativo di città del Frusinate* e affidata all'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", si inquadra in un contesto che ha visto e vede la nostra Associazione impegnata a promuovere studi e confronti sulla competitività dei sistemi territoriali.

In tale logica Unindustria ha già realizzato uno studio sulla Città Metropolitana di Roma Capitale, sta promovendo una proposta di masterplan "Roma Futura 2030-2050" ed ha pensato, su Frosinone, di studiare la possibilità di realizzare un **grande sistema intercomunale** basato sull'unione volontaria di comuni confinanti.

Ci preme ricordare che la stessa Unindustria nasce con un processo di fusione delle associazioni territoriali del Lazio afferenti a Confindustria in un unico soggetto regionale che fosse ancora più autorevole sui temi di politica Industriale e, oggi, è una delle più grandi territoriali del sistema confindustriale.

Questo studio nasce da numerose riflessioni sviluppate anche nella nostra Associazione in un quadro socio economico regionale nazionale, europeo in continua evoluzione

A riguardo negli ultimi anni stiamo assistendo ad un ridimensionamento della nostra Provincia che ha avuto come conseguenza anche la perdita di importanti enti istituzionali quali, a mero titolo di esempio, la Banca d'Italia, la sede della Camera di Commercio, parte del sistema ospedaliero, oltre che di centri direzionali e amministrativi di grandi aziende.

Pertanto Unindustria ha inteso sviluppare ed investire su questa idea progettuale con un approccio sistemico ed inclusivo basato sulla partecipazione e il confronto con tutti gli stakeholders del territorio, senza in alcun modo volerne rivendicare l'esclusiva paternità.

La ricerca ha messo in luce un **ambito territoriale di area vasta di valenza metropolitana** che, con il coinvolgimento di 8 comuni contermini (Alatri, Ceccano, Ferentino, Frosinone, Patrica, Supino, Torrice, Veroli) conferma la possibilità di istituire una dimensione tra le più grandi tra quelle nazionali.

Se osservassimo il Capoluogo di Frosinone dall'alto, di notte, vedremmo un'unica città di 153.007 ab. distribuiti su una superficie di 486,48 kmq.

La *'grande' unione del Frusinate*, composta da comuni classificabili singolarmente come medio-piccoli, offre, in forma partecipativa "dal basso", servizi di interesse economico generale (in primis sanità, accessibilità, formazione, amministrazione) e sviluppa, in ambito regionale, asset competitivi e sostenibili.

Lo studio, infatti, sottolinea la rilevanza che l'Unione del Frusinate raggiungerebbe da un punto di vista di sostanza nei rapporti socio-economici, assumendo una estensione adeguata in relazione all'offerta di servizi generali rispetto alle esigenze prioritarie del sistema produttivo, degli investitori e dei cittadini.

L'Unione che si propone, rispettosa delle identità locali e policentrica, sarà dunque capace di confrontarsi con il sistema della Capitale e oltre, mettendo a sistema aree caratterizzate da una significativa volontà di integrazione socio-economica.

Questo passaggio, pensato dalla legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio) per rilanciare aree non solo urbane sino ad oggi poste in ombra dall'attrazione esercitata dalle città metropolitane, modifica, nella sostanza, sia gli aspetti dimensionali dell'organizzazione territoriale sia la governance locale ed il rapporto con quella regionale, invitando comuni ad adottare una visione fortemente cooperativa (sussidiaria orizzontale), coerentemente con le esperienze europee di rafforzamento della coesione territoriale 2020; forte principio di riferimento per l'attuazione dell'Unione del Frusinate.

¹ Presidente Unindustria Frosinone

La proposta è stata preceduta da approfondite analisi e da numerosi incontri con sindaci e stakeholders coordinati da Unindustria Frosinone, con la partecipazione dell'Università di Tor Vergata, per sottolineare il rinnovato ruolo cooperativo (*unione*) che piccoli e medi comuni – ricchi di capitale potenziale territoriale ma scarsamente competitivi – possono svolgere nell'attuazione delle politiche regionali, nazionali ed europee dedicate al lavoro e alla crescita.

Unindustria non vuole e non può sostituirsi alla politica ma vuole contribuire a rendere il territorio più competitivo e più attrattivo rispondendo non solo alle esigenze delle imprese ma anche alle richieste di tutti i cittadini che lavorano, vivono e si muovono nella nostra Provincia.

Tentare la strada dell'unione costituisce un esercizio di responsabilità territoriale che ha il merito di partire dalle potenzialità reali dell'economia e della società dei Comuni coinvolti, metterle a sistema per crescere insieme, indipendentemente dai "gusci istituzionali" esistenti.

Lo Studio fa un'attenta analisi e valutazione dei dati (sociali, economici, ambientali, culturali) trattati utilizzando approcci metodologici e strumentali innovativi messi a disposizione dalla ricerca universitaria.

La proposta li riassume e li interpreta - senza nulla togliere alle competenze municipali, anzi rafforzandole – costruendo l'ambito territoriale d'area vasta (ottimale secondo la Regione Lazio o zona omogenea secondo la "Delrio") rappresentato dagli 8 Comuni del Frusinate che emergono come centrali ai fini della promozione e del coordinamento di uno sviluppo economico e sociale territoriale sostenibile da esercitare attraverso un "piano strategico triennale unitario", affrontando tematiche e funzioni nell'ambito di una "pianificazione territoriale (strategica) di coordinamento"

Ci sono molti elementi che rendono realizzabile il progetto entro due anni, a patto che i comuni individuati - e quelli che vorranno aderire – confermino la loro positiva volontà aggregativa.

L'Unione del Frusinate si presenta quindi con una forte capacità di svolgere e gestire in modo coordinato funzioni e servizi in molteplici settori e iniziative di animazione e promozione economica, sociale e ambientale. Oltre ad una significativa semplificazione nella gestione dei servizi, l'Unione del Frusinate garantisce anche notevoli economie di scala, un miglioramento delle prestazioni (efficacia, efficienza e trasparenza), assumendo un maggiore peso politico complessivo. In questo senso l'Unione rientra nelle soluzioni che rendono la Pubblica Amministrazione più flessibile e capace anche nel contesto internazionale (pre-condizionalità per l'accesso ai fondi 2020 e post).

La gestione dei servizi pubblici locali diventa, per l'Unione del Frusinate, una categoria indiscussa di attività, data la sua natura di *ente locale di secondo grado* e istituzione a "costo zero" per i soggetti politici coinvolti, a valere sugli stanziamenti statali a sostegno, e sulla possibilità di superare i vincoli imposti agli enti locali.

L'analisi territoriale quali-quantitativa condotta dall'Università di Tor Vergata ha evidenziato una alta diversità territoriale (economica, sociale ed ambientale), indicando linee di specializzazione, più o meno marcata, dei comuni in alcuni settori, capaci di generare un nuovo – maggiore - valore aggiunto.

Questo valore, misurato attraverso una migliore qualità nell'offerta dei servizi di interesse generale, genererà sicuri vantaggi in termini economici sia per le imprese (migliore efficienza dei servizi della PA, della accessibilità, ecc.) sia per i cittadini, ma anche un risparmio di tempo e di spesa pubblica nello svolgimento di alcune funzioni rivolte al cittadino.

Pertanto quello che si vuole affrontare non è un problema di perimetri, ma di efficienze perché è necessario innovare ed immaginare nuove dimensioni accanto alle storiche vocazioni che ciascun Comune manterrà.

Anche Unindustria, che offre questo studio all'intera collettività volendone essere un soggetto promotore, non vuole uscire dal proprio ambito di competenza: la crescita e lo sviluppo economico. Siamo altresì convinti che valore aggiunto e qualità della vita siano strettamente in correlazione per la creazione di un territorio dinamico e attrattivo in cui lavorare ed in cui vivere.

Introduzione

Maria Prezioso²

Il tema dell'Unione dei Comuni, molto trattato dalla giurisprudenza anche in relazione alla Legge 56/2014 cd. "Delrio", non trova grandi spazi nel campo degli studi territoriali.

Può essere compreso e condiviso se lo si intreccia con molti e complessi scenari di contorno come nel caso del Frusinate, la cui posizione va affrontata nel quadro della Regione Lazio e rispetto al cambiamento di status della Capitale – oggi dotata di poteri speciali –.

Con il concorso delle imprese rappresentate da Unindustria Frosinone, degli enti di governo locale, di stakeholders e cittadinanze, la ricerca approfondisce i vantaggi derivanti da una riforma strutturale prevista della "Legge Delrio" valutando come i cambiamenti organizzativi e gestionali possano avvicinare un territorio - solo due anni fa definito "in crisi" - all'ampia ed innovativa visione disegnata dall'Europa per il 2020 e post ponendo al centro le città di media-piccola dimensione.

La sfida di come competere in ambito regionale, con la Capitale e oltre non è estranea alle motivazioni della ricerca, che ha fatto dell'attrazione esercitata da attività produttive e di servizio potenzialmente ad alto valore aggiunto e del radicamento identitario del capitale umano un punto di riferimento, come testimoniato dai riferimenti scientifici e documentari internazionali e regionali che accompagnano la pubblicazione.

Il volume dal titolo "Unione di Comuni per un nuovo capoluogo. Sistema cooperativo di città del Frusinate" assegna a otto comuni, ai territori e alle imprese una posizione di laboratorio pivot nella politica del nascente policentrismo regionale rivolta all'europeizzazione, sottolineandone il dato fisiologico distintivo nelle sfide alla crescita assunte del nostro Paese.

Se infatti, nel 2014 la Legge 56 individuava le aree o città metropolitane, e dunque anche la Capitale, come una parte essenziale dello sviluppo intelligente, sostenibile, inclusivo e competitivo, gli studi e le proposte sulla cooperazione tra città second tier nelle inner periphery hanno offerto molteplici soluzioni di organizzazione, programmazione e planning economico-territoriale, fino a delineare peri e meta aree metropolitane minori. Accogliendo quindi contributi che spaziano dalla geografia al diritto, dall'economia alla pianificazione, all'urbanistica, la ricerca ha collocato il Frusinate nel quadro delle strategie e degli indirizzi scientifici che stimano i capitali potenziali di un territorio escludendo soluzioni modellistiche e "alla carta".

L'analisi critica e la valutazione delle dimensioni di territorio utili allo sviluppo sostenibile cooperativo ha fornito la place evidence capace di spingere verso un'unione di comuni per misurarsi, alla scala d'area vasta e regionale, con tipologie territoriali urbano-rurali e peri-metropolitani, superando i concetti di centralità, marginalità e perifericità locali e schemi normativi tradizionali a favore di nuove ed endogene articolazioni territoriali di poteri e livelli di governo sussidiari intermedi, oggi più che mai necessari di fronte al declassamento delle province.

Parallelamente, il lavoro approfondisce la posizione e i tratti distintivi dei singoli territori esaminati, individuandone condizioni strutturali, dinamiche del tessuto produttivo e politiche che contribuiscono a determinare tale posizione. Questo benchmark interno tra comuni – integrato da interviste e colloqui con i sindaci e gli attori del territorio - fornisce elementi di comparazione rilevanti per comprendere gli assetti peri-metropolitani cui dovrebbe tendere l'Unione del Frusinate per giocare un ruolo significativo a livello regionale.

La dimensione geografico-politica e imprenditoriale di questa nuova peri-metropolitaneità, è il tratto distintivo della ricerca, condotta tenendo conto della dimensione e delle funzioni generali, particolari e di servizio da assegnare all'Unione, secondo un approccio multidisciplinare quali-quantitativo territorializzato, che ha dato luogo a proposte diverse ma integrate a scala d'area vasta locale e regionale.

² Professore Ordinario di Geografia Economica e Politica, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Coordinatore e responsabile scientifico della ricerca.

Valutazioni sulla perdita di ruolo delle province sono state condivise anche con gli interlocutori, aiutando il Gruppo di Lavoro dell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata" a guardare oltre i convenzionali strumenti che da sempre concorrono a definire la dimensione geografico-politica delle città, adottando una metodologia sistemica in cui elementi multipli (economici, ambientali, sociali, culturali) interagiscono per delineare un futuro cooperativo policentrico, sostenibile e competitivo dell'Unione a diverse scale, tra cui quella della gestione condivisa dei servizi di interesse generale.

La ricerca si è quindi orientata a rilevare gli elementi coesivi, anche di natura produttiva e sociale, che segnano l'appartenenza all'Unione, toccando settori e specializzazioni economiche, mercati dell'occupazione, dell'investimento e della finanza utili a determinarne i nuovi confini politico-amministrativi e gestionali, dimostrando che l'analisi dei vantaggi dettati dalla particolare posizione geografica, dall'accessibilità, dall'occupazione non sempre definiscono un territorio polo attrattore oltre la Regione e lo Stato. È stata così delineata la Grande Unione del Frusinate, "motore" tra aree intermedie, assimilabile ad un sistema urbano-rurale, non più tendente all'isolamento ma espressione di policentrismo diffuso (Potential Polycentric Integration Area), da connettere con la metropoli di prossimità, Roma, perché dotata di 'Potential Urban Strategic Horizons' (PUSH), aperta all'inclusione e all'innovazione.

La ricerca raccomanda perciò di trattare la Grande Unione del Frusinate come "una singolarità" tra le aree vaste italiane ed europee, e di considerarla tale nell'attuazione della "Legge Delrio", dotandola di uno status/riconoscimento regionale che la include tra quelle con una più chiara indicazione di cooperazione intermunicipale anche oltre i suoi confini, perché processi demografici, mercato del lavoro, crescita si integrino, pur mantenendo la forte differenza economico-territoriale tra aree coese, a cui dedicare progetti di innovazione anche produttiva.

La proposta di Unione del Frusinate si sostanzia nella capacità potenziale di tale ente nel rispondere alle domanda di servizi generali del territorio ma anche rispetto ad una robusta integrazione "interna" al territorio dei fattori rilevanti per cooperare, ed "esterna" con altri contesti dove sono collocati i fattori della competizione. Il raggiungimento di tali condizioni appare essenziale non solo alla luce delle "best practices" internazionali; anche, tenuto conto dei fattori di debolezza del sistema produttivo provinciale; con particolare riferimento all'arretramento della sua posizione internazionale.

Diverso è anche il punto di vista che la ricerca mette in luce sull'integrazione tra gli 8 comuni individuati, quale premessa fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo di Unione.

L'individuazione dei Comuni coinvolti nello studio costituisce una prima ipotesi di aggregazione per l'avvio di un dialogo intercomunale che abbia per obiettivo strategico l'unione di forze utili alla prefigurazione di uno sviluppo di area. I comuni individuati sono: Frosinone, Alatri, Ceccano, Ferentino, Veroli, Patrica, Torrice, Supino; sono contigui tra loro incluso il capoluogo e presentano elementi potenzialmente integrati di caratterizzazione territoriale.

Per questo motivo è stato incluso anche il Comune di Torrice che attualmente è parte di una già costituita Unione ma che può aderire in futuro ad un'area unitaria di dimensione demografica superiore a 150.000 abitanti.

Le riflessioni hanno evidenziato che le politiche regionali volte all'attuazione della Delrio e alla definizione di un'identità d'area collettiva rappresentano una spinta all'autodeterminazione per tutte le città del Lazio che sono state definite tali nel tempo, nel tentativo, in progress, di raggiungere una forma autonoma di sviluppo, cogliendone il carattere sistemico e le tendenze per un soddisfacente rapporto tra economia e territorio, soprattutto nella gestione di servizi generali di interesse pubblico.

In questo quadro si colloca la proposta di una organizzazione policentrica integrata sussidiaria a più livelli, sostenibile, coesa, competitiva, basata sull'aggregazione in Unioni di comuni che condividono gli stessi capitali potenziali territoriali, identitari e di sviluppo potenziale. , Approfondendo quanto già proposto nel 2016, l'ipotesi è costruita sull'osservazione geografica ed economica utilizzando procedure innovative valutazione ex ante, e si collega alle visioni delle aree transnazionali europee suggerendo soluzioni di

governance avanzate (modello EGTC) e proposte di sviluppo territoriali diversificati e orizzontalmente cooperativi.

Si tratta della possibilità per l'Unione del Frusinate di fare interagire realtà economiche e settori produttivi orientati alla crescita competitiva, rimediando ad un errore del passato compiuto anche dalla ricerca scientifica: far crescere l'area metropolitana di Roma a discapito dei territori regionali contermini.

La griglia delle policy rappresenta perciò una parte sostanziale del processo di valutazione (Territorial Impact Assessment) voluto dall'Ue, che la ricerca recepisce per delineare ex ante scenari territoriali di sviluppo congruenti con i dettami Europe 2020, mitigando o correggendo la non appropriatezza di scelte politiche a-priori o dall'alto.

Questo approccio ha consentito di sperimentare diverse combinazioni di Unione finalizzate anche alla cooperazione transnazionale (multi-livello e intersettoriale) o alla necessità che le aree urbano-rurali interne si facciano carico di una parte dei costi della competitività per sostenere il rilancio dei sistemi produttivi ed industriali in declino o per utilizzare le opportunità offerte dall'impiego delle nuove tecnologie per realizzare trans-European-network migliorando anche l'accessibilità regionale.

Tuttavia, per attuare concretamente a livello territoriale queste strategie, la pratica coesiva nel governare la competitività in sostenibilità è fondamentale e lega gli obiettivi strategici al territorio che ne rappresenta il vincolo di attuazione (ad esempio, per ricerca e sviluppo in materia di tecnologie ambientali; per la creazione di un sistema infrastrutturale più efficiente; per la gestione efficiente dei servizi; ecc.), ponendo nell'immediato problemi che attengono più alla pratica della politica locale e regionale, affinché le priorità d'intervento e i meccanismi di controllo includano le dimensioni sociale ed ambientale.

Guardando all'economia regionale e locale si è rilevata, infatti, una forte concezione spaziale nell'uso dei fattori materiali e immateriali che la Strategia 2020 potrebbe ancora impegnare per lo sviluppo, ponendo al centro delle scelte di policy la riduzione dei costi di transazione e il loro impatto sulla produttività, sulla capacità innovativa e, più in generale, sulle spinte autopropulsive dello sviluppo locale.

Gli ambiti territoriali che interessano l'economia locale sono apparsi, seppure sufficientemente maturi, ancora poco caratterizzanti il sistema di relazioni, economiche e sociali, che costituisce il capitale relazionale utile all'Unione del Frusinate, quindi, ancora poco in grado di differenziare le singole entità territoriali e i singoli aspetti localizzativi dell'occupazione e della produzione. A supporto, la Ricerca ha dimostrato come il territorio rappresenti per l'economia regionale una risorsa aggiuntiva e un fattore di crescita prospettica.

Questa differenza ha reso possibile concepire un modello di sviluppo unificante che coniughi le leggi e i meccanismi che regolano le dinamiche micro e le tendenze macroeconomiche con elementi territoriali che derivano dalle relazioni che si manifestano alla scala locale, consentendo di verificare le capacità di crescita (o viceversa la presenza di percorsi regressivi) dei sistemi locali nell'ambito di più ampi modelli regionali.

Concentrando l'attenzione sul primo aspetto, va detto che il rapporto tra competitività e territorio nel Lazio ha subito profonde modificazioni negli ultimi decenni, a causa di fenomeni come il declino dei tradizionali modelli industriali, l'affermazione delle economie immateriali e dei servizi, la consapevolezza della sostenibilità ambientale.

Le Unioni di Comuni prospettate dalla "Legge Delrio" appaiono i nuovi luoghi di elezione per la fornitura da parte sia dei governi locali, sia di altre istituzioni capaci di concentrare beni immateriali quali, oltre la conoscenza, la fiducia e l'efficienza.

Numerosi fattori hanno portato nella ricerca ad attribuire al territorio sub-provinciale un ruolo diverso e più complesso. Tra questi pesa soprattutto quello relativo ai cambiamenti produttivi e alla loro percezione da parte delle istituzioni impegnate oggi nella ridefinizione di compiti e poteri che integrano il tema dello sviluppo competitivo con quello della sostenibilità.

Il rapporto Stato/autonomie territoriali è apparso quindi centrale, nella consapevolezza che le riforme ci pongano di fronte ad una struttura nella quale i livelli di potere sub-regionale hanno una chiara e visibile

consistenza fisica, essendo ad essi abbinati ad altrettante dimensioni territoriali (la regione, la metropoli, l'unione, il comune).

I risultati della ricerca contengono l'esplicita raccomandazione a superare qualsiasi forma di centralismo per valorizzare le diversità e sviluppare un sistema di autonomie e di autogoverno di comunità territoriali di varia dimensione, secondo la ratio della sussidiarietà.

Lo studio conclude anche sulla necessità che per portare l'Unione del Frusinate ai livelli di competitività delle principali aree vaste peri-metropolitane europee occorre rafforzare fortemente l'integrazione economico – produttiva, ma anche socio-culturale tra comuni e tra questi e il resto della Regione.

Ad Unindustria Frosinone, alla consapevolezza del suo Presidente Giovanni Turriziani, del suo Direttore Massimiliano Ricci e della Dott.ssa Stefania Petriglia, del Consiglio tutto va il ringraziamento mio e di tutti gli Autori della ricerca per aver sostenuto "il peso" della gestione e della comunicazione con il territorio aprendo uno spazio ampio di confronto e discussione, di cui questo libro rappresenta solo una tappa.

1. Il background alla base della discussione³

Il passaggio verso la città metropolitana voluto dalla legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio) modifica, nella sostanza, sia gli aspetti dimensionali dell'organizzazione territoriale sia la governance regionale e locale, invitando comuni e sub-ambiti municipali ad adottare una visione fortemente cooperativa (cooperazione sussidiaria orizzontale). Le esperienze europee di rafforzamento della coesione territoriale 2014-2020 (Cfr. par. 1.1.) sono il principale riferimento per l'attuazione di questo processo anche in Italia.

Coerentemente con la visione europea, la base per innescare questo processo è la formula con cui le singole entità municipali scelgono di valorizzare e gestire, anche con il concorso dei privati e/o in forma partecipativa "dal basso", tali capitali offrendo servizi di interesse economico generale (in primis sanità, accessibilità, formazione). A questo scopo l'opzione della *fusione* o dell' *unione* di comuni contenuta nella Legge 'Delrio' 56/2014 si inquadra nel cd. approccio *place-based* o della *place-based evidence* , suggerendo che il modello comportamentale e di bilancio comunale si sviluppi su due livelli: i) quello interno per la gestione dell'ordinario, ii) quello dell'unione/fusione intermunicipale tra enti/istituzioni per la gestione di tematiche d'area vasta (sub-provinciali). In questo secondo caso, il bilancio dell'entità sovra-comunale si intende formato da co-partecipazioni decisionali e finanziarie 'dedicate' al raggiungimento di precisi e dichiarati obiettivi. Gli stessi confluiscono in un quadro programmatico sovra-comunale delle coerenze temporali, normative e finanziarie (compliance) e di governance volte alla realizzazione e gestione di progetti rilevanti e di comune interesse.

Questi progetti, legati certamente al concetto di 'funzione fondamentale', fanno riferimento alle responsabilità in capo ai comuni il cui finanziamento non è più garantito dallo Stato e che, ai sensi della legge Delrio (L. n. 56/2014), vanno riallocate tra regioni ed enti locali. La loro realizzazione può tuttavia essere indipendente dall'esercizio della funzione stessa da parte del singolo comune ed esercitata in forma cooperativa nell'ambito di accordi tra istituzioni.

Il capitolo affronta il tema a partire dalla sua contestualizzazione nell'impianto europeo e in riferimento ai quadri normativi ed attuativi che ne costituiscono il recepimento a scala nazionale e regionale.

³ Pur essendo il lavoro frutto della riflessione comune, il paragrafo 1.1, è da attribuire ad Angela D'Orazio, Ricercatore di Geografia economica e politica; i restanti paragrafi (1.2-1.6) sono da attribuire a Maria Prezioso Professore Ordinario di Geografia Economica e Politica, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Management e Diritto.

1.1 Prospettiva di sviluppo delle aree interne nella revisione e attuazione delle politiche urbane e urbano-rurali della Strategia Europe 2020, dell'Agenda urbana 2016, della Territorial cohesive Agenda 2020, della politica post 2020⁴

1.1.1 Il contesto delle politiche di sviluppo territoriale dell'Unione europea

Il contributo della dimensione europea al cambiamento e al rinnovo della politica di sviluppo territoriale del Paese in questi ultimi quindici anni è stato notevole. La promozione di diverse letture del territorio europeo per fornire una base alla politica di sviluppo regionale europea, finanziata a partire dagli anni '70 dai fondi strutturali e di coesione, ha permesso che il cambiamento si svolgesse in parallelo e in reciproca interconnessione con un processo di regionalizzazione inizialmente volto ad accompagnare ed integrare, nel mercato unico, quelle regioni che mostravano un ritardo economico o che apparivano non attrezzate per la concorrenza. Successivamente, negli anni '80 del Novecento, con il progressivo riconoscimento del ruolo delle autorità locali e regionali come attori della governance europea, prende avvio la politica regionale propriamente detta⁵, la quale acquista sostanza politica con la creazione del Comitato delle Regioni - organo consultivo della Commissione - il dispiegarsi di consultazioni, mobilitazioni, reti tematiche, coalizioni transnazionali.

La regionalizzazione delle politiche e il crescente peso delle relative istituzioni - alla quale hanno contribuito i problemi ambientali politiche/azioni per farvi fronte si accompagna all'emergere della cosiddetta governance multilivello che insieme alle misure della coesione territoriale, orienta lo sviluppo delle politiche regionali nella direzione di una più stretta relazione con la dimensione territoriale dell'intervento europeo (sia orizzontalmente che verticalmente, cioè fra settori e fra livelli di governo). La coesione territoriale, legandosi alla specificità dei luoghi piuttosto che ai settori, condiziona gli obiettivi di policy.

Dal punto di vista dei principi condivisi ai quali le politiche nazionali e regionali si dovrebbero richiamare, soprattutto dal 2007 in poi, è possibile individuare: lo sviluppo territoriale correlato a una crescita economica equilibrata e ad un'altrettanta equilibrata organizzazione territoriale basata su policentrismo⁶, buona accessibilità ai servizi di interesse economico generale e alto livello di protezione dell'ambiente (Territorial Agenda 2020).

In questo contesto, la scala urbana, e più semplicemente la città, è considerata dall'Unione europea il luogo dove affrontare la sfida del cambiamento, cioè dove realizzare progresso sociale, dialogo democratico e culturale, tutela delle diversità. Le città diventano così luoghi della rigenerazione ambientale, luoghi di attrazione e motori dell'economia. La costruzione di insediamenti compatti sostituisce e limita la diffusione urbana (Carta di Lipsia, 2007; Dichiarazione di Toledo, 2010).

⁴ Ing. Angela D'Orazio, ricercatore di geografia economica politica, Dip. Management e Diritto, Università degli studi di Roma "Tor Vergata"

⁵ "Regional policy – (sometimes describes as national –regional planning) attempts to influence the distribution of economic activity and social welfare between regions in order to address 'uneven development' and is usually undertaken by national governments. Regional policy measures may include direct investment in physical and social infrastructure, fiscal incentives to influence the locational decisions of firms, and relaxation of regulations in areas of decline together with stricter controls in areas of 'excessive demand'. At European level the EU Structural Funds have played a considerable role in regional policy. (European Commission, 1997, p. 24)

⁶ Polycentricity is primarily about the creation of synergies from local assets through cooperation between cities and city regions. The idea of polycentricity relates to other political ideas such as balanced regional development (cohesion), taking local assets and endowments as the point of departure for regional development and economic growth (competitiveness) and widening the ownership of political decisions (governance). Polycentricity is generally seen as the opposite to monocentricity, dispersal and urban sprawl (ESPON 2007 p. 11)

Sulla base di un'analisi della struttura del territorio europeo, il *Libro verde sulla coesione territoriale* (2008), identifica in uno "sviluppo più equilibrato e sostenibile, implicito nella nozione di coesione territoriale" l'approccio ad un modello "di sfruttamento più uniforme e sostenibile delle risorse, apportando benefici economici dovuti a una minore congestione e a una pressione inferiore sui costi, con vantaggi sia per l'ambiente che per la qualità della vita" (Commissione Comunità Europee, 2008, p. 5).

Considerando che "densità, distanza e divisione possono incidere sul ritmo dello sviluppo economico e sociale", il *Libro verde* considera tre modalità di intervento con le quali dare risposte attraverso le politiche: **concentrazione, collegamento e cooperazione.**

La concentrazione risponde alla categoria della densità: le grandi città dense sono competitive e produttive in virtù delle economie di agglomerazione, ma contemporaneamente devono fare fronte a maggiori esternalità negative di ordine ambientale o sociale; dall'altro lato gli spazi meno densi o più rurali devono trovare il modo di valorizzare le loro risorse in assenza di concentrazione, quindi lavorando in rete; in generale la cooperazione deve informare la relazione urbano-rurale.

La connessione risponde alla categoria distanza permettendo l'accesso a infrastrutture e servizi: si tratta della questione relativa al ruolo delle politiche settoriali (trasporti, ricerca, salute, cultura) nello sviluppo dei territori.

La cooperazione risponde alla categoria divisione per il superamento di barriere politiche, amministrative, culturali fra territori 'vicini' non necessariamente contigui.

La politica di coesione, come strumento dell'Unione europea per ottenere uno sviluppo armonioso nell'intero territorio europeo, acquista così un significato più ampio, che contempla non solo lo sviluppo economico delle regioni in ritardo e il supporto a gruppi sociali vulnerabili, ma anche la sostenibilità ambientale e il rispetto per le caratteristiche culturali e territoriali (identità e diversità geografiche). Mentre la coesione economica e sociale si concentra sul superamento delle disparità regionali, sull'accrescimento della competitività e sul miglioramento della qualità della vita, la coesione territoriale mira a rafforzare "l'importanza dell'accesso ai servizi, lo sviluppo sostenibile, le geografie funzionali e l'analisi territoriale" (CEC, 2010a, p. 24).

La coesione territoriale: 1) è legata all'idea di equità e giustizia sociale e vi aggiunge una dimensione spaziale: l'accesso ai servizi di interesse economico generale deve essere assicurata anche nelle aree periferiche svantaggiate. I Servizi di interesse economico generale sono visti come una precondizione per l'uso del capitale territoriale, e quindi per il miglioramento della competitività; 2) è utilizzata per influenzare la direzione della politica regionale europea, da una parte in supporto alle regioni periferiche meno favorite (secondo la parola d'ordine 'riduzione delle disparità') e dall'altra, anche sulla scorta del dibattito sul policentrismo, in supporto alle città, viste come motori dello sviluppo regionale, il cui potenziale deve essere sfruttato pienamente (in un'ottica di competitività globale).

E' sinonimo di incoraggiamento ad uno sviluppo regionale che abbia come riferimento l'UE.

La coesione territoriale, dunque:

1) è legata all'idea di equità e giustizia sociale e vi aggiunge una dimensione 'spaziale': l'accesso ai servizi di interesse economico generale deve essere assicurata anche nelle aree periferiche svantaggiate. I servizi di interesse economico generale sono visti come una precondizione per l'uso del capitale territoriale, e quindi per il miglioramento della competitività;

2) è utilizzata per influenzare e orientare la politica regionale europea da una parte verso il supporto alle regioni periferiche meno favorite (secondo la parola d'ordine 'riduzione delle disparità') e dall'altra, anche sulla scorta del dibattito sul policentrismo, verso il supporto alle città, viste come motori dello sviluppo regionale, il cui potenziale deve essere sfruttato pienamente (in un'ottica di competitività globale).

La coesione territoriale è il riferimento che incoraggia uno sviluppo regionale 'europeizzato', cioè che veda l'Unione europea come il proprio orizzonte.

Basandosi sui risultati delle ricerche ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), gli Stati membri hanno prodotto il documento '*The territorial state and perspectives of the European Union* (TSP 2007, 2011): si tratta di un documento cosiddetto *evidence-based*⁷ che ha fornito la base per il successivo documento politico di Lipsia⁸ '*Territorial Agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*' (2007). Esso contiene raccomandazioni per una "politica integrata di sviluppo spaziale" orientata a mobilitare per una crescita economica sostenibile, nonché per l'occupazione, i potenziali delle città e delle regioni europee. Il necessario rafforzamento della competitività dell'Europa nel mondo può essere raggiunto utilizzando al meglio e in modo innovativo la sua diversità territoriale. Oggi la più recente *Territorial Agenda - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* (TA2020, Gödöllő, 2011) è ancora il riferimento nel dettare le priorità per la politica di coesione post-2020.

La TA 2020 definisce sei priorità territoriali per lo sviluppo dell'Unione europea, considerandole un contributo ad una implementazione utile della Strategia Europa 2020 (Commissione Comunità Europee, 2010):

1. *Promote polycentric and balanced territorial development*
2. *Encouraging integrated development in cities, rural and specific regions*
3. *Territorial integration in cross-border and transnational functional regions*
4. *Ensuring global competitiveness of the regions based on strong local economies*
5. *Improving territorial connectivity for individuals, communities and enterprises*
6. *Managing and connecting ecological, landscape and cultural values of regions*

L'idea di sviluppo territoriale proposta nella TA20 fa riferimento ai potenziali territoriali quali fattori per mobilitare il capitale territoriale attraverso il disegno di strategie cosiddette *place-based* che possono a loro volta aumentare quantità e/o qualità dei fattori alla base dello sviluppo.

"We consider that the *place-based* approach to policy making contributes to territorial cohesion. Based on the principles of horizontal coordination, evidence-informed policy making and integrated functional area development, it implements the subsidiarity principle through a multilevel governance approach. It aims to unleash territorial potential through development strategies based on local and regional knowledge of needs, and building on the specific assets and factors which contribute to the competitiveness of places. Places can utilize their territorial capital to realize optimal solutions for longterm development, and contribute in this way to the achievement of the Europe 2020 Strategy objectives" (TA2020, p. 4)

Da questa prospettiva "Cohesion Policy is a key framework through which the EU can address territorial development challenges and helps unleash territorial potential at local, regional, national and transnational levels" (ibid., p.6).

Nel processo di riforma della politica di coesione che ha condotto all'attuale programmazione (Barca 2009a) ha avuto larga attenzione la concezione di una "*place-based development policy*" che è appunto:

- *a long-term development strategy whose objective is to reduce persistent inefficiency (underutilisation of the full potential) and inequality (share of people below a given standard of well-being and/or extent of interpersonal disparities) in specific places,*

⁷ "evidence-based background of TA 2020, attempts to reveal territorial and sector trends of the EU and the contribution of EU policies to territorial development", TSP, 2011, p.15.

⁸ Condiviso all'interno di un processo che coinvolge i Ministri degli Stati membri europei responsabili dello spatial planning e dello sviluppo e approvato nell'Informal meeting di Lipsia nel maggio 2007.

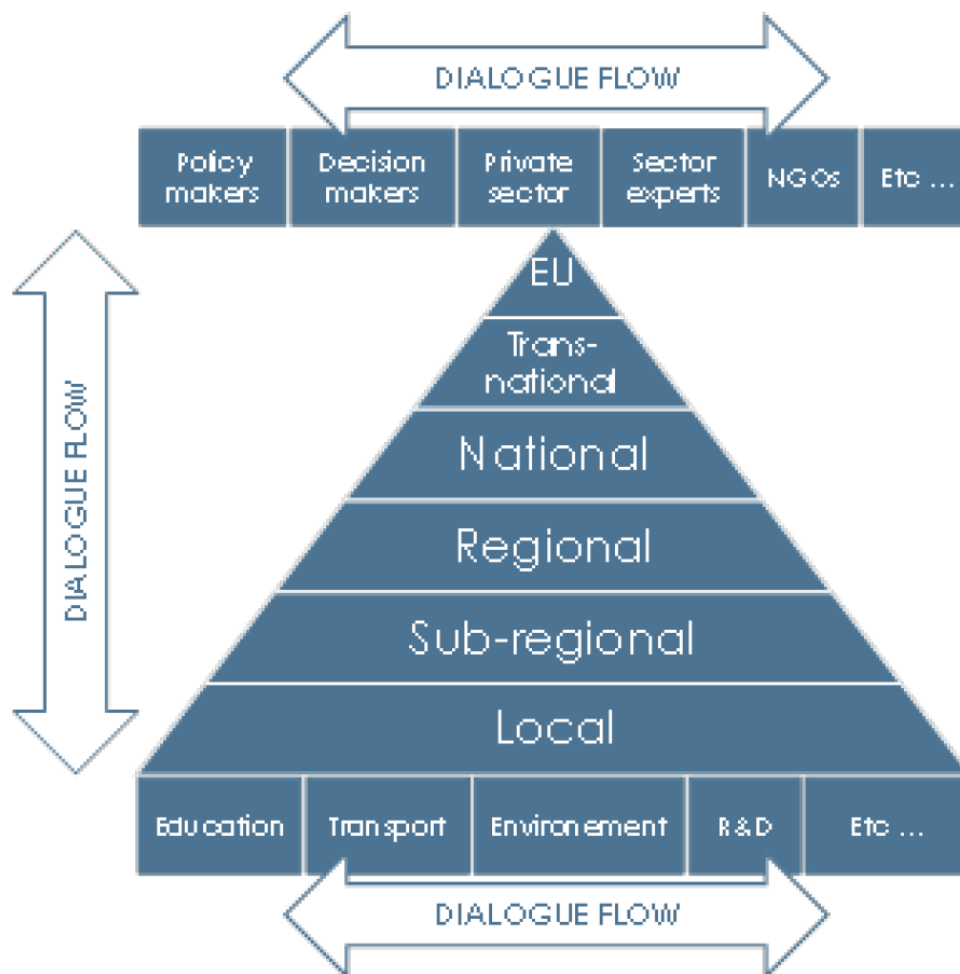
- through the production of bundles of integrated, place-tailored public goods and services designed and implemented by eliciting and aggregating local preferences and knowledge through participatory political institutions, and by establishing linkages with other places;

- promoted from outside the place by a system of multilevel governance where grants subject to conditionalities on both objectives and institutions are transferred from higher to lower levels of government (Barca, 2009a, p. 5).

Oggi le questioni principali che la politica di coesione dichiara di affrontare sono:

- **sfruttare pienamente i punti di forza di ogni territorio** in modo che possano contribuire al meglio allo sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'UE nel suo insieme.
- **gestire la concentrazione** Le città hanno un impatto sia positivo che negativo, in quanto incrementano innovazione e produttività ma allo stesso tempo anche inquinamento ed emarginazione sociale;
- **collegare meglio i territori** Le persone dovrebbero poter vivere dove desiderano e avere comunque accesso a servizi pubblici, trasporti efficienti, reti di energia affidabili e Internet a banda larga;
- **sviluppare la cooperazione** Gli effetti dei cambiamenti climatici e della congestione del traffico non si fermano ai tradizionali confini amministrativi, pertanto è necessario sviluppare nuove forme di cooperazione tra paesi e regioni.

Figura 1: Soggetti, ambiti e livelli della multilevel governance



Fonte: European Commission (2015), p.21

Nel contesto della politica di coesione l'obiettivo della coesione territoriale può essere quindi perseguito:

- favorendo lo sviluppo integrato dei territori, in quanto spazi in cui si svolge la vita dei cittadini
- promuovendo politiche basate sul territorio mediante un coordinamento intersettoriale delle politiche e un sistema di governo a più livelli, da quello locale a quello europeo
- incoraggiando la cooperazione tra territori per rafforzare l'integrazione europea
- migliorando la conoscenza dei territori, al fine di guidarne lo sviluppo.

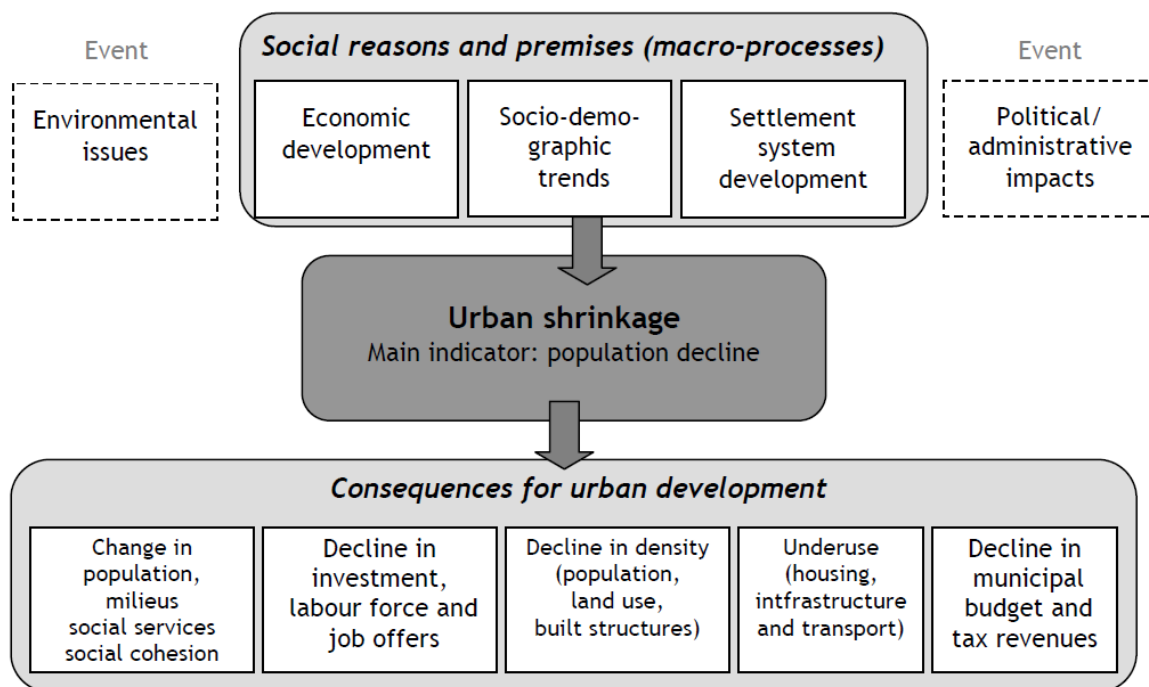
1.1.2 Promuovere politiche basate sul territorio

In tutta Europa esistono territori nei quali la densità di popolazione è bassa e in diminuzione, socialmente e economicamente in difficoltà e dove spesso come conseguenza gli abitanti hanno scarso accesso ai servizi di interesse generale (educazione, trasporti, assistenziali, sanitari).

Due categorie di lettura sono state elaborate rispetto a questi caratteri. La prima categoria, più datata è quella delle *shrinking cities* (letteralmente città 'in restringimento', in contrazione): si iscrive principalmente nel filone dello sviluppo urbano ma è fortemente connessa con la questione demografica complessiva, in particolare a livello regionale e di agglomerazione, che si intreccia e si confonde con la questione dei divari di sviluppo fra regioni, oggetto centrale della politica di coesione dell'Unione europea (Grasland, 2008). Il meccanismo è ben descritto in *'Shrink Smart'* uno studio del 2012 (Bernt et al., 2012) che rileva che almeno la metà delle città medie europee stanno sperimentando un declino economico e demografico.

Già nel report 2011 *Cities of Tomorrow* si sottolineava come il tema fosse entrato con forza nell'agenda politica e stesse influenzando l'implementazione di molti progetti integrati urbani. La situazione europea viene descritta come un'area complessivamente in contrazione nella quale sono immerse isole in espansione (Wiechman, 2012).

Figura 2 Il modello concettuale della 'contrazione urbana' (urban shrinkage)



Fonte: Rink et al. 2009, p. 7

Anche se con differenze regionali spesso molto marcate la tendenza complessiva alla contrazione della popolazione lavorativa e l'aumento di quella anziana - il rapporto tra le due è di circa il 25% e ci si aspetta che cresca al 45% nel 2050 - si accompagna alla crescita della popolazione molto anziana (fino al 10% nel 2050)

Questo quadro ha implicazioni molto importanti sia per l'adattamento dell'ambiente costruito (utilizzo del patrimonio residenziale privato e pubblico) sia nella formulazione dell'offerta di servizi di interesse generale (adattamento e riprogettazione nell'organizzazione e nella fornitura). Dal punto di vista dell'elaborazione di policy e da quello dell'azione degli enti territoriali emerge la questione generale dell'azione pubblica per il welfare: dall'economia sociale, alla innovazione sociale alla co-produzione di servizi.

La seconda categoria di lettura, relativamente recente, è quella delle 'periferie interne' (*inner peripheries*), in contrapposizione con le tradizionali periferie del territorio europeo che sono le aree remote ai margini geografici o caratterizzate da specificità morfologiche.

Questo fenomeno è riferito al concetto di 'perifericità' all'interno dei territori nazionali (interpretabile non solo in termini di distanza ma anche di marginalità rispetto ai flussi principali della società) che ha l'effetto di marginalizzare le diverse componenti della popolazione locale.

Le aree così caratterizzate, tuttavia, sono spesso legate a un patrimonio di risorse culturali e naturali con diverse funzioni di tipo abitativo, ricreativo e per il tempo libero ma anche per il potenziale di fornitura di servizi ecosistemici. Quindi sono considerate aree nelle quali i problemi di sviluppo possono essere affrontati considerando le opportunità offerte da green-economy, turismo e eco-innovazione.

Possiamo trovare aree con queste caratteristiche (di tipo abbastanza generale) sia nelle vicinanze di aree urbane forti, sia in territori di confine o in aree geograficamente caratterizzate (per es. aree montane o isole). All'origine dell'attenzione al tema dal punto di vista della elaborazione di particolari politiche di sviluppo è stata la promozione del concetto di 'area interna', da parte del nostro paese, durante il semestre di presidenza italiano della UE nel 2014. Questo termine faceva riferimento a una tipologia di aree distribuite nel paese e identificate sulla base del livello di accessibilità alla rete nazionale dei trasporti su ferro e al livello di servizi per l'educazione secondaria e la sanità. Rispetto a questa tipologia di aree è stata promossa la Strategia per le aree interne (DPS, 2014).

Tuttavia la definizione di un concetto di 'area interna' condiviso a livello europeo che possa condurre a una precisa individuazione di questo tipo di aree e che quindi preveda specifici indirizzi di policy non è chiaramente e attualmente disponibile.

Il punto è che questo tipo di 'marginalità' non è legata semplicemente alla distanza da un centro dove tutto accade e la prosperità abbonda e irradia nell'hinterland solo fino a una certa soglia, lasciando nel cono d'ombra il resto dei territori. E' chiaro che si tratta di una specificità socio-economica territoriale nella quale è necessario adottare un approccio multiscalare (sia spaziale che temporale) per comprenderne la forma e identificarne gli esempi alla scala regionale.

1.1.3 Il sistema territoriale europeo, dinamica urbana e perifericità

Se la questione è un certo grado di marginalità rispetto a determinate dinamiche allora in primo luogo il tema chiama in causa l'interpretazione del sistema territoriale nel suo complesso alle diverse scale: l'armatura territoriale policentrica e la relazione urbano-rurale.

Il sistema urbano europeo è articolato in centri di diversa dimensione presentando densità di popolazione differenziate. Se vogliamo studiare il sistema urbano possiamo riferirci a tre principali modalità di guardare alle aree urbane:

- I confini amministrativi che definiscono le municipalità: la città è uno degli strumenti attraverso i quali lo stato moderno struttura, organizza e controlla il territorio ed è anche il luogo politico nel quale si ha l'interazione degli attori locali;
- l'area urbana morfologica, che si basa sull'estensione e/o la continuità del costruito, il numero di abitanti e la proporzione dell'area amministrativa coperta da insediamento urbano: la città è definita in termini di confini fisici;
- l'area urbana funzionale che definisce gli ambiti investiti da certi tipi di interazione fra un'area di attrazione (che può essere definite secondo criteri morfologici) e il territorio che la circonda: un esempio è l'area di pendolarismo giornaliero che definisce per es. un sistema locale del lavoro

Secondo una lettura dimensionale dell'insediamento (Commissione Comunità Europee, 2008) la rete urbana europea è caratterizzata dalla presenza di 5.000 centri considerati urbani, con popolazione tra 5.000 e 50.000 unità e da circa 1.000 centri principali sparsi in tutta Europa, con popolazione maggiore di 50.000 abitanti e ruolo di focal points per le attività economiche sociali e culturali.

Si sottolinea che la rete urbana europea contiene poche città grandi confrontabili alla scala globale fra le maggiori e solo il 7% della popolazione europea vive in 'città' con popolazione maggiore di 5 milioni. Si tratta di un sistema urbano policentrico strutturato intorno a regioni funzionali che superano i confini amministrativi.

Dal punto di vista morfologico, uno dei caratteri più evidenti è quello della scomparsa di un confine stabilito e percepito tra città e campagna, o meglio tra urbano e rurale.

È per questo che è stato coniato il termine periurbano. Con qualche differenza tra i diversi Stati membri dell'Unione europea, la maggior parte della popolazione europea vive in aree urbane e periurbane, nella parte di territorio oltre i confini delle città storiche che si allunga verso le aree a bassa densità di popolazione e bassa integrazione urbana.

Una categorizzazione delle nuove relazioni urbano rurali è stata elaborata nella ricerca *Urban-rural relations in Europe* (ESPON, 2004a)⁹ (cfr Fig. 3).

E' stata ottenuta una tipologia in 6 classi con riferimento a due dimensioni di analisi: 1) il grado di influenza urbana, che viene definito in relazione alla densità di popolazione e allo status del centro urbano principale in ciascuna area di livello NUTS3¹⁰; 2) il grado di intervento umano¹¹, misurato attraverso la copertura del suolo secondo una classificazione CORINE semplificata (superfici artificiali, agricole, copertura

⁹ Questo tipo di studio ha fatto riferimento a specifiche aree funzionali urbane (agglomerazioni con più di 50.000 identificate secondo bacini di gravitazione (Functional Urban Area) e che assommano a 1595 unità e delle quali si dirà più avanti.

¹⁰ Sono state definite solo due classi: high urban influence, che include sia tutte le NUTS3 la cui popolazione si trova al di sopra della media europea (107 persone per km quadrato) sia/oppure le aree nelle quali il centro principale della NUTS3 sia classificato come "Metropolitan European Growth Area (MEGA) - area FUA di livello Europeo (76 MEGA); low urban influence che si riferisce al resto delle NUTS3

¹¹ L'indicatore 'Degree of human intervention' è determinato dalla quota relativa di copertura del suolo rispetto alle classi della base di dati CORINE Land Cover. La media europea di copertura artificiale (artificial surface) è 3.48% del totale. Lo stesso dato per il suolo agricolo (agricultural land) è 50,36, il terzo restante gruppo (residual land) copre il 46,16.

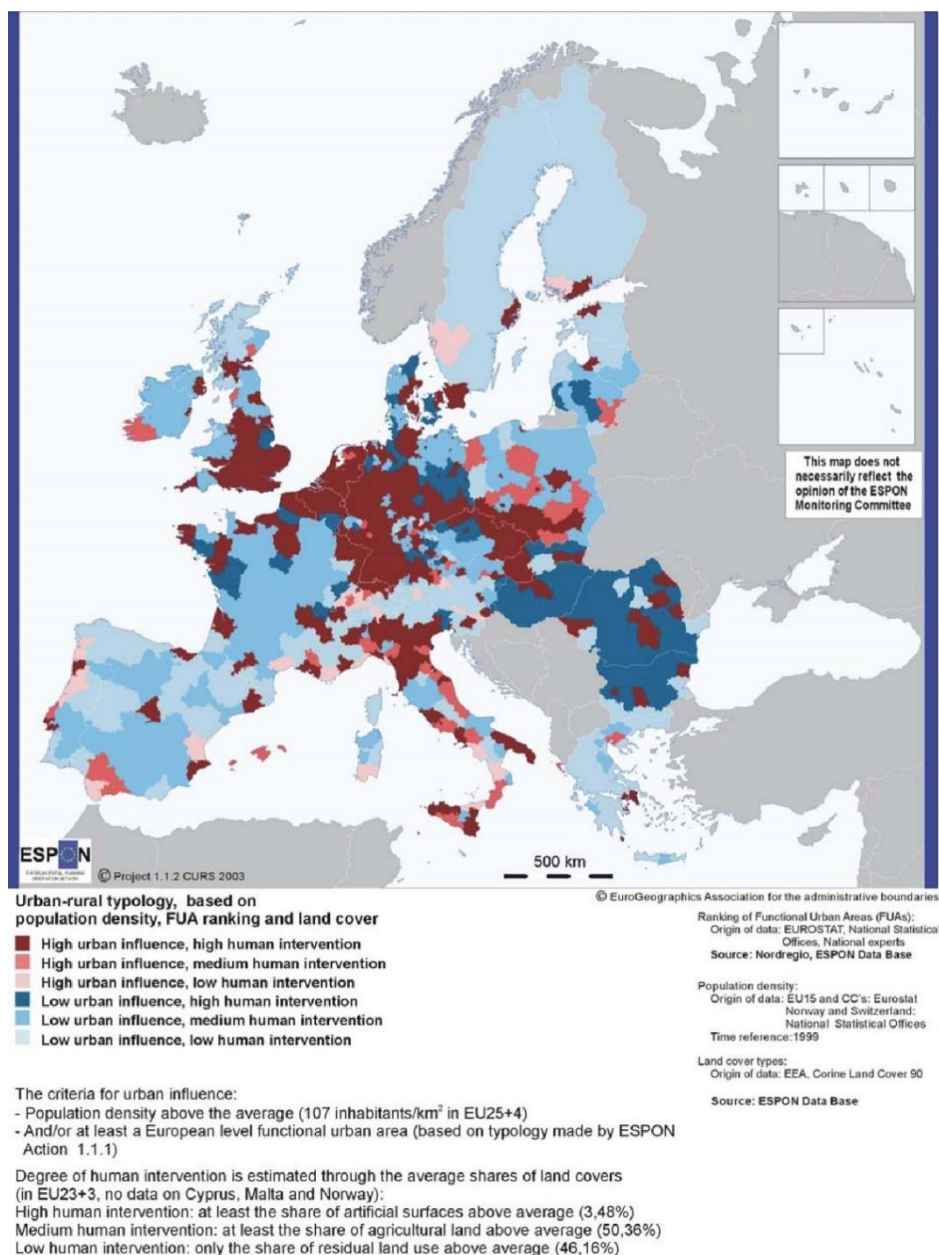
Le classi sono 3 : "High human intervention" corrisponde ad una situazione nella quale la quota di superfici artificiali (e possibilmente una delle altre due categorie) super la media europea.

- 'Medium human intervention' corrisponde alla situazione nella quale la quota del suolo agricolo (e possibilmente la quota del suolo residuale) supera la media europea;

- 'Low human intervention' riguarda tutti i casi nei quali solo la quota di suolo residuale superi la media europea.

residua). In questo modo si ottengono tipologie regionali in relazione al grado di 'influenza urbana' e ad un fattore di antropizzazione del suolo¹².

Figura 3 Tipologie urbano-rurali in Europa



Fonte: ESPON 2004, p. 455

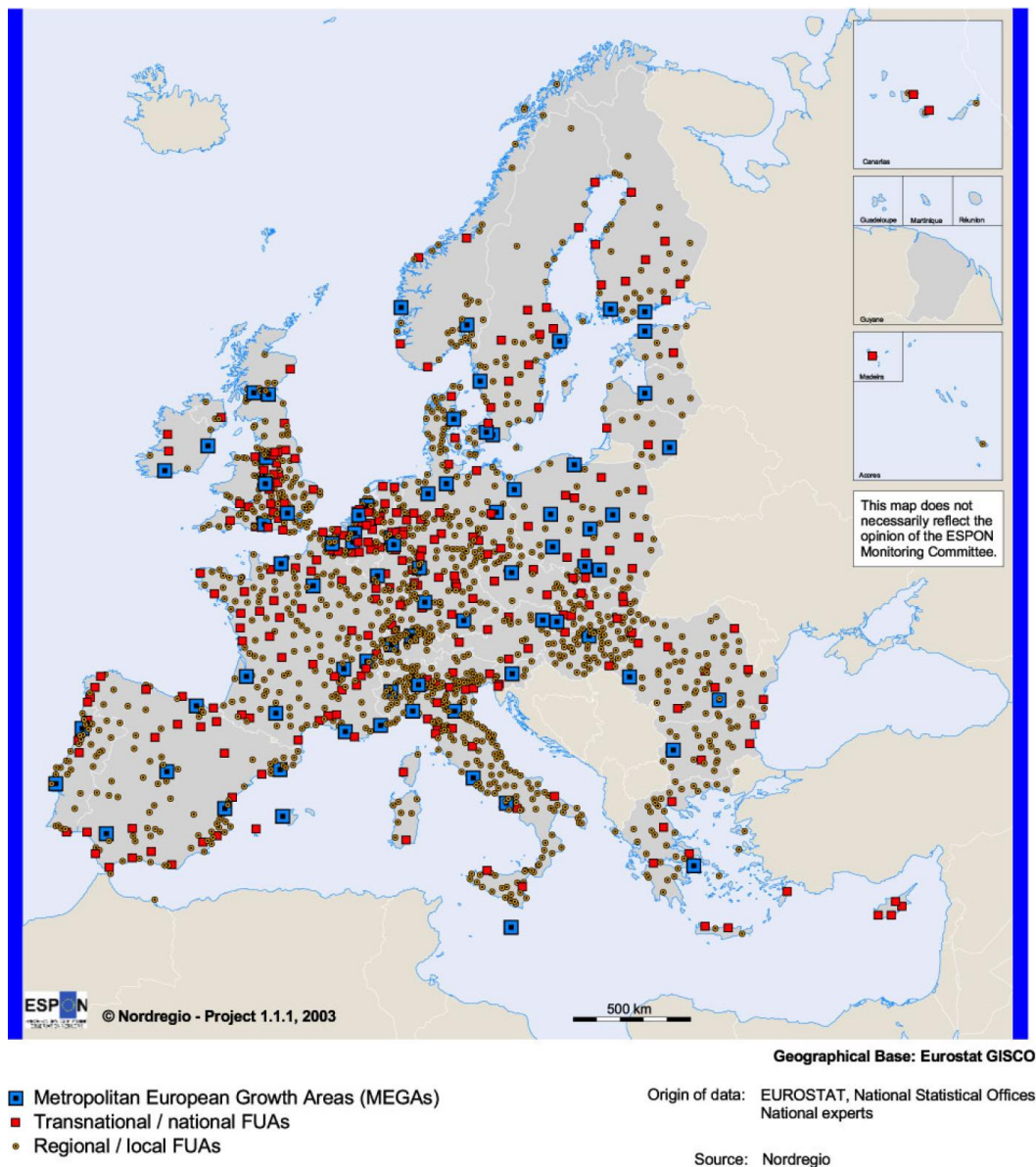
Se consideriamo l'aggregazione a NUTS3 (livello provinciale italiano), nella distribuzione secondo le 6 tipologie individuate, vediamo predominare largamente la tipologia 1 (alta influenza urbana, alto livello di intervento antropico) con 691 aree NUTS3 (più del 43% del totale). Dal punto di vista dell'area coperta, questa tipologia corrisponde solo al 19% dell'area totale (29 paesi ESPON), ma ospita il 60% della popolazione totale e produce il 72% del prodotto interno lordo. Se si considerano poi le altre tipologie con

¹² 1. High urban influence, high human intervention; 2. High urban influence, medium human intervention; 3. High urban influence, low human intervention; 4. Low urban influence, high human intervention; 5. Low urban influence, medium human intervention; 6. Low urban influence, low human intervention.

alta influenza urbana si può dire che circa i 4/5 del PIL europeo sono prodotti da poco meno di un quarto del territorio che è caratterizzato da alta influenza urbana.

L'idea centrale dello Schema Spaziale di Sviluppo Europeo (CEC,1999) nel suo approccio al policentrismo è infatti che lo sviluppo policentrico alla scala intra-urbana e a quella inter-urbana possa contribuire ad un continente europeo più policentrico, nel quale le entità urbane fuori dall'area forte del Pentagono siano rafforzate attraverso la cooperazione e possano potenzialmente costituire alternative allo stesso Pentagono.

Figura 4 Tipologie di Aree Funzionali Urbane (FUA)



Fonte ESPON, 2005, p.114

L'utilizzo del concetto di area funzionale urbana (Functional Urban Area) permette di evidenziare i cambiamenti nelle gerarchie urbane e nella struttura spaziale e consente di valutare l'evoluzione policentrica dei sistemi urbani alla scala nazionale, regionale e metropolitana. In particolare il programma ESPON (2005) ha identificato le cosiddette Functional Urban Areas in 1595 agglomerazioni con più di 50.000 abitanti che costituiscono l'armatura urbana diffusa. Fra queste 149 sono state identificate come aree metropolitane.

In questo contesto il sistema urbano alla scala europea sarebbe costituito da 76 aree metropolitane identificate come Metropolitan European Growth Areas (MEGAs); questo sistema include, al centro

dell'Europa, il cosiddetto Pentagono, i cui vertici sono Londra Amburgo Monaco, Milano e Parigi. Sono identificate poi le FUA di livello transnazionale/nazionale e le FUA regionali locali (cfr. Fig. 4)

Il fatto che il 60 per cento della popolazione europea viva in aree ad alta influenza urbana è senza dubbio il dato più saliente del mutamento della morfologia urbana europea contemporanea.

Nel quadro del dibattito europeo sul ruolo che le città dell'Unione rivestono nel contesto globale sono state proposte diverse classificazioni delle agglomerazioni urbane in relazione al loro potenziale come nodi di uno sviluppo policentrico.

Le 76 MEGA sono classificate secondo criteri funzionali in 5 categorie:

- Nodi globali (2 MEGAs) – che includono i sistemi urbani più ampi e più competitivi con un'alta connettività.
- Motori europei (13 MEGAs) corrispondenti alle città maggiori, altamente competitive, con forte capitale umano e buona accessibilità
- MEGA forti includono città relativamente ampie, competitive e spesso con forte capitale umano.
- MEGA potenziali sono più piccole e più periferiche, presentano minore competitività e capitale umano più debole.
- MEGA deboli sono generalmente piccole, meno competitive, più periferiche e con caratteristiche del capitale umano più deboli delle MEGA potenziali.

Le tipologie di FUA tuttavia non prendono in conto il potenziale di integrazione fra MEGA adiacenti o fra MEGA e altre città nel loro ambito che nel loro complesso costituiscono l'armatura urbana di macroregioni metropolitane (ESPON, 2010).

Questa armatura urbana è costituita da città piccole (town) e medie (cities) che svolgono un ruolo di centri urbani all'interno di una più ampia regione urbana.

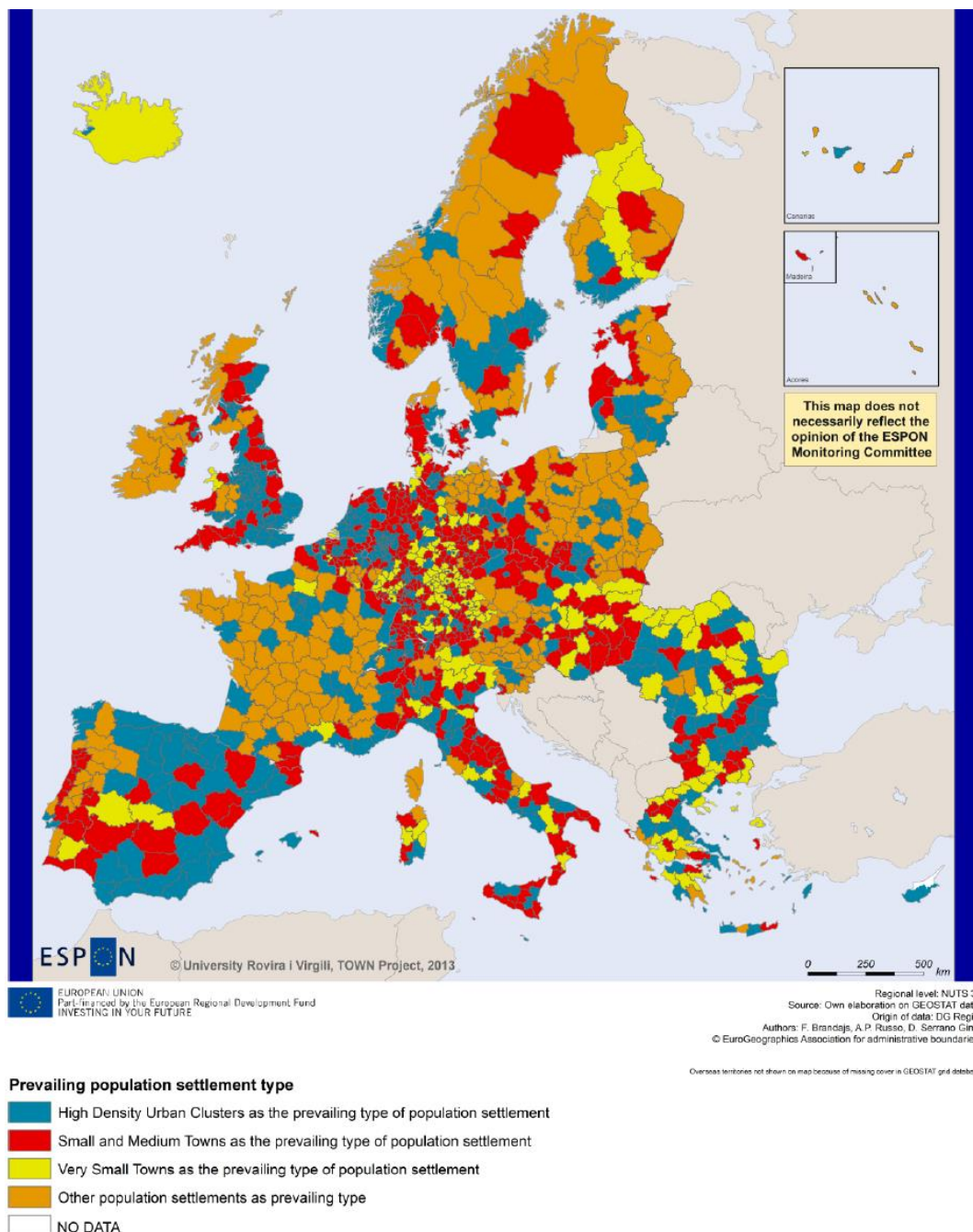
Secondo la classica analisi funzionale che vede il sistema urbano come gerarchicamente organizzato, i centri urbani sono fortemente differenziati in relazione alla forza e alla importanza (centralità) delle cosiddette funzioni centrali (esclusive/rare) che sono strettamente correlate alla loro influenza regionale/territoriale. Quindi si distingue fra MEGA (con le loro classifiche) e città medie (cities) e piccole (town) in relazione al loro grado di centralità che posiziona ciascun centro nella gerarchia urbana della regione.

Per poter prendere in considerazione queste dimensioni interscalari del policentrismo ed identificare dove si trova il potenziale più grande per integrare maggiormente città vicine, non è sufficiente adottare semplicemente le FUA come isolate. Deve essere considerato il contesto geografico delle città. Si è pensato che il primo contesto geografico fosse legato all'accessibilità, e cioè identificare l'area dalla quale è possibile commutare con la città. Queste aree sono state approssimate con i confini municipali, in modo da costruire gruppi di aree di governance locale che potessero essere considerate avere specifico interesse a sviluppare azioni strategiche congiunte.

Il risultato di questo esercizio è stato chiamato *Potential Urban Strategic Horizons*, o PUSH (ESPON 2004). La differenza fondamentale tra PUSH e FUA è che le prime designano aree che si sovrappongono, riflettendo il fatto che le aree di influenze urbana non sono esclusive. L'effetto è che un grande numero di municipalità appartengono a più aree PUSH.

Questo approccio permette di mettere in evidenza il ruolo che anche le città più piccole viste come sistema di aree urbane micro regionale¹³ possono avere come unità socio-economiche territoriali e possano essere quindi considerate da politiche di sviluppo regionale alla scala europea e nazionale (ESPON, 2014a), che tengano conto anche della tipologia prevalente di insediamento urbano (cfr Figura 5)

Figura 5 Tipologia prevalente di insediamento urbano in termini di popolazione a livello provinciale (NUTS3)



Fonte: ESPON 2014a, p.216

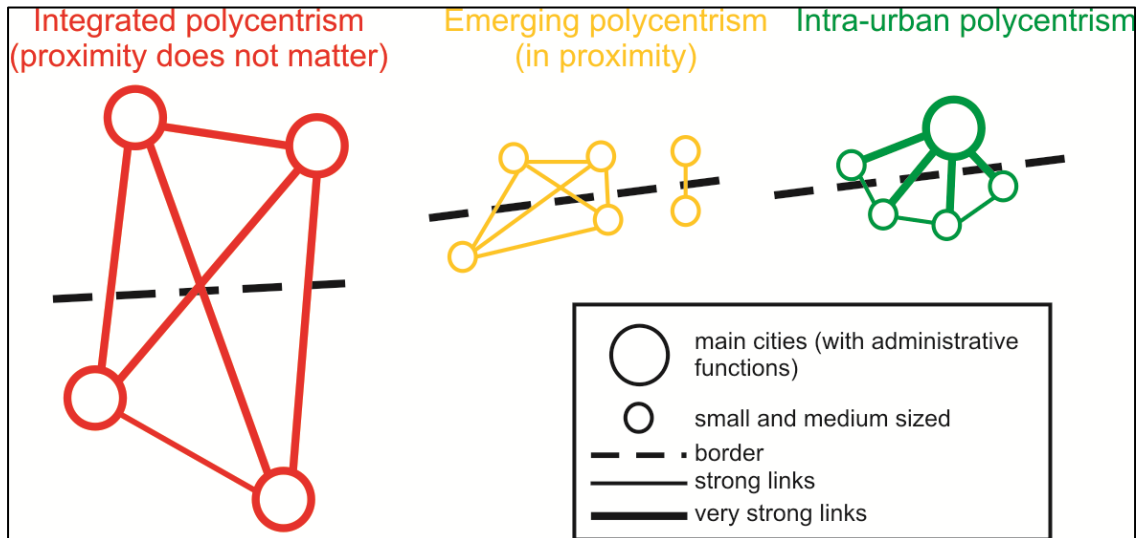
Modelli di cooperazione che superino i confini amministrativi sono quindi necessari alle diverse scale di intervento di queste politiche (cfr. Fig. 6)

¹³ considerato in prima battuta come lo spazio della vita quotidiana della popolazione che supera i confini amministrativi.

In questo sistema territoriale l'accessibilità (e cioè la possibilità di esistere per flussi e scambi di diversa natura che si lega con la connessione) è il riferimento principale che comprende anche il livello di erogazione di varie tipologie di servizi di interesse generale.

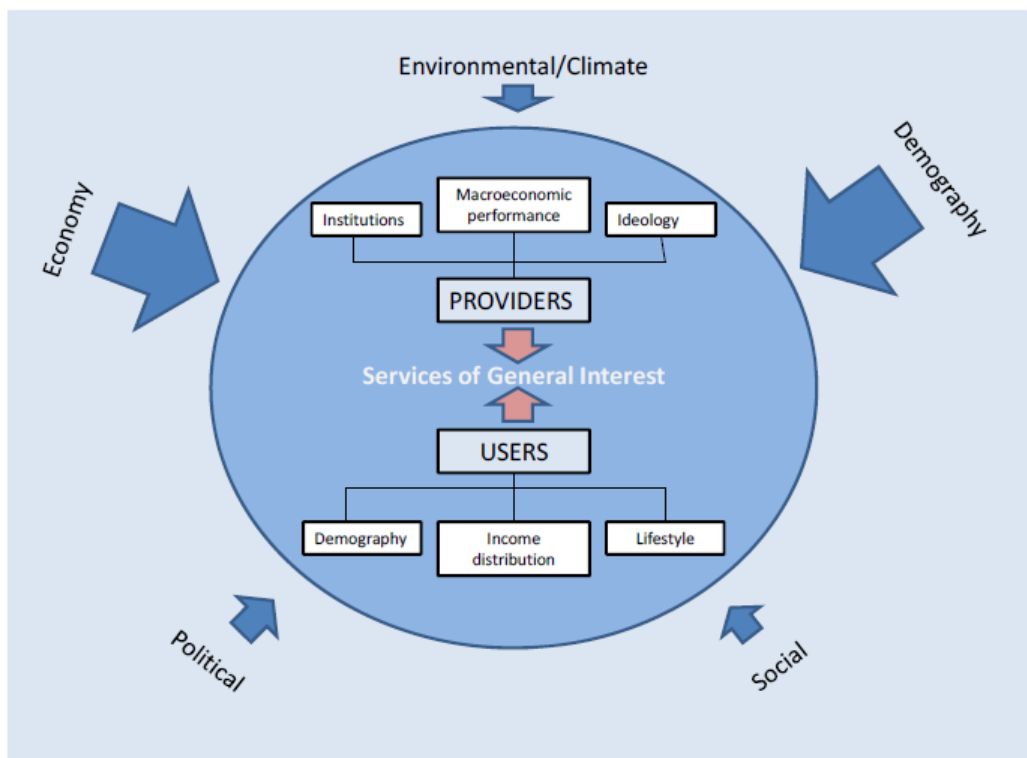
“A relational approach replaces fixed mechanisms of proximity and regional interaction by a more contextual and dynamic approach. Rather than as fixed inputs into, or determinants of regional wealth, the roles played by proximity and local embedding are historically and spatially contingent. So rather than a causal force, proximity presents a potentiality. And the nature of this potentiality may vary widely across space and time” (Lagendijk & Pijpers, 2013; p.632).

Figura 6 - Modelli di cooperazione urbana trans-frontaliera



Fonte: ESPON 2007a, p. 21

Figura 7 Contesto e driving forces per i Servizi di Interesse Generale



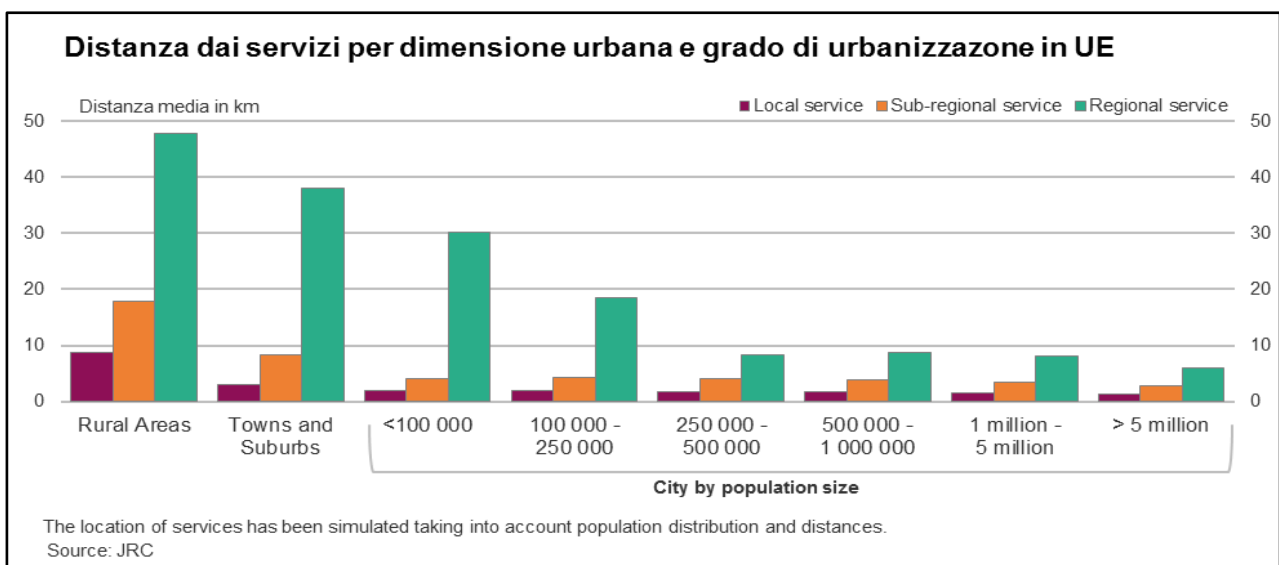
Fonte ESPON, 2012, p.111

Il grado di disconnessione (sia dalle aree vicine, sia dalle reti materiali e immateriali e dalle dinamiche economiche) è il riferimento principale per definire la perifericità di un'area secondo il progetto PROFECY (ESPON, 2017) che affronta il tema della 'perifericità interna' del territorio europeo.

In questo contesto 'la perifericità interna' è un fenomeno complesso e multidimensionale rispetto al quale tre tipi di 'inner areas' possono essere individuate:

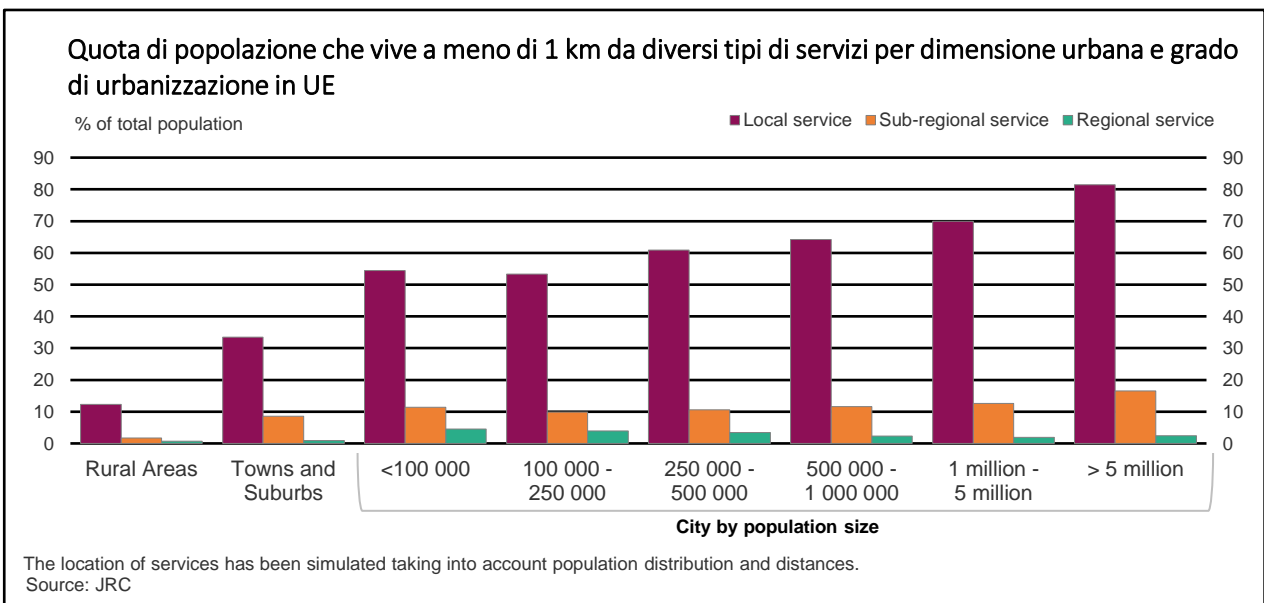
1. aree con bassi livelli di potenziale economico che si trovano inserite fra aree forti con più alto potenziale economico;
2. aree caratterizzate da scarso accesso ai servizi di interesse generale;
3. aree che presentano bassi livelli di performance socio-economica che possono essere attribuiti all'assenza di una 'prossimità organizzata' che le pongono ai margini o escluse dalla dinamica principale dell'attività economica, o che in generale stanno subendo un processo di marginalizzazione.

Grafico 1



Fonte: CEC,2017, p.111

Grafico 2



Fonte: CEC,2017, p.112

D'altra parte in questa concezione l'accesso ai servizi di interesse generale costituisce l'oggetto principale delle politiche pubbliche (cfr Fig. 7) e la fornitura da parte delle autorità pubbliche di un certo livello di servizio è visto come un obbligo rispetto alla qualità all'accessibilità fisica ed economica. Questa garanzia costituisce l'implementazione di diritti fondamentali del cittadino e, in termini comunitari, il raggiungimento di obiettivi di coesione economica sociale e territoriale, come è testimoniato dall'attenzione al problema nel Settimo rapporto di Coesione (CEC, 2017) (cfr. Grafici 1,2).

1.1.4 Politiche e strumenti

Come abbiamo visto in Europa il fenomeno urbano contemporaneo è caratterizzato da centri di diverso livello che presentano aree di influenza urbana non esclusive e da contesti nei quali si produce l'espansione simultanea di numerosi nuclei urbani vicini, che tendono a essere connessi e a intrattenere relazioni di mutualità sotto molteplici punti di vista. Questi nuclei urbani e le loro aree di espansione sono caratterizzati da territori frammentati dal punto di vista amministrativo in una serie di governi locali.

Tabella 1. Fattori di sviluppo territoriale e ruolo delle città

Diversità economica/ specializzazione	Il cosiddetto mix di attività in una città non è determinabile in relazione a stringenti decisioni allocative. Le politiche produttive (industriali o di specializzazione) non sono normalmente disegnate alla scala urbana né a quella d'area vasta e quindi le capacità delle autorità locali in questa direzione sono limitate. In genere le politiche di supporto alla specializzazione (cluster-oriented) previste a livello regionale sono difficili da implementare con successo alla scala urbana a causa della non considerazione delle dinamiche endogene localizzate.
Capitale umano	La principale leva relativa al capitale umano è il sistema educativo generale sul quale le singole città non hanno competenza diretta. Tuttavia si sottolinea la capacità di attrarre manodopera altamente qualificata attraverso l'attenzione al contesto, alla disponibilità di abitazioni e servizi e alla qualità della vita: tuttavia specifici interventi rivolti a certi segmenti di popolazione o a certe aree vanno a discapito dei gruppi e delle aree più fragili. Guardando le cose a scale diverse, le politiche per aumentare l'attrattività di alcuni centri si risolvono nella perdita di popolazione e nell'impoverimento implicando un problema di governance territoriale.
Connettività/ accessibilità	La connettività a livello europeo e nazionale non è influenzabile direttamente dal livello urbano. Sicuramente più l'esigenza di connessione è di livello regionale e urbano più le decisioni di investimento e di organizzazione possono essere influenzate e costituire un fattore importante per l'integrazione territoriale, la 'cattura' delle risorse umane ecc. Per questo le conseguenze delle scelte in materia devono essere ben valutate ad una scala sovra urbana.
Qualità della vita	E' un fattore multidimensionale e con un certo livello di indeterminatezza, ma è probabilmente uno dei fattori più rilevanti per le città. Esse possono con le loro decisioni influenzarne molti aspetti: ambiente costruito e naturale; piacevolezza dell'estetica urbana, mobilità all'interno della città, accessibilità ai servizi. In che misura questo fattore influenzi realmente la competitività della singola città rimane comunque una questione aperta.
Innovazione/creatività	Le città che sono in grado di investire o intercettare investimenti in educazione superiore o ricerca possono creare il necessario contesto per lanciare o supportare cluster o distretti tecnologici. La vasta letteratura in materia non identifica i fattori determinanti di queste dinamiche, che rimangono sostanzialmente dipendenti dalla loro evoluzione passata.
Strategia/Visione Mobilitazione/Inclusione	Con questi termini si richiamano le azioni volte a coinvolgere diversi attori su 'progetti' comuni: il governo urbano può agire come promotore, come mediatore e come animatore nell'ambito di tali visioni. Questo ruolo dell'attore pubblico può essere sia proattivo per le dinamiche economiche sia costituirne una conseguenza.
Sinergia /Prossimità / ilieu	Le questioni legate a queste parole chiave sono fortemente dipendenti dalla storia dei luoghi e quindi la capacità della governance di influenzarle è legata al suo assetto specifico in relazione con l'organizzazione del territorio
Capacità di implementazione	La capacità di governance è un fattore importante, quello che sembra essere centrale in molti casi di studio. La capacità di una città di influenzare i fattori di sviluppo qui schematizzati dipende dalle competenze dei funzionari impegnati nei relativi settori e dalla loro capacità rispetto alla pianificazione strategica integrata. Le città quindi sono chiamate ad investire nella formazione del loro personale e nel mantenimento del loro bagaglio di conoscenza istituzionale.

Fonte: Elaborazione sulla base di ESPON 2010, pp. 103-104

Sono territori che tuttavia condividono un certo numero di interessi comuni in conseguenza della prossimità e dell'interconnessione (per esempio in termini di accessibilità dall'esterno, di identificazione con un paesaggio caratteristico, di promozione turistica come area unitaria, di dotazione di infrastrutture a rete).

Il modo con il quale alcuni di questi interessi sovralocali trovano modo di realizzarsi può risultare più o meno vantaggioso in termini di impatto sul singolo territorio (per es. la localizzazione di un hub di trasporto): si tratta del noto fenomeno delle esternalità che si producono al di fuori del singolo ambito, in conseguenza di decisioni prese alla scala locale. Questi temi sono ampiamente trattati, molto spesso mettendo l'accento sul conflitto tra città centrali ed hinterland.

L'attuale politica di coesione (2014-2020) è particolarmente attenta allo sviluppo locale, urbano e metropolitano e promuove approcci integrati basati sul territorio, riconoscendo il ruolo dello sviluppo urbano sostenibile nella realizzazione degli obiettivi globali dell'UE¹⁴.

Alle città si attribuisce un doppio ruolo: centri nei quali i cambiamenti sociali ed economici avvengono e contemporaneamente attori che producono questi cambiamenti.

Tuttavia mentre gli effetti di agglomerazione dei quali le città godono sono evidenti¹⁵, il ruolo attivo che le città possono avere nel fornire fattori di sviluppo economico è sostanzialmente debole, se non iscritto nel quadro di politiche economiche e territoriali transcalari che vedano la cooperazione tra i diversi centri.

Nonostante i molti dubbi sugli ambiti nei quali le città possono effettivamente esercitare un'influenza, si assiste ad una transizione rispetto all'autorappresentazione dei governi locali in relazione al loro rapporto, con la formulazione e l'implementazione degli indirizzi formulati a livelli sovraordinati.

1.1.5 La necessaria innovazione nella governance

Le modalità con la quale è possibile per diversi centri urbani di una regione urbana organizzare in maniera consapevole il sistema territoriale è legato alla costruzione di una governance specifica per quell'area.

La ricerca sulla cooperazione fra soggetti nel quadro delle aree metropolitane è stata principalmente esplorata attraverso casi di studio (ESPON, 2010; 2017) ed ha messo in evidenza sia gli ambiti prevalenti sia il grado di successo della cooperazione:

- ampio grado di successo per infrastrutture di base o servizi (trasporti, strade, spazi verdi, raccolta di rifiuti)
- nelle questioni di pianificazione di area vasta il grado di successo dipende dal reale livello di implementazione territoriale
- la cooperazione integrata sia che istituisca un nuovo livello di governo sia che preveda una diversa governance, ha minore successo per la difficoltà di raggiungere l'accordo in presenza di molti differenti livelli di governo.

I fattori che ostacolano la cooperazione sono:

¹⁴ Quasi il 9% del bilancio della politica di coesione (circa 31 miliardi di EUR) viene stanziato per lo sviluppo territoriale e urbano integrato nel periodo corrente; il FESR contribuisce per la maggior parte (25,5 miliardi di EUR) e il resto proviene dagli altri fondi SIE. Oltre la metà del totale è erogata utilizzando i nuovi strumenti territoriali.

¹⁵ Le città sono il risultato di effetti di agglomerazione che producono differenti tipi di esternalità connesse alla localizzazione. In particolare le economie di urbanizzazione (disponibilità e concentrazione di diverse risorse presenti in luoghi con alta densità di differenti attività) sono direttamente legate alla dimensione urbana. Tuttavia come queste esternalità influenzano i processi urbani e interagiscono nella realtà non è sufficientemente chiaro e quindi si tratta di un concetto non di immediata operatività. Sappiamo poi bene come gli effetti positivi dell'agglomerazione possano essere compromessi dagli effetti di congestione (inquinamento, insicurezza, costi del pendolarismo).

a) legati al quadro istituzionale: eterogeneità delle competenze; limiti delle competenze; inadeguatezza dei confini amministrativi rispetto alle questioni sul tappeto; risorse finanziarie limitate per i livelli amministrativi appartenenti al partenariato;

b) legati alle relazioni interne al partenariato: competizione tra partner di peso simile; squilibrio e diffidenza dei piccoli partner nei confronti dei grandi; inadeguatezza delle relazioni fra città e fra imprese; assenza di buoni meccanismi e strumenti di scambio e compensazione; assenza di un chiaro valore aggiunto della cooperazione; mancanza di coerenza fra interessi del partenariato e interessi dei livelli gerarchici superiori oppure fra gli interessi di un partenariato che crea impatti negativi per altre città o partenariati.

I fattori che favoriscono la cooperazione sono: identificazione di obiettivi concreti e ragionevoli che interessino tutti i partner; identificazione di obiettivi che richiedono l'intervento congiunto di tutti i partner; reti di cooperazione transfrontaliere; distanze limitate; storia e tradizioni comuni.

Le modalità di governance nelle relazioni di cooperazione dovrebbero essere caratterizzate da elementi di innovazione (tab.2)

Per consentire una maggiore flessibilità nel modulare l'erogazione dei fondi SIE alle esigenze territoriali, sono stati messi in atto nuovi meccanismi di realizzazione per il periodo di programmazione 2014-2020, nella fattispecie l'Investimento territoriale integrato (ITI) e lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD). Entrambi sono orientati alla costruzione di un approccio integrato alla programmazione. L'approccio territoriale nel contesto della programmazione fa riferimento alla possibilità di finanziare strategie urbane o territoriali attraverso investimenti combinati che utilizzano più di un asse prioritario dei fondi strutturali o più programmi (EC, 2015).

Tabella 2 Elementi di governance: caratteristiche/risposte

Caratteristiche	Risposte consolidate/tradizionali	Risposte alternative
Obbiettivi	Centrati sull'economia	Diversificati
Misure	Tangibili	Intangibili
Scale	Eccellenza alla scala globale (competizione globale)	Dimensione globale che si misura su Rilevanza per il territorio (excellent relevance) e singole eccellenze (relevant excellence)
Processi e meccanismi	Lineari, modelli push&pull, soluzioni tecnologiche e meccanicistiche	Ecosistemi, reti e flussi; meccanismi multi-intervento
Conoscenza e apprendimento	Specializzato, disciplinare, settoriale, codificata; modelli trasferibili	ampia, interdisciplinare; trans-settoriale, tacita, sensibile al contesto
Interessi sociali	Elite: corporate, governi, istituzioni principali	Ampio spettro di stakeholders, beneficiari, partecipanti

Nel complesso l'indicazione dell'attuale politica di coesione è un invito rivolto in particolare ai Comuni a (CEC, 2017):

a) Superare i confini amministrativi: Investimento territoriale integrato (ITI) La politica di coesione presta particolare attenzione alle specificità socio-economiche delle aree funzionali, mettendo a disposizione una vasta gamma di investimenti e promuovendo l'adozione di strategie integrate mirate a specifiche esigenze. Nonostante la novità di questo strumento, l'Investimento territoriale integrato è utilizzato in modo flessibile in interventi locali multidimensionali volti ad affrontare i complessi problemi territoriali di 13 Stati membri. È stato adottato da circa 150 diverse strategie territoriali, formulate non solo affinché le regioni

amministrative sostituiscano i programmi regionali, ma anche per le aree funzionali quali le aree rurali remote e scarsamente popolate, le isole e le zone costiere, i siti di tutela ambientale e le aree urbane funzionali.

b) Rafforzare le comunità locali: Lo **Sviluppo locale di tipo partecipativo** (CLLD) è stato introdotto nell'ambito della politica di coesione a titolo di strumento volontario, al fine di ampliare l'approccio LEADER esistente per la promozione dello sviluppo rurale e delle politiche della pesca, con un'impronta territoriale variabile a seconda del coordinamento con il FEASR e il FEAMP. Le modalità complementari sono solitamente destinate alle aree rurali con città o cittadine di piccole o medie dimensioni nelle vicinanze, mentre in alcuni Stati membri il FESR e il FSE sono utilizzati per sostenere le misure partecipative urbane destinate all'inclusione sociale e alla rivitalizzazione urbana.

Entrambi questi indirizzi contano su quattro modi di implementazione che arricchiscono la governance cooperativa orizzontale e verticale fra le aree urbane e i livelli di governo:

- **Integrazione territoriale:** circa la metà delle strategie integrate sta adottando un approccio funzionale nell'ambito del quale le modalità di coordinamento orizzontale contribuiscono a migliorare la governance di un'area funzionale e promuovere collegamenti città-campagna o persino i collegamenti transfrontalieri, sebbene ciò richieda spesso nuove modalità di coordinamento fra le unità amministrative coinvolte.

- **Integrazione tematica:** L'ITI è stato concepito appositamente per far confluire gli investimenti provenienti da diversi assi prioritari o da diversi programmi, dal momento che una strategia che riceve sostegno tramite un asse prioritario multi-tematico integrato può essere finanziata solo attraverso un programma. In media, quindi, le strategie attuate attraverso l'ITI prevedono più obiettivi tematici rispetto a quelle attuate attraverso un asse prioritario.

- **Fusione di diverse fonti di finanziamento:** nella maggior parte dei casi è il FESR che fornisce la parte più consistente del finanziamento insieme al FSE, ma anche gli altri fondi SIE, come pure altri strumenti dell'UE e i finanziamenti nazionali o regionali, pubblici e privati, possono dare un contributo significativo in alcuni Stati membri, soprattutto per quanto riguarda strategie ITI. Le strategie saranno per lo più finanziate mediante sovvenzioni non rimborsabili, ma anche gli strumenti finanziari sono importanti in diverse strategie o per particolari tipologie di investimento, ad esempio per migliorare l'efficienza energetica.

- **Conoscenza istituzionale:** il processo di pianificazione strategica e più in particolare i requisiti di delega per lo sviluppo urbano sostenibile e partecipativo in alcuni Stati Membri hanno portato alla creazione di nuove modalità di collaborazione e di organismi responsabili della selezione dei progetti e di altre attività. In altri Stati membri, da questa delega è anche scaturito lo sviluppo di capacità e misure consultive, quali la creazione di nuovi organismi o uffici interni a sostegno del processo decisionale delle autorità urbane.

Una spinta ulteriore al rafforzamento della dimensione urbana nel processo decisionale europeo è ora affidata allo sviluppo dell'Agenda urbana per l'UE con specifico accento sull'approccio territoriale integrato.

L'obiettivo è quello di promuovere una cooperazione più intensa tra Stati membri, città, Commissione europea e altre parti interessate al fine di valorizzare il più possibile il potenziale di crescita delle città e risolvere i problemi sociali, migliorando così la qualità della vita nelle aree urbane. Sono stati creati dei partenariati articolati attorno a 12 temi prioritari rilevanti a livello di UE e di aree urbane, allo scopo di individuare problemi comuni e raccomandare piani d'azione (all'UE, agli Stati membri e alle città) per affrontarli. L'azione in questione potrebbe essere, ad esempio, una proposta di modifica di una direttiva UE o una proposta per i nuovi fondi SIE, o ancora un progetto che si è rivelato efficace e potrebbe essere replicato su scala maggiore e adottato anche in altri contesti. Fra i traguardi dell'Agenda urbana dovrebbero esserci, ad esempio, una regolamentazione più efficace e finanziamenti più adeguati alle esigenze dei destinatari e a cui sia più facile accedere, oltre a una migliore conoscenza (attraverso un maggior numero di dati, esempi di buone pratiche o progetti e scambio di esperienze).

1.2 Obiettivi dimensionali, per integrare in modello organizzativo policentrico di Large Metropolitan City e Small-Medium size Town creando fusioni, unioni di comuni o sistemi di comuni appartenenti anche alle aree interne¹⁶

Al di là dei nuovi temi che le amministrazioni locali sono chiamate ad affrontare, in forma inevitabilmente associata¹⁷, a scala metropolitana e peri-metropolitana, una mutata concezione del *welfare* spinge in questa direzione, esigente nella fornitura di nuovi e più mirati servizi pubblici (territoriali e di base) nella complessiva offerta di benessere di cui la politica pubblica è responsabile: sociale, economico, ambientale e culturale. Ai Fondi Europei Strutturali Integrati (FESI) e ai rinnovati meccanismi della finanza europea (Integrated Territorial Investments, Social Investment Bonds, ecc.) è affidato il compito di sostenere e superare i limiti della spesa locale rispetto ad un quadro esigenziale che varia da territorio a territorio, rispettando e fissando condizionalità interne di impiego, dirette ed indirette, rivolte a rafforzare la capacità istituzione dei soggetti pubblici (ob. 11 dell'Accordo di Partenariato 2014 e rev. 2017) nell'operare anche a garanzia della trasparente partecipazione, finanziaria e gestionale, dei privati.

Nei comuni medio-piccoli più che altrove, queste priorità mutano (o dovrebbero mutare) le finalità, le tipologie e i contenuti dell'agire locale, delle visioni strategiche con cui si pianifica lo sviluppo (PRG, Master Plan o CLLD che siano) e delle relative regole attuative (governance), per misurarsi con una visione prospettica, anche dal punto di vista dell'investimento e dei suoi ritorni, sul medio¹⁸-lungo periodo, cooperando, policentricamente e alla pari, con le realtà metropolitane contermini in ambito regionale, accogliendo e integrando con quelle tradizionali attività produttive innovative (prevalentemente circolari, eco e green, R&S e nuove tecnologie applicate, cluster strategici e smart, ecc.), creando mercati che soddisfino la crescente domanda occupazionale a valere sui capitali potenziali territoriali locali.

1.2.1 La riduzione della spesa pubblica

Per favorire l'attuazione della 'Delrio', la legge di stabilità 2015 aveva già ridotto fortemente l'organico degli enti locali (23.500 unità a fronte di 42.700 dipendenti nel 2013), tagliando circa 1 miliardo di euro (su una spesa corrente di 7,5 mld), predisponendo ulteriori riduzioni (900 milioni nel e 1,8 miliardi) per il 2016 e 2017 e avviando processi di trasferimento e mobilità del personale in organico (ad es. delle province).

Per rendere più coerente l'attuazione della L. 56, alla fine del 2016 la Commissione Bilancio della Camera ha deliberato il raddoppio degli incentivi economici a favore dei processi di fusione tra comuni (per aggregazione o incorporazione¹⁹). A partire dal 2018, ai comuni che procederanno alla fusione è riconosciuto

¹⁶ Maria Prezioso, Professore Ordinario di Geografia Economica e Politica, Università degli studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Management e Diritto.

¹⁷ declinate nell'Agenda 2016 (Patto di Amsterdam): 1 Inclusione di migranti e rifugiati, 2 Qualità dell'aria, 3 Povertà urbana, 4 Housing e affordable housing, 5 Economia circolare, 6 Lavoro professionalità nell'economia locale, 7 Adattamento climatico (incluso il ricorso a soluzioni di infrastrutture green), 8 Transizione energetica, 9 Uso sostenibile del suolo e adozione di soluzioni Nature-Based, 10 Mobilità urbana, 11 Transizione digitale, 12 Public procurement innovativo e responsabile.

¹⁸ La legge 56 disegna la funzione della programmazione come un'attività d'indirizzo che si proietta nel medio periodo (tre anni), con ovvie conseguenze sul lungo periodo

¹⁹ La **fusione per incorporazione**, introdotta dal c. 130 della legge n. 56/2014, si qualifica come strumento potenzialmente rilevante per la riorganizzazione del territorio comunale in termini di adeguatezza dimensionale, organizzativa e funzionale. L'impatto sui comuni è stato negativo e ha prodotto forti resistenze identitarie. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 50 del 2015, ha per questo ricondotto la fusione per incorporazione alla competenza legislativa esclusiva statale, riducendo così le prospettive di differenziazione su base regionale, "creando un ingiustificato distinguo tra fusione 'tradizionale' e fusione per incorporazione" (Tommasi, 2015, p. 447). Nell'incorporazione, la soppressione di uno o più Comuni avviene lasciando inalterata la 'continuità giuridica' del Comune incorporante, benché la legge preveda la possibilità di una sua diversa denominazione.

un incentivo straordinario pari al 60% della somma dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010, fino a un massimo di 3 milioni di euro (cfr. elaborazioni cap. 3 per l'area di studio).

Si è trattato di un sostegno per incentivare i comuni minori a dare attuazione ai contenuti della Legge *oltre* la città metropolitana, soprattutto in quelle aree cd. "interne" per cui il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS, 2014) aveva già rilevato crescenti disfunzionalità in materia di: distanza da centri d'offerta di servizi di base (max 45-75'); *marginalità territoriale* del sistema locale rispetto al rapporto centro-periferia che lo lega – a scala regionale – al capoluogo metropolitano. Il raggiungimento dell'obiettivo, in linea con quello europeo, dipende evidentemente dalla reale capacità politica/amministrativa dei comuni nel farsi carico di accogliere "verso il basso" le funzioni amministrative spettanti in passato alle province, evitare forme di ri-accentramento regionale raggiungendo livelli dimensionali e funzionali adeguati (Tommasi, 2015).

I processi di riordino associativi contengono elementi di una riforma strutturale che considera prioritaria l'accessibilità della popolazione locale a beni/servizi di base e di interesse economico generale (SGI) – sia in termini qualitativi che quantitativi –, poiché, su base ISTAT, si stima "marginale" circa i 3/5 del territorio nazionale dove risiede poco meno di 1/4 della popolazione.

In altri termini, suggerendo che le *aree interne* – o *inner periphery* come vengono intese in Europa, tra cui sono comprese quelle naturali, protette e i parchi – assumano dimensioni e funzioni ottimali a partire dalla base comunale, la legge "Delrio" si rivolge alla "somma" di territori marginali o deprivati nel tempo di potenzialità di crescita (es. produttiva) che rendono rilevante la loro condizione di "internalità": mancanza/perdita di dinamismo economico, basso potere d'acquisto e accesso ai servizi; emarginazione sociale e culturale, scarsa attrattività per imprenditorialità e investimenti, limitato afflusso di idee e di iniziative innovative²⁰.

La legge 142/90 aveva già introdotto a questo scopo le fattispecie delle **unioni** e delle **fusioni**, e la legge 265/99 ha riformato il senso di queste fattispecie, cancellando l'obbligo a trasformare le unioni in fusioni. Tuttavia, più potere viene assegnato alle regioni cui spetta il compito di individuare quelli che di volta in volta vengono definiti bacini o ambiti ottimali (meglio descritti di seguito) coerentemente con la spinta al decentramento (riforma costituzionale del titolo V dal 1999 a oggi) e con il federalismo fiscale (legge 42/09) che giustifica l'aumento dei finanziamenti a sostegno delle fusioni.

I risultati ottenuti dal 1990 ad oggi in materia di "fusione obbligatoria" sono stati scarsi a causa della resistenza degli enti locali, incentivati, su base volontaria e a partire dalle unioni, solo dalla legge 'Delrio': circa 360 fusioni nel 2014 e circa 430 nel 2015. Questo perché, benché il modello ispiratore sia quello francese²¹ (mentre l'unione è più tipicamente tedesca) e l'incentivo quello finanziario, non è mai stata applicata alle fusioni la 'clausola di competenza/funzione generale', a fronte delle 'competenze/funzioni specifiche' delle Regioni.

Occorre tener presente che le soluzioni, lasciate per lo più all'iniziativa 'dal basso', hanno inseguito la spinta offerta dai finanziamenti disponibili (nazionali e regionali), senza dar luogo a soluzioni stabili. Con la cd. "legislazione della crisi" (2010) c'è stato un nuovo impulso alle unioni di comuni – comunque insufficiente

La **fusione cd "tradizionale" o per aggregazione** produce invece, come primo effetto, l'estinzione giuridica dei Comuni interessati dal processo aggregativo e la costituzione di un nuovo Comune. Una fusione per incorporazione, in cui la soppressione di uno o più Comuni agisce in corrispondenza della sostanziale continuità giuridica del Comune incorporante, benché la legge preveda la possibilità di una sua diversa denominazione. I confini del comune incorporante vengono comunque modificati.

²⁰ Nella provincia di Frosinone, nel 2016, solo la *Valle del Comino* (comuni di Acquafondata, Alvito, Atina, Belmonte Castello, Casalattico, Casalvieri, Colle San Magno, Gallinaro, Picinisco, San Biagio Saracinisco, San Donato Val di Comino, Sant'Elia Fiume Rapido, Settefrati, Terelle, Vallerotonda, Vicalvi, Villa Latina, Viticuso) è stata classificata dal DPS "area interna" e finanziata in forma associativa "tradizionale".

²¹ Affinché si diceva «la Francia possa contare su Comuni forti, in numero ragionevole»

– che ha interessato soprattutto le preesistenti comunità montane, declassate e soggette ad una forte e progressiva riduzione dei finanziamenti: le unioni interessano oggi il 24% dei comuni e il 14% della popolazione nazionale; quelle effettivamente operative, che cioè hanno presentato un bilancio, sono ancora meno (nel 2012, 230 a fronte delle 367 esistenti sulla carta) con un peso sulla spesa complessiva degli enti locali inferiore all'1%.

Il fenomeno delle fusioni emerge dunque realmente a partire dal 2014 come “migliore” soluzione (Corte dei Conti, 2015) rispetto alle altre forme di associazionismo, perché capace di produrre vantaggi combinando incentivi erogati, esenzione dal patto di stabilità e obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali. I numeri restano ancora bassi (26 casi, per un totale di 62 comuni coinvolti nel 2014) e i risultati dimensionali modesti (solo 7 casi su 26 hanno dato origine a enti con più di 10mila abitanti e solo 2 su 26 a enti con più di 20mila).

1.2.2 Aspetti formali ed informali dell'unione e delle fusioni

Come osserva Bifulco (2016, p. 330), le città europee “devono contemperare un livello formale di government con strutture di governance informali adeguate al tipo di problema da risolvere”.

La fusione/unione di comuni affronta di fatto questo aspetto sussidiario, nella previsione delineata dalla “Delrio” che enti diversi dal passato (province) possono distinguersi dal livello comunale in ragione di una natura che potremmo definire *'peri-metropolitana'*; in ragione cioè del ruolo che le riforme costituzionali hanno assegnato al livello regionale²².

Sempre Bifulco (2016, p. 332) rileva che “in presenza di una disciplina costituzionale del solo livello comunale, quest'ultimo tende a condizionare il tipo di soluzioni istituzionali”, indirizzandole verso *scelte funzionali*, come nel caso delle fusioni/unioni, nei confronti delle quali solo nel primo caso (fusione) avverrebbe il conferimento dei poteri ordinamentali dei singoli ad un ente del tutto o in parte nuovo rispetto alla configurazione iniziale da cui ha avuto origine.

Come nel caso delle città metropolitane (CM), la fusione o l'unione invitano ad adottare soluzioni strutturali che favoriscono la condivisione di funzioni orientate alla programmazione, allo sviluppo del territorio, alla pianificazione e alla gestione di servizi sovra-locali²³, tutte funzioni della c.d. area vasta indicate come 'fondamentali'. Il vero problema resta, dunque, stabilire *quale 'grado'* attribuire all'organo che per fusione e non per unione si andrebbe costituendo, essendo il 'secondo grado' attribuito in primis e fino al 2013 alla provincia²⁴ e, successivamente (L. 56/2014), alla CM.

Tuttavia è possibile osservare che alle CM la L. 56 attribuisce 'finalità istituzionali generali': «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee» (c. 2), alcune di queste finalità possono essere di fatto assunte in termini di funzioni dalle entità che si fondono o si associano: *sviluppo strategico del territorio; promozione e gestione integrata dei servizi, delle*

²² Per livello regionale si intende quello intermedio rispetto ai livelli comunale e statale. Nell'esperienza europea esso corrisponde quindi ai *Länder*, Comunità autonome, Regioni, Cantoni, ecc. (Bifulco, 2016).

²³ La contrapposizione tra soluzione strutturale e funzionale che appare così forte in ambito giuridico è di fatto irrilevante alla luce delle indicazioni europee che le contempla entrambe, come pure la L. 56/2014, e non può essere intesa come “un attacco” nei confronti dei preesistenti livelli di governo territoriale.

²⁴ Le funzioni previste erano: pianificazioni territoriale provinciale di coordinamento; tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato; costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della relativa circolazione stradale; programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie (quest'ultima funzione è stata aggiunta in sede di conversione).

infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con enti similari.

Il punto nodale è dunque ancora una volta rappresentato dai servizi pubblici e dallo sviluppo economico e sociale. Il comma 44, lett. c), si esprime in termini di «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici» e di «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito (metropolitano)». Strutturazione e organizzazione rimandano, quindi, ad un'idea di ente territoriale (metropolitano o meno) quale ente di progettazione e programmazione. La concreta gestione è implicita, anche se la sua strutturazione è rinviata o ad interventi legislativi regionali successivi (per i casi in cui il servizio sia già gestito, a livello sovracomunale, da altri enti di governo) o ad accordi tra Comuni (inclusi quelli interni alla CM), anche nell'espletamento delle procedure di evidenza pubblica, come normate dal nuovo Codice degli Appalti.

A tal proposito va ricordato che il comma 1 dell'art. 15 TUEL stabilisce che la fusione per incorporazione sia disposta con legge regionale e previo referendum delle popolazioni interessate al percorso procedurale di fusione. Il referendum consultivo ex art. 133 Cost., in base alle discipline regionali, dovrà svolgersi «prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione». Vanno dunque tenute fortemente in considerazione le dinamiche socio-culturali locali.

1.2.3 I requisiti minimi richiesti per le unioni e le fusioni

Se nel 2012 (D.lgs 95, poi sospeso) i requisiti minimi per il riordino delle province erano fissati in 2.500 kmq e 350.000 abitanti, dopo la L. 56/2014 si torna a parlare di *zone omogenee* ai fini della promozione e del coordinamento dello sviluppo economico e sociale territoriale da esercitare attraverso un piano strategico triennale. Quest'ultimo non può prescindere dall'affrontare alcune tematiche:

- mobilità e viabilità, per come sono formulate nella lett. d) c. 44 (trasporto pubblico locale e tutte le forme di mobilità/accessibilità) all'interno del territorio assicurando «la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano» laddove si trattasse di unione di comuni, o riprogettando l'insieme nel caso della fusione;
- promozione e coordinamento, anche nell'ambito dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in uso nell'ambito, incluse *raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali* (lett.d);
- pianificazione territoriale (strategica) di coordinamento;
- «*tutela e valorizzazione dell'ambiente*» (lett.a), la «*costruzione e gestione delle strade (ex) viali* (su delega regionale) e *regolazione della circolazione stradale ad esse inerente*» (lett.b); la «*programmazione della rete scolastica*» (lett.c) e della «*gestione dell'edilizia scolastica*» (lett.e); il «*controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazione e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale*» (lett.f).

Definiti dalla regione Lazio “ambiti territoriali ottimali” (art. 12, c. 2 Proposta LR 317/2016) dove esercitare in forma associativa e unitaria le funzioni (c. 4), questi ambiti, chiamati anche “**aree territoriali adeguate**”, hanno lo scopo di ridurre i costi amministrativi nello svolgimento dei compiti assegnati a ciascun livello di governo, assicurando continuità amministrativa, razionalizzazione e semplificazione, digitalizzazione dei processi, dei procedimenti, ecc. In questo senso, per quanto la proposta regionale sembri preferire la formula dell'unione di comuni, la fusione non può essere esclusa a-priori soprattutto in materia di riduzione dei costi.

Le aree territoriali adeguate non sono definite in dettaglio, se si eccettua il riferimento alle *aree* o *bacini omogenei* individuati dalla L. 148/11 “per lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica” (c. 4, lett. b). I criteri per la loro determinazione sono affidati alla concertazione tra Regione e

Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), tenendo conto delle caratteristiche territoriali. Tra queste (c. 5) sono genericamente richiamate:

- Dimensione demografica non inferiore a 10.000 ab.
- Coerenza con i distretti sanitari esistenti
- Tipologia e articolazione attività produttive, commerciali, turistiche
- Peculiarità della popolazione residente
- Contiguità tra comuni, dove possibile
- Caratteristiche geografiche, ambientali, storico-culturali
- Montaneità (solo nel caso delle Comunità montane preesistenti)
- Ambiti regionali già esistenti

È comunque necessario procedere ad un piano di perimetrazione in presenza sia di unione sia di fusione, e alla sua approvazione (c. 8); passati 60 gg. dalla quale, i comuni fino a 5.000 ab., che non facciano parte di Comunità Montane, possono presentare alla Regione una proposta di gestione delle funzioni fondamentali:

- mantenendo l'appartenenza ad un'unione esistente
- aderendo ad un'unione esistente
- dando vita ad una nuova unione o fusione

Ogni comune può far parte di una sola unione.

Allo scopo di facilitare l'organizzazione efficiente del territorio in senso policentrico e nell'ambito del piano strategico triennale²⁵, il richiamo da parte della Proposta regionale ad un'articolazione in zone omogenee è apparsa la modalità più idonea, ferme restando le specificità territoriali, definite in UE 'diversità geografiche'.

Nel Titolo V della Costituzione (art. 28), le zone omogenee sono caratterizzate da contiguità territoriale, significativa integrazione socio-economica e culturale e da comuni caratteristiche territoriali e ambientali; di norma devono comprendere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti. Poiché all'interno della CM alle zone omogenee possono essere conferite funzioni della Città metropolitana stessa (art.29), non è da escludere che questo possa avvenire anche fuori da essa in presenza di unioni o fusioni, in quanto: a) costituiscono organismi amministrativi, b) rappresentano una articolazione funzionale ed operativa, c) sono ambiti ottimali per l'organizzazione in forma associata dei servizi comunali e per l'esercizio delegato di competenza, d) con esse possono essere stipulati accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione ai fini della organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni.

1.2.4 La posizione della Regione Lazio in merito alla Legge "Delrio"

L'accordo Stato-Regioni del 2014 considera che lo Stato provveda alle sole funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, le quali sono limitate rispetto allo scopo di questo studio. Solo nel caso della fusione lo Stato assume un ruolo rilevante, poiché si modificano i confini amministrativi esistenti.

Le regioni, al contrario, assumono un ruolo chiave nella individuazione e attribuzione delle funzioni amministrative alle fusioni/unioni all'interno del più ampio quadro di riordino.

La proposta di legge del Lazio, avanzata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 58 del 2016, si concentra inevitabilmente sulla CM di Roma. Tuttavia, il 29 febbraio 2016 la Giunta della Regione Lazio ha approvato la proposta di legge n. 317 dal titolo: "Disciplina e conferimento di compiti amministrativi ai

²⁵ Il Piano Strategico, secondo la L. 56, ha lo scopo di rispettare ed assecondare le vocazioni territoriali, valorizzando l'organizzazione del territorio (metropolitano) per aree omogenee e definendo interventi che rafforzino la loro coesione interna e l'integrazione tra le stesse.

Comuni, a Roma Capitale e alla Città metropolitana di Roma Capitale. *Riordino delle forme associative tra gli enti locali e superamento delle comunità montane*”, tutt’ora in attesa di approvazione da parte del Consiglio regionale del Lazio.

Ai fini dello studio, appare chiara la volontà della regione Lazio di assumere un ruolo di coordinamento tra i vari livelli di governo delineati dalla “Delrio”, incentivando la cooperazione tra soggetti istituzionali (province incluse inizialmente) nell’esercizio delle funzioni che la Regione intende loro trasferire. Si tratta tuttavia di un trasferimento “ridotto”, poiché resterebbero in capo alla regione Lazio le funzioni non fondamentali in materia di servizi sociali e istruzione scolastica, formazione professionale, servizi e politiche attive per il lavoro, agricoltura, inclusa caccia e pesca, sanità veterinaria, turismo, beni, servizi e attività culturali e viabilità.

Negli intenti, la cooperazione sub-regionale – di cui si deve render conto ogni anno agli organi regionali – si fonderebbe su *intese e convenzioni*, e rappresenterebbe un criterio prioritario ai fini della ripartizione finanziaria derivante dai patti di solidarietà tra enti territoriali (art. 2). *Questo aspetto sembrerebbe favorire l’unione di comuni piuttosto che una fusione tra gli stessi.*

Per quanto riguarda la nuova organizzazione amministrativa periferica regionale, la Proposta di legge regionale ipotizza di istituire una Conferenza - composta da rappresentanti della Regione, della CM e del CAL – allo scopo di individuare ulteriori funzioni e compiti da attribuire alla CM di Roma, e di coordinare Regione e Roma Capitale all’interno del CAL (art. 3), istituendo i cd. “ambiti ottimali”.

L’art. 13, c. 4, esplicita la procedura da seguire perché i comuni con popolazione non superiore ai 5.000 ab. partecipino all’unione (o forma associata di gestione di funzioni) all’interno di un Piano di Perimetrazione vecchio o nuovo, impegnandosi a sottoscrivere un accordo di durata almeno decennale. Al di là degli obblighi di esercitare funzioni in forma associativa attraverso l’unione di comuni e in ambiti territoriali ottimali (c. 7), è evidente l’intento da parte della Regione di giungere ad una più efficace ed efficiente gestione sia amministrativa sia del capitale territoriale di aree potenzialmente policentriche rispetto alla CM di Roma.

1.2.5 Primi criteri comuni

Da quanto precedentemente emerso appare chiaro che zone omogenee e bacino/ambito ottimale sono riferibili ad una stessa entità territoriale ed organizzativa (CM, unione, fusione) di cui il legislatore, nazionale e regionale, intende evitare sia l’eccessiva frammentazione sia l’eccessiva aggregazione, aumentando i vantaggi derivanti da unioni o fusioni: efficiente dimensione territoriale per gestire e governare in maniera ottimale la programmazione e l’erogazione dei servizi, salvaguardia di una corretta rappresentanza politica e istituzionale, buona rispondenza alle esigenze locali.

Alcuni criteri ne orientano una prima perimetrazione:

1. **normativi**: la formazione di zone omogenee – comunque denominate - deve rispettare il *vincolo di contiguità* fra Comuni e una minima entità dimensionale demografica, che si attesta intorno ai *120.000 ab. residenti*;

2. **di architettura istituzionale**: rispetto delle forme di aggregazioni territoriali di tipo funzionale e istituzionale esistenti (ad esempio, distretti socio-sanitari, distretti elettorali; centri per l’impiego; ambiti ottimali di programmazione, sistemi locali del lavoro, ecc.), già rappresentative di forme di condivisione di servizi e funzioni, o espressione di comune identità culturale dovuta alla particolare posizione geografica, o gravitazione simile, o appartenenza al medesimo bacino idrografico o sistema geografico;

3. **strutturali** con riferimento ad alcune specifiche dimensioni che si ritengono rilevanti ai fini dello studio:

a) sistemi di mobilità,

b) caratteristiche ambientali e territoriali;

c) vocazioni produttive e caratteristiche del mercato del lavoro;

d) caratteristiche sociali, programmazione servizi sociali, sistemi di welfare

Una **fusione per incorporazione** consente di affrontare, attraverso un atto complessivo di pianificazione strategica ed integrata, temi portanti (Agenda Urbana 2020) in termini di funzioni essenziali di servizio, adottando soluzioni generali e settoriali potendo contare su una sufficiente massa critica della domanda: ad esempio, una soglia demografica significativa è considerata per alcuni settori quella dei 10mila abitanti, oppure la corrispondenza ad alcuni ambiti ottimali ormai consolidati come i sistemi locali del lavoro (che rispecchiano il comportamento reale degli individui), o la corrispondenza agli ambiti di programmazione dei servizi socio-sanitari, dell'accessibilità e educativi (ambiti che corrispondono più precisamente al concetto di servizi di prossimità), o ancora le cd. aree di libero scambio.

Questo aspetto per gli enti locali è strettamente collegato agli incentivi finanziari e alla ripresa della domanda estera. Nel "ridisegnare i perimetri amministrativi ed organizzativi, le funzioni e le competenze, (essi) hanno dunque la possibilità di procedere coerentemente con una precisa idea di sviluppo dei territori che sappia cogliere le prospettive di crescita implicite nelle dinamiche dell'economia italiana ed europea" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017, p. 87).

1.3 Le città medio-piccole: laboratorio del policentrismo regionale²⁶

Oggetto di attenzione da parte dell'UE dal 2011, le periferie "oltre la Città metropolitana", composte dalle piccole e medie città, sono oggi destinatarie di politiche, programmi e progetti tematici e intersettoriali, i cui obiettivi – tenuto anche conto di quanto perseguito dalle città europee, soprattutto da quelle capitali - possono essere riassunti in più punti:

1. ridisegnare e modernizzare funzionalità e servizi (inclusi quelli collettivi offerti dal paradigma *smart city-smart specialisation*);
2. praticare l'inclusione sociale per segmenti di popolazione fragile e per aree e quartieri disagiati, estendendo i servizi sociali e di interesse economico generale alle aree di marginalità economica;
3. creare un mercato del lavoro locale (soprattutto giovanile) attraverso il rafforzamento della capacità delle città di attrarre filiere produttive pregiate, globali e competitive;
4. rigenerare l'habitat insediativo adeguandolo, tecnologicamente, ai moderni standard di qualità della vita, garantendo nel contempo un aumento delle relazioni sociali e l'inclusione;
5. rendere 'sicura' la vivibilità degli spazi pubblici attraverso azioni di contrasto alla criminalità con il supporto di cittadini e cittadinanze, ricostruendo fiducia nel ruolo dello stato e di una pubblica amministrazione che dimostri efficacia ed efficienza (*capacity building*).

Il rinnovato interesse per il ruolo che le piccole e medie città – e il loro capitale potenziale – dovrebbero svolgere nell'economia urbana e urbano-rurale e la sua relazione con il tema della sicurezza in contesti di degrado insediativo e socio-culturale (aree deprivatizzate) è al centro di numerosi:

studi accademici e ricerche applicate:

- ESPON Programme 2013: (2010), *Future orientation of cities- FOCI*; (2014), *ATLAS - Territorial Dimensions of the Europe 2020 Strategy*, Luxembourg, www.atlas.espon.eu (accesso 7/7/2017).
- Franzer H., Marlier E. (2010), *Europe 2020: towards a more social EU?*, in Marlier E., Natali D., eds., *Europe 2020: towards a more social EU?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang S.A., 15-44.
- Le Galès P. (2016), *Cities are back in towns*, Paris, SciencePo.
- Bisello A. et al. (2017), *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*, Cham, Springer IP.

documenti policy oriented dell'Unione europea:

- Vanhercke B. (2011), *Is the social dimension of Europe 2020 an oxymoron?*, in Degryse C., Natali D., eds, *Social Developments in the European Union 2010. Twelfth annual report*, ETUI, Bruxelles, 141-174.
- Spatial e Urban Planning strategici, integrati e sistemici per le città e le aree vaste metropolitane con riferimento a:
 - *Territorial Agenda 2020* (2011)
 - *Urban Agenda 2020* (Patto di Amsterdam 2016)
 - documento UN-Habitat III (2016)
 - *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future* (2016)
- DG Regio and Urban Development (2014), *VI Cohesion Report*, Bruxelles.
- EuroCities, *An EU urban agenda. Engaging cities for a smart, sustainable and inclusive Europe*, EUA policy paper, 2014. www.eurocities.eu

²⁶ Maria Prezioso

- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities: Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles, DG Regio and Urban Development.
- LISER (2015), *Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe*, Report, Dept. of Spatial Planning and Development – Ministry of Sustainable Development and Infrastructure, Luxembourg.
- EUROSTAT (2016), *European statistics of cities*, Bruxelles.

Tuttavia, sono soprattutto le sperimentazioni condotte all'interno di programmi e progetti transnazionali di cooperazione tra municipalità (URBACT II 2013 e URBACT III 2020, ENPI CI Med, Med, ecc.) ad aver modificato, nella forma e nella sostanza, i tradizionali approcci organizzativi con cui le piccole e medie città progettano e investono sul proprio futuro, ricorrendo a nuovi modelli di governance (regole comportamentali e di piano) e avviando una profonda revisione dei 'modi 'di fare' crescita e sviluppo (capacità amministrativa) rispetto all'isolamento, coniugando, in una visione unitaria di politica pubblica, interventi di breve, pianificazione di medio-lungo periodo, piano urbanistico, progetto urbano e aspetti economico-finanziari, occupazionali, gestionali.

Inserendosi nel sistema della cooperazione europea del cd. 'scambio di buone pratiche', alcune città medio-piccole (Ancona, Savona, Campobasso, Parma, Casoria, Rieti, Forlì, Potenza, Siracusa, ecc.) si sono mosse, sperimentalmente e su spinta imitativa in questa direzione, promuovendo, attraverso l'accesso a finanziamenti dedicati, progetti di inclusione e rigenerazione, prevalentemente tematici e a scala di quartiere, in aree ad alta densità abitativa e a rischio, con lo scopo di far emergere potenzialità inespresse funzionali all'occupazione e alla crescita competitiva. Queste città – spesso coinvolte in URBACT III e nelle sue premialità – sono attive anche a scala macro-regionale attraverso programmi di cooperazione come Adriatic-Ionian, Life, Natura 2000.

La nuova "evidenza" che queste città esprimono dipende da una piena conoscenza delle potenzialità (capitale territoriale):

- riscoperta della diversità urbana che esse rappresentano all'interno del contesto territoriale di riferimento;
- consapevolezza dei temi prioritari dell'azione pubblica, tra cui il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale, la qualità dell'aria, gli impatti significativi del Climate Change, il social housing, la composizione demografica e del reddito familiare, le forme assunte dall'esclusione sociale dalla povertà, il peso di migranti e rifugiati, il milieu imprenditoriale e la sua capacità di innovare.

Conoscere il proprio capitale territoriale ha permesso a città anche molto piccole di superare il localistico concetto di identità fine a sé stessa, sostituendolo con quello di coesione. Il risultato è un insieme di organizzazioni, unitarie e policentriche, cui la L. 56/2014 ha offerto una – seppure parziale – soluzione legislativa.

Al contempo, la cooperazione – considerata dall'UE uno strumento di crescita coesiva e base della "Legge Delrio" – ha reso i territori più coesi, consapevoli, inclusivi e sicuri, rendendoli attraenti dal punto di vista insediativo e occupazionale e degli investimenti che ne migliorano la qualità socio-ambientale, rilanciando la competitività.

La modifica dell'approccio al decision e policy making tradizionale è testimoniato dal crescente numero di unioni di comuni in aree periferiche (molte sono montane in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna o comunque scarsamente accessibili in Sicilia e Sardegna).

Soluzioni progettuali integrate e sostenibili (recupero e riconversione della naturalità esistente senza aggravio di ulteriori pesi insediativi, ad esempio), ma soprattutto condivise con i cittadini, hanno permesso di

adottare organizzazioni unitarie 'su misura e non alla carta' superando l'abbandono e l'assenza di servizi. I risultati di questi progetti sono divenuti impegni di governo per l'Italia in Habitat III (Quito, 2016).

La nuova progettazione richiesta dall'Unione non è stata affrontata dalla L. 56/2014 e solo in alcuni casi in ambito regionale. Al contrario le esperienze UE pre 2020 avevano già proposto l'European Group of Territorial Cooperation (EGTC) e "il piano strategico integrato degli interventi" o Community Local Development Plan (CLDP) come gli strumenti più adatti ad interpretare obiettivi condivisi unitari; destinando a questo scopo, attraverso i Piani Operativi Regionali (POR), il 5% del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR sia alle *city* sia alle *town* per la realizzazione di progetti d'investimento strategici nell'orizzonte 2020 (Dijkstra and Poelman, 2012), con l'obiettivo di incrementare la dotazione e la qualità dei servizi di interesse generale (Services of General Interest - SeGI) e lo standard di vita della popolazione, per avvicinare quest'ultimo alla media-target europea in materia di formazione, R&S, innovazione tecnologica, mercato dell'occupazione giovanile in sede locale, rigenerazione ed efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico, inclusione sociale, capacità dell'agire istituzionale, ecc.

1.4 Potenzialità dei nuovi strumenti necessari per innovare la governance dei territori dell'Unione

Il compito di coniugare sviluppo economico e qualità della vita è stato affidato in Italia alla finanza locale e alle sue capacità fiscali (DEF, 2016), cioè alla responsabilità di contribuire, dal basso, a mitigare e rilanciare l'impatto che la crisi globale e le misure di stabilità per la riduzione del debito hanno sulla crescita urbana. Le scelte finanziarie e i bilanci delle città, condizionati da riforme che semplificano la contabilità ma riducono il fondo di solidarietà²⁷, sono sempre più orientati a valorizzare e gestire servizi di interesse generale alla luce dei capitali territoriali disponibili e in forma cooperativa. Ciò favorisce l'opzione delle Unioni di Comuni prevista dalla Legge 'Delrio' per il cui sviluppo sostenibile e inclusivo le amministrazioni locali sono state invitate dall'UE e dal Paese a delineare scenari di programmazione e pianificazione di medio-lungo periodo da attuare con investimenti di breve.

Oltre alla forte riduzione dell'organico, il nuovo corso prevede la forte partecipazione degli enti locali ad interventi di breve e medio-lungo periodo da finanziare, in modo unitario, attraverso i Fondi Europei Strutturali Integrati 2020 (FESI), diretti ed indiretti. In teoria questo avrebbe creato la base potenziale per poter accedere - nel caso di opere di grande interesse nazionali - ai fondi del "Piano Juncker" con il sostegno (moltiplicatore) dell'intervento privato indirettamente finanziabile attraverso il Quantitative easing dal sistema bancario (joint capitalisation).

Queste pratiche finanziarie innovative di e per lo sviluppo dell'economia urbana necessitano a monte di forti accordi istituzionali intra e intermunicipali e interregionali (sperimentati ad es. nell'ambito della macroregione dell'Italia mediana, MIT 2015, o dell'Accordo CIVITER Terni-Rieti-Civitavecchia-Viterbo, 2015), considerati *best confidence practices* con riferimento a progetti di accessibilità, turismo, inclusione sociale, contrasto alla povertà, sicurezza. Il terreno utile a questo scopo, cioè la revisione del tema delle autonomie, degli assetti, delle funzioni e delle responsabilità amministrative introdotti dalla "Delrio" prevedeva, implicitamente, l'impiego di strumenti economico-fiscali e di gestione equa ed equilibrata delle diversità territoriali, i quali avrebbero dovuto rappresentare l'auspicata innovazione del rapporto efficienza-tassazione-democrazia-investimenti diretti.

Le nuove modalità di finanza locale, basate sulla valutazione preventiva della *building capacity* e dell'efficienza dei bilanci comunali, sono sostenute dal PON Governance (Agenzia per la Coesione, 2018), dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – ANCI e dalla Fondazione IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, che agiscono attraverso processi di valutazione di una certa complessità. Nel contesto del Patto di Stabilità, l'Agenda Urbana è considerata, ad esempio, lo strumento nel cui quadro i comuni possono valutare i risultati di performance adottando indicatori legati al benessere (indicatori BES, 2015), ai beni e ai servizi comuni (stabilità e qualità del suolo, tipologia di insediamento residenziale e produttivo, valori naturali e storici, dinamismo economico, salute pubblica, livello di istruzione terziaria e mercato dell'occupazione, accessibilità, ecc.), al loro potenziale grado di sviluppo sostenibile e di messa in sicurezza (SismaBonus, 2017).

Allo stesso tempo, accettando l'invito della DG Regio ad applicare il Territorial Impact Assessment – TIA per una better regulation o nella formazione del bilancio macroregionale, regionale e locale, i comuni piccoli e medi possono offrire un'ulteriore indicazione che l'Agenda Urbana è parte di quelle soluzioni per l'efficientamento della spesa in materia di: edilizia residenziale, con particolare riferimento al *social housing*

²⁷ Si fa qui riferimento all'allocazione (dal centro alla periferia) delle risorse presenti nel criterio della «spesa storica» per ottenere la minimizzazione degli sprechi, stimolando nel contempo l'efficienza delle aziende pubbliche decentrate. Oggetto di discussione nella Conferenza Stato Città e Autonomie locali, le prospettive del Fondo di solidarietà comunale è stato oggetto di una proposta di Dpcm del Governo per il 2018, sia per l'entità complessiva delle risorse in relazione alle nuove esigenze che per gli effetti crescenti dell'applicazione dei fabbisogni standard nel riparto delle risorse. Il tema è anche legato a quello dei «costi standard/fabbisogni standard» introdotto a partire dalla legge delega n. 42/2009 che interviene, con regole diverse, negli enti locali, nella sanità, nel trasporto pubblico locale, nelle università.

(es. Terni e Rieti), all'economia green e al contrasto al cambiamento climatico (es. Bolzano e Trento); all'accessibilità (Matera); all'efficientamento energetico (Aosta e Bolzano); al territorio, all'acqua, alla salute, alla formazione e all'inclusione sociale, al tempo libero, alla cultura, al turismo, alla comunicazione, allo smart e al digital (es. Lecce); alla sicurezza urbana e territoriale.

1.4.1 Come rafforzare l'accesso alla finanza pubblica attraverso l'Unione

Dal 2008, il MIT, con il supporto dell'Agenzia nazionale "Cassa depositi e prestiti - CdP", ha istituito il fondo nazionale (2 mld di euro) per gli investimenti in edilizia abitativa (Piano Casa e mutui per l'accesso alla casa); mentre dal 2014 altri ministeri (Attività produttive), Agenzie (per la Coesione) e dipartimenti governativi (Politiche di Coesione) hanno avviato processi simili di settore. Lo scopo è di agevolare l'inclusione di giovani, anziani, disoccupati e migranti in un mercato del lavoro e immobiliare locale sostanzialmente inerte, dipendente dal sistema bancario, dalla volatilità dei mercati finanziari, dal reddito, dalla instabilità lavorativa e dalla crescente speranza di vita. Ad oggi solo poco più della metà del fondo è stato utilizzato, nonostante le molte iniziative in corso e l'acquisizione, da parte della CdP, di azioni (nel 2016 pari al 60% -80%) provenienti dai fondi regionali/locali per attivare investimenti a livello locale e creare l'«effetto moltiplicatore» Juncker-Draghi. Questo sistema, che opera a 'due livelli' nell'ambito della stretta cooperazione finanziaria tra Agenzia ed enti locali, è considerato un utile meccanismo su più fronti, in quanto già capace di coinvolgere altri provider (pubblici e privati, anche internazionali) nella raccolta di capitali (es. da banche e fondazioni) e nella realizzazione di programmi e progetti.

In questo settore operano anche imprese che investono fondi di grandi dimensioni in diversi settori, realizzando tipologie infrastrutturali e residenziali molto diverse e comunque sempre legate all'accesso ai servizi e al mercato del lavoro: Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Catalogna hanno sperimentato forme societarie con la partecipazione dei cittadini. Le municipalità hanno concentrato gli investimenti in aree già urbanizzate, su suoli o edifici di proprietà pubblica di bassa qualità, su servizi locali non business-oriented (presidi sanitari, luoghi di culto, ecc.), includendo anche patrimoni «invenduti» realizzati da privati. L'insieme di queste scelte ha portato alla luce alcune criticità nella politica italiana di Real Estate Investment Trust (REIT) introdotta nel 2007 e operante in stretta relazione con le SIIQ (Società per Investimento Immobiliare Quotate), complementari ai cd Fondi Immobiliari di Investimento (FII): scarso coinvolgimento dei privati a causa degli alti tassi di mutuo che non compensano i pur alti dividendi, la contenuta dimensione degli interventi, la difficoltà di coinvolgere gli enti locali, l'incerto quadro delle regole progettuali e degli incentivi, la scarsa attenzione alla riqualificazione del patrimonio esistente.

Per superare questo aspetto, dal 2014 sono stati introdotti nuovi e più snelli meccanismi per la migliore utilizzazione dei fondi, destinandoli soprattutto a programmi di edilizia sociale (Piano Casa 2014), di riutilizzo anche produttivo del patrimonio esistente dotandolo di servizi e di conservazione e valorizzazione dei beni culturali dando continuità alla politica delle esenzioni fiscali e, contemporaneamente, creando prospettive per il "real estate" attraverso il meccanismo degli incentivi fiscali.

Manca tuttavia un chiaro indirizzo rivolto agli investitori e imprenditori privati. Guardando ad esempio alla Gran Bretagna pre BREXIT, nuovi e vecchi investimenti convivono con il settore privato dell'intermediazione (Buy to Let). I casi studio europei, molto diversi tra loro (infrastrutture primarie e servizi con piani di investimento a sei anni, riqualificazione urbana), hanno però in comune l'abbattimento dei costi dell'indebitamento connesso agli investimenti e la semplificazione delle procedure di intervento. Su questa ipotesi si è sviluppato il Piano Juncker.

Pilot project e community initiatives di sviluppo locale sono stati realizzati nel Nord dell'Italia, dimostrando di saper raggiungere, flessibilmente, molti degli obiettivi propri dell'Unione di piccole e medie città: da quelli basati sulla gestione integrata del patrimonio culturale attraverso piani di management turistico sostenibile (es. Latina e Arborea), a quelli che destinano ad attività creative e spin-off giovani il

temporary use di spazi pubblici dismessi o agli anziani per nuove forme di socializzazione; al trasporto sostenibile (Novara Active Travel Network).

I progetti realizzati integrano diversi obiettivi del fare impresa, profit e no profit: salvaguardare la cultura locale e il territorio; valorizzare i patrimoni esistenti, le risorse turistiche naturali, culturali, agro-alimentari, il know-how creativo e tecnologico, l'artigianato; testare l'efficientamento e il risparmio energetico ampliando la gamma delle rinnovabili; trasferire in sede locale esperienze europee, come nel caso della "metabolizzazione" industriale (Rieti-comuni dei Castelli Romani. Progetto Life More&More, 2012) o del "riciclo" o dell'economia circolare.

La maggior parte delle iniziative progettuali sono localizzate nelle città piccole e medie e forniscono risposte puntuali alla domanda di occupazione grazie alla partecipazione di cittadini e cittadinanze (Gruppi di Azione Locale - GAL) alla fase di definizione di Local Action Plan. Il metodo diffuso è l'adesione dei comuni italiani al programma di cooperazione transnazionale come URBACT (di cui il MIT è autorità di gestione), che privilegia soluzioni di recupero e rigenerazione urbana, materiali ed immateriali, che includono aree dismesse e quartieri di edilizia sociale ad alta densità abitativa, mix etnico-culturali, ma anche aree rurali; contribuendo a delineare una prima bozza di Agenda Urbana 2020 nazionale inclusiva, sostenibile, smart.

1.4.2 Come creare occupazione attraverso l'Unione

Il vero risultato innovativo di un'Unione sta però nel progressivo abbandono delle formule con cui in Italia si è provveduto, dal dopoguerra ad oggi, a modellare lo sviluppo. Mettendo insieme i principali attori locali territoriali (pubblici e privati), si sono formate reti di cooperazione che, attraverso il contributo multidisciplinare, trovano spazio in sede locale nella realizzazione di piani "bottom up" fortemente ancorati alla reale fattibilità, anche economico-finanziaria e ambientale, dei progetti identificati (ogni scelta proposta è il risultato di interessi condivisi attraverso un percorso di costruzione che contempla diverse fasi di maturazione e avanzamento basate sul confronto), senza perdere di vista la strategia complessiva volta alla riabilitazione insediativa, alla rigenerazione dello spazio pubblico, alla promozione di economie alla scala locale per generare occupazione (soprattutto per la fascia di età compresa tra 18 e 35 anni), filiere produttive, mercato del lavoro, all'inclusione sociale e culturale.

L'idea che una dignitosa qualità della vita passi per il lavoro e sia alla base della prosperità economica dell'Unione è un fatto certo. Indicatori di stima BES (Istat, 2015) o progetti di medie città (es. Lecce Building Healthy Communities) innovano il concetto di competitività introdotto dalla Strategia di Lisbona legandolo alla Carta di Lipsia per sottolineare l'importanza che salute, qualità della vita, ambiente hanno nel delineare mercati del lavoro attrattivi e produttivi. Questa nuova consapevolezza ha ampliato e diffuso anche in Italia la gamma dei contenuti dell'economia urbana e degli strumenti di valutazione ex ante che consentono di valutare, gestire, qualitativamente e quantitativamente, gli aspetti territoriali coesivi su cui si basa l'offerta progettuale e occupazionale delle città che ambiscono a rilanciare la propria capacità competitiva nel quadro della sostenibilità. L'Agenda urbana nazionale dovrebbe includere questa strumentazione che precede (valutazione ex ante) e rende più efficace la valutazione ex post attualmente in uso.

Valutare ex ante la capacità produttiva che viene "dal basso" permette di aprire il mercato del lavoro all'effettiva inclusione di PMI e spin-off e, in generale, ad economie innovative, facilitandone l'accesso a nuovi strumenti finanziari, superando anche gli effetti di incertezza dovuti all'instabilità politica di alcuni contesti e la scarsa attenzione del sistema bancario alla capitalizzazione territoriale.

La disoccupazione (oltre il 40% quella giovanile nel 2017) e l'inattività giovanile è dunque un tema strutturale centrale da affrontare nelle Unioni delle città italiane, come pure la bassa qualità e la precarietà dell'offerta di lavoro. Nelle piccole e medie città del Nord, dove la capacità istituzionale e il dialogo sociale sono evidentemente più alti, questo aspetto è stato risolto creando partenariati locali tra amministrazioni

comunali e stakeholder privati (es. Cesena Job Town). Nel caso delle città del Sud, si è invece partiti dagli stili di vita e dalle aspirazioni dei giovani, per coinvolgerli in progetti che favoriscono l'impiego anche alternativo.

Gli incubatori socio-economici sono invece un aspetto ancora poco sviluppati dalle piccole e medie città, benché il tema dell'occupazione di genere e del ruolo che le donne svolgono nei progetti di rigenerazione locale sia riconosciuto come cruciale. Molti progetti urban-rural (ad es. Enna Weed) hanno ottenuto risultati positivi grazie all'intervento femminile, come pure è avvenuto nel campo dell'accoglienza, della facilitazione alla creatività d'impresa, della formazione, della R&S. La collaborazione coesiva 'al femminile' tra attori istituzionali (incluse le università) e settori dei servizi profit e no profit si rivela centrale nel dare sostegno ai piani di azione locale di un'Unione.

1.5 Il ruolo della Programmazione e della pianificazione nell'Unione

L'atto di programmazione generale con cui l'Unione gestirebbe la coerenza con le politiche, i programmi, i progetti di scala superiore (regionale, nazionale, europea) ed inferiore (comunale) coerentemente con gli indirizzi UE avrebbe dunque valore di:

- accordo su programmi, piani e progetti condivisi dai soggetti che si riconoscono nell'idea coesiva di un'Unione orientata allo sviluppo sostenibile dal basso;
- *corpus* unitario nell'agire nell'ambito di una programmazione che vede aumentare il dialogo tra le istituzioni di governo locale (comuni) e il livello regionale, gli operatori economici, i soggetti portatori di interessi collettivi e/o diffusi, le istituzioni culturali, i cittadini;
- strumento di rafforzamento e di gestione di uno sviluppo economico e sociale territorialmente coeso a garanzia della *partnership* pubblico/privato;
- luogo dell'esercizio dei poteri sussidiari, assumendo l'Unione il ruolo di garante del patto sussidiario Stato-cittadino nell'attuazione dei contenuti dell'accordo raggiunto.

Nello scenario temporale almeno decennale in cui l'Unione si inserisce, l'atto programmato degli intenti troverebbe corpo, sotto il profilo dell'efficacia, in un piano di sviluppo strategico integrato o Community Local Development Plan (CLDP) (qui definibile come Piano Territoriale Generale dell'Unione -PTGU), attraverso cui articolare:

- indirizzi, espressione degli orientamenti e dei principi fondamentali da perseguire nell'attività che l'Unione si impegna a svolgere nel suo insieme, nel rispetto delle competenze e delle autonomie proprie dei singoli Comuni; in particolare, in sede di predisposizione o adeguamento dei rispettivi strumenti urbanistici, nonché delle loro varianti, i Comuni sono tenuti ad interpretare e ad applicare tali disposizioni al fine di favorire il perseguimento degli obiettivi dell'Unione in modo univoco e coordinato su tutto il territorio interessato.
- direttive che specificano, da un punto di vista operativo, quanto previsto dagli indirizzi in merito alle strategie di gestione e trasformazione e alle soluzioni da adottare attraverso gli enti sottordinati, che, in tutta autonomia, svolgerebbero le attività di pianificazione di loro competenza.

Il piano della programmazione e degli interventi dell'Unione non può infatti che avere carattere di flessibilità (come nel caso del CLDP) che ne consenta successivi completamenti ed integrazioni da valutare nel quadro della compatibilità ambientale di piani e programmi in un contesto di valutazione ambientale strategica (VAS). Al riguardo, esso deve costituire un quadro di riferimento in costante evoluzione per il sostegno delle decisioni, da ottenere attraverso un processo condiviso di identificazione delle scelte. Per quanto riguarda le procedure di modificazione, integrazione e revisione del PTPU-CLDP è possibile rinviare a quanto previsto dall'articolo 22 della L.R. n. 38/1999 e della proposta di LR Lazio 317/2016.

L'attuazione di questo piano sembra essere coerente con:

- a) l'adeguamento ad opera dei Comuni degli strumenti urbanistici di competenza, ai sensi della L.R. n. 38/1999;
- b) i piani di settore, con valenza territoriale, redatti a livello regionale e ex provinciale ai sensi della legislazione regionale vigente;
- c) i patti di pianificazione, e in particolare:
 - gli Accordi di programma di cui all'articolo 34 del D.Lgs. n. 267/2000;
 - le Convenzioni di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 267/2000;
 - i Consorzi di cui all'articolo 31 del D.Lgs. n. 267/2000;

- la strumentazione fiscale;
- la Valutazione ambientale strategica;
- l'impiego e la diffusione di un appropriato Sistema informativo geografico unificato;
- la certificazione del processo di pianificazione e gestione ai sensi della Norma *iso 9001-2000 e vision 2000* e successive modifiche e integrazioni;
- Programmi complessi e europei comunque denominati.

1.5.1 Integrare l'economia dell'Unione in quella regionale e nazionale

Pochi e selezionati sono i temi prioritari da inserire nell'Agenda di un'Unione di comuni: Innovation & research, digital agenda, supporto alle PMI, circular economy (come prodromo della green economy) e low-carbon economy, interpretati oggi in Italia attraverso indirizzi normativi generali, Programmi Operativi Nazionali – PON e i Programmi Operativi Regionali - POR, nel rispetto delle diversità territoriali, ma all'interno di una cornice comune stabilita nell'AdP.

Digital, circular e low-carbon economy costituiscono le priorità perché si possa parlare di sfida al cambiamento del Paese. In questa direzione l'Agenda urbana 2020 può rappresentare il tramite per la necessaria revisione degli approcci e dei contenuti dei programmi urbani regionali, affinché, pur nel contesto dell'attuale architettura POR (Cfr. art. 7 del Reg. CE 1301/2013), si possa avviare un più intenso ricorso allo strumento dell'ITI attingendo "diagonalmente" ai fondi assegnati agli assi tematici (OT) per rafforzare quello dedicato all'urbano.

A questo scopo, e con l'obiettivo di dedicare all'Agenda Urbana di un'Unione almeno una quota del 5 % del FESR (contributo obbligatorio UE per le aree urbane), alcune possibili combinazioni ITI (Cfr. di seguito) sono già evidenti tra: Fondi Organismo Intermedio Area Metropolitana²⁸, Fondi Nazionali per le aree urbane, Fondi ATER, FESR, FSE, altri fondi e Programmi EU diretti e indiretti nazionali e regionali, investimenti privati; per incrementare in modo mirato quanto già reso disponibile dal Piano Città prima e dal PON METRO ora, servendosi della progettazione integrata già richiamata nei POR FERS dal 2007.

Trasformare una parte non piccola di questi fondi in "fondi di scopo" perché le città medio-piccole perimetropolitane acquistino un volto smart e green comporta che la concezione dell'economia urbana si svincoli dai tradizionali parametri, per rifondarsi guardando a utilities e rendimenti, che, nutrendosi della politica di coesione territoriale, impongano ai bilanci degli enti di considerare la ricchezza prodotta come un mix di risorse attive, tra cui quelle naturali e sociali.

Questo avvio di visione, presente in nuce nella legge di Stabilità 2016, trova nell'Agenda urbana la sua "specializzare" e territorializzazione, fissando le condizioni di una più stretta cooperazione verticale tra istituzioni e orizzontale tra aree e città (policentrismo) attraverso l'utilizzo di CLLD e ITI. In un quadro che, come si evince da molte note tecniche, stabilizzi la governance delle esperienze strategiche integrate offerte dalle città

La semplificazione dei livelli amministrativi sussidiari di devoluzione delle responsabilità organizzative e gestionali dell'economia e del territorio introdotta dalla Legge "Delrio" 2014 concorrono a delineare un nuovo quadro istituzionale in cui collocare i principi che orientano l'Agenda urbana: olistico, partecipativo, inclusivo, integrato.

²⁸ Si fa riferimento al Fondo sociale e a quanto conformato dall'art. 42 del [Regolamento \(CE\) 1083/2006](#), che prevede la possibilità da parte dell'Autorità di Gestione di designare un soggetto intermediario – definito Organismo Intermedio – al quale delegare l'attuazione di una parte del Programma Operativo. E' il caso del rapporto regione Lazio-Città metropolitana Roma Capitale.

1.5.2 Affidabilità politica e fiducia sociale

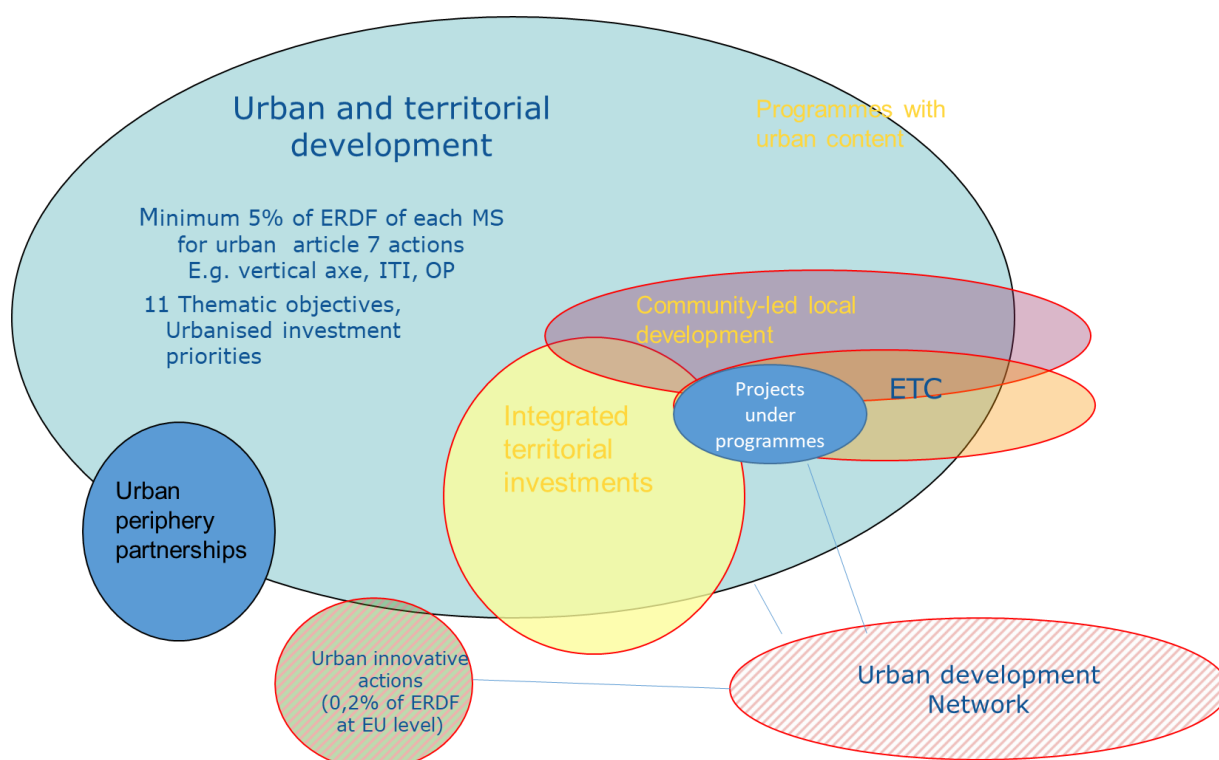
Il confronto tra le determinanti che rendono attrattiva una città o un territorio è centrale per l'attuazione della *Strategia Europe 2020* se ci si interroga *su dove e su cosa vogliamo investire*, garantendo l'integrità delle identità europee anche attraverso le periferie. Il modello territoriale policentrico – cioè quello che include città grandi, medie e piccole in una cooperazione orizzontale tra parti di città o territori, ognuna con il proprio capitale territoriale – offre una prima soluzione, a patto che le istituzioni sappiano creare il giusto grado di *confidence* negli investitori e nei cittadini rendendo chiaro e visibile cosa sia politicamente rilevante per i diversi contesti.

Questo dipende, almeno per l'Italia, da due fattori: i) l'acquisizione trasparente della conoscenza dei bisogni e dei potenziali (la *place evidence*) per sostenere l'attuazione di un programma responsabile, partecipato e condiviso precedentemente all'investimento; ii) una visione strategica e scenari (di lungo periodo) per inserire in un quadro di coerenza la realizzazione di progetti di breve e medio periodo.

Proposta come "dettaglio" dell'Agenda Territoriale 2020²⁹, i cui contenuti rispecchiano i diversi orientamenti politici del Paese, l'Agenda Urbana (e nel caso dell'Italia la sua relazione con il Piano Città) potrebbe avere una funzione di indirizzo "centrale" nel supportare le ambizioni politiche dei decisori-policy maker locali disegnando la relativa governance, legandosi, nel caso dell'Italia, alla strategia veicolata dai Piani Operativi Regionali (POR) che vincolano gli investimenti sulla città (5% del FERS).

Sommando studi ed esperienze, la pratica della pianificazione urbana va riconsiderata in questa direzione. Perché, se è vero che il rilancio dell'economia europea si basa sul rinnovato dinamismo delle città, puntare su processi socialmente innovativi e partecipativi è il solo modo per progettare piani strategici diversificati che rappresentino un vero benchmark per la decisione politica, senza che l'investimento in trasformazione urbana diventi un "postulato ex post".

Figura 8 - Il nuovo quadro 2020 entro cui si trovano ad operare le Unioni di comuni



Fonte: ns. elaborazione su base URBACT III, 2016

²⁹ Promossa e implementata dall'Ungheria, che la considera il principale strumento per la gestione degli investimenti.

1.6 Le sfide richieste dal processo di riforma richiesto dall'Unione

Essendo venuto a mancare in Italia, dopo la "Legge Delrio" e in fase di avvio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, un ente sovraordinato intermedio che coordini in un programma unitario l'insieme degli obiettivi, l'Unione dei comuni è apparsa come il logico sostituto delle province – pur nella sua dimensione contenuta e ad una scala istituzionale più bassa -. Ciò significa che spetterebbe all'Unione, nell'ambito del sistema regolamentativo regionale, assumere di fatto funzioni e compiti precedentemente attribuite alle province dagli articoli 19 e 20 del D.Lgs. n. 267/2000; e, nel caso della Regione Lazio, dalle disposizioni contenute nel capo II della L.R. n. 38/1999. In questo senso l'Unione coordinerebbe l'individuazione degli obiettivi generali e strategici relativi all'assetto e allo sviluppo del territorio e definirebbe le strategie, i programmi e gli interventi di propria condivisa competenza, in accordo con la Regione (Cfr. par. 1.2)

Quindi, se le competenze/funzioni che la nuova entità (Unione) dovrebbe assumere fossero effettivamente concordate e condivise con la Regione, queste non potrebbero che derivare da quelle originariamente in capo alle province, integrate con quelle proprie dei comuni aderenti all'Unione per motivi di efficacia ed efficienza (Cfr. par. 1.3). Di seguito si analizzano, in sintesi, le principali competenze/funzioni con riferimento alla corrispondente voce dell'Agenda Urbana 2016 (AUn)

A. Tutela dell'identità culturale del territorio e del paesaggio (AU9)

- a) accrescimento della sensibilità individuale e collettiva nei confronti del "valore" paesaggio;
- b) tutela dei valori naturali e storico-antropizzati del paesaggio con l'obiettivo di preservarli da azioni e trasformazioni tali da comprometterne l'integrità;
- c) valorizzazione del paesaggio attraverso programmi di gestione integrata per la promozione culturale, la dotazione di servizi e attrezzature coerenti e compatibili, la creazione di reti culturali in grado di sostenere e incentivare l'unitarietà e la diffusione della fruizione del paesaggio su tutto il territorio dell'Unione;
- d) coerenza delle azioni mirate a perseguire simultaneamente la conservazione, la valorizzazione, la fruizione, la promozione culturale del paesaggio, attraverso la programmazione di una gestione unitaria dei diversi aspetti, subordinando la realizzazione degli interventi alla programmazione relativa alla loro utilizzazione. A tal fine l'Unione si avvale degli strumenti di verifica in esso contenuti e della governance locale e territoriale adottata;
- e) sviluppo locale sostenibile, coerentemente con le risorse individuate e le vocazioni emergenti per il loro migliore utilizzo, integrando le opportunità offerte dal paesaggio e dal Patrimonio Culturale al complesso delle potenzialità d'impresa compatibili con le diverse realtà del territorio dell'Unione.

B. Attività produttive, Programmazione di aree industriali, inclusione di processi e aree ecologiche attrezzate (AU6 e AU5)

Nell'ambito della cooperazione e dei metodi di concertazione tra enti e altri protagonisti dello sviluppo locale, con l'obiettivo di affrontare i problemi dello sviluppo economico in uno scenario di condivisione e di coesione volta alla competitività, l'Unione dovrebbe:

- a) conformare a livello comunale i processi produttivi a principi di sviluppo sostenibile, risparmio di risorse energetiche, utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, nonché alla normativa comunitaria, nazionale, regionale utilizzando sistemi di valutazione ex ante e processi di certificazione ambientale;
- b) attuare un collegamento in rete delle aree industriali con l'ampliamento all'intero settore produttivo (turismo, servizi, industria agroalimentare, centri per la grande distribuzione, logistica,

moda, *software house*, *smart innovation strategy*, ecc.), in coerenza con gli obiettivi Industria 4.0, le norme regionali a riguardo, invitando i soggetti locali ad organizzarsi per creare processi produttivi omogenei su scala locale;

- c) incentivare la creazione degli Sportelli unici per le imprese, strumenti fondamentali l'accesso ai fondi UE e per la semplificazione di tutte le procedure amministrative, finalizzati a favorire l'insediamento di nuove attività produttive nonché l'ampliamento e l'ammodernamento di quelle esistenti;
- d) attuare/rafforzare programmi di collaborazione con il sistema universitario, in particolare per l'innovazione e il trasferimento tecnologico nei settori dell'ambiente e delle specificità locali;
- e) realizzare, insieme ai gestori interessati, infrastrutture digital finalizzate a sviluppare un sistema integrato di servizi nelle aree meno accessibili;
- f) potenziare il trasferimento tecnologico, l'innovazione e l'incubazione per le imprese esistenti e di nuova costituzione nell'ambito del territorio dell'unione;
- g) svolgere, in partenariato con i vari soggetti interessati, attività di informazione, indirizzo, programmazione, assistenza e gestione delle attività di internazionalizzazione e di *e-commerce*;
- h) sviluppare una politica di gestione e valorizzazione internazionalizzante lo sviluppo economico locale, anche attraverso il ricorso a strumenti di *marketing* territoriale e la creazione e il potenziamento di servizi come:
 - sportello per l'internazionalizzazione delle PMI necessario per promuovere singoli settori anche con azioni integrate ed intersettoriali ed in partenariato;
 - società di *e-commerce* per azioni di visibilità e commercio on-line;
 - agenzie per la riconversione, la riqualificazione e la formazione di personale occupato, in via di espulsione dal mondo del lavoro ed in cerca di prima occupazione;
 - creazione di uno strumento di concertazione relativo alla disciplina del commercio metodologicamente simile a quello proposto per le attività estrattive (*governance* per il Commercio);
 - sostegno all'accesso alla certificazione di qualità di processo (ISO 9000-2000) e del territorio (ISO 14000)
- i) incrementare la formazione di un equilibrio tra economie di scala esterne ed interne per le imprese, ivi compreso il miglioramento della accessibilità alle infrastrutture ed ai servizi anche avanzati necessari allo svolgimento delle attività produttive;
- j) minimizzare l'impatto ambientale degli insediamenti produttivi;
- k) favorire l'utilizzazione delle aree già previste dai Piani degli insediamenti produttivi.
- l) riordino della viabilità e della sosta con infrastrutture adeguate alla movimentazione del trasporto merci, razionalizzando gli accessi alle singole aree ed ai comparti nel loro insieme, ai fini di evitare l'immissione diretta su strade statali e provinciali di singoli edifici industriali, nonché di fluidificare la maglia viaria principale di servizio agli insediamenti stessi;
- m) inserimento delle attività di servizio alle persone ed alle imprese come le attività direzionali, amministrative, del credito, delle assicurazioni, nonché attività di terziario avanzato della consulenza aziendale, della elaborazione e controllo dati, dell'attività espositiva e fieristica;

- n) inserimento di aree per impianti tecnologici innovativi finalizzati al recupero complessivo e riutilizzo delle risorse impiegate nei cicli produttivi comprese quelle di fornitura energetica, ai fini anche del risparmio energetico e della compatibilità ambientale;
- o) individuazione delle aree di completamento ai fini della ri-localizzazione delle attività produttive collocate in sedi improprie;
- p) individuazione delle infrastrutture, dei centri di servizio e degli interventi necessari alla tutela ambientale e della salute dei cittadini rispetto alle aziende con rischi di incidenti rilevanti ed alle industrie insalubri.

Le aree produttive inserite in sistemi logistici e connettivi sovralocale devono considerarsi luoghi privilegiati per la localizzazione di imprese che necessitano di rilevanti movimenti merci e di frequenti accessi alle piattaforme logistiche (porti, aeroporti, centri merci, nodi di interscambio).

L'Unione potrebbe coordinare il rapporto tra gli insediamenti produttivi nei quali si esercitano attività a rischio di incidente rilevante come individuati ai sensi della vigente normativa nazionale, con gli elementi territoriali ed ambientali, con le reti ed i nodi infrastrutturali, di trasporto, tecnologici e per la produzione e distribuzione dell'energia tenendo delle aree di criticità relativamente alle diverse ipotesi di rischio naturale.

C. Attività commerciali (AU6)

L'Unione esercita funzioni e compiti amministrativi concernenti la definizione, previo parere della conferenza Regione-autonomie locali, degli indirizzi generali per gli insediamenti delle attività commerciali e dei criteri di pianificazione territoriale riferiti al settore commerciale.

Recepisce e fa propri gli indirizzi e i criteri definiti dalla normativa regionale relativa al settore del commercio ed esercita il coordinamento delle proposte dei Comuni circa la localizzazione dei mercati all'ingrosso e dei centri merci.

La normativa nazionale e regionale vigente costituisce il quadro di riferimento essenziale per l'individuazione dei criteri generali e degli indirizzi concernenti la programmazione e la pianificazione urbanistica delle attività commerciali, ed in particolare:

- a) per la localizzazione e il dimensionamento delle grandi e medie strutture di vendita e delle aree commerciali integrate;
- b) per l'individuazione di altre aree dove sono compatibili gli insediamenti commerciali;
- c) per la localizzazione degli esercizi commerciali in relazione agli insediamenti urbani e rurali;
- d) per l'individuazione di nuove strutture commerciali nelle aree di interesse storico, archeologico, artistico ed ambientale;
- e) per la realizzazione di raccordi viari, le dotazioni e le caratteristiche dei parcheggi, nonché l'eliminazione delle barriere architettoniche e l'arredo urbano.

D. Attività turistiche (AU6)

Nell'ambito delle funzioni e dei compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di attività turistiche, oltre ad individuare le aree omogenee turisticamente rilevanti con riferimento alla vocazione turistica ed ai prodotti tipici da incentivare, l'Unione provvede al coordinamento delle relative iniziative promozionali.

Nella individuazione e nella realizzazione degli interventi promozionali di propria competenza sono compresi quelli riguardanti il turismo sociale.

L'Unione individua come componenti della economia di varietà:

- a) la ricettività alberghiera;

- b) la ricettività extralberghiera, ivi compreso l'agriturismo;
- c) i siti archeologici organizzati per la fruizione;
- d) il patrimonio storico-architettonico;
- e) i musei;
- f) i concerti, le mostre e le attività culturali in senso lato;
- g) le aree protette organizzate per la fruizione;
- h) la sentieristica attrezzata e le piste ciclabili;
- i) le attrezzature ricreative, le aree di sosta, le attrezzature sportive all'aperto;
- j) gli impianti termali;
- k) le fiere, le sagre e le feste tradizionali;
- l) l'innovazione tecnologica applicata ai BC;
- m) un sistema della mobilità turistica che valorizzi, migliori e incentivi l'accesso e la fruibilità del territorio.

E. Gestione dei rifiuti (AU5)

L'Unione organizza e gestisce in forma unitaria i servizi di raccolta, smaltimento e di recupero dei rifiuti.

F. Agricoltura (AU6)

Nelle zone destinate a questa attività, le azioni dell'Unione sono finalizzate al recupero ed alla salvaguardia del patrimonio agrario e forestale, la ricostituzione dell'habitat naturale e la diffusione di attività agricole eco-compatibili, di ecoservizi, di green infrastructures; nonché la diffusione su tutto il territorio del metodo di agricoltura biologica secondo le indicazioni dei Regolamenti CEE, l'allevamento biologico secondo i Regolamenti CEE ed il razionale utilizzo delle zone forestali seguendo le indicazioni dei piani di assestamento forestale.

Promuove inoltre:

- a) attività di divulgazione ed assistenza tecnica per diffondere sul territorio il metodo di agricoltura biologica e quello di agricoltura integrata;
- b) formazione professionale e riqualificazione per gli imprenditori agricoli per la gestione ecocompatibile dell'azienda agraria;
- c) opera di informazione per gli imprenditori agricoli sui finanziamenti regionali, nazionali e comunitari previsti per lo sviluppo sostenibile del territorio;
- d) divieto, in sede di formazione degli strumenti urbanistici da parte dei Comuni, dell'utilizzo per usi non agricoli dei terreni fertili con spiccata vocazione agricola;
- e) sostegno delle attività agrituristiche (ristori, ospitalità e promozione offerta agrituristica);
- f) sviluppo del turismo enogastronomico;
- g) opera di informazione sulle attività e sui servizi offerti dai Parchi e dalle Aree Protette;
- h) attività promozionali locali, nazionali ed internazionali per far conoscere le produzioni agricole del territorio dell'Unione;
- i) creazione del Marchio delle produzioni integrate ed attività di informazione per far conoscere al consumatore le produzioni integrate;

- l) divulgazione ed informazione sulle qualità dei prodotti agricoli biologici e sulle etichettature che ne consentono l'identificazione da parte del consumatore;
- m) promozione dell'utilizzo degli alimenti biologici nelle mense comunali delle scuole materne ed elementari;
- n) sostegno, con finanziamenti dell'Amministrazione regionale, a qualsiasi attività che sia in grado di equilibrare gli effetti negativi prodotti sull'ambiente e sulla fauna, dalle attività agricole a forte impatto ambientale (le attività potrebbero essere proposte e gestite dal Servizio Caccia e Pesca, dal Servizio Agricoltura e dal Servizio Pianificazione Ambientale).

G. Infrastrutture e Mobilità (accessibilità) (AU8, AU10 e AU11)

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano generale dei trasporti elaborato a livello nazionale (Connettere l'Italia), l'Unione si propone di conseguire i seguenti obiettivi:

- a) strategie istituzionali consistenti nella promozione del coordinamento e dell'integrazione di competenze, introduzione di procedure moderne di pianificazione ed istituzione di Enti e uffici specifici (uffici di Piano, osservatori sulla mobilità) e attivazione di procedure di controllo sull'attuazione del piano;
- b) strategie gestionali;
- c) strategie infrastrutturali per il riequilibrio, della ripartizione della domanda, tra le diverse modalità, sia per i passeggeri che per le merci, nell'integrazione fra le diverse componenti del sistema (intermodalità);
- d) utilizzazione massima delle infrastrutture esistenti con il recupero di quelle divenute obsolete o sottoutilizzate;
- e) integrata gestione dei Piani urbani della mobilità;

con l'obiettivo di:

- soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione;
- ridurre i fenomeni di congestione nelle aree urbane;
- abbattere i livelli di inquinamento atmosferico ed acustico;
- ridurre i consumi energetici;
- aumentare i livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale;
- minimizzare l'uso individuale dell'auto privata;
- moderare il traffico;
- incrementare la capacità di trasporto collettivo;
- aumentare la percentuale di cittadini verso trasporti collettivi anche con sistemi di *car pooling* e *car sharing*.

H. Coordinamento, tutela e gestione delle risorse idriche e degli acquiferi (AU9)

- a) la tutela degli acquiferi principali, che racchiudono le risorse idriche strategiche per l'Unione;
- b) la tutela generalizzata dei corpi idrici sotterranei;
- c) la tutela delle aree di alimentazione delle captazioni idropotabili;

- d) le attività legate alla risorsa acqua per il controllo igienico-ambientale e come attività produttiva (acque minerali), promuovendo la creazione di società consortili per la distribuzione, il controllo centralizzato e la gestione dell'acqua attraverso acquedotti sicuri che non disperdano la risorsa

Le società di cui al p.to d), oltre che dagli enti locali interessati, possono essere costituite da soggetti privati appartenenti al mondo dell'impresa, con la collaborazione di Università e Centri di ricerca, in grado di curare, tramite laboratori specializzati, il controllo periodico e permanente della qualità dell'acqua e di tutto il processo produttivo, compresi il monitoraggio delle fasi della distribuzione e della conservazione dei siti di emungimento dell'acqua.

I. Difesa del suolo (AU9)

Al fine di attenuare il rischio idraulico, coniugando le disposizioni derivanti da provvedimenti sovraordinati statali e regionali e dalle pianificazioni di bacino con una politica di lungo periodo tesa a riequilibrare la risposta idraulica del territorio, incrementandone la capacità di ritenzione delle precipitazioni e attenuando, a parità di condizioni pluviometriche, l'entità delle piene. Costituisce, altresì, obiettivo fondamentale la promozione di azioni per il riassetto idraulico del territorio.

Ulteriori elementi sono rappresentati dalle fasce di rischio idraulico e da frana e dalle relative norme derivanti dalle pianificazioni di bacino.

J. Dissesti ed erosione (AU9)

- a) eliminare i rischi di erosione e di dissesto per gli insediamenti e le infrastrutture relazionabili alla stabilità dei versanti;
- b) riportare il territorio ad una sua evoluzione naturale, riconducendo i processi erosivi ad una loro dimensione fisiologica;

Il conseguimento degli obiettivi si realizza attraverso la gestione organica e la verifica delle trasformazioni degli elementi fisici e vegetazionali che compongono il suolo e il paesaggio agricolo, anche in un ambito di coerenza con le discipline che scaturiscono da:

- a) prevenzione del rischio idraulico;
- b) conservazione degli ecosistemi;
- c) paesaggio rurale e agricolo;
- d) coordinamento con la pianificazione di bacino/ATO.

K. Protezione civile (AU9)

- a) approfondimento della conoscenza dei parametri di rischio sismico, idrogeologico, industriale, incendi;
- b) adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi delle leggi regionali che tengono conto dei vari aspetti di rischio (sismico, idrogeologico, etc);
- c) riduzione della vulnerabilità degli edifici esistenti strategici per la protezione civile (sedi comunali, scuole, ospedali, sedi dei vigili del fuoco, sedi carabinieri, punti sensibili, etc) ed individuazione delle aree di attesa per le popolazioni in caso di calamità naturali e di ammassamento per i soccorritori e risorse.

I Comuni dell'Unione, in forma associata, sono tenuti ad adeguare i loro strumenti urbanistici in conformità con la normativa nazionale e regionale vigente, tenendo conto dei vari aspetti di rischio ed in particolare, di quello sismico, idrogeologico e derivante da attività produttive.

L. Attività estrattive (AU6)

- a) disciplinare le modalità di estrazione dei materiali e lo svolgimento dell'intero ciclo produttivo;

- b) minimare le esigenze di trasporto tra le aree di estrazione e quelle di lavorazione;
- c) minimare l'impatto sulle risorse essenziali con particolare attenzione al paesaggio, agli ecosistemi e agli acquiferi sotterranei sia delle cave in attività che dismesse, associando interventi di rinaturalizzazione alla rimessa in pristino dei siti utilizzati;
- d) delimitazioni cartografiche delle zone territoriali da destinare ad attività di cave e torbiere nonché la localizzazione delle singole concessioni all'interno delle zone delimitate;
- e) attivare filiere produttive (parametri: percentuale dei materiali estratti lavorati nell'ambito dell'Unione, entità della occupazione indotta, valore aggiunto prodotto);

M. Protezione dell'ambiente (AU2 e AU7)

- a) tutelare gli ambienti naturali e le comunità biologiche tenendo conto delle dinamiche della fauna e della sua possibilità di connettersi con il territorio circostante;
- b) costituire un sistema integrato, denominato "rete ecologica", tra aree protette, zone di riserve orientate (buffer zone) e sistemi di connessione al fine di ridurre o evitare l'isolamento delle aree e le conseguenti problematiche sugli habitat e sulle popolazioni biologiche, secondo un'ottica consolidata di conservazione della natura.
- c) individuare gli ambiti territoriali di rete ecologica a scala dell'Unione, sulla base dei dati di potenzialità faunistica, articolandoli e gerarchizzandoli sia secondo le indicazioni fornite dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (I.U.C.N.) (Core areas, buffer zones, corridors, stepping stones, restoration areas) che in base ad uno schema relazionale elaborato ai fini della pianificazione territoriale attraverso la definizione di tipologie definite (matrici naturali primarie e secondari, nodi primari e secondari, ambiti ad elementi naturali relitti);
- d) individuare i principali elementi lineari e areali di frammentazione (sorgenti areali di pressione, elementi lineari di frammentazione, matrice antropica urbana ed agricola) e gli ambiti prioritari all'interno dei quali è opportuno indagare gli effetti della frammentazione sulla componente fauna, nonché promuovere opportuni interventi di mitigazione ricercando i punti di conflitto;
- e) individuare i più evidenti "Gap di conservazione" alla scala di indagine ("valutazione oggettiva del grado di efficacia di un sistema di aree protette"). Per Gap di conservazione si intendono le aree che presentano elevati valori di potenzialità faunistica ma che non sono ricomprese nel sistema delle aree naturali protette.

Da questo quadro risultano esclusi: i Sistemi di pianificazione condivisa e di cooperazione intraistituzionale, i quali, in capo alla Regione, potrebbero in parte essere delegati all'Unione; e il Sistema educativo e formativo di livello ex provinciale, ma non quello primario in capo ai comuni.

Dal punto di vista dell'Agenda Urbana, restano invece invariati i p.ti 1: *Inclusione di migranti e rifugiati* in capo allo Stato e alle regioni e 12: *Public procurement innovativo e responsabile*. Quest'ultimo carattere distintivo dell'organizzazione dell'Unione così come dei comuni.

2. Il Frusinate come laboratorio del policentrismo regionale³⁰

2.1 La caratterizzazione geografico-economica del Frusinate

Nel quadro fin qui delineato, anche città di piccole e medie dimensioni sono state oggetto di diverse classificazioni in Unione Europea (ESPON TOWN 2006). Le agglomerazioni urbane che, nel caso Italiano, possono concettualmente essere ricondotte alle Unioni di Comuni e/o Fusioni, sono composte da città di piccola e media dimensione i cui centri urbani sono nodi dello sviluppo policentrico. Identificare il ruolo ricoperto dalle città di piccole e medie dimensioni, autonomamente o in rete (Unione di Comuni, Fusioni), è fondamentale per delineare la strategia di sviluppo territoriale e, integrare in un modello organizzativo policentrico *Small-Medium sized Town* - creando unioni di comuni, fusioni o sistemi di comuni appartenenti anche alle aree interne - richiede di costruire una *place-based evidence strategy* incentrata sui bisogni reali.

A tal fine l'analisi funzionale prima e quella sistemica poi sono uno degli approcci essenziali alla definizione, identificazione e delimitazione delle città di piccole e medie dimensioni e alla valutazione delle differenze funzionali tra di esse: il contesto di insediamento funzionale è inoltre utile nello spiegare ed interpretare le differenze nelle dinamiche di sviluppo e nelle prestazioni della città.

In Italia non esiste una classificazione ufficiale dei Comuni (piccoli, medi, grandi), tuttavia, alcune istituzioni hanno associato soglie demografiche ai modelli amministrativi identificando, in questo modo, alcune classi³¹. La maggior parte della letteratura definisce le città di piccole e medie dimensioni utilizzando come parametro la dimensione della popolazione. Tuttavia, le variazioni nazionali e regionali nei sistemi di insediamento e nelle gerarchie urbane rendono tali definizioni problematiche e inadeguate (Bell Jayne 2009). Come suggerisce Rondinelli (1983: 385), "il valore dei piccoli centri urbani non è tanto nelle loro dimensioni quanto nelle loro caratteristiche funzionali". Possiamo pensare più produttivamente alle città "in termini di influenza e portata, piuttosto che di dimensioni, densità o crescita della popolazione" (Bell Jayne 2009. pp. 689). Anche se le dimensioni sono un buon indicatore sosteniamo che la caratteristica chiave delle città di piccole e medie dimensioni è il ruolo che esse rivestono all'interno di sistemi urbani e regionali più ampi. Georges (1978) afferma che le città di piccola e media dimensione sono caratterizzate dalle tradizionali funzioni urbane (legate alla residenza, alle attività ricreative, al lavoro, al servizio pubblico e al commercio) e dai flussi di relazioni interurbane che mirano a migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti e delle loro famiglie³².

Considerando che le città di piccole e medie dimensioni devono svolgere un ruolo attivo nello sviluppo socioeconomico territoriale (CEC 1999), nella realizzazione della strategia UE2020, nell'Agenda Territoriale e in altre politiche comunitarie, nazionali e regionali, allo scopo di identificare e costruire una Unione/Fusione di Comuni, è opportuno guardare le relazioni esistenti tra i comuni non solo in relazione alla popolazione ma anche guardando le attuali dinamiche territoriali, le relazioni tra città e gli insediamenti nel loro hinterland, i

³⁰ Pur essendo il lavoro frutto della riflessione comune, i paragrafi 2.1, 2.3 e 2.5 sono da attribuire a Maria Coronato, Ricercatore di Geografia Economica e Politica, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Management e Diritto; i paragrafi 2.2 e 2.4 sono da attribuire a Michele Pigliucci, PhD di Geografia Economica e Politica, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Management e Diritto; il paragrafo 2.6 è da attribuire ad Alessandro Fessina, economista, stager Master MEPE.

³¹ L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI), ad esempio, riconosce i "piccolissimi comuni" (con una popolazione di meno di 1.000 abitanti) e i "piccoli comuni" (con una popolazione da 1.001 a 5.000 abitanti). L'ANCI ha prestato particolare attenzione a queste due categorie perché rappresentano il 70% dei comuni italiani (5.702 su 8.092). L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) definisce invece un "grande comune" con una popolazione superiore o uguale a 250.000 abitanti (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia e Verona a partire dal 2011).

³² Da un punto di vista statistico, l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) tratta la materia urbana riferendosi principalmente a due concetti: la "località abitata" e il "Sistema locale del lavoro"

collegamenti funzionali con le grandi città (l'Area metropolitana di Roma e di Napoli nel nostro caso), ecc. Entrambi gli aspetti (relazione del centro urbano con il proprio entroterra e interazioni funzionali con altri centri urbani all'interno di sistemi urbani e regionali più ampi) sono essenziali per la comprensione delle prestazioni socio-economiche delle città e delle traiettorie di sviluppo. Per comprendere meglio il dinamismo delle città e come sono cambiate nel tempo le funzioni ed il ruolo da esse ricoperte nello scenario di sviluppo territoriale, nel Box 1 viene proposta una sintesi delle dinamiche del sistema urbano italiano dagli anni '50 ad oggi.

Box 1: Il sistema Urbano Italiano dagli anni '60 ad oggi

In Italia, la prima fase della trasformazione del sistema urbano nazionale è avvenuta agli inizi degli anni 50 (Cori, 1983, Campos Venuti, 1993, Dematteis, 1995) ed era caratterizzato da una forte polarizzazione degli insediamenti, dovuta all'attrazione di persone provenienti dalla campagna e dal sud Italia verso le grandi città industriali del nord-ovest e dell'Italia centrale.

Questa analisi è stata alla base di numerosi studi, tra cui il cosiddetto "Progetto 80" (1969) che ha identificato 11 sistemi metropolitani, tra cui i più popolosi (Torino, Milano, Roma e Napoli) con una popolazione di 23 milioni di abitanti (circa la metà dell'intera popolazione italiana) creando uno squilibrio interno al Paese a cui si è cercato di far fronte investendo sul rafforzamento della "zona metropolitana secondaria" e delle connessioni infrastrutturali. Questi poli secondari dovevano includere più città collegate all'interno di livelli regionali o sub-regionali, al fine di consentire una redistribuzione generale della popolazione, dei servizi, delle attività produttive e della ricchezza (Dematteis, 1997).

Il "Progetto 80" ha cercato di collegare gli schemi socio-economici con la pianificazione territoriale e urbanistica e per la prima volta ha riconosciuto il ruolo strategico dei "poli secondari" intesi in contrasto con il grande sistema metropolitano.

Dalla metà degli anni '70 è iniziata una nuova fase per il sistema urbano nazionale. Questo periodo è stato caratterizzato dalla contrazione delle grandi città urbane e dal progressivo sviluppo delle aree circostanti e delle città più piccole. Dal 1975 al 1985, nonostante il calo del tasso di crescita della popolazione, il 55% dei comuni ha registrato un andamento positivo, invertendo il precedente declino (Cencini, Dematteis e Menegatti, 1983). Questa ripresa è stata in parte dovuta ad un'ulteriore espansione delle aree metropolitane, ma soprattutto alla crescita delle città di piccola e media dimensione. Questi sono gli anni dei "distretti urbani" del Nord-Est italiano, in cui i comuni di piccola e media dimensione hanno beneficiato della crescita metropolitana che estendeva il dinamismo demografico verso i comuni circostanti. In questo modo, gli ampi sistemi urbani sviluppati hanno cominciato a crescere più del nucleo centrale.

Gli anni '80 hanno visto trasformazioni sociali, economiche e degli insediamenti. Quasi tutti i comuni con 50.000 abitanti hanno registrato un saldo migratorio negativo a favore delle aree circostanti. Questo tipo di migrazione (Bonifazi e Cantalini, 1988; De Santis, 1991) ha favorito lo sviluppo di grandi aree urbane, anche sovraregionali. Termini come "città esplosa" (Dematteis ed Al, 1986), "città diffusa" (Guess, 1990) e "città reticolare" (Gambino, 1990) sono stati tra i più utilizzati per descrivere questo fenomeno in un contesto in cui i modelli gerarchico-gravitazionale di Christaller (1933) e Losch (1954) non erano più in grado di spiegare gli schemi di insediamento che si stavano consolidando caratterizzati da relazioni tra più "poli" in cui il ruolo del "polo" non è funzione esclusivamente della dimensione, ma anche dalla sua capacità di inserirsi nei canali del commercio (non solo economico), migliorando l'efficienza dell'intero sistema.

Prima e dopo la legge 142 del 1990 si è ragionato di municipalità vs area vasta ristretta o coincidente con la provincia, e di attributi costituzionali (distretto, città regione, provincia metropolitana ecc.). Dunque di un livello intercomunale utile alla gestione di servizi territoriali di scala locale più che di un'area vasta metropolitana. Nelle molte discussioni istituzionali, politiche, amministrative dal 1990 a oggi, il territorio provinciale prima, la città e la regione poi sono comunque presenti e riconosciute cruciali nella scelta tipologica da perseguire, senza però che si sia approfondito troppo il discorso sul modello organizzativo e sul modello e i contenuti del piano a supporto di tale scelta (cfr. Prezioso, 2003, 2011).

La legge 142 del 1990 ha introdotto le Unioni dei Comuni al fine di promuovere la gestione congiunta comunale di diverse funzioni nei settori della cultura, dell'istruzione, dei servizi sociali, ecc. Nei comuni molto piccoli, questa soluzione è l'unica possibile, al fine di ridurre i costi e migliorare l'efficienza della gestione. Ha introdotto inoltre la Città Metropolitana che trova però attuazione pratica solo nella Legge 56/2014: la struttura metropolitana si è evoluta in un sistema, in cui elementi multipli (economici, ambientali, sociali, culturali) interagiscono in senso sia orizzontale sia verticale, delineando forme più o meno definite di policentrismo su base coesiva (D'Orazio, Prezioso, 2016).

Fonte: Rielaborazione dell'Autore a partire dai risultati ESPON Town Case Study Italy, 2013

Le aree interne, invece, dal punto di vista geografico (Prezioso, 2016) hanno dato luogo nel tempo a specifiche tipologie territoriali e insediative, che, in Italia, si riconoscono prevalentemente nelle zone alpine e appenniniche. Esse si distinguono dalle *inner*, periurbane o in declino, nelle aree metropolitane e, in principio, non sono necessariamente a basso sviluppo (es. aree montane *cross-border* Italia-Austria-Francia. (GEOSPECS, 2013).

Economisti regionali (Calafati, 2013. p. 4) e DPS identificano funzionalmente le aree interne a partire dalla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base (max 45-75') definendone implicitamente la *marginalità territoriale* di sistemi locali secondo una visione centro-periferia, per ricercare *un processo di crescita che, attraverso il riutilizzo del capitale territoriale esistente, conduca ad un aumento dell'occupazione e della popolazione – oltre che ad una sufficiente coesione territoriale* (Prezioso 2016).

Le aree interne, definite rispetto alla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base (Comuni o Unioni di Comuni), e quindi in relazione della marginalità territoriale, sono emerse con forza quali possibili luoghi di investimento e di sviluppo. Tuttavia occorre individuare una chiara strategia capace di innescare nei sistemi locali delle "aree interne" un processo di crescita incentrato sul capitale territoriale esistente (Coronato, 2016). Proprio in relazione al capitale territoriale (non utilizzato), Dematteis (2012) precisa che, oltre alle accezioni tendenzialmente negative attribuite alle aree interne intese come "periferiche", in quanto soggette a un gradiente negativo centro-periferia che riguarda l'accesso ai servizi e ad altre opportunità (lavoro, interazione sociale, cultura ecc.), esse presentano anche aspetti positivi da valorizzare in relazione ai servizi offerti (ecosistemici, ambientali, paesaggistici, culturali) e alle potenzialità di sviluppo (energetiche, idriche, turistiche) che in molti casi sono massime rispetto alle agglomerazioni centrali.

2.2 Inner areas e ruolo delle città

L'obiettivo delle politiche territoriali nel contesto strategico 2020 è dunque quello della riorganizzazione del territorio nel rispetto di un modello policentrico (caratteristico del contesto italiano) in grado di superare l'eccessiva polarizzazione dei SGI nei centri principali e il conseguente squilibrio fra questi e le *inner areas*. Come evidenziato precedentemente (cfr 1.2) questo obiettivo trova ispirazione nella Territorial Agenda 2020 (TA2020), che prevede, ai fini del raggiungimento della coesione territoriale, il superamento della polarizzazione attorno alle aree metropolitane e alle capitali, riconoscendo alle città piccole e medie un ruolo cruciale (Urban Agenda 2020) legato alla valorizzazione del capitale territoriale potenziale attraverso il rafforzamento di strategie di specializzazione *smart* in un approccio *place-based* affinché i territori siano capaci di "crescere e modernizzarsi senza smarrire le proprie tradizionali identità" (Prezioso, 2016).

Strategie *place-based* che valorizzino il capitale territoriale devono anche essere finalizzate ad aumentare la resilienza territoriale, cioè la capacità di un territorio di intraprendere nuovamente il percorso di crescita che caratterizzava l'economia locale prima della crisi (ESPON ECR2).

Anche il Policy Brief di ESPON "Second Tier Cities Matters" (ESPON 2016) sottolinea la centralità dei poli urbani non capitali nella costruzione di uno sviluppo economico-territoriale policentrico e resiliente: il successo delle economie nazionali è strettamente legato alla riduzione delle differenze di sviluppo fra città capitali e città di secondo livello (ESPON SGPTD), in un sistema policentrico metropolitano nel quale l'accessibilità è prerequisito necessario non sufficiente a garantire lo sviluppo dei territori distanti dai poli metropolitani. Un territorio policentrico è infatti caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. Le *performance* registrate dalle città non capitali durante la crisi sono risultate spesso migliori delle stesse capitali, dimostrando quella resilienza potenziale dei centri urbani riconosciuta dall'Urban Agenda, che spinge il sistema territoriale europeo a incentrare le politiche di sviluppo sulla cooperazione tra aree funzionali urbane e regioni circostanti.

Il dibattito sull'internalità e sul rapporto urbano-rurale nel sistema metropolitano macroregionale si accompagna alle valutazioni circa la perifericità dei territori.

Lo studio ESPON PROFECY ha contribuito alla definizione delle *Inner periphery* come quelle zone soggette a processi e fenomeni che causano significative limitazioni nello sviluppo potenziale. A differenza della perifericità geografica classica, fondata sulla distanza dai centri di aggregazione delle principali attività economiche e dalle principali agglomerazioni demografiche, le *inner periphery* non sono necessariamente collocate in posizioni di distanza geografica ma sono soggette a fattori che interessano la relazione fra gli attori locali, il livello di partecipazione a reti territoriali e la capacità delle istituzioni locali di creare collegamenti con i territori contermini (ESPON PROFECY).

Complementare al dibattito sulle caratteristiche specifiche delle aree interne, il concetto di *perifericità interna* pone quindi l'accento sulla capacità del territorio di connettersi e di generare relazioni con i territori contermini innescando sinergie e meccanismi di sviluppo a prescindere dalla posizione geografica. In Tab. II.1 una classificazione di *Inner Peripheries* proposta dal Progetto ESPON PROFECY.

L'analisi della categorizzazione che definisce i quattro tipi di perifericità interna ci permette di inserire il territorio di Frosinone all'interno di una valutazione di **perifericità potenziale** fondata sulla capacità di valorizzazione degli elementi principali del capitale territoriale potenziale e su alcuni indicatori relativi alla capacità del territorio di mettersi in rete.

Tabella 3. Quattro tipologie di *Inner Peripheries*

#	Nome	Descrizione / Focus Tematico di delineaazione	Fattori/Variabili considerate
1	Maggior tempo necessario per raggiungere i centri regionali	Considerando i centri regionali come i principali distributori di SGI, e come luoghi dove si raccolgono le principali attività amministrative, economiche e sociali, queste "Inner Peripheries" sperimentano una scarsa accessibilità a questi centri. Questa delineaazione si fonda sulla distribuzione geografica dei centri regionali e sulle reti di trasporto esistenti, in grado di connettere questi centri con i territori circostanti.	<ul style="list-style-type: none"> - Posizione geografica (città) - Popolazione - Accessibilità (espressa come tempo di viaggio necessario per raggiungere il più vicino centro regionale) - Fattori fisici (reti di trasporto) - Qualità del sistema di trasporto
2	Aree interstiziali a minore potenziale economico	Le aree "interstiziali" di crescente perifericità, non si trovano fisicamente ai confini e sono circondate da aree di maggiore centralità. Queste <i>Inner Peripheries</i> sono aree di minor accessibilità potenziale da parte della popolazione rispetto alla media dei territori circostanti.	<ul style="list-style-type: none"> - Posizione geografica (città e aree metropolitane) - Accessibilità potenziale (popolazione e tempo di viaggio) - Sviluppo dell'accessibilità potenziale (2001-2014) - Fattori fisici (reti di trasporto) - Qualità dei sistemi di trasporto
3	Aree di minor accesso ai SGI	Una fornitura e un accesso adeguati ai principali Servizi di Interesse Generale costituisce un indicatore del grado di connessione dei territori. Una connessione facile ed economica ai SGI assicura maggiore qualità di vita e contribuisce a determinare la popolazione e i posti di lavoro. Questo tipo di IP identifica le aree che soffrono di condizioni di minore accessibilità rispetto alla media delle zone circostanti e/o alla media regionale.	<ul style="list-style-type: none"> - Posizione geografica (localizzazione delle strutture che erogano SGI): - Accessibilità (espresso in tempo necessario per raggiungere il più vicini SGI) - Fattori fisici (reti di trasporti) - Qualità dei sistemi di trasporto - Salute: medici di base, pronto soccorso (ospedali) e farmacie. - Educazione: scuole di istruzione primaria e secondaria - Trasporti: stazioni (principali e secondarie) - Cultura: cinema - Commercio (supermercati e negozi) - Lavoro. - Banche d'affari.
4	Aree in esaurimento	Aree che mostrano scarsi livelli di performance socio-economica, attribuibili a un'assenza di "prossimità organizzata" (di qualunque tipo), che sono in qualche modo escluse dal "mainstream" dell'attività economica, o che fanno esperienza di un processo di "periferizzazione"	<ul style="list-style-type: none"> - Population - Population change (2001-2015) - GDP per capita - GDP per capita change (2000-2015) - Unemployment rate - Unemployment rate change (2002-2016)

Fonte: ESPON PROFECY, 2017

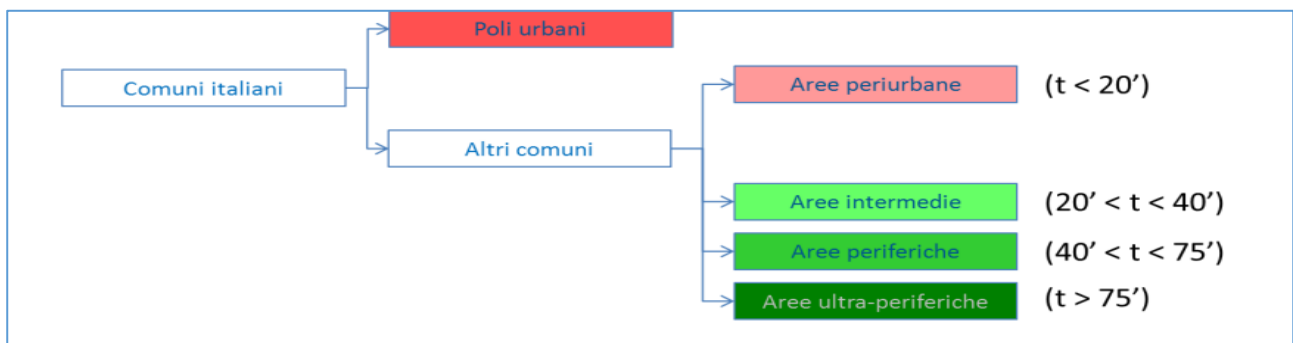
2.3 Il Frusinate nella Strategia delle aree interne

Stando alla metodologia del DPS due sono i principali aspetti da considerare:

- 1) Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
- 2) Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. La mappatura finale risulta quindi principalmente influenzata da due fattori: i criteri con cui selezionare i centri di offerta di servizi e la scelta delle soglie di distanza per misurare il grado di perifericità delle diverse aree.

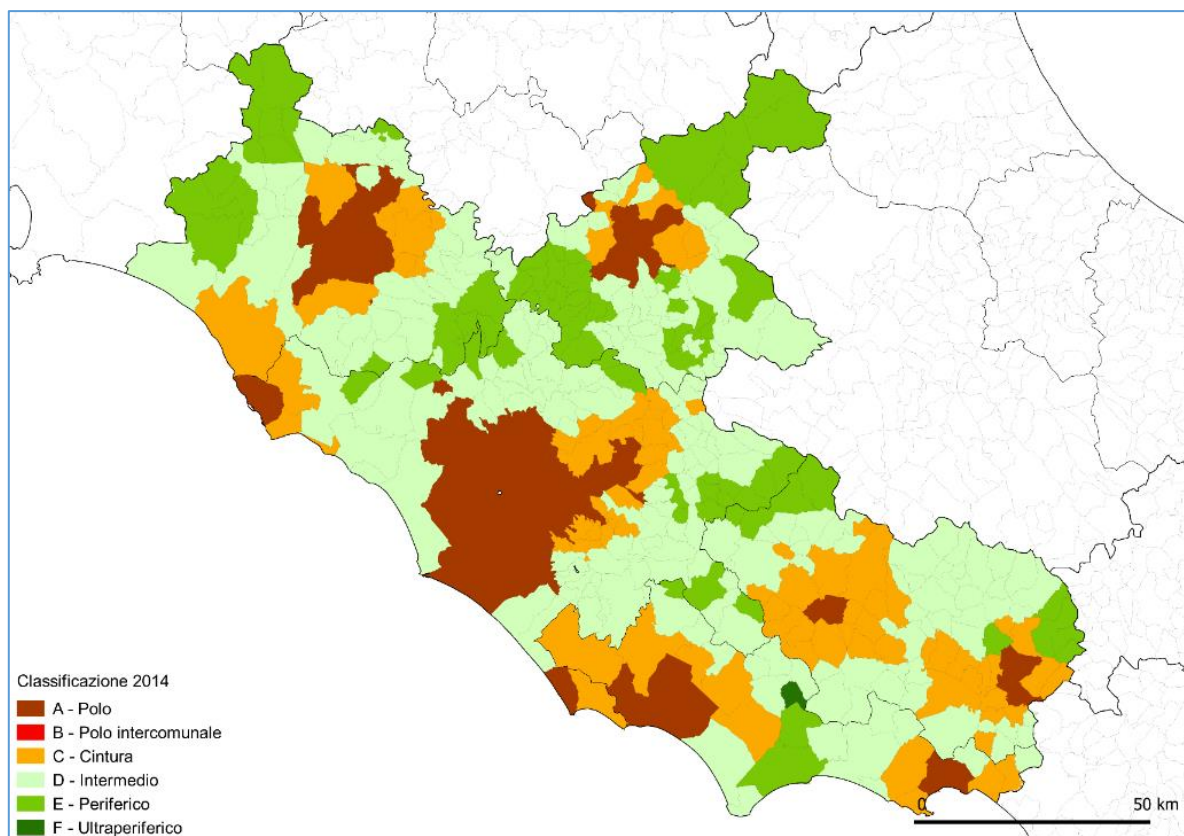
Nella Figura II.1 è riportato lo schema di classificazione dei Comuni Italiani, utilizzato in Mappa 1 per rappresentare la classificazione degli stessi nella Regione Lazio

Figura 9: Classificazione delle diverse aree secondo livelli di perifericità



Fonte: DPS 2014

Mappa 1: Classificazione dei comuni della Regione Lazio



Fonte: DPS 2014

Dato quanto fin qui detto, appare evidente che i comuni candidati a costituire una Unione di Comuni (Frosinone, Alatri, Ceccano, Ferentino, Veroli, Patrica, Torrice³³, Supino) sono così classificati:

- Frosinone: Polo
- Alatri, Ceccano, Ferentino, Patrica, Supino, Torrice, Veroli: Cintura

Infatti, **Frosinone** oltre ad avere la dimensione fisica per essere considerato “polo” (+ 35.000 abitanti) ha anche la capacità di offrire determinati servizi specifici (*istruzione superiore* - offerta completa di scuole secondarie superiori; *sanità* - le strutture sanitarie sedi di DEA di I livello; *trasporto ferroviario* -, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver, corrispondenti ad impianti medio-piccoli), e di essere quindi un centro “inclusivo”. Questo approccio supera quindi l’analisi dimensionale ed ha permesso da un lato di identificare centri, anche piccoli, ma dotati di tutti i servizi prescelti e dall’altro di cogliere il fenomeno dell’intercomunalità, ossia la capacità dei comuni di fare rete mettendo in comune i servizi (questo fenomeno viene colto solo in parte dal momento che si considera solo il caso dei comuni confinanti). Sono stati così individuati **Alatri, Ceccano, Ferentino, Veroli, Patrica, Torrice, Supino** come comuni di cintura, aree periurbane che distano meno di 20 minuti di percorrenza rispetto al più prossimo “polo”.

³³ L’individuazione dei Comuni coinvolti nello studio costituisce una prima ipotesi di aggregazione per l’avvio di un dialogo intercomunale che abbia per obiettivo strategico l’unione di forze utili alla prefigurazione di uno sviluppo di area. I comuni individuati sono: Frosinone, Alatri, Ceccano, Ferentino, Veroli, Patrica, Torrice, Supino; sono contigui tra loro incluso il capoluogo e presentano elementi potenzialmente integrati di caratterizzazione territoriale. Per questo motivo è stato incluso anche il Comune di Torrice che attualmente è parte di una già costituita Unione ma che può aderire in futuro ad un’area unitaria di dimensione demografica superiore a 150.000 abitanti.

2.4 Primi indicatori dimensionali

Lo studio fa in questa fase iniziale riferimento a tre ordini di indicatori, due economici e uno demografico:

- La popolazione e il suo cambiamento dal 2001 al 2015;
- Il PIL pro capite e il suo cambiamento dal 2000 al 2015;
- Il tasso di disoccupazione e il suo cambiamento dal 2002 al 2016.

Questi indicatori confermano una perifericità potenziale non soltanto economica, ma che rappresenta nel suo insieme il segnale di una scarsa resilienza territoriale rispetto agli *shock* economici e soprattutto di una debole integrazione del territorio all'interno di un sistema economico complesso, senza la quale lo stesso rischia di essere interessato da prossimi fenomeni di perifericità.

Gli indicatori demografici del territorio di analisi raccontano le dinamiche relative agli spostamenti di popolazione nei comuni selezionati, e descrivono primi segnali di uno scenario potenziale di abbandono.

Tabella 4 Popolazione residente 1991-2017 (v.a.) e variazione (in %) nel periodo 2011-2017

Pop. residente 1 gennaio	1991	2001	2011	2017	Δ 2011-2017[%]
Frosinone	46.436	48.224	49.040	46.120	- 5,95
Alatri	25.038	26.884	28.888	28.884	- 0,01
Ceccano	22.121	22.314	23.660	23.494	- 0,70
Ferentino	19.149	20.027	21.706	21.131	- 2,65
Patrica	2.738	2.897	3.092	3.178	2,78
Supino	4.749	4.797	4.833	4.879	0,95
Torrice	4.370	4.361	4.651	4.796	3,12
Veroli	19.229	19.789	20.601	20.525	-0,37
Totale	143.830	149.293	156.471	153.007	-2,21
Totale provincia	478.120	484.566	466.679	493.067	+5,65

Fonte: ISTAT

Secondo i dati ISTAT, il territorio in esame risulta abitato al 1 gennaio 1991 da 143.830 residenti, esattamente il 30% della popolazione provinciale. Nel corso del decennio 1991-2001 tutti i comuni (eccetto Torrice) hanno registrato una crescita demografica più o meno importante, in particolare ad Alatri (+7,37%), Patrica (+5,81%) e Ferentino (+4,59%). Anche il capoluogo ha registrato un incremento annuo di 0,39%, per un totale di quasi 1.800 unità complessive. L'intera zona è cresciuta nel decennio di 5.463 residenti, equivalenti a un incremento del 3,8% della popolazione totale, quasi 4 volte superiore all'incremento medio registrato in tutta la provincia (+1,02%).

Il decennio successivo ha visto un ulteriore incremento, maggiore di un punto percentuale rispetto a quello registrato nel decennio precedente. Il 1 gennaio 2011 i residenti nella zona di studio erano cresciuti del 4,8%, con un dato positivo che riguardava tutti i comuni interessati compreso Torrice, che a dispetto del dato negativo registrato nel decennio 1991-2001 era ora interessato da un incremento del 6,64%, terzo dopo Ferentino (+8,38%) e Patrica (+6,73%). Il comune capoluogo rallentava il tasso di crescita, registrando comunque un 1,69% su base decennale.

Il dato più interessante risulta tuttavia quello relativo ai cambiamenti demografici nel periodo 2011-2017, in quanto legato ai cambiamenti registrati in seguito alla crisi economica iniziata nel 2009, elemento dunque utile alla valutazione di resilienza del territorio.

Tabella 5 Popolazione residente 1991-2017 nei comuni dell'area di studio: variazione annuale e nel periodo 2011-2017 [%]

Pop. residente 1 gennaio	Δ annuale 1991-2001	Δ annuale 2001-2011	Δ annuale 2011-2017	Δ 1991-2001	Δ 2001-2011
Frosinone	0,39	0,17	-0,99	3,85	1,69
Alatri	0,73	0	0	7,37	0,01
Ceccano	0,08	0,60	-0,12	0,87	6,03
Ferentino	0,46	0,83	-0,44	4,59	8,38
Patrica	0,58	0,67	0,46	5,81	6,73
Supino	0,10	0,08	0,16	1,01	0,75
Torrice	-0,02	0,66	0,52	-0,21	6,64
Veroli	0,29	0,41	0,06	2,91	4,10
Totale	0,38	0,48	-0,37	3,8	4,80

Fonte: ISTAT

Non essendo ancora disponibili i dati su base decennale, risulta utile il dato relativo alla variazione percentuale annua come parametro di riferimento generico circa i mutamenti demografici: la variazione demografica annua dei territori in esame nel periodo 2011-2017 risulta -0,37%, dato negativo speculare al dato positivo registrato nel decennio 1991-2001 (+0,38%), e di molto inferiore a quello del decennio 2001-2011 (+0,48%). Il dato su base provinciale è pari a -0,22% annuo.

La variazione demografica dal 1991 al 2011 è stata quindi di +8,78%. Al 1 gennaio 2017 la variazione dallo stesso anno si è ridotta a +6,38% sull'intero periodo, registrando una differenza percentuale di -2,4% in soli 6 anni.

Questo calo risulta particolarmente evidente nel comune capoluogo ma riguarda anche Ferentino e, in misura minore, Alatri, Ceccano e Veroli. Patrica e Torrice registrano con la crisi un rallentamento non significativo della crescita (rispettivamente 0,46% annuo contro 0,67%, e 0,52% contro 0,66%) mentre Supino conserva un tasso di crescita annuo positivo ma inferiore a 0,2%.

Il dato racconta primi segnali di decremento demografico che, pur non avendo ancora assunto proporzioni significative, rappresentano un indicatore di scarsa resilienza del territorio in oggetto alla crisi economica. Per raffrontare il dato con la realtà regionale si consideri che nel periodo di crisi 2011-2017 la crescita della popolazione nel Lazio è stata pari allo 0,64% l'anno, una riduzione dello 0,28% rispetto alla crescita annua dell'intero periodo considerato, pari a 0,92% (14,47% totale).

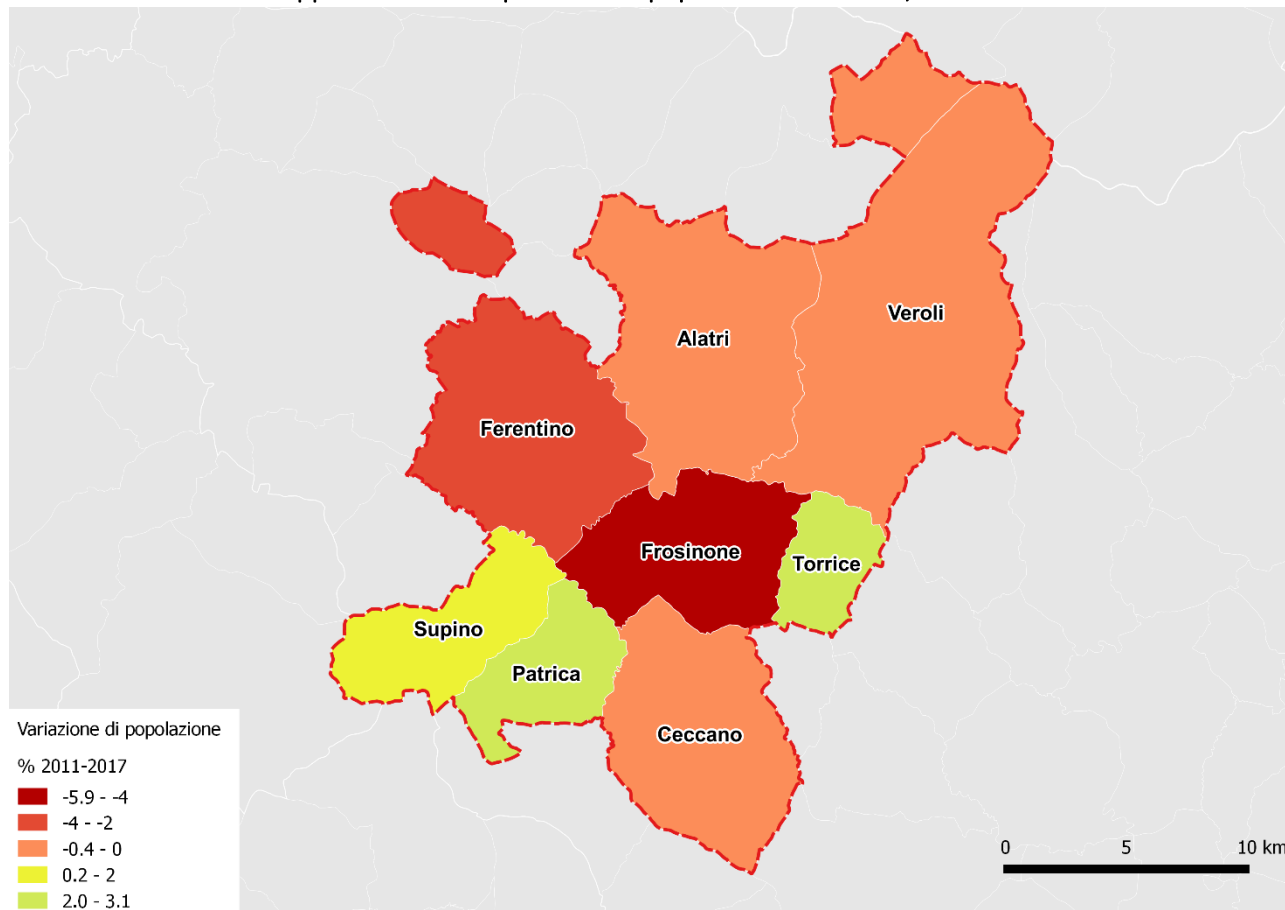
Tabella 6 Cambiamento demografico nei comuni dell'area di studio 1991-2011 e 2011-2017 e variazione [%] tra periodi

Pop. residente 1 gennaio	Δ periodo 1991-2011	Δ periodo 1991-2017	Differenza variazione 1991-2011 e 1991-2017
Frosinone	5,6	-0,68	-6,28
Alatri	15,37	15	-0,37
Ceccano	6,95	6,3	-0,65
Ferentino	13,35	10,35	-3
Patrica	12,92	16	3,08
Supino	1,76	2,73	0,97
Torrice	6,43	9,74	3,31
Veroli	7,14	6,73	-0,41
Totale	8,78	6,38	-2,4

Fonte: ISTAT

Il calo nel periodo (non decennale) fra l'ultimo censimento del 2011 e il dato ISTAT 2017 è del -2,21%, elemento di grande interesse se confrontato con il dato su base provinciale NUTS3: gli abitanti della provincia di Frosinone, nello stesso periodo, sono aumentati di 5,65 punti percentuali, denunciando una tendenza all'abbandono demografico nell'area superiore a quella provinciale.

Mappa 2. Variazione percentuale popolazione residente, 2011-2017



Fonte: ns elaborazione su dati ISTAT

Tabella 7 Presenza di stranieri [%] sulla popolazione residente (2012-2017) e variazione [%]

% stranieri residenti/popolazione	2012	2013	2014	2015	2017	Δ 2012-2017
Frosinone	5,7	6,2	6,4	6,6	6,8	1,1
Alatri	7,6	7,7	7,4	7,3	7,2	-0,4
Ceccano	2,4	2,7	3,1	3,4	3,6	1,2
Ferentino	5,7	6,1	6,3	6,3	6,4	0,7
Patrica	4,9	5,0	5,0	4,7	5,0	0,1
Supino	6,5	7,6	7,5	7,7	7,7	1,2
Torrice	3,9	5,3	5,9	5,4	4,9	1
Veroli	3,9	4,1	4,3	4,2	4,1	0,2
Prov. di Frosinone	4,2	4,6	4,8	4,9	4,97	0,7
Regione Lazio	8,6	10,5	10,8	11,0	11,2	2,6

Fonte: ISTAT

Malgrado l'andamento demografico, il tasso di presenza di stranieri sulla popolazione totale non ha registrato un aumento percentuale proporzionato a quello che ha interessato la Regione (+2,6% rispetto al

2012), anzi ha visto la presenza di immigrati crescere (ad eccezione della riduzione di Alatri) a un tasso pari a due quinti della media provinciale, indice di scarsa attrattività economica del territorio.

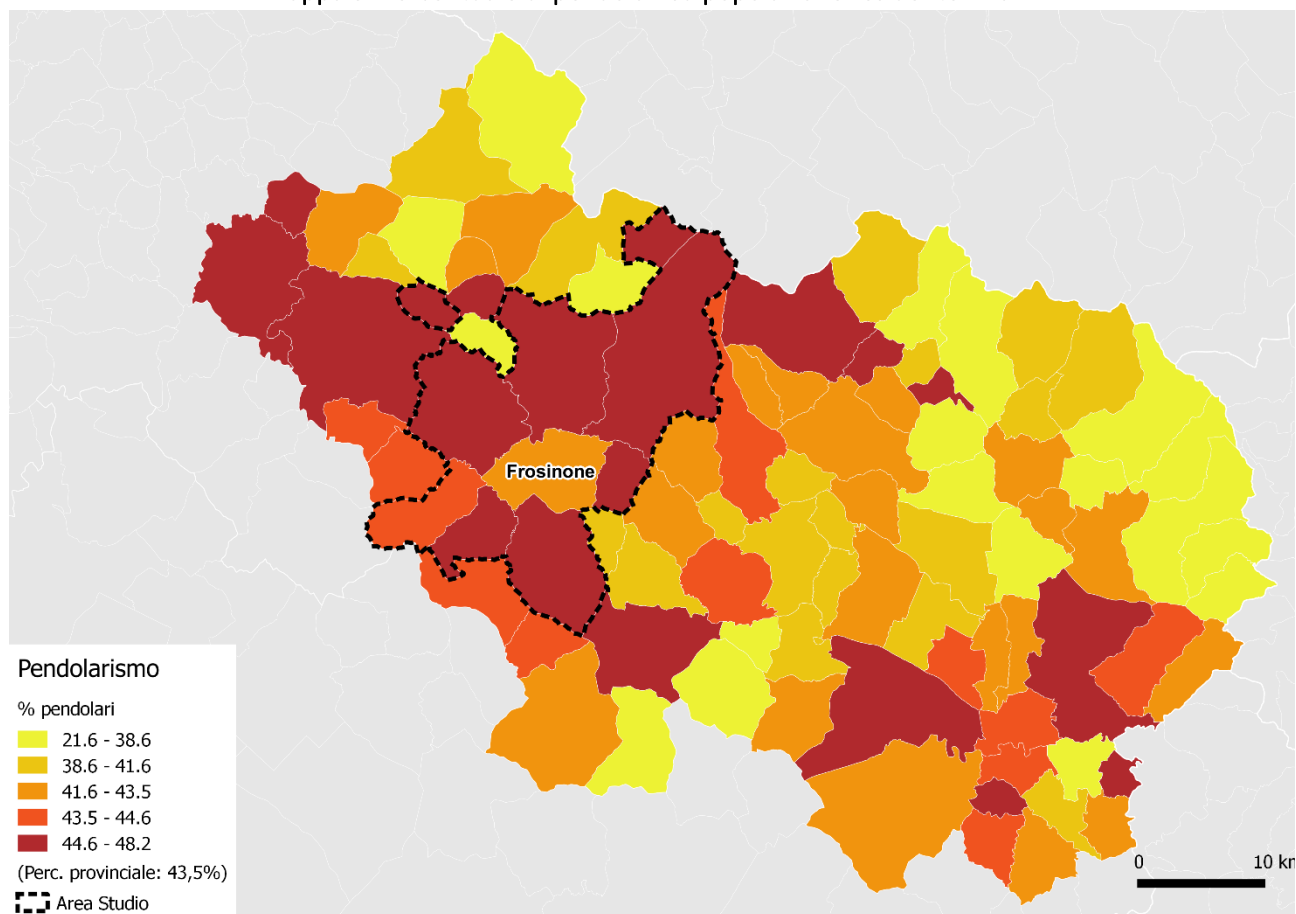
Anche la percentuale di popolazione soggetta a pendolarismo giornaliero per ragioni di studio o lavoro risulta superiore alla media provinciale in tutti i comuni dell'area (tranne che nel comune capoluogo). Questo dato sottolinea la perifericità potenziale dei comuni di interesse rispetto ai principali flussi economici: pur essendo comuni della cintura attorno a un polo urbano, il pendolarismo denuncia una relativa carenza nella distribuzione dei servizi adeguati.

Tabella 8 Pendolarismo: valori assoluti e percentuali sulla popolazione residente

Popolazione che si sposta giornalmente in altro comune per motivi di studio o lavoro - 2011	Valori assoluti	% sulla popolazione residente
Frosinone	21.138	43,10
Alatri	13.703	47,43
Ceccano	10.623	44,90
Ferentino	9.733	44,84
Patrica	1.422	45,99
Supino	2.105	43,55
Torrice	2.151	46,25
Veroli	9.292	45,10
Totale provincia di Frosinone	217.341	43,50

Fonte: censimento ISTAT 2011

Mappa 3. Percentuale di pendolari su popolazione residente - 2011



Fonte: ns elaborazione su dati ISTAT

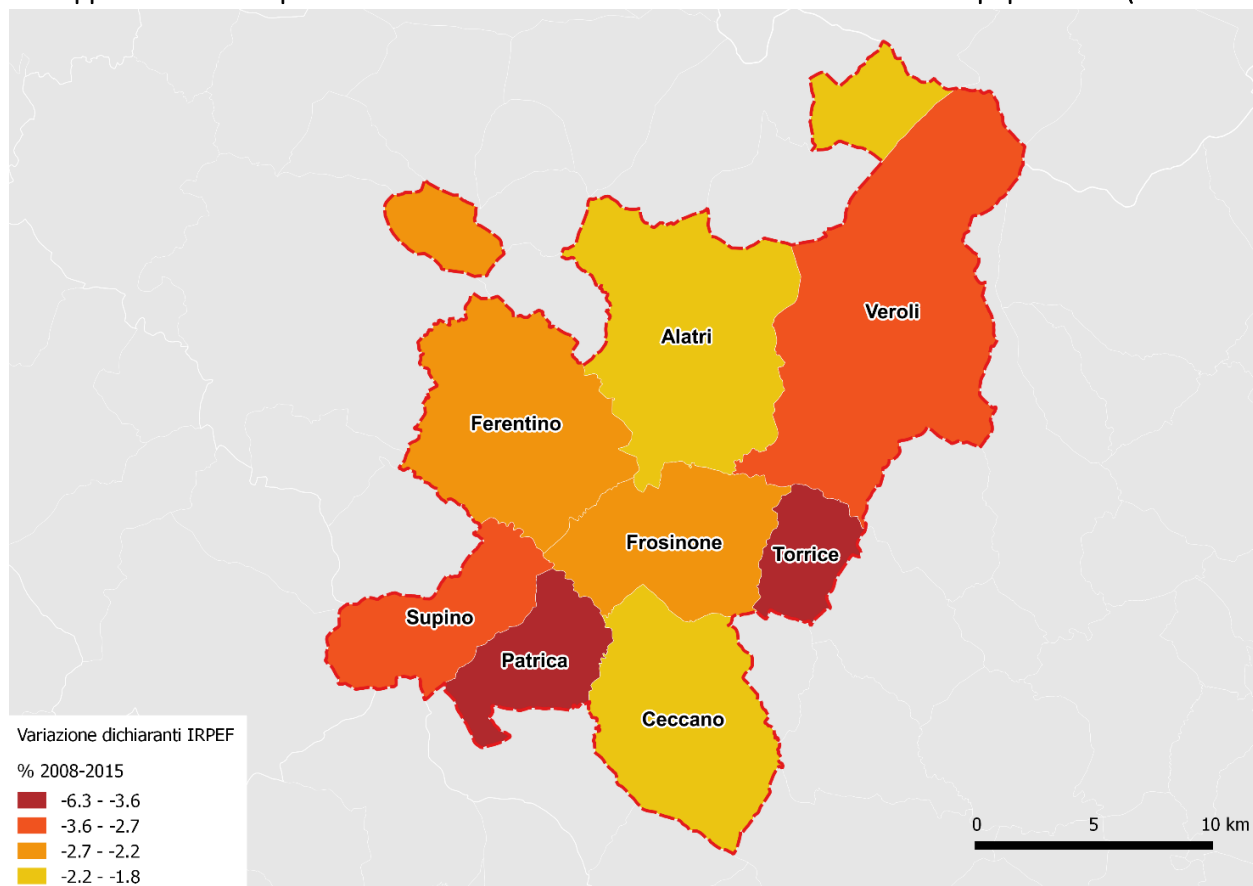
Da un punto di vista economico è disponibile su base comunale il dato percentuale di dichiaranti IRPEF sul totale della popolazione. Questa analisi negli anni della crisi mette in evidenza un calo generale proporzionato alla media regionale (-2,4% sull'intero periodo) e nazionale (-2,7%), con alcuni picchi preoccupanti nei territori di Torrice (-6,3%), Patrica (-3,8%), Supino (-3,5%) e Veroli (-3,1%).

Tabella 9 Dichiaranti IRPEF sul totale della popolazione residente (2008-2015) e variazione [%]

Dichiaranti IRPEF/ popolazione	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 2008- 2015
Frosinone	65,2	64,0	64,3	65,5	64,1	62,8	62,8	63,0	-2,2
Alatri	60,7	60,1	60,2	61,9	60,5	59,2	58,5	58,9	-1,
Ceccano	61,7	61,6	61,5	61,9	60,7	60,0	59,4	59,7	-2
Ferentino	63,8	63,3	63,3	64,2	63,0	62,2	61,1	61,5	-2,3
Patrica	66,8	65,7	64,2	65,6	64,6	63,8	63,3	63,0	-3,8
Supino	66,0	65,5	64,4	64,5	64,4	63,2	62,0	62,5	-3,5
Torrice	70,4	69,3	68,6	66,8	67,7	63,4	63,2	64,1	-6,3
Veroli	62,0	61,5	61,9	60,6	60,3	59,1	58,4	58,9	-3,1
Prov. di Frosinone	64,8	64,1	64,1	64,3	63,7	62,4	61,6	61,8	-3
Prov. di Latina	65,9	65,4	65,5	67,1	65,5	63,7	63,4	63,7	-2,2
Prov. di Rieti	67,7	66,9	66,6	69,0	67,5	65,5	65,1	65,1	-2,6
Prov. di Roma	67,0	67,1	66,4	69,2	68,5	64,2	64,4	64,7	-2,3
Prov. di Viterbo	68,6	67,8	67,5	69,1	67,7	66,1	65,5	65,6	-3
Regione Lazio	66,8	66,7	66,2	68,6	67,7	64,1	64,1	64,4	-2,4
Italia	69,0	68,2	67,9	68,9	67,9	66,4	66,1	66,3	-2,7

Fonte: comuni-italiani.it (ultimo accesso il 10 gennaio 2018)

Mappa 4. Variazione percentuale del numero dei dichiaranti IRPEF su totale della popolazione (2008-2015)



Fonte: ns elaborazione su dati comuni-italiani.it (ultimo accesso il 10 gennaio 2018)

Il declino delle dichiarazioni IRPEF mette in luce il problema legato all'occupazione, strettamente collegato – insieme alle variazioni sul PIL – alla valutazione di resilienza economica dei territori (ESPON ECR2). Il confronto con le altre province del Lazio ci rivela come, rispetto alla media regionale e nazionale, Viterbo e Frosinone registrino il dato peggiore, entrambe con una perdita di 3% di dichiaranti IRPEF: la *performance* negativa dei quattro comuni segnalati è financo peggiore del dato provinciale (-3%).

Proprio il tema dell'accessibilità ai servizi – centrale nella concettualizzazione della Strategia delle Aree Interne (DPS2014) – è da inserire nella complessità di una valutazione non soltanto numerica della popolazione di riferimento, ma che consideri anche la composizione demografica. In questo senso è utile sottolineare come secondo l'ultimo censimento l'Indice di vecchiaia della provincia di Frosinone abbia raggiunto 152,4 superando per la prima volta l'indice medio italiano, già molto alto (144). Anche l'indice di dipendenza totale ha raggiunto 48,7, garantendo a Frosinone il posto fra le uniche 9 province del centro-sud con questo indice inferiore a 50.

La trasformazione demografica del territorio è indice di cambiamenti socioeconomici da comprendere e analizzare. Al tempo stesso si tratta di un elemento che impone delle nuove valutazioni circa il sistema di servizi e la relativa modalità di erogazione, e più in generale circa la perdita di capitale umano e territoriale cui è importante dare risposte.

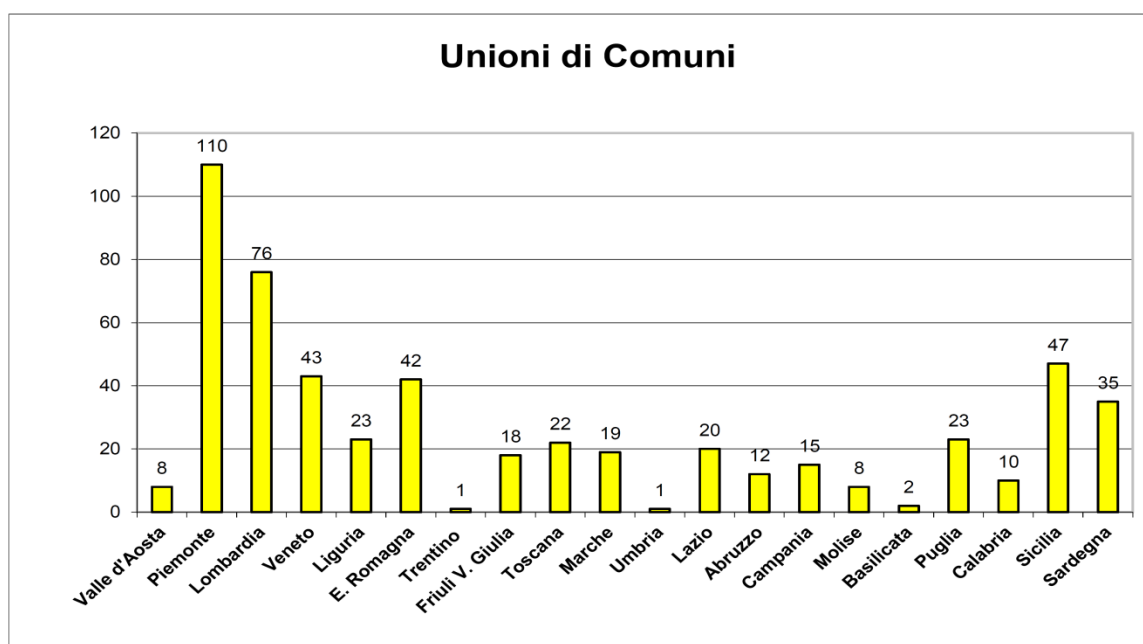
2.5 Il capitale territoriale: una *place-based evidence strategy* incentrata sui bisogni reali misurabili con dati, analisi e valutazioni ex ante

Lo sviluppo economico, la promozione del turismo, le politiche educative, sociali, per la salute, la tutela ambientale, sicurezza del territorio, la gestione di una società, “invecchiata”, l’offerta di nuovi servizi per il welfare, la salute pubblica, l’accessibilità; o ancora il rispetto dei principi sostanziali dell’orientamento comunitario come la sostenibilità, la coesione, la perequazione, la sussidiarietà, la cooperazione nell’uso del suolo, nella progettazione e nella gestione del mercato del lavoro, del capitale umano, del patrimonio culturale, delle risorse idriche, dei rifiuti, dell’energia hanno un impatto positivo solo se trattate al livello territoriale appropriato (Prezioso et al. 2016).

In forza di questa evidenza, l'Unione di comuni costituisce la forma più promettente di cooperazione in funzione di un ampio progetto di sviluppo dei territori, in quanto presuppone un'integrazione stabile e duratura, pur facendo salva l'identità delle amministrazioni delle comunità locali coinvolte.

A questo aspetto di natura strategica, si associa l’esigenza di rispondere ai bisogni reali verso i quali, le amministrazioni comunali, soprattutto le più piccole, negli anni hanno avuto problemi nel mantenere costanti le prestazioni di servizio ai cittadini (difficoltà nel pareggio di bilancio)³⁴. Difficoltà nel pareggio dei bilanci delle amministrazioni e una recente legislazione più flessibile³⁵ hanno fatto sì che il numero di Unioni sia cresciuto in modo significativo negli anni. Al 2017 si contano 535 Unioni di comuni distribuite per regioni (Grafico 3) che hanno condiviso i servizi riportati in Tabella 10.

Grafico 3: Numero di Unioni di Comuni in Italia



Fonte: ANCI 2017

³⁴ Anche per tal ragione, la norma (L. 56/2014) impone ai comuni sotto i 5000 abitanti l’obbligo di una gestione associata di servizi.

³⁵ Con la riforma 265/99 viene meno il vincolo della **successiva fusione** dei comuni uniti, il precedente limite relativo alla dimensione demografica e il carattere prescrittivo della contiguità territoriale dei comuni. In base all'articolo 32. comma 1, possono unirsi in via ipotetica enti di tutte le dimensioni: le esigenze di massima flessibilità nell'individualizzazione degli ambiti prevale sulla preoccupazione che un ente di maggiori dimensioni possa prevaricare sugli altri.

Tabella 10 Funzioni e servizi condivisi nelle Unioni di Comuni italiane

Funzioni/servizi gestiti in forma associata			
1	Acquedotto	35	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento
2	Affari generali	36	Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente
3	Anagrafe. Stato civile, elettorale, leva	37	Personale e organizzazione contrattazione decentrata
4	Apertura libretti postali per neonati	38	Pianificazione territoriale
5	Asili nido	39	Politiche comunitarie
6	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	40	Polizia amministrativa
7	Attività produttive, commerciali e artigianali	41	Polizia municipale
8	Biblioteca	42	Protezione Civile
9	Cantieri di lavoro	43	Pubbliche affissioni
10	Catasto	44	Randagismo
11	Commissione vigilanza	45	Redditometro
12	Contabilità	46	Segreteria
13	Contenzioso con il personale	47	Servizi demografici
14	Cultura – sport	48	Servizi scolastici
15	Depurazione	49	Servizi sociali
16	Difensore civico	50	Servizio illuminazione pubblica e servizi connessi
17	Edilizia Privata	51	Servizio opere pubbliche
18	Edilizia sismica	52	Sportello integrato cittadini
19	Formazione	53	Sportello Unico per le Imprese
20	Gas Metano	54	Statistica
21	Gestione di beni demaniali e patrimoniali	55	Tecnico
22	Gestione economica, finanziaria, programmazione. Provveditorato e controllo gestione	56	Telesoccorso
23	Igiene urbana	57	Tesoreria
24	Informagiovani	58	Trasporto pubblico
25	Informatizzazione	59	Trasporto scolastico
26	Inserimento lavorativo disabili	60	Tributi
27	Lavori pubblici	61	Turismo sviluppo economico
28	Manutenzione strade	62	Ufficio contratti
29	Mattatoio	63	Ufficio gare
30	Mense scolastiche	64	Ufficio unico appalti
31	Messo	65	Urbanistica e gestione del territorio
32	Musei. Pinacoteche	66	Viabilità. Circolazione e servizi connessi
33	Necroscopici e cimiteriali		

Fonte: ANCI 2017

La tipologia di servizio condiviso all'interno dell'Unione nasce da un bisogno territoriale reale ed essenzialmente è funzione della tipologia di Unione costituita. A tal proposito l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) identifica cinque diverse tipologie di Unioni:

- le coppie, ovvero le Unioni formate da soli due comuni;
- i piccoli, ovvero le Unioni formate solo da piccoli comuni (sotto i 5.000 abitanti);
- l'arcipelago, ovvero le unioni formate da comuni di taglia diversa (piccoli e grandi comuni), ma che al massimo contano 15.000 abitanti;
- i satelliti, ovvero le Unioni che includono piccoli comuni ed anche grandi comuni con oltre 15.000 abitanti;
- solo grandi, ovvero Unioni composte da soli grandi comuni (oltre 5.000 abitanti).

Tabella 11 Unioni di Comuni nella Provincia di Frosinone

Nome Unione	Anno di costituzione	N comuni	Comuni	Popolazione residente 2017 (ISTAT)	Superficie (KMQ)	Provincia	Popolazione complessiva 2017	Tipologia Unione	Tipologia comuni
ANTICA TERRA DI LAVORO	2002	da 3 a 5 comuni	Ceprano	8.875	233,90	Frosinone	15.139	Grande	Media/Piccoli
			Falvaterra	559	43,50				
			Pastena	1.453	34,70				
			Rocca D'Arce	945	82,80				
			San Giovanni Incarico	3.307	135,00				
CINQUECITTA	1999	4	Aquino	5.358	19,24	Frosinone	21.919	Grande	Media/Piccoli
			Piedimonte San Germano	6.523	17,33				
			Roccasecca	7.409	43,33				
			Villa Santa Lucia	2.629	17,77				
CIVITA D'EUROPA	2002	4	Arce	5.697	39,52	Frosinone	17.184	Grande	Media/Piccoli
			Arpino	7.193	56,24				
			Fontana Liri	2.944	16,11				
			Santopadre	1.350	21,60				
DELLE MAINARDE	2005	7	Cervaro	8.094	39,41	Frosinone	20.596	Grande	Grandi/medi/Piccoli
			Pignataro Interamma	2.570	24,41				
			San Vittore del Lazio	2.576	27,51				
			Sant' Ambrogio sul Garigliano	969	9,93				
			Sant' Elia Fiume Rapido	5.112	41,10				
			Vallemaio	937	18,54				
			Viticcuso	338	20,86				
DEGLI ERNICI	2002	5	Fumone	2.101	14,84	Frosinone	8.950	Media	Piccoli
			Guarcino	1.610	40,37				
			Torre Cajetani	1.345	11,99				
			Trivigliano	1.703	12,64				
			Vico nel Lazio	2.191	45,85				
DEL LACERNO E DEL FIBERNO	2005	5	Broccostella	2.710	11,79	Frosinone	8.388	Media	Piccoli
			Campoli Appennino	1.696	32,43				
			Fontechiari	1.304	16,15				
			Pescosolido	1.551	44,90				
			Posta Fibreno	1.127	9,80				
MUNICIPI D'EUROPA	2002	3	Castrocielo	4.001	27,92	Frosinone	6.612	Media	Piccoli
			Colfelice	1.928	14,52				
			Colle San Magno	683	44,89				
PAESI DELLA CIOCIARIA	2001	5	Amara	2.302	12,29	Frosinone	18.997	Grande	Media/Piccoli
			Pofi	4.190	30,68				
			Ripi	5.259	31,61				
			Strangolagalli	2.450	10,57				
			Torrice	4.796	18,06				
VALLE DI COMINO	2001	5	Alvito	2.678	51,72	Frosinone	7.512	Media	Piccoli
			Gallinaro	1.265	17,74				
			San Donato Val di Comino	2.076	37,64				
			Settefrati	732	50,68				
			Vicalvi	761	95,40				

Fonte: ns elaborazione su dati ANCI 2017

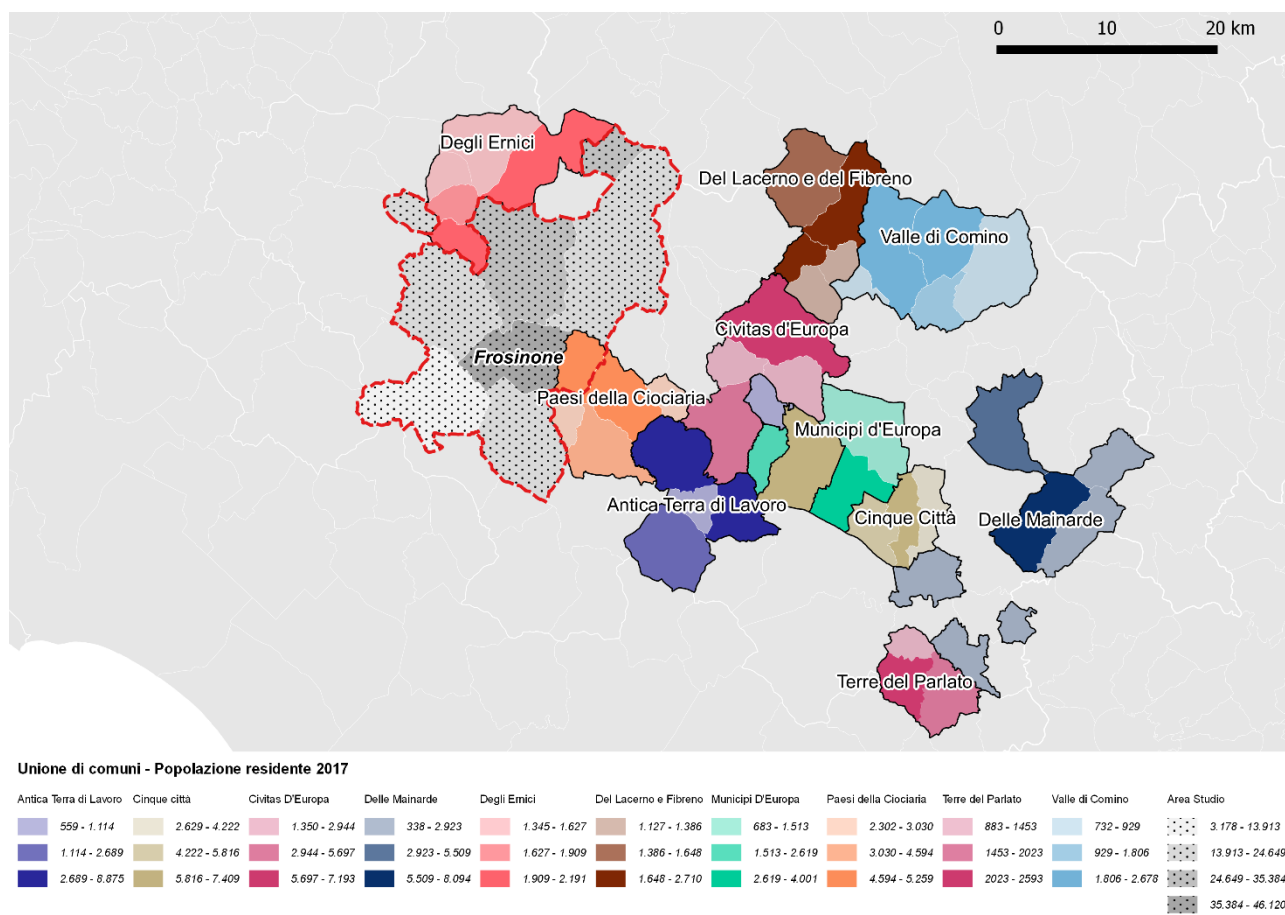
In particolare, per quanto riguarda la classificazione delle Unioni, queste sono classificate in:

- Grande, con popolazione complessiva dell'Unione superiore a 15.000 abitanti;
- Media, con popolazione complessiva dell'Unione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti;
- Piccola, con popolazione complessiva dell'Unione inferiore o uguale a 5.000 abitanti

Tabella 12 Ipotesi di nuova Unione di Comuni

Nome	Anno	N.	Comuni	Pop. residente	Provincia	Sup. tot	Tipologia Unione	Tipologia Comuni
Proposta di Nuova Unione di Comuni	2017	8	Frosinone	46.120	Frosinone	153.007	Grande	Grandi/piccoli
			Alatri	28.884				
			Ceccano	23.494				
			Ferentino	21.131				
			Veroli	20.525				
			Patrica	3.178				
			Torrice	4.796				
			Supino	4.879				

Mappa 5: Unioni di Comuni della Provincia di Frosinone



Fonte : ns elaborazione su dati ANCI 2017

Guardando al caso studio 'Frusinate', nella Tabella 11 sono riportate le Unioni di Comuni già costituite nella Provincia di Frosinone, a cui si aggiunge quella oggetto del presente Studio (Tabella 12).

Le Unioni di Comuni sono state poi classificate secondo il modello IFEL e rappresentate nella Mappa 5.

Guardando all'area di studio, è possibile notare che il solo parametro legato alla popolazione è quasi 10 volte maggiore di quella che l'IFEL classifica come "unione Grande". Questo induce a pensare che anche la *tipologia di servizi* che possono essere messi in comune saranno differenti da quelli tradizionalmente messi a valor comune (Tabella 10) in quanto il rango dei singoli comuni e la portata dei loro servizi già di base appare, ad una prima analisi, superiore rispetto a quelli minimi che hanno spinto il Legislatore a regolamentare l'Unione dei Comuni.

È possibile quindi che si debba indagare su nuove tipologie di servizi generali quali potrebbero essere, in prima istanza:

- Qualità dell'aria e Mitigazione del Cambiamento climatico
- Qualità dell'acqua
- Energia
- Rifiuti e ecoservizi
- Attività produttive
- Sistemi locali del lavoro
- Accessibilità sostenibile: infrastrutture, logistica urbano-rurale e trasporto pubblico locale
- Occupazione
- Educazione
- Riutilizzo siti dismessi ex industriali. rigenerazione urbana/social affordable housing

2.6 Esplorando le forme di collaborazione istituzionale: l'opinione dei sindaci

Per predisporre l'analisi territoriale (cfr. cap. 3), Unindustria e il gruppo di lavoro dell'Università hanno ritenuto opportuno informare e illustrare gli scopi dello studio ai principali policy maker dell'area: sindaci e presidente della provincia, includendo anche il promotore del progetto provincia smart.

L'interlocuzione³⁶ ha avuto lo scopo di condividere con gli amministratori locali la metodologia e le finalità dell'analisi, spiegando le ragioni di interesse comune nella valutazione delle ipotesi di riorganizzazione del territorio, in accordo con le disposizioni della legge Delrio (56/2014) e con le più recenti tendenze europee.

Allo stesso tempo, sono state raccolte le prime osservazioni che contribuiranno a chiarire le opportunità e sfide della proposta in relazione al milieu territoriale, in un quadro complessivo che vede il territorio del Frusinate subire gli effetti della crisi in maniera particolarmente dura, con conseguente riduzione di attrattività e, dunque, perdita di forza lavoro giovane. Il sistema industriale rappresentato dall'Associazione risulta scarsamente competitivo proprio in ragione di un contesto territoriale non favorevole, incapace spesso di mettere a sistema le pur presenti potenzialità economico-sociali.

Da questa consapevolezza è nata l'idea di Unindustria Frosinone di farsi promotrice di una proposta di rilancio territoriale che, alla luce della Legge "Delrio" e delle tendenze geografico-economiche europee, sappia far emergere il potenziale inespresso del territorio superando le criticità e invertendo una tendenza al depauperamento altrimenti difficilmente arrestabile.

Di seguito le criticità e gli elementi di favore emersi nell'interlocuzione coi singoli sindaci (Tab 13).

Tabella 13 Sintesi delle opportunità e sfide

Comune ³⁷	Opportunità dell'Unione	Sfide
Veroli	<ul style="list-style-type: none"> - Superare le difficoltà territoriali - Gestione condivisa ambiti settoriali (es. patrimonio culturale) - Ascolto "dal basso" 	<ul style="list-style-type: none"> - Superamento esempi negativi di gestione aggregata di alcuni servizi essenziali, come l'esperienza in materia di risorsa idrica attraverso Acea ATO5 - Impostare e sostenere piani di risanamento e sviluppo economico generale
Alatri	<ul style="list-style-type: none"> - Maggiore dimensione maggiore forza negoziale - Assecondare, previa verifica, meccanismi esistenti - Produzioni esistenti - Gemellaggi comuni UE 	<ul style="list-style-type: none"> - Unione come associazione di scopo - Superamento dei partiti e ideologie - Valorizzazione specialistica produzioni esistenti - Sfruttare benefici UE - Sviluppo polo/rete della cultura
Supino	<ul style="list-style-type: none"> - Obbligo di legge alla fusione (pop. < 5000 ab) - Superamento crisi finanziaria locale 	<ul style="list-style-type: none"> - Rilancio servizi pubblici
Ceccano	<ul style="list-style-type: none"> - Ufficio Europa (con Torrice e Patrica) - Partecipazione a bandi in forma associata - Collaborazione tra/con stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondi e occupazione e investimenti territoriali - Riequilibrio dei fondi regionali ora principalmente dedicati alla Capitale - Revisione Legge "Delrio" - Rappresentanza territoriale
Frosinone	<ul style="list-style-type: none"> - modello distretto socio-assistenziale B (FR+23 comuni) - intercomunalità - economie di scala 	<ul style="list-style-type: none"> - implementazione infrastrutture e accessibilità - collaborazione regionale e statale
Patrica	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione a bandi in forma associata - Gestione associata (con Supino) dei rifiuti - Gestione coordinata dei servizi 	<ul style="list-style-type: none"> - Maggiore comunicazione intercomunale - Creazione di solida base di coordinamento - Potenziamento gestione coordinata dei servizi
Provincia di Frosinone	<ul style="list-style-type: none"> - modello distretto socio-assistenziale B - Aumentare il peso demografico - Modello pivot per la Regione 	<ul style="list-style-type: none"> - Unione mantenendo le identità - Unificazione funzioni e servizi - Programmazione di medio-ungo periodo

³⁶ Gli incontri si sono svolti dal 19 febbraio al 19 marzo 2018, e sono stati aperti dal Presidente di Unindustria Frosinone Giovanni Turriziani, che ha introdotto la Prof.ssa Maria Prezioso e l'Unità di Ricerca di Tor Vergata spiegando le ragioni dello studio. La prof.ssa Prezioso ha presentato il contesto di riferimento e i primi risultati della ricerca.

³⁷ Un dettaglio degli incontri è presentato nell'allegato al cap. 2

3 La valutazione delle dimensioni utili allo sviluppo di un modello cooperativo³⁸

3.1 Il contesto regionale come macroregione metropolitana

Il Lazio è caratterizzato da forti disomogeneità territoriali rispetto ai consueti parametri socioeconomici: alcune aree presentano valori paragonabili a quelli delle più avanzate regioni europee mentre altre mostrano forti ritardi.

La rappresentazione del Lazio contenuta nel documento di supporto alla Strategia per le cosiddette aree interne (DPS, 2014) per evidenziare su scala nazionale i diversi gradi di marginalità dei comuni rispetto a un livello prestabilito di offerta di servizi (sanitaria, scolastica e infrastrutturale) legge una regione apparentemente solidamente policentrica strutturata su un sistema di poli e di relative cinture ben distribuiti nel territorio regionale (cfr par. 2.3).

Si tratta comunque di una lettura che conferma l'esistenza di macro-ambiti insediativi molto spesso correlati ad analisi funzionali (come quelle relative a subsistemi locali del lavoro) già evidenziati in numerose analisi precedenti che ne sottolineano caratteristiche strutturali (armatura urbana e tendenze di agglomerazione), ambientali (ecosistemi e risorse endogene ad alcune aree), produttive (presenza di distretti industriali o aree produttive specializzate) e paesaggistiche (topografia e uso del suolo) ma che riconducono l'immagine regionale al solo dato funzionale/relazionale.

Tali macro-ambiti individuano:

- l'area settentrionale dove uno sviluppo industriale recente non si è trasformato in sviluppo urbano in assenza di elementi di polarizzazione del territorio ma dove invece i valori ambientali e paesaggistici mantengono un ruolo importante e sono considerati strategici come risorse di livello regionale;

- l'area centrale romana dove il processo di terziarizzazione si accoppia a quello di consumo di suolo con crescente deterioramento dell'ambiente e progressivo decentramento demografico nei comuni di corona; l'area urbana centrale, in presenza di un processo bloccato di istituzionalizzazione della governance metropolitana, sembra affermarsi solo in termini negativi rispetto al resto del territorio (come sede di fenomeni di degrado e di esportazione dei suoi problemi all'esterno).

- l'area meridionale considerata nella parte più interna come caratterizzata da forme di sviluppo industriale (più o meno assistito) nel quale si evidenzia un rafforzamento della struttura urbana ma con un divario crescente tra fondovalle e aree interne;

- la stessa area meridionale considerata nella costa centrale e meridionale dove si registra un sistema insediativo con carattere riconoscibile e parzialmente autonomo.

L'attenzione all'area centrale romana nel suo ruolo di capitale e di polo preponderante rispetto all'attività economica regionale mette spesso in ombra un'analisi del territorio regionale più sottile che superi l'immagine del Lazio come regione artificiale nella quale gli elementi di integrazione funzionale e di organizzazione devono essere il prodotto di una programmazione top-down o il semplice risultato incontrollato dei fenomeni diffusivi del centro. In questa visione le dinamiche del territorio regionale sarebbero dipendenti da Roma sia ricevendo quote di popolazione sia orientando le proprie decisioni di sviluppo in funzione delle decisioni di questa. Il resto del territorio sarebbe caratterizzato dalla perifericità.

³⁸ Pur essendo il lavoro frutto della riflessione comune, i paragrafi 3.1, 3.2 3.3 e 3.7 sono da attribuire ad Angela D'Orazio; i paragrafi 3.4 e 3.9 sono da attribuire a Maria Prezioso; il paragrafo 3.5 è da attribuire ad Alessandro Fessina; il paragrafo 3.6 è da attribuire a Maria Coronato; il paragrafo 3.8 è da attribuire a Michele Pigliucci.

In contrasto con questa lettura è possibile identificare processi di strutturazione locale sia nelle trasformazioni del tessuto insediativo sia nel contesto socio-economico e istituzionale, in particolare nelle province meridionali.

Questa riorganizzazione è forse parte della strutturazione della regione in un sistema metropolitano policentrico più maturo rispetto alla tradizionale lettura di scala europea dell'area metropolitana romana come eminentemente monocentrica in un contesto regionale semi-indifferenziato.

Più recentemente è stata posta maggiore attenzione ai processi diffusivi metropolitani (D'Orazio, Prezioso 2016) per collocare l'area romana nell'ambito regionale secondo una lettura della relazione città-regione in contesti metropolitani che assume la categoria di macroregione-metropolitana.

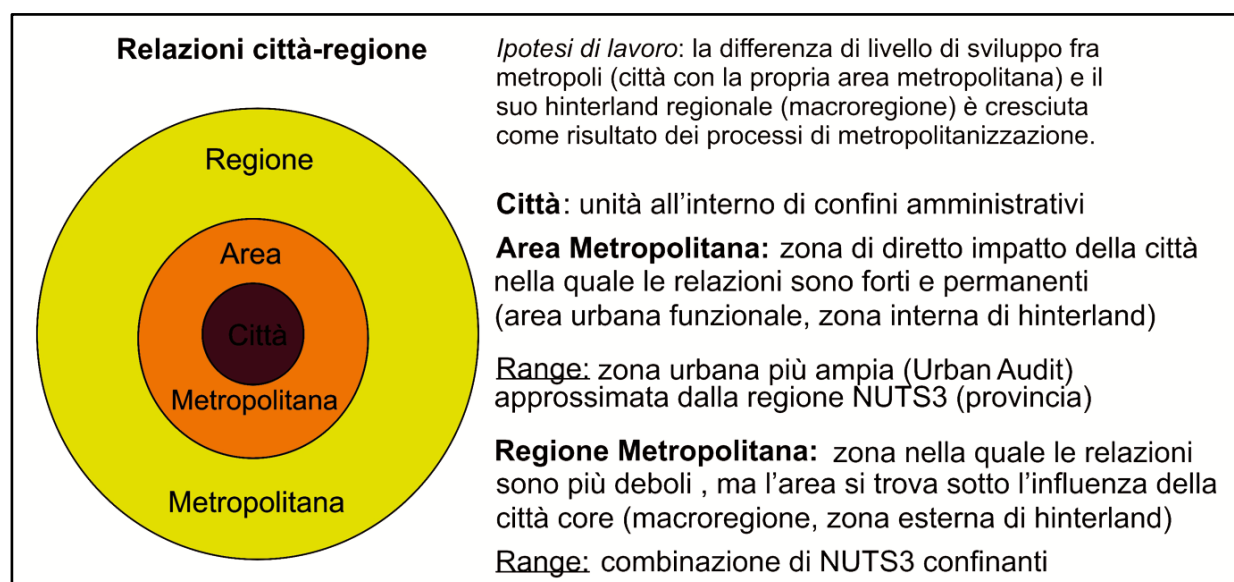
Infatti se si guarda al compito fondamentale assunto dall'armatura urbana nella concezione dello sviluppo europeo³⁹, una rinnovata attenzione alla dimensione metropolitana appare centrale essendo essa considerata come il luogo:

- della maggior coesione e dello sviluppo equilibrato policentrico;
- della sperimentazione per il perseguimento di un modello di sviluppo competitivo condiviso e al contempo sostenibile;
- dove verificare e testare strumenti e processi di integrazione.

Un esempio recente sono le tipologie elaborate per classificare le forme relative di vaste macro-regioni metropolitane concentrandosi sul rapporto tra l'Area Metropolitana e la sua regione (ESPON, 2010a)

Qui la città è considerata con i suoi confini amministrativi e la sua Area Metropolitana – definita come la zona di impatto diretto nella quale le relazioni sono più forti e permanenti – è identificata con una zona urbana funzionale (*metropolitan area, internal hinterland zone*); la regione metropolitana che le contiene è una zona nella quale le relazioni sono più deboli ma l'area è sotto l'influenza della città principale (*macro-regione, external hinterland zone*) ed è costituita da una combinazione di aree NUTS 3 (livello provinciale) adiacenti

Figura 14 Relazione città-regione in contesti metropolitani



Fonte: Modificato da ESPON (2010a)

³⁹ A partire dallo ESDP (CEC, 1999) e passando per la *Territorial Agenda* 2007, 2011 (EC) e per gli scenari 2020-2050 prefigurati dagli studi ESPON ET 2050 (ESPON, 2014b).

Le grandi macro-regioni metropolitane (ESPON, 2010a) generalmente seguono due modelli tendenziali di sviluppo:

— il primo è un modello polarizzato: aumentano le disparità fra Area Metropolitana e regione e si assiste allo spopolamento delle aree rurali;

— il secondo è un modello di sviluppo complementare: diminuiscono le disparità grazie a un assetto metropolitano policentrico.

Già nel 2007 è stata studiata la posizione della città-regione metropolitana romana nel contesto della Strategia Lisbon/Göteborg su iniziativa Metrex (Prezioso, 2006b), prendendo in considerazione anche quanto prodotto all'interno della ricerca FILAS-CEIS⁴⁰ (2004), dell'omonima ricerca ESPON (2007b) e del progetto UE Poly.DEV (Quaglia, 2007) dedicato al policentrismo urbano e metropolitano.

Successivi approfondimenti propedeutici alla programmazione 2020 (Prezioso, 2011), evidenziano ulteriori fattori per il Lazio in rapporto alla Città Metropolitana di Roma Capitale:

— la presenza di comunità strategiche esterne a Roma alle quali si attribuisce il ruolo di supporto al “doppio policentrismo” della capitale (posizione globale/nazionale e regionale).

In particolare: Roma-Tiburtina (quindi Tivoli/Guidonia e allacciamento alla A24); Roma-Appio/Tuscolano (zona dei Castelli romani); Roma-Fiumicino (collegamenti aeroportuali); il polo di Civitavecchia; quello di Anguillara-S. Cesareo, nell'area Ovest/Nord-Ovest che rispondono sia alla logistica sia alla vocazione di collegamenti trans-provinciali; la polarità Anzio-Nettuno nella zona costiera meridionale;

— sistemi di polarità essenzialmente di raccordo tra le centralità strategiche in cui si collocano i principali sistemi produttivi metropolitani, nella prospettiva di potenziamento della rete stradale del Lazio: autostrada Roma-Latina cui si legherebbe la bretella Cisterna-Valmontone, che rappresenta un allacciamento a Sud per Roma all'autostrada Roma-Napoli e alla ferrovia; la trasversale Nord della regione Lazio, riguarda la tratta Civitavecchia-Orte connettendo il porto alla linea ferroviaria che arriva a Mestre e quindi al Corridoio europeo Lisbona-Kiev. Il passaggio di questa trasversale per Viterbo è anche il principale punto di raccordo tra la pianificazione della Provincia di Roma e quella viterbese. Quest'ultima, nel suo Piano territoriale provinciale dichiara la duplice attenzione sia al policentrismo sia ai processi di co-pianificazione in ottica non gerarchica ma di collaborazione tra Regione, Provincia e Comuni, individuando già nel 2001 Ambiti Territoriali sub-provinciali di riferimento per le attività di pianificazione territoriale e programmazione economica, intesi come insieme di Comuni appartenenti ad aree geografiche e amministrative intercomunali aventi caratteristiche affini riguardo: la collocazione territoriale; i rapporti istituzionali, culturali e sociali consolidati. La presenza omogenea di queste caratteristiche può far ritenere opportuno il ricorso a politiche comuni di organizzazione e sviluppo del territorio.

A scala regionale e rispetto al sistema insediativo, alcuni centri con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (Civita Castellana, Tarquinia, Montefiascone, Vetralla) crescono come polarità insediative e di servizio rispetto alla consistente frammentazione territoriale e demografica perché situati sulle principali direttrici di traffico e di collegamento extra-provinciale.

La tipizzazione economica della provincia di Viterbo, classificata dall'OCSE area a elevata ruralità, ha accentuato la sua relazione con la Capitale “per motivi di lavoro” e la sua organizzazione periurbana lungo le direttrici stradali e soprattutto ai limiti della cintura settentrionale della provincia romana, sviluppando una notevole offerta turistica green (più del 50% degli agriturismi presenti nel Lazio sono localizzati nel territorio provinciale di Viterbo), e produzioni di nicchia (agricoltura biologica e prodotti tipici) con maggiore penetrazione dei prodotti locali nei mercati della Capitale.

⁴⁰ Progetto “Competitività: capacità di integrare produzione, ricerca, innovazione, formazione” (2004) CEIS-Tor Vergata

Questo processo di lenta ma costante trasformazione del sistema produttivo locale può cogliere, forse proprio grazie alla necessità di coesione territoriale, un nuovo paradigma dello sviluppo basato sulla qualità e con un'organizzazione a rete policentrica e sistemica tra gli attori locali (istituzioni, imprese, banche locali, università ecc.).

Simile è la situazione della provincia di Rieti dove la bassa densità di popolazione si lega anche all'alta percentuale di anziani e al graduale spopolamento delle aree montane. Questa provincia, proprio per la sua struttura insediativa e produttiva, funge da "cuscinetto" per i territori limitrofi (Marche, Umbria, Abruzzo, area romana), tanto da essere considerata "cedibile" in molte proposte di riorganizzazione amministrativa. Le comunità sub-provinciali sono state spesso identificate attraverso unità di paesaggio: Sabina; Montepiano reatino; Salto-Cicolano; Turano; Amatriciano-Alto Velino; attribuendo loro "una funzione terziaria, legata al tempo libero, alla ricerca di qualità della vita, al benessere, alla fruizione sociale" (Relazione al Piano Territoriale Generale Provinciale di Rieti).

Le comunità della provincia di Latina risultano essere le più dinamiche e attente alla domanda di territorio sia da parte della popolazione sia nella definizione dei limiti di trasformabilità: Latina, Aprilia, Terracina, Formia, Fondi; Cisterna, Gaeta e Sezze, sono comunque realtà in parte anche funzionali all'Area Metropolitana romana e ne disegnano una naturale espansione.

L'esistenza di una rete funzionale di produzione/distribuzione di merci con i relativi servizi, produce l'organizzazione strategica dell'insediamento (alla "grande scala"); l'esistenza di un "sistema di sistemi insediativi locali" (a piccola scala) rappresenta il tessuto fine dell'impianto territoriale: a esso si presta attenzione soprattutto in termini di "morfologia" e di servizi locali funzionalmente integrati intercomunali, seppure ancora per "ambiti circondariali"; con questo si evidenzia anche l'impostazione di stampo funzionalista delle proposte progettuali che fanno riferimento al sistema insediativo di servizi strategici residenziali, industriali e di rete anche di livello superiore.

L'uso dei servizi è sottolineato, dunque, dai diversi livelli di accessibilità fisica e virtuale. Da questi due punti: servizi (funzioni urbane) e accessibilità si può ricercare una misura indiretta della coesione territoriale ed economica dell'area vasta. Le comunità della provincia di Frosinone, risentendo di una bassa densità di popolazione e di un ciclo industriale negativo, confermano Frosinone, Cassino, Ceccano, Sora, Alatri, Ferentino, Anagni, Veroli come riferimenti urbani per superare lo squilibrio nella dotazione di servizi e l'individualità dei comuni avviando un non facile percorso di integrazione attraverso esperienze promosse localmente per la programmazione concertata intercomunale e inter istituzionale.

Questi ambiti territoriali interessano un'economia regionale e locale caratterizzata da una forte concezione spaziale nell'uso dei fattori materiali e immateriali: le linee di sviluppo indicate dalla Strategia 2020 e interpretate e fatte proprie dai documenti di programmazione della Regione dovrebbero porre al centro delle scelte di policy la riduzione dei costi di transazione e il loro impatto sulla produttività, sulla capacità innovativa e, più in generale, sulle spinte autopropulsive dello sviluppo locale.

Gli ambiti territoriali regionali, seppure sufficientemente maturi, appaiono ancora poco caratterizzanti il sistema di relazioni, economiche e sociali, che costituisce il capitale relazionale di spazio geografico metropolitano regionalmente integrato e, quindi, ancora poco in grado di differenziare le singole entità territoriali e i singoli aspetti localizzativi dell'occupazione e della produzione (Prezioso, Caroli, 2016).

In un'ottica di macroregione metropolitana integrata il territorio rappresenta chiaramente per l'economia regionale una risorsa aggiuntiva e un fattore di crescita prospettica.

Concentrando l'attenzione sul primo aspetto, va detto che il rapporto tra competitività e territorio nel Lazio ha subito profonde modificazioni negli ultimi decenni, a causa di fenomeni come il declino dei tradizionali modelli industriali, l'affermazione delle economie immateriali e dei servizi, la consapevolezza della sostenibilità ambientale. Tali processi contribuiscono, insieme con la potenza di elaborazione e comunicazione delle nuove attività produttive del Lazio, a superare i tradizionali limiti di tempo e di spazio,

fino a far perdere il confine tra “locale” e “globale”. La globalizzazione sollecita dunque una riformulazione “totale” delle relazioni economiche regionali.

Anche nell’economia politica, infatti, la perdita di materialità determinata dalle nuove tecnologie ha fortemente circoscritto gli ambiti in cui Roma e il Lazio possono vantaggiosamente sostituirsi alle comunità locali nell’offerta dei beni e dei servizi pubblici e, più in generale, nella guida dei cambiamenti sociali.

Per ricercare economie di scala sufficienti nella produzione, è necessario espandere l’ambito di azione delle autorità di governo a realtà molto più ampie di quelle nazionali, che oggi appaiono presenti anche nel Lazio.

Le cosiddette Unioni di Comuni prospettate dalla “legge Delrio” (cap. 2) appaiono i nuovi luoghi di elezione per la fornitura da parte sia dei governi locali, sia di altre istituzioni capaci di concentrare beni immateriali quali, oltre la conoscenza, la fiducia e la libertà.

3.2 L'area di studio nel contesto di area vasta provinciale

La provincia di Frosinone nel suo complesso è considerata in posizione periferica rispetto alle aree urbane forti di Roma e Napoli, tuttavia ad essa si attribuisce un ruolo strategico perché costituisce sia un nodo delle direttrici longitudinali che collegano i due poli metropolitani (autostrada A1 e linea ferroviaria), sia di quella trasversale tra il Lazio meridionale e le regioni adriatiche.

Le trasformazioni dell'economia locale con un il passaggio all'economia dei servizi degli anni '90, che permane ancora integrativa di quella industriale, ha fatto emergere da un lato i problemi tradizionali della provincia, dall'altro ha cominciato ad orientare l'attenzione sul tema dello sviluppo locale. La trasformazione del modello insediativo "storico" policentrico in un modello reticolare di tipo diffusivo, caratterizzato da forme di aggregazione intercomunale, rappresenta un punto critico per la strategia provinciale, che mira a creare un "sistema provincia" ed a valorizzare il ruolo delle istituzioni locali in un processo di sviluppo bottom-up.

Le analisi sullo sviluppo del sistema insediativo complessivo (fasi di crescita, sistemi insediativi intercomunali, tipologie di costruzione insediativa), sviluppate nell'ambito del Piano Territoriale Provinciale Generale (2007), mostrano il progressivo passaggio dal modello insediativo storico 'policentrico' di piccoli e medi centri allineati sui tracciati stradali di valle e collinari ad un modello prima per direttrici vallive (Sacco e Liri) e poi, a partire dagli anni '90, orientato secondo uno schema reticolare basato sulla maglia stradale e propenso a forme di aggregazione intercomunale, dimentiche dei modelli insediativi originari e sviluppate secondo forme omologate

Il Piano considera quali motori delle trasformazioni territoriali due linee guida di dinamica:

- qualità e sostenibilità ambientale ed insediativa, intesa come crescita socio-culturale e come evoluzione in senso qualitativo della domanda di consumi privati, insieme a quelli sociali rivolti al territorio;
- adeguamento e specializzazione della base economica e modernizzazione dei sistemi funzionali locali, per mantenere competitiva la provincia e garantire un funzionamento cooperativo tra le varie aree attraverso la valorizzazione delle risorse locali.

Nell'area di studio le analisi permettono di individuare una serie di elementi costitutivi: la conurbazione territoriale policentrica imperniata su Frosinone, Ferentino Alatri e Ceccano costituisce una delle 3 costruzioni urbane intercomunali complesse presenti nella Provincia.

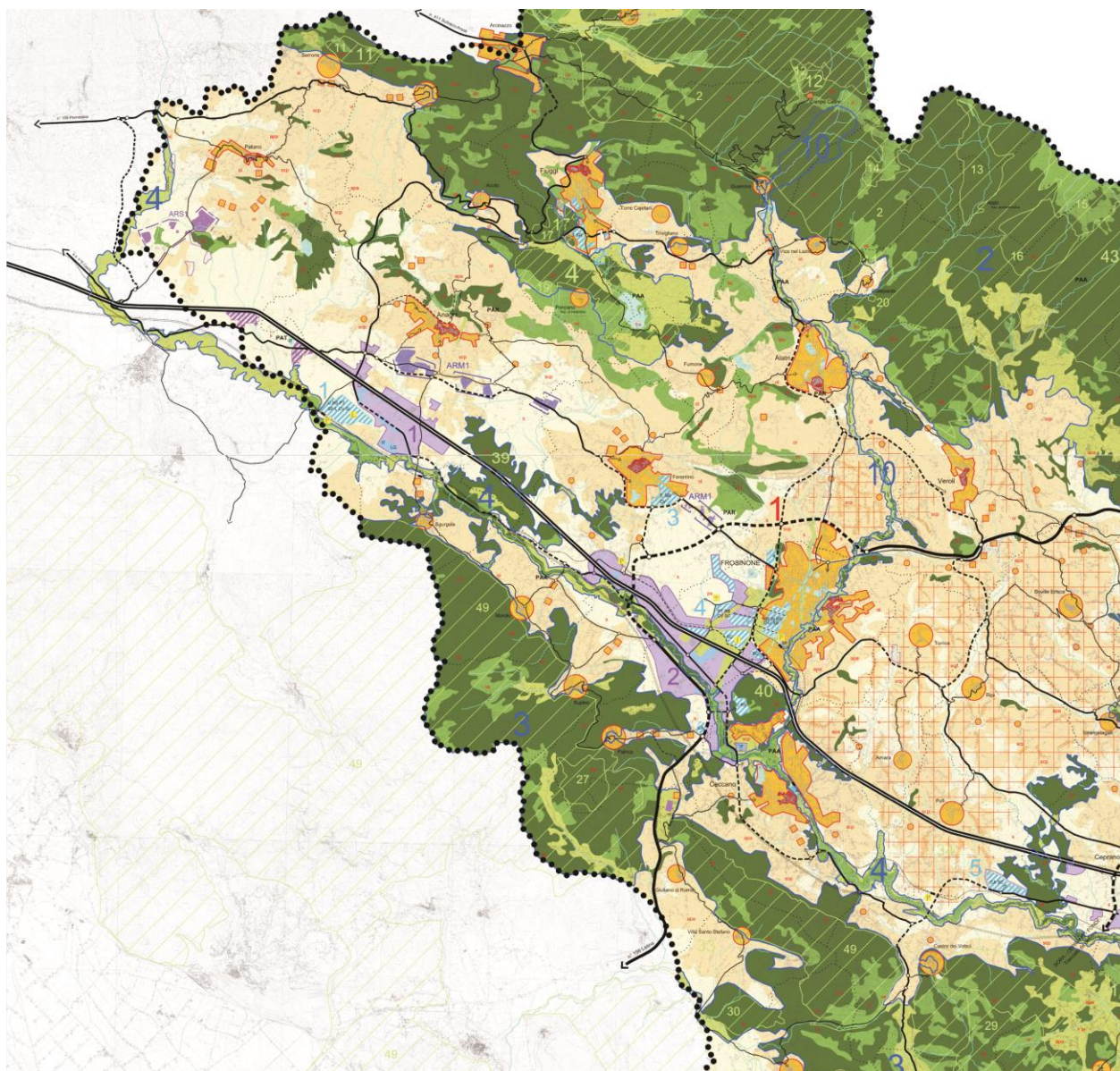
Veroli è classificata nell'ambito delle 9 costruzioni urbane unitarie che costituiscono i centri della costruzione storica policentrica che allargandosi sul territorio si stanno destrutturando.

Patrica e Supino centri piccoli e medi collinari e montani, con impianto nucleare.

Le costruzioni insediative territoriali che rappresentano il nuovo habitat non urbano lungo i crinali ad est di Frosinone e Ceccano, lungo la rete viaria minore fra Frosinone Alatri e Veroli, sono rappresentate dall'area di Torrice.

Quest'area nel suo complesso appartiene da una parte all'area centrale della provincia individuata dal Piano come Colline del Frusinate dall'altra alla "conurbazione territoriale in formazione" imperniata su Frosinone e sulle radiali verso Alatri, Ceccano Ferentino e l'Area di Sviluppo Industriale. Il Piano per quest'area prevede un'intesa di sistema per determinare sia gli elementi di integrazione tra i centri, con riferimento ad alcuni interventi infrastrutturali (varianti stradali interporto, aeroporto, centri direzionali) sia gli elementi di discontinuità giungendo a concordare l'impianto strutturale obiettivo a cui tendere con le rispettive pianificazioni comunali.

Figura 15 Area di interesse nel quadro della Provincia di Frosinone



Fonte: Montaggio Tavole di PTPG TP1ne (quadri NO-SO): Sistema Ambientale; Sistema Insediativo Morfologico; Sistema insediativo funzionale; Sistema della Mobilità (Provincia di Frosinone, 2007)

L'indicazione programmatica generale è che i Comuni appartenenti ad uno dei sistemi o sottosistemi insediativi individuati partecipino ad intese o accordi di programma, per l'attuazione locale delle direttive e proposte progettuali del Piano e per la gestione coordinata di decisioni urbanistiche di rilevanza intercomunale. Si prevedeva anche la possibilità di costituire Società di trasformazione urbana con capitale pubblico e privato per l'attuazione degli interventi urbani di maggiore complessità.

3.3 Il quadro strategico per la politica di coesione

Il Lazio contribuisce all'economia italiana per quasi l'11 per cento del PIL nazionale; a partire dall'inizio del precedente ciclo di programmazione dei fondi comunitari, il 2007, l'economia regionale si è progressivamente indebolita. La Regione Lazio ha individuato all'inizio del periodo di programmazione un quadro di indirizzi per lo sviluppo 2014-2020 (Regione Lazio, 2014). La vision è sintetizzata in 7 macro-aree strategiche che si riconnettono agli 11 obiettivi tematici della programmazione europea 2014-2020 (Tabella 15).

Con gli 11 obiettivi tematici sono strettamente correlati i target della *Strategia Europa 2020* che intende la crescita come il prodotto di un processo in grado di coniugare gli aspetti della competitività economica, dell'inclusività sociale e della sostenibilità ambientale.

Tabella 14 Regione Lazio: Linee d'indirizzo per un uso efficiente delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo 2014-2020 –obiettivi della Strategia Europa 2020 e obiettivi delle politiche di sviluppo regionali (valori espressi in percentuale)

INDICATORI	SITUAZIONE		OBIETTIVO
	ATTUALE		DELLE POLITICHE 2014-2020
	ITALIA	LAZIO	LAZIO
Spesa in R&D (anno 2008 in percentuale sul PIL)	1,23	1,79	Incremento (3,0)
Educazione terziaria (Popolazione di 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario, valore percentuale)	19,8	26,2	Incremento (40,0)
Abbandoni scolastici (Giovani che abbandonano prematuramente gli studi, valore percentuale)	18,8	13,4	Decremento(<10,0)
Occupazione (Tasso di occupazione 20-64 anni, valore percentuale)	63,5	61,1	Incremento (75,0)
Popolazione in famiglie a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (Indicatore povertà 1, valore percentuale)*	18,4	16,7	Decremento
Popolazione in famiglie con grave deprivazione (Indicatore povertà 2, valore percentuale)*	7,0	6,3	Decremento
Popolazione in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (Indicatore povertà 3, valore percentuale)*	8,8	8,7	Decremento
Popolazione in famiglie a rischio di povertà ed esclusione (Indicatore povertà 4, valore percentuale)*	24,7	23,0	Decremento
Gas serra (Quantità percentuale corrispondente all'andamento 2005-2008 delle emissioni non coperte dal sistema UE di scambio delle quote di emissioni)*	-5,0	n.d	Decremento (-20,0)
Energie rinnovabili (anno 2008 Incidenza percentuale rispetto alla produzione lorda di energia elettrica)	6,8	12,1	Incremento (20,0)

Elaborazione Istat su dati Eurostat. * Per la rappresentazione dell'indicatore relativo all'obiettivo "povertà", che nella strategia Europa 2020 prevede come valore aggregato Ue una riduzione di 20 milioni delle persone a rischio di povertà ed esclusione, è stata utilizzata la quota assegnata all'Italia dal PNR che prevede una riduzione di 2,2 milioni di persone.

Fonte: Regione Lazio, 2014, p.27

I target fissati devono essere raggiunti mediante azioni sia a livello europeo sia nazionale sia regionale. Relativamente al perseguimento di questi target, nel Lazio è necessario incrementare la spesa in R&S, innalzare il livello di educazione (terziaria) e l'occupazione; ridurre il livello di povertà e il numero delle persone al di sotto della soglia relativa; contrarre le emissioni gassose nocive e aumentare la quota di energia prodotta da fonti non rinnovabili (Tab. 14).

Tabella 15 Priorità di finanziamento ed Obiettivi Tematici per l'Italia

Priorità di finanziamento	Obiettivi tematici	N. OT
Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese	Rafforzare la ricerca lo sviluppo e l'innovazione	1
	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	2
	Promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acqua cultura (FEAMP)	3
Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali	Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature alle principali infrastrutture di rete	7
	Migliorare l'impiego e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	2
	Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	6
	Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori	4
	Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	5
Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e migliorare la qualità del capitale umano	Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	8
	Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	9
	Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	10
Favorire la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione	Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	11
	Migliorare l'impiego e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	12

Fonte: Commissione Europea, 2012, p.34

I principali fabbisogni e criticità regionali – per ogni obiettivo tematico della politica di coesione che riguarda il territorio regionale⁴¹ – sono stati sintetizzati in Tabella 16

⁴¹ Non è stato considerato quindi l'obiettivo 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete" che riguarda solo interventi localizzati nelle aree delle regioni meno sviluppate (Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia).

Tabella 16 Fabbisogni e criticità regionali in relazione agli Obiettivi tematici

OBIETTIVO TEMATICO	Fabbisogni e criticità regionali.
OT1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.	<p>Ridotta collaborazione tra il sistema della ricerca e dell'alta formazione, da un lato, e il sistema imprenditoriale, dall'altro.</p> <p>Scarsa propensione ad accordi di ricerca e innovazione internazionale.</p> <p>Assenza di un luogo fisico per lo sviluppo delle eccellenze (umane e materiali) nei settori innovativi.</p> <p>Assenza di una piattaforma tecnologica avanzata di raccordo tra sistema della ricerca e dell'alta formazione con il mercato del lavoro.</p> <p>Ridotta propensione delle imprese (PMI) a realizzare progetti di R&S.</p> <p>Ridotto livello di collaborazione per la R&S e Innovazione tra imprese e sistema della ricerca (Università e Centri di ricerca).</p> <p>Scarsa propensione del territorio ad avviare progetti di <i>start-up</i> in settori innovativi e/o tecnologicamente evoluti.</p> <p>Ridotto livello di investimenti delle imprese nell'acquisto di servizi utili per favorire l'innovazione.</p> <p>Ridotti investimenti per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale.</p> <p>Ridotto numero di centri di ricerca e laboratori privati sul territorio regionale.</p> <p>Ridotta propensione delle imprese private a realizzare innovazione.</p>
OT2 Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	<p>Scarsa propensione da parte della Pubblica Amministrazione (PA) locale a introdurre servizi innovativi o basati su tecnologie innovative ai cittadini.</p> <p>Ridotto livello della PA nella valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.</p> <p>Scarsa propensione delle imprese a introdurre innovazione in ambito Open Data.</p> <p>Presenza di digital divide.</p> <p>Scarso utilizzo e diffusione da parte dei cittadini di servizi che incorporano ICT.</p> <p>Limitata presenza di servizi diretti al cittadino basati sull'uso delle ICT.</p>
OT3 Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP).	<p>Ridotta dimensione delle imprese.</p> <p>Scarsa integrazione di filiera.</p> <p>Eccesso di concentrazione sul mercato locale.</p> <p>Difficoltà di accesso ai mercati esteri.</p> <p>Non adeguata valorizzazione imprenditoriale degli asset del territorio e del capitale umano.</p> <p>Elevato costo sociale dell'insuccesso nel passaggio generazionale.</p> <p>Scarsa integrazione fra domanda di lavoro specializzata e istruzione tecnica professionale.</p> <p>Criticità di avvio per le start-up con potenzialità di mercato.</p> <p>Difficoltà di accesso al credito.</p> <p>Limitata diffusione sul territorio di un mercato del crowdfunding.</p> <p>Ridotto numero di operazioni di venture capital.</p> <p>Ridotto numero di start-up in settori innovativi.</p> <p>Difficoltà da parte delle PMI nel passaggio generazionale e nel trasferimento d'impresa.</p> <p>Scarsa propensione del territorio ad avviare progetti di start-up in settori</p>

	<p>innovativi e/o tecnologicamente evoluti.</p> <p>Scarsa partecipazione delle donne a iniziative imprenditoriali in settori innovativi.</p> <p>Consistente quota delle aziende agricole regionali di dimensione fisica ridotte, basso grado di competitività e con scarsa propensione all'innovazione.</p> <p>Concentrazione territoriale delle aziende con basso grado di partecipazione delle aziende agricole al mercato in alcuni territori.</p> <p>Presenza diffusa di aziende a basso valore aggiunto.</p> <p>Contrazione dei boschi annessi alle aziende agricole.</p> <p>Ridotta capacità finanziaria delle aziende e difficoltà di accesso al credito.</p>
<p>OT4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.</p> <p>OT5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi.</p> <p>OT6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse</p>	<p>Alto livello dei consumi energetici pubblici con ampi margini di risparmio e conseguente riduzione della spesa pubblica</p> <p>Insufficiente riconoscimento da parte del mercato immobiliare della qualità energetica dell'edificio- impianto</p> <p>Ritardo della filiera edilizia rispetto all'innovazione tecnologica a causa della dimensione di impresa</p> <p>Il settore "domestico" assorbe circa un terzo dei consumi di energia elettrica ed è causa di circa un quinto delle emissioni regionali di CO2</p> <p>Il settore dell'illuminazione pubblica rappresenta una delle voci maggiori della spesa energetica dei Comuni.</p> <p>Il settore agricolo, forestale e del verde pubblico produce una grande quantità di residui e sotto prodotti non sufficientemente valorizzati a livello energetico.</p> <p>Scarsità di iniziative per la valorizzazione dei sottoprodotti dell'agroindustria.</p> <p>Il settore agricolo è responsabile, a livello globale, per oltre il 20 per cento delle emissioni complessive di gas ad effetto serra. L'agricoltura è l'unico tra i sistemi produttivi in grado di sottrarre l'anidride carbonica all'atmosfera aumentando le riserve in humus dei terreni.</p> <p>I trasporti, con il termoelettrico, rappresentano il principale settore per consumi energetici nel Lazio ed è il principale determinante della dipendenza dalle fonti non rinnovabili.</p> <p>Negli ultimi anni la spesa per i trasporti delle famiglie è costantemente cresciuta (specie quella della automobile).</p> <p>Si stimano elevati costi esterni nel sistema dei trasporti mentre si evidenziano importanti margini di sviluppo della innovazione tecnologica nella gestione, manutenzione, programmazione e fornitura di servizi di supporto alla mobilità.</p> <p>La domanda di mobilità passeggeri è concentrata a livello urbano (la somma degli spostamenti al di sotto dei 10 km rappresenta il 70 per cento del totale).</p> <p>Ancora ridotta "accettazione" e sensibilizzazione sociale nei confronti di tecnologie, processi, servizi e prodotti ecoinnovativi.</p> <p>Difficoltà di coniugare la competitività delle imprese alla sostenibilità dei sistemi produttivi a supporto del percorso verso la green economy.</p> <p>Insufficiente presenza di elementi naturali, semi-naturali e strutturali del paesaggio agricolo tradizionale nelle aree ad agricoltura intensiva</p> <p>Risorse genetiche di interesse agrario minacciate di erosione</p> <p>Competizione tra usi agricoli e abitativi/industriali</p> <p>Frequenti casi di scarsa qualità delle acque superficiali</p>

	Tasso di erosione superiore alla soglia di rischio nelle zone collinari Limitata diffusione di pratiche conservative nelle zone montane
OT8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.	Supportare l'accesso e rafforzamento della partecipazione e della permanenza nel mercato del lavoro. Sostenere l'inserimento lavorativo. Rafforzamento degli aspetti di sistema (servizi per l'impiego e di incontro tra domanda e offerta di lavoro). NEET: interventi diversificati a seconda se direttamente volti all'entrata nel mondo del lavoro, al recupero sociale, alla qualificazione delle risorse con quelli realizzati al valere sull'Iniziativa per l'occupazione giovanile (<i>YEI – Youth Employment Initiative</i>)
OT9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione.	Rafforzamento dell'inclusione attiva, per fronteggiare il peggioramento delle condizioni generali dovuto all'aumento del numero delle famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale e del numero di coloro che soffrono di gravi deprivazioni materiali. Intervenire nella direzione di favorire e facilitare l'accesso ai servizi pubblici, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale, in particolare di asili nido comunali e alla capacità di sviluppo di servizi sociali.
OT10 Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente.	Necessità di azioni di innalzamento dei livelli di competenza nei diversi gradi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Sviluppo e potenziamento dell'offerta formativa a tutti i livelli e lungo tutto l'arco della vita degli individui. Ampliamento delle interazioni tra il mondo delle imprese ed il sistema della ricerca e dell'alta formazione. Capitalizzare i risultati raggiunti e proseguire nel recupero dei ritardi presenti rispetto ai livelli di competenze, soprattutto sia della popolazione adulta in età lavorativa, che risente fortemente degli effetti della crisi, sia dei giovani a rischio di fuoriuscita dai sistemi di formazione e qualificazione. Formazione come investimento che cautele gli individui rispetto alla crescente instabilità del mercato del lavoro e li rafforza rispetto ai rischi del cambiamento, mettendoli nella condizione di affrontare la mobilità attraverso l'aggiornamento continuo delle capacità e competenze.
OT 11 Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.	Aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi erogati dall'Amministrazione regionale e da quella locale Qualificare le competenze che tutti i soggetti apportano nel processo di programmazione e attuazione della programmazione in un contesto di <i>governance</i> improntato all'attività partenariale e all'integrazione.

Fonte: ns elaborazione di sintesi da Regione Lazio, 2013

Le priorità di finanziamento per la programmazione 2014-2020 del Lazio saranno correlati ai seguenti obiettivi generali:

- progresso economico imperniato sulla ricerca, innovazione, crescita digitale, crescita sostenibile (macro-area [2]; macro-area [5] e macro-area [6]);

- progresso economico e sociale rafforzato dall'istruzione, formazione e adeguamento professionale (macro-area [3]);

- progresso sociale e qualità della vita perseguito integrando le politiche sociali con quelle sanitarie (macro-area [4]);

- la coesione sociale e territoriale (macro-area [7]);

- la riorganizzazione, semplificazione e razionalizzazione dei compiti della Pubblica Amministrazione regionale (macro-area [1]).

Tali obiettivi generali sono stati declinati attraverso indirizzi programmatici accorpate nelle sette macro-aree regionali (Tab. 17)

Tabella 17 Regione Lazio: Indirizzi programmatici e obiettivi di priorità strategica.

MACRO-AREA	INDIRIZZI PROGRAMMATICI	OBIETTIVI	CORRELAZIONE CON OT
1 UNA REGIONE MODERNA CHE AIUTA LO SVILUPPO	1.1- Restituire alla Regione la sua funzione legislativa 1.2- Trasferire alle Autonomie territoriali gli strumenti gestionali mantenendo le funzioni di regolazione e controllo 1.3- Organizzare la Regione per aumentare l'efficienza amministrativa 1.4- Organizzare la Regione per produrre risparmi 1.5- Organizzare la Regione per produrre sviluppo e giustizia sociale	Ammodernare, semplificare e razionalizzare gli strumenti normativi	11,10
		Semplificare la struttura organizzativa della Regione	11,10
		Migliorare gli strumenti decisionali, il controllo e la sicurezza dei flussi informativi	11
		Razionalizzare il ricorso alle consulenze esterne	11,4)
		Ridurre i costi accessori per il personale regionale	11,4)
		Ridurre la spesa regionale per gli acquisti di beni, servizi e forniture e per fitti passivi	11,4
		Favorire la concentrazione delle risorse finanziarie per le politiche di sviluppo e la coesione sociale	11
2 UNA GRANDE REGIONE EUROPEA DELL'INNOVAZIONE	2.1- Semplificare l'attività d'impresa 2.2- Sostenere l'autonomia finanziaria delle PMI 2.3- Favorire la transizione alla <i>green economy</i> 2.4- Sostenere la competitività con la ricerca e le reti d'impresa 2.5- Rilanciare l'edilizia con una strategia sostenibile 2.6- Tradurre il talento in impresa 2.7- Una strategia regionale per l'internazionalizzazione 2.8- Commercio e artigianato per lo sviluppo economico e la qualità urbana 2.9- Il vantaggio competitivo del Lazio: cultura e turismo 2.10- L'agricoltura per la crescita sostenibile della regione	Ridurre e razionalizzare gli adempimenti per le PMI	2
		Rafforzare la struttura finanziaria delle PMI	3,3,8
		Migliorare l'accesso al credito delle PMI	3,3,8
		Favorire la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	3
		Incrementare il numero di imprese che investono in prodotti e tecnologie green	3
		Innalzare il grado di <i>Green Public Procurement</i> sugli acquisti della Regione	3
		Sostenere la nascita di imprese in settori ad alta intensità di conoscenza	1,3
		Favorire la moltiplicazione delle reti d'impresa sul territorio regionale	1,3
		Incrementare il numero di <i>green jobs</i> in edilizia	10,4,6,1
		Sostenere la nascita e lo sviluppo delle <i>startup</i> digitali e creative	3,2
		Sostenere la capacità di esportazione delle imprese	3,10
		Contribuire a incrementare gli investimenti diretti sul territorio regionale	3,10
		Incrementare la collaborazione e gli scambi del Lazio con altre regioni europee ed extra-europee	3,10
Migliorare la qualità dell'ambiente urbano sostenendo la natalità e riducendo la mortalità delle imprese del	2,3,6,8		

		commercio e dell'artigianato	
		Tutelare e promuovere gli <i>asset</i> culturali	
		Migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche	6,1
		Innalzare la competitività del sistema agricolo regionale migliorando i servizi pubblici di supporto alle imprese	3,1,4,9,2
		Favorire il passaggio ad un'agricoltura multifunzionale e di qualità	3,1,4,9,2
3 DIRITTO ALLO STUDIO E ALLA FORMAZIONE PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE	3.1-Dare risposte innovative al sistema scolastico regionale 3.2-Offrire una formazione coerente con le necessità delle imprese 3.3-Sostenere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro 3.4-Preparare i giovani alle professioni del futuro 3.5-Garantire il diritto allo studio universitario 3.6-Contrastare la vulnerabilità occupazionale	Incrementare l'efficienza organizzativa e infrastrutturale nella gestione del sistema scolastico	2,11,10
		Ridurre il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica	2,11,10
		Sviluppare strumenti e metodi per migliorare l'offerta didattica	2,11,10
		Migliorare l'offerta formativa ed educativa per agevolare la mobilità e l'inserimento/reinserimento lavorativo	10
		Sviluppare format e servizi per ridurre il <i>mismatch</i> tra la domanda e l'offerta di lavoro	10
		Costruire percorsi e strutture per l'alta formazione e per le nuove professioni	10
		Incrementare l'efficienza gestionale e allargare il perimetro del diritto allo studio universitario	10,9
		Incrementare l'offerta di residenze per studenti (pubbliche e <i>in housing</i> sociale)	10,9
		Predisporre strumenti per l'occupazione delle donne e per i lavoratori anziani	8,9
		Predisporre strumenti per l'occupazione delle persone a rischio di esclusione sociale	8,9
4 UNA REGIONE CHE CURA E PROTEGGE	4.1-Garantire la tutela universale della salute 4.2-La strategia regionale: centralità del territorio e integrazione socio-sanitaria 4.3-Uscire dal debito e dal commissariamento sanitario 4.4-Innovare il sistema della protezione sociale e investire nella sussidiarie	Sviluppare <i>hub</i> ospedalieri ad alta specializzazione	9
		Diffondere i punti accesso sul territorio: case della salute e studi medici associati	9
		Potenziare gli strumenti e la rete dei servizi socio-sanitari territoriali	9
		Intervenire per il riordino del quadro normativo in materia socio-assistenziale	9,10
		Sostenere lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale	9,10
5 UNA REGIONE SOSTENIBILE	5.1-Difendere l'identità ecologica del Lazio 5.2-Valorizzare l'identità ecologica del Lazio 5.3-Blue economy e montagna: le vocazioni locali come fattori di sviluppo	Sostenere con specifiche azioni normative e di <i>governance</i> la nuova <i>vision</i> per la difesa dell'identità ecologica	6
		Sostenere e implementare le azioni per la manutenzione ordinaria, straordinaria e per le emergenze ambientali	6
		Migliorare il servizio idrico integrato per usi civici	6
		Migliorare l'organizzazione e la gestione delle aree protette	6

	economico	e dei Parchi regionali	
	5.4 -Politiche di governo e del territorio	Migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale	6
	5.5 -Una nuova gestione dei rifiuti	Realizzare azioni di sistema per la gestione integrata e la tutela della costa	4,6,3,5
		Sviluppare l'economia del mare	4,6,3,5
		Aumentare le opportunità di occupazione nella pesca	4,6,3,5
		Favorire la valorizzazione delle risorse ambientali per sostenere l'economia della montagna	4,6,3,5
		Revisionare e implementare le strategie per la gestione dei rifiuti	6
		Perseguire e sostenere la gestione delle 3R (Ridurre, Riutilizzare, Riciclare)	6
		Sostenere e sviluppare interventi pilota territoriali per la gestione dei rifiuti	6
6 INVESTIMENTI PER UN TERRITORIO COMPETITIVO	6.1 -Una rivoluzione digitale per il Lazio 6.2 -Garantire un trasporto pubblico efficiente e investire nella mobilità sostenibile 6.3 -Adeguare la maglia infrastrutturale del Lazio al livello delle regioni europee 6.4 -Costruire una nuova <i>governance</i> per la mobilità e il trasporto collettivo nel Lazio	Ridurre i divari digitali nei territori e diffondere la connettività in banda larga e ultra larga	2
		Implementare la digitalizzazione dei processi amministrativi e offrire servizi digitali a cittadini e imprese	11,10,8
		Incrementare il rilascio e favorire il riuso degli <i>Open data</i>	11,10,8
		Aumentare la quota di spostamenti effettuati in ambito urbano ed extraurbano attraverso sistemi di trasporto sostenibile e i servizi di infomobilità	4,2,8,10
		Potenziare l'offerta e la qualificazione dei servizi di trasporto pubblico	4,2,8,10
		Aumentare la competitività del sistema portuale e interportuale del Lazio	4,2,8,10
		Rilanciare gli investimenti per il trasporto ferroviario	4,10
		Sviluppare le infrastrutture stradali	4,10
		Favorire gli investimenti per le infrastrutture aeroportuali e portuali	4,10
7 INVESTIMENTI PER UNA SOCIETA' PIU' UNITA	7.1 -Più trasparenza, più partecipazione, meno costi della politica 7.2 -La legalità come condizione imprescindibile per lo sviluppo 7.3 -L'integrazione come cifra culturale delle politiche regionali 7.4 -Approntare adeguati strumenti di sostegno al reddito 7.5 -Tornare a una politica abitativa pubblica	Rafforzare le funzioni regionali impegnate nelle tematiche della sicurezza e della legalità	9,11,2
		Aggiornare e rafforzare la normativa in materia di appalti, servizi e forniture	9,11,2
		Potenziare le politiche di contrasto al lavoro nero, al lavoro irregolare e all'evasione fiscale e contributiva	9,11,2
		Rafforzare le politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale	9,8,10
		Rafforzare le politiche in favore delle persone con disabilità	9,8,10
		Migliorare le condizioni umane e sanitarie della detenzione carceraria	9,8,10
		Rafforzare le politiche in tema di immigrazione per favorire l'integrazione e l'accoglienza dei migranti e dei rifugiati	8,9,2
		Alleviare le difficoltà economiche delle persone coinvolte in	9

<p>7.6-Una Regione amica delle famiglie</p> <p>7.7-Per una vera parità di opportunità e diritti</p>	percorsi di formazione professionale	
	Ottimizzare la gestione del patrimonio residenziale pubblico	10,9
	Rispondere all'emergenza abitativa con politiche integrate	10,9
	Sviluppo e implementazione delle politiche sociali per la famiglia	10,9
	Incremento dei servizi e degli strumenti di sostegno per la prima infanzia	9,10
	Riordino normativo e implementazione degli interventi per contrastare la violenza di genere	9,9,3
	Riordino normativo e implementazione degli interventi per contrastare le discriminazioni di matrice sessuale	9,9,3
	Potenziamento e implementazione delle politiche per i giovani	9,9,3
	Azioni di sistema e incentivi per la diffusione della pratica sportiva	9,9,3
	Riordino normativo in tema di tutela degli animali e prevenzione del randagismo	9,9,3

Fonte: ns elaborazione da Regione Lazio, 2013

3.4 Il metodo di lavoro

Nella valutazione dello stato dell'area di studio è stata applicata la metodologia STeMA che sfrutta le possibilità applicative offerte dalla *Teoria generale dei sistemi*. STeMA (Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach), tratta ogni fenomeno "territorializzandolo" a diverse scale geografiche come un *sistema*, cioè un *insieme di elementi* che rispondono ad una o più regole, ad un criterio ordinatore, possedendo caratteri comuni oppure no.

Ricondotto a *10 ipotesi semplificative* per consentirne la standardizzazione (Prezioso, 2005) – tra cui l'assunto che anche l'ambiente e l'economia possano essere assimilati a sistemi ed essere considerati insieme di elementi biotici ed abiotici e che il territorio, l'ambiente, l'economia confluiscono in un unico sistema: il territorio – STeMA "lavora" a *ciclo chiuso* entro i contorni che lo delimitano (culturali, fisici, scientifico-disciplinari, ecc.) o a *ciclo aperto* quando un sistema interagisce con un altro sistema. Il sistema territorio può dunque essere studiato entro i limiti amministrativi (NUTS) o settoriali che lo delimitano (una regione o il sistema delle infrastrutture) o nell'interazione tra entità (la cooperazione tra due province o l'interazione tra idrosfera geosfera ed atmosfera). In STeMA un sistema è sempre diverso da un altro e per conoscere l'intero sistema territorio bisogna conoscere il *processo* che lega gli elementi tra di loro (vulnerabilità) e lo *stato* (criticità o status quo) dei singoli elementi che lo compongono. Da qui l'impostazione data alla lettura indicizzata e per livelli degli elementi del sistema territorio comunemente chiamati *indicatori*.

Stabilendo in t_0 il momento in cui si dà avvio all'analisi ed allo studio di un sistema territorio (in questo caso l'anno di rilevazione del dato), se ne considera a quel momento la sua posizione come di equilibrio parziale ed il suo stato come il risultato dei processi (anche storici) che lo hanno determinato. Questo prende il nome di *configurazione iniziale* del sistema e può essere misurato. La configurazione iniziale prende il nome di *Valore Territorializzato Iniziale* (VTI) delle Determinanti/Componenti.

Nel quadro degli indirizzi del presente quadro strategico di sviluppo correlato ad Europa 2020 e all'attuale accordo di partenariato è possibile identificare tre determinanti di sistema direttamente connessi ai pilastri della strategia europea (Smart Growth; Sustainable Growth; Inclusive Growth) e in grado di rappresentare il VTI dei territori italiani di fronte alla sfida della competitività *in* sostenibilità voluta dall'Unione.

La misura che separa lo stato di equilibrio parziale iniziale del sistema (VTI) dalla soglia di competitività in sostenibilità viene definita *carrying capacity* del sistema/territorio. Essa rappresenta allo stesso tempo la domanda e l'offerta ammissibile di un piano, di un programma, di una politica, oltre la quale il sistema si trasformerebbe in altro in-generando il paradosso dello sviluppo: un'offerta, che per realizzarsi, deve impiegare più risorse di quelle disponibili.

Lo STeMA crea le basi per conoscere le possibilità (domanda di piano o di policy o di programma) di sviluppo competitivo dei singoli sistemi economico-territoriali, le quali dipenderanno dalla capacità che essi dimostrano ad un certo tempo di risolvere i problemi con un'offerta appropriata perché contenuta nei limiti dello sviluppo del sistema (offerta sussidiaria sostenibile), ma anche dalla performance di partenza, dal grado di innovazione e dalla componente di rischio che essi sono disposti a sostenere rispetto alla coesione raggiunta dalla base sociale e dall'efficienza della classe politico-amministrativa.

Nella costruzione concettuale di STeMA, la valutazione di politiche, piani e/o progetti avviene attraverso la costruzione delle c.d. determinanti. Si tratta di fenomeni complessi i cui aspetti specifici sono individuati attraverso indicatori elementari; l'aggregazione degli indicatori elementari fornisce le categorie; da queste si passa, ancora mediante sintesi, ai settori e da questi alle tipologie; aggregando infine le tipologie si ottengono le determinanti.

Quindi in STeMA il sistema di valutazione⁴² sviluppa le determinanti componendo la serie di elementi gerarchizzati che coprono la sequenza: indicatori, categorie, settori, tipologie determinanti

Tabella 18 - Obiettivi di policy secondo i tre pilastri della Strategia Europe 2020

Smart Growth	Digital Society	Bridging digital divided and digital transition	
		Technological/innovative dissemination for the enterprises and institutions	
		Support to transregional cooperative projects	
		Use/development of environmental friendly technologies	
		Quality certification and assessment tools	
Innovation and R&D	Innovation and R&D	R&D infrastructures	
		Support to BAT	
		Development of recycling technologies and products (circular economy)	
Education&Human Capital	Education&Human Capital	Supply of education	
		Human capital internationalisation	
Inclusive Growth	Age	Reinvolvement of aging people	
		Support leisure	
		Social inclusion	
		Child protection	
		Poverty reduction	
		Policies dissemination for transparency and efficiency of bureaucracy (institutional capability)	
Cultural integration			
Sustainable Growth	Competiveness and Economic development	Support Local productive identity	
		Promotion of a global enterprise culture	
		New business/service instruments	
		Inflation/Deflation control	
Inclusive Growth	Employment	Internationalisation of goods and services	
		Homogeneisation of enterprise costs	
		Support enterprise creation	
		Support employer mobility	
Smart Growth	Transport/network	Support equal opportunities	
		Development of telecommunication networks	
		Development of energy networks	
Sustainable Growth	Natural Resources efficiency	Increase of phisical accessibility	
		Use of renovable resources	
		Active Protection of Natural resources	
		Reduction of Natural Resources consumption (Green Economy)	
	Climate Change	Climate Change	Natural hazard prevention
			Energy policies
			Flexible Mechanisms
Inclusive Growth	Public Health	Climate Change adaptation and mitigation	
		Social Programme Financing	
		Safety	
		Support Welfare	

L'analisi dei comuni dell'area di studio è stata operata attraverso quattro determinanti (Innovazione&Ricerca; Globale/Locale; Qualità; Risorse&Fondi) che rappresentano, in sintesi, gli aspetti economici, infrastrutturali, sociali, ambientali, culturali, di capacità istituzionale e di spesa che, nell'insieme, formano il capitale territoriale dell'area di studio (Prezioso, 2008).

⁴² In STeMA un sistema è sempre diverso da un altro e per conoscere l'intero sistema territorio bisogna conoscere il *processo* che lega gli elementi tra di loro (vulnerabilità) e lo *stato* (criticità o status quo) dei singoli elementi che lo compongono. Da qui l'impostazione data alla lettura indicizzata e per livelli degli elementi del sistema territorio comunemente chiamati *indicatori*

L'analisi è sviluppata in dettaglio nei paragrafi successivi, relazionando i Comuni che appartengono all'area di studio alle tipologie territoriali sviluppate in ambito europeo (Prezioso, 2006a; 2011),

Tabella 19 Classificazione dei Comuni dell'area di studio secondo tipologie territoriali

REGION_03	Territory		
Lazio	1	NUTS2	1 High urban influence with Mega functions (A1)
Frosinone	3	NUTS 5	3 High urban influence with Regional/Local functions (C1)
Alatri	6	NUTS 5	6 Low urban influence with Regional/Local functions (F1)
Ceccano	6	NUTS 5	6 Low urban influence with Regional/Local functions (F1)
Ferentino	5	NUTS 5	5 Low urban influence with Transnational or National functions (E1)
Patrica	7	NUTS 5	7 Low urban influence with No special function (G1)
Supino	6	NUTS 5	6 Low urban influence with Regional/Local functions (F1)
Torrice	7	NUTS 5	7 Low urban influence with No special function (G1)
Veroli	6	NUTS 5	6 Low urban influence with Regional/Local functions (F1)
Area di studio	?	NUTS3	<i>3 High urban influence with Regional/Local functions (C1)</i>

Una volta calcolate le determinanti esse sono state rivalutate attraverso la territorializzazione, applicando cioè ad esse l'effetto di potenziamento o di indebolimento che queste tipologie territoriali esercitano sul sistema.

Tabella 20 Matrice delle tipologie di organizzazione territoriale

		Territorial typologies: Hypothesis C						
		1 High urban influence with Mega functions (A1)	2 High urban influence with Transnational or National functions (B1)	3 High urban influence with Regional/Local functions (C1)	4 High urban influence with No special function (D1)	5 Low urban influence with Transnational or National functions (E1)	6 Low urban influence with Regional/Local functions (F1)	7 Low urban influence with No special function (G1)
		1	2	3	4	5	6	7
Determinante	A	A	A	B	B	C	C	D
	B	A	B	B	C	D	D	E
	C	B	B	C	D	D	E	F
	D	C	C	C	D	E	F	F

Fonte: Prezioso 2006a

3.5 Determinante Innovazione & Ricerca

La determinante **Innovazione & Ricerca** (I&R), variabile chiave su cui si gioca buona parte della capacità competitiva di un territorio, analizza le caratteristiche della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, elementi che attualmente a livello nazionale non mostrano livelli di sviluppo soddisfacenti, attestandosi al di sotto della media europea.

Nello specifico la determinante è formata da due grandi ambiti: *l'Innovation Status Quo*, che analizza la dotazione infrastrutturale relativa a innovazione e ricerca e il livello di sviluppo delle telecomunicazioni di un territorio, e *l'Innovation Vulnerability* che analizza invece la società e i suoi potenziali nello sviluppo della conoscenza.

Tabella 21 Indicatori per la determinante Innovazione & Ricerca

Indicatori	Categorie	Settori	Tipologie	Determinante
Internet users (VP)	Virtual population	Virtual shareholders	Virtual society (VS)	Innovation and Research
Firms with internet access (VF)	Virtual firms	Virtual stakeholders (VSt)		
Available e-government services (VI)	Virtual institutions			
Knowledge creation education (KCE)	Educational structures	Structures for the creation of knowledge	Potential for the creation of knowledge (KIS)	
Innovative dependency index (IDI)	Human capital structure	Human capital (HC)		
Population with tertiary education (PTE)	Human capital education (HCE)			
Population in lifelong learning (PLL)				
IASP Science and Technology parks	R&D infrastructures (RDI)	Infrastructures for the creation of knowledge	Actual endowment of innovative infrastructure (ISQ) (Innovation Status Quo)	
Business Innovation Centres				
Universities and Research Centres				
Old and new technologies (LTD)	Level of telecommunication development			

Fonte: Prezioso, 2011

In Tabella 21 sono riportate le aggregazioni progressive, a partire dagli indicatori di base, della determinante qui analizzata

Tabella 22 Risultati della determinante Innovazione & Ricerca per l'area di studio

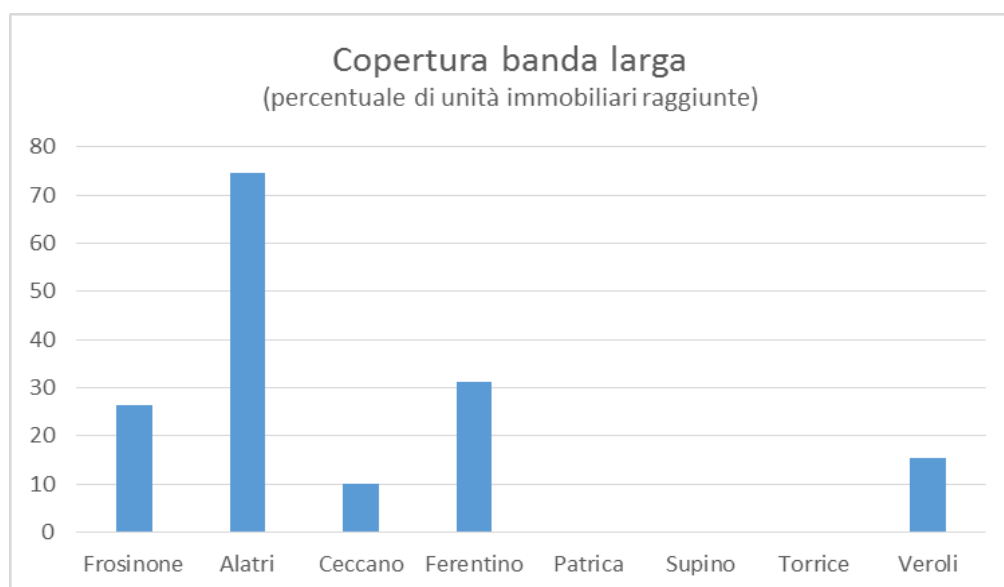
	Terr	Q_VP	Q_VF	Q_VI	Vst	Vs	Q_KCE	Q_IDI	Q_PTE	Q_PLL	Hce	Hc	Kis	IV	Q_RDI	Q_LTD	ISQ	I&R	I&R -T
Frosinone	3	A	A	B	A	A	B	A	A	C	B	A	B	A	A	B	A	A	B
Alatri	6	A	B	B	B	A	D	D	C	B	C	D	D	B	D	A	C	B	D
Ceccano	6	B	C	B	C	B	D	B	B	A	B	B	D	C	D	C	D	C	E
Ferentino	5	B	B	B	B	B	D	D	B	A	B	D	D	C	A	A	A	C	D
Patrica	7	D	D	B	D	D	B	C	D	B	D	C	B	D	D	D	D	D	F
Supino	6	C	D	B	D	C	A	A	C	D	C	B	A	C	D	D	D	C	E
Torrice	7	D	C	B	C	D	A	B	A	D	B	B	A	C	D	D	D	C	F
Veroli	6	C	A	B	A	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	B	D	C	E

Fonte: Ns elaborazione

La determinante Innovation & Research offre un'immagine *ex-ante* dei comuni dell'Unione caratterizzata da una forte eterogeneità nel livello di sviluppo delle infrastrutture tecnologiche e dei potenziali di sviluppo del capitale umano: si passa dall'alta *performance* del comune di Frosinone (A) e ai buoni risultati raggiunti dal comune di Alatri (B), mentre i restanti comuni si attestano sui valori medio bassi (C) con l'eccezione di Patrica (D).

Esaminando le due dimensioni che concorrono a definire la determinante, in riferimento all'*Innovation Status Quo* si nota come i risultati registrati nei comuni differiscano in maniera significativa rispetto a quelli fatti registrare dalla determinante I&R: la variabile mostra infatti una forte polarizzazione nello sviluppo delle infrastrutture di ricerca e sviluppo e delle telecomunicazioni, con ottimi livelli nei comuni di Frosinone e Ferentino (A), una performance non brillante nel comune di Alatri (C) e risultati negativi nei restanti comuni di Ceccano, Torrice, Supino, Patrica e Veroli (D). Questa situazione non soddisfacente è fortemente condizionata dalla scarsissima dotazione di *R&D Infrastructures* che connota tutti i comuni dell'Unione ad eccezione di Frosinone e Ferentino (A) sedi rispettivamente del polo didattico dell'Università di Cassino e dello Spazio Attivo⁴³ Ferentino; piuttosto che dal *Level of Telecommunication Development*, che mostra invece valori molto positivi ad Alatri, Ferentino (A), Frosinone e Veroli (B), un risultato mediocre nella città di Ceccano (C) e valori negativi nelle città di Patrica, Supino e Torrice (D).

Grafico 4 Copertura banda larga nei comuni dell'area di studio



Fonte: Ns elaborazione su dati Istat, 2016

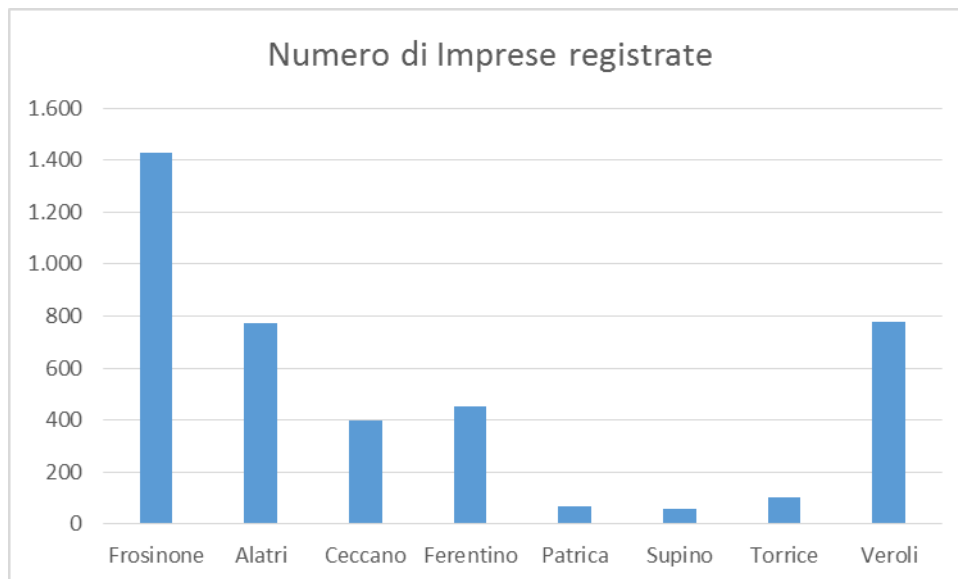
Come si può vedere nel Grafico 4, il comune di Alatri, pur non raggiungendo risultati soddisfacenti nell'*Innovation Status Quo*, può vantare la migliore dotazione infrastrutturale riguardo la diffusione della banda larga, superando il 70% di copertura delle unità immobiliari nel proprio territorio.

Passando all'analisi della seconda dimensione della determinante, *Innovation Vulnerability*, si può notare come Frosinone (A) confermi la sua superiorità all'interno dell'area di studio, seguita dalla buona *performance* fatta registrare da Alatri (B), dai risultati nella media di Ceccano, Ferentino, Supino, Torrice e Veroli (C) e dalla conferma della scarsa attitudine all'innovazione del comune di Patrica (D) che registra un altro risultato negativo. In particolare, la *Virtual Society* mostra una situazione analoga presentando le

⁴³ Rete regionale di hub dell'innovazione: grandi spazi di incontro, aperti ai territori e alla collaborazione con gli enti locali, in cui sarà possibile accedere a tutti i servizi per le imprese, lo startup, la formazione e il lavoro

migliori *performance* a Frosinone e Alatri (A), accompagnate dagli scarsi risultati raggiunti da Patrica e Torrice (D).

Grafico 5 Numero di imprese registrate nei comuni dell'area di studio



Fonte: Ns elaborazione su dati Istat, CCIAA, 2017

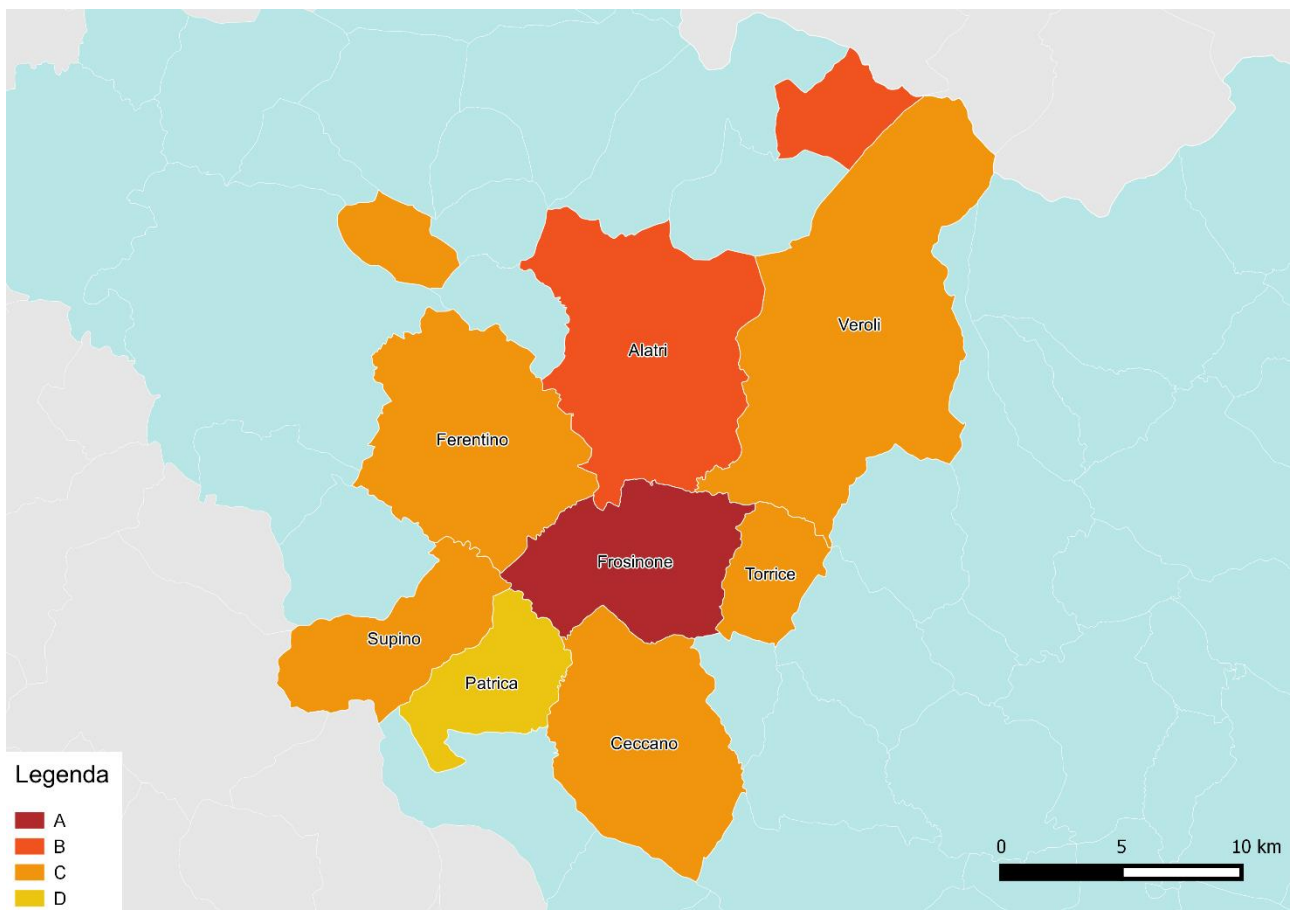
Tuttavia la lettura delle singole componenti mostra alcuni elementi interessanti: la dimensione *Virtual Stakeholder*, variabile che rappresenta gli *stakeholder* (*Virtual Institutions* e *Virtual Firms*) cui è affidato il compito di veicolare la diffusione dell'innovazione, registra infatti valori molto positivi a Frosinone e Veroli (A), seguiti dalle buone *performance* di Alatri e Ferentino (B), dai risultati medio bassi di Ceccano e Torrice (C) e dall'andamento negativo di Patrica e Supino (D), che pagano la non buona *performance* dell'indicatore *Virtual Firms* (D) anche a causa del limitato numero di imprese presenti all'interno del territorio dei due comuni; nel Grafico 5 è infatti possibile osservare la ridotta dimensione industriale dei due comuni, i quali assieme a Torrice mostrano un importante deficit nei confronti degli altri comuni analizzati. L'altra determinante che concorre a formare la *Virtual Society*, cioè la *Virtual Population*, mostra invece risultati molto negativi a Patrica e Torrice (D), registrando buone *performance* a Frosinone e ad Alatri, correlandosi con l'andamento riscontrato per la variabile *R&D Infrastructures* e confermando come la mancanza delle infrastrutture sia una criticità in particolare per i comuni meno estesi dell'Unione, ovvero Patrica, Supino e Torrice. Sembra evidente dall'analisi degli *stakeholders* che la progettazione e il successivo sviluppo di strategie tese a potenziare la competitività territoriale in termini di ricerca e sviluppo sarebbe auspicabile.

L'altra determinante che concorre alla determinazione dell'*Innovation Vulnerability* è *Potential for the Creation of Knowledge (KIS)*, relativo al capitale umano dei comuni, che fa registrare le *performance* migliori nei comuni di Supino e Torrice (A), un buon andamento a Frosinone e Patrica (B) e dei risultati negativi ad Alatri, Ceccano, Ferentino e Veroli (D). L'andamento è caratterizzato fortemente dal *Knowledge Creation Education*, uno dei due indicatori che formano il KIS, ricalcandone gli stessi record. L'altro indicatore, *Human Capital*, è invece relativo alla struttura e all'educazione della popolazione dei comuni in esame. Frosinone ha registrato il risultato migliore (A), seguita dalle convincenti *performance* di Ceccano, Supino e Torrice (B). Queste due ultime città confermano di pagare in maniera particolare la loro scarsissima dotazione infrastrutturale educativa e il ridotto numero di imprese presenti sul territorio (*Innovation Status Quo* e *Virtual Stakeholders* hanno mostrato risultati molto negativi) mentre mostrano convincenti risultati relativamente al potenziale del capitale umano a loro disposizione e alla sua

struttura. L'*Innovative Dependency Index* mostra infatti ottimi risultati (A) per Supino e convincenti (B) per Torrice, mentre, in accordo con la scarsa dotazione di centri educativi, i due comuni rimangono indietro relativamente alla *Population in Lifelong Learning* (D) con il risultato peggiore rispetto a tutti i comuni. Per quanto riguarda gli altri comuni si registra l'ottima performance (A) dei comuni di Ceccano e Ferentino relativamente alla popolazione in formazione continua e le prestazioni convincenti (B) per la *Population with Tertiary Education*. In contrasto, si registra il risultato del comune di Veroli (D) per l'indicatore *Human Capital Education*, rispetto a gli ottimi risultati mostrati riguardo i *Virtual Stakeholder* (A), mentre invece il comune di Patrica è quello che all'interno dell'analisi della determinante *Innovation & Research* mostra i risultati negativi (D) in tutti e tre i principali macro indicatori, *Innovation & Research*, *Innovation Vulnerability* e *Innovation Status Quo*, denunciando una critica mancanza di strutture, capitale umano e stakeholder in grado di sviluppare e diffondere l'innovazione tecnologica.

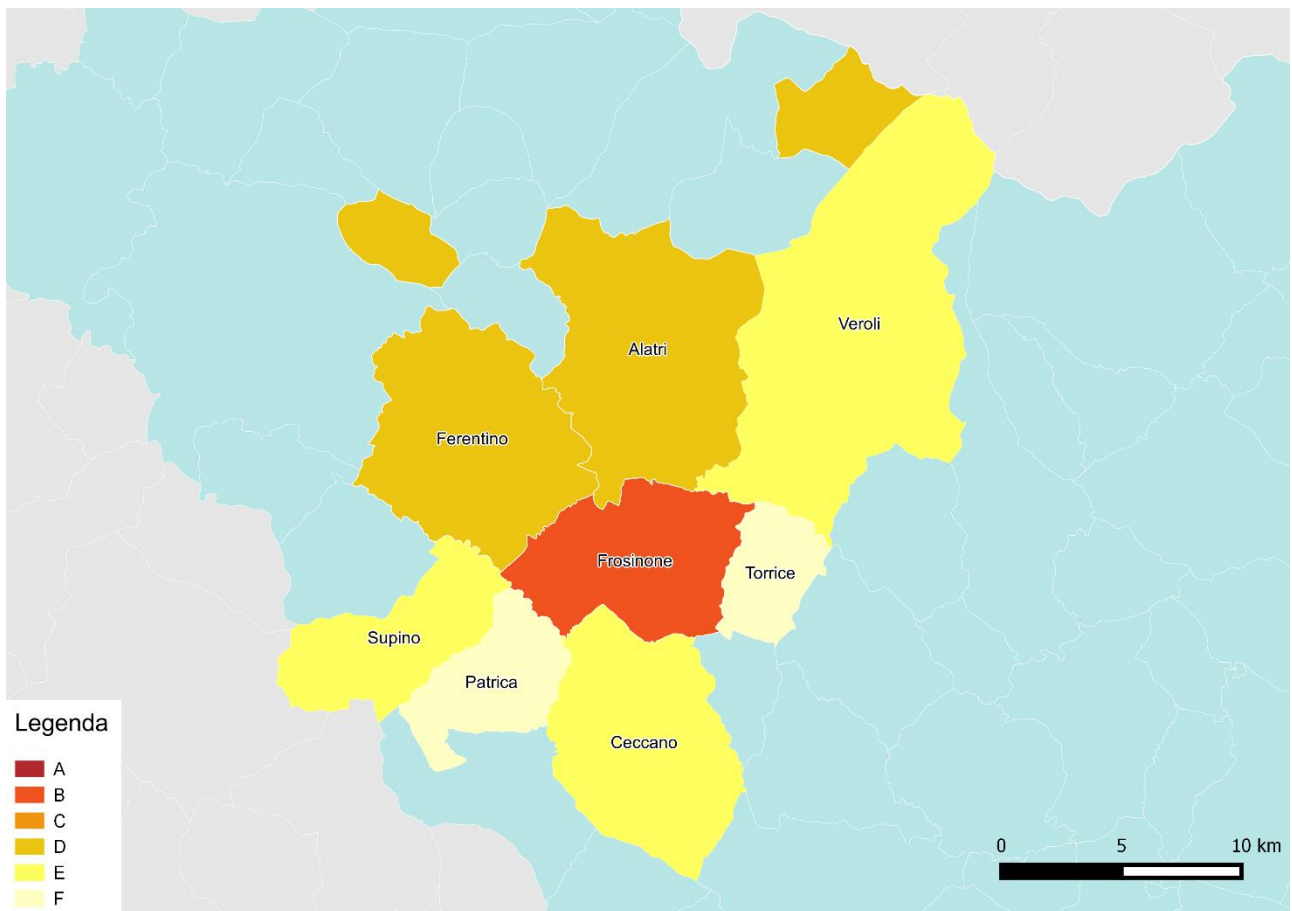
Una volta operata la territorializzazione i valori della determinante nei diversi comuni offrono un quadro complessivamente basso in ragione delle tipologie territoriali deboli che li caratterizzano in gran parte.

Mapa 6: Indice sintetico della Determinante Innovazione & Ricerca



Fonte : Ns. elaborazione 2018

Mapa 7: Indice sintetico territorializzato della Determinante Innovazione & Ricerca



Fonte : Ns. elaborazione 2018

3.6 Determinante Globale & Locale

La determinante Globale Locale si costituisce nella fase finale di cinque Tipologie la cui articolazione consente la valutazione dello Status quo: *International Cooperation on Environment (ICE)*; *Economic interaction (EI)*, *Financial Interaction (EF)*; *Social interaction (SI)*.

Tabella 23 Indicatori per la determinante Globale Locale

Indicatori	Categorie	Settori	Tipologie	Determinante
Adhesion to the Aalborg Charter	General impact measures	General environmental concerns (GEC)	International Cooperation on Environment (ICE)	Global/Local Interaction
Nature 2000				
Protocollo di Kyoto				
Life				
Agenda21				
Regional SEA	Preventive environmental security	Specific environmental concerns (SEC)		
Regional EIA				
Manufacturing Enterprises (ME)	Local productive identity	Identity of the productive system (PSI)		
Product trademarks (PTm)				
Energy self-sufficiency index (ESSI)	Energy dependence	Energy		
Foreign Direct Investment intensity (FDIin)	Territorial appeal	Internationalisation (Int)		
Trade integration of goods (TiD)	Trade Integration (Tint)			
Trade integration of services (TiS)				
Vulnerability (seismic, hydro-geologic, industrial) Q_Vuln (NH)	Natural and anthropic risk	Strategic localisation (SL)	Economic interaction (EI)	
Potential of Multimodal Accessibility Typology (TMAP)	Accessibility			
Fiscal pressure (Q_FP)	Costs (CS)			
Labour cost index (LC)				
Long-term interest rate (LTIr)				
IASP Science and Technology parks	R&D Infrastructure (RDI)			
Business Innovation Centres				
Universities and Research Centres				
Credit institutions (BnK)	Banks	Attitude to Credit & Insurance (C&IA)	Financial Interaction (FI)	
Insurance companies (InsC)	Insurances			
Companies' local units (BC)	Companies	Management Attitude (MA)		
Stock market capitalisation (STM)	Trade			
Population change (PCh)	Migration	Population mobility (PM)	Social interaction (SI)	
Inbound tourism (InT)	Tourism (TI)			
Outbound tourism (OutT)				
Erasmus/Socrates programme's students (InStud)				Cultural exchange (CE)
Erasmus/Socrates programme's students (OutStud)				
Researcher Inbound (InRes)				
Researcher Outbound (OutRes)				
Active population (AcP)	Labour force			

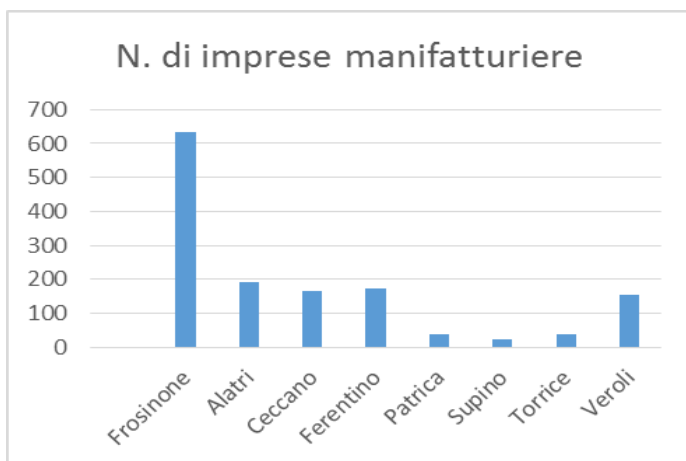
Fonte: Prezioso, 2011

In Tabella 23 sono riportate le aggregazioni progressive, a partire dagli indicatori di base, della determinante qui analizzata.

Il settore Accordi generali in materia ambientale (*General environmental concerns – GEC*), verifica se i comuni dell’area oggetto di indagine hanno sottoscritto a) la Carta di Aalborg e b) il Protocollo di Kyoto; c) partecipano a rete Natura2000; d) partecipano a progetti di sostenibilità ambientale (es LIFE); e) hanno avviato il processo di Agenda21. Esso mostra una partecipazione alta a Frosinone e Veroli (A), seguita da Ceccano e Ferentino (B), e una non completa copertura di queste attività (D) per i restanti comuni. Nel passaggio successivo, il settore Accordi specifici in materia ambientale (*Specific environmental concerns - SEC*) verifica il recepimento della normativa sulla Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica (A per tutti i comuni). I due settori combinati tra loro formano la Tipologia *International Environmental Cooperation* (ICE) i cui valori si confermano alti per Frosinone e Veroli (A), medio alti per Ceccano e Ferentino (B) migliorando invece la situazione di Alatri, Patrica e Supino che nel comporre la tipologia raggiungono il valore C dall’iniziale D nel settore GEC.

Il settore relativo al sistema produttivo (*Identity of the productive system - PSI*), è costruito rapportando il numero di imprese del settore manifatturiero (ME) - cod. ATECO C – (Grafico 6), con la popolazione residente di età compresa tra i 15 ed i 65 anni (Grafico 7).

Grafico 6 Numero di imprese manifatturiere registrate nei comuni dell’area di studio



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT 2017

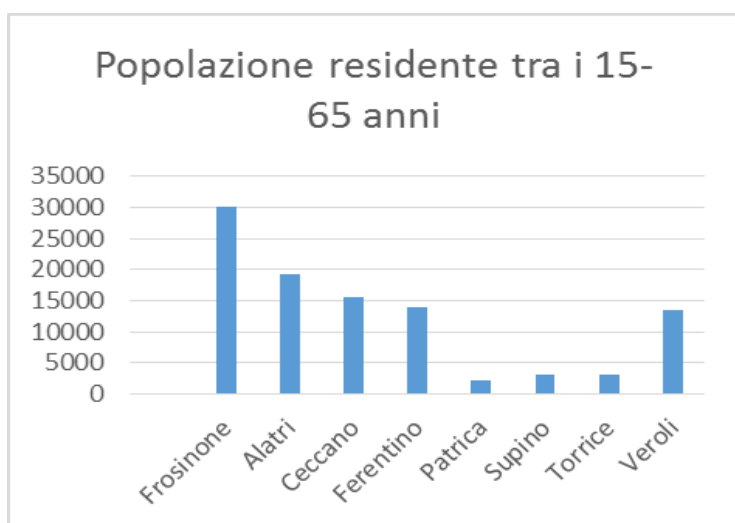


Grafico 7 Popolazione residente 15-65 nei comuni dell’area di studio

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT 2017

Il confronto tra i due grafici favorisce la lettura della distribuzione tra le imprese manifatturiere (ME) e la popolazione attiva di ciascun comune. Il rapporto tra le due dimensioni del fenomeno produce un valore molto alto (A) per Frosinone e Patrica, medio alti (B) per Ferentino e Torrice, medio bassi (C) per Ceccano e Veroli, e bassi (D) per Alatri e Supino. Se passiamo poi alla loro capacità innovativa (PTm), quindi al numero di brevetti depositati, vediamo che essi (6) si concentrano nel solo comune di Frosinone (A). I due indicatori convergono nel settore dell'Identità del Sistema Produttivo (PSI) alto per Frosinone (A), medio alta Patrica (B), media bassa per Ceccano, Ferentino, Torrice e Veroli(C) e bassa (D) per Alatri e Supino.

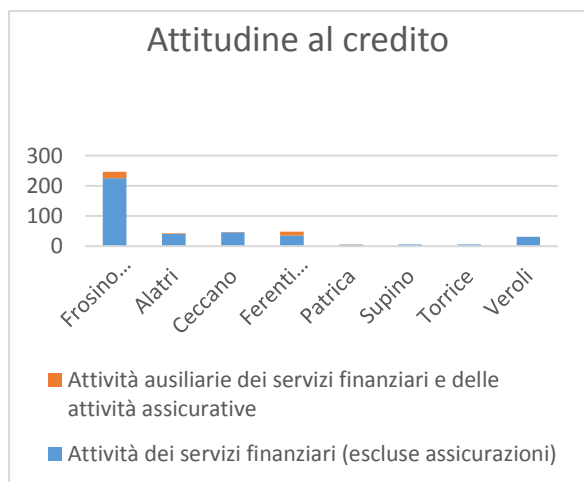
Per quanto attiene invece all'indice di autosufficienza energetica (*Energy self-sufficiency index* -ESSI), il consumo energetico presenta valori alti per Frosinone ed Alatri, medio alti (B) per Ceccano e Ferentino, medio bassi (C) per Supino e Veroli e bassi (D) per Patrica e Torrice. Questo indicatore, costruito parametrizzando il consumo regionale alla popolazione locale, mostra, come c'era da immaginarsi, che i maggiori consumi sono concentrati nei comuni con maggiore concentrazione di imprese manifatturiere.

Risultato analogo lo si ottiene relativamente alla internazionalizzazione (*Internationalisation* - Int), misurata attraverso la valutazione degli scambi di beni e servizi e degli investimenti diretti esteri. Anche in questo caso, Frosinone ha un valore alto (A), Alatri, Ceccano e Ferentino hanno valori medio alti (B), Supino e Veroli medio bassi (C), Patrica e Torrice basso (D).

Il settore della Localizzazione Strategica (*Strategic localisation* - SL) comprende la *valutazione del rischio* (sismico, industriale, idrologico) (*Natural and anthropic risk* – NH) generalmente medio alto (B) ed un livello di accessibilità⁴⁴ (TMAP) alta (A) per Frosinone, seguita da Ferentino, Torrice e Veroli (B), Alatri, Ceccano, Supino (C) ed infine Patrica (D). Per quanto attiene agli indicatori della categoria *Costi* (CS) - pressione fiscale, costo del lavoro, tassi di interesse di lungo periodo - essi hanno valori alti (A) per Ceccano, Ferentino, Supino e Veroli, medio alti (B) in Frosinone, Alatri, Patrica e Torrice. Tali indicatori sono costruiti rispettivamente sulla base dei trasferimenti erariali, il numero di addetti nell'industria e servizi ed il valore nazionale dei tassi di interessi bancari.

Per la Ricerca & Sviluppo (*R&D Infrastructure* - RDI), Frosinone ospita una sede dell'Università di Cassino e Ferentino ospita uno Spazio Attivo⁴⁵. La valutazione di questi indicatori, mostra una sostanziale buona localizzazione strategica della nostra area (A) per Frosinone, medio alta per Ferentino (B), medio bassa (C) per Alatri, Ceccano, Supino, Torrice e Veroli, bassa (D) per Patrica. L'interazione economica (*Economic interaction* - EI) risultante è Alta per Frosinone (A), medio alta per Ceccano, Ferentino (B) e medio bassa (C) per Alatri, Supino, Veroli, Bassa (D) per Patrica e Torrice.

Grafico 8 Unità locali del Codice Ateco H



Fonte: Ns elaborazione su base ISTAT e CCIIA 2017

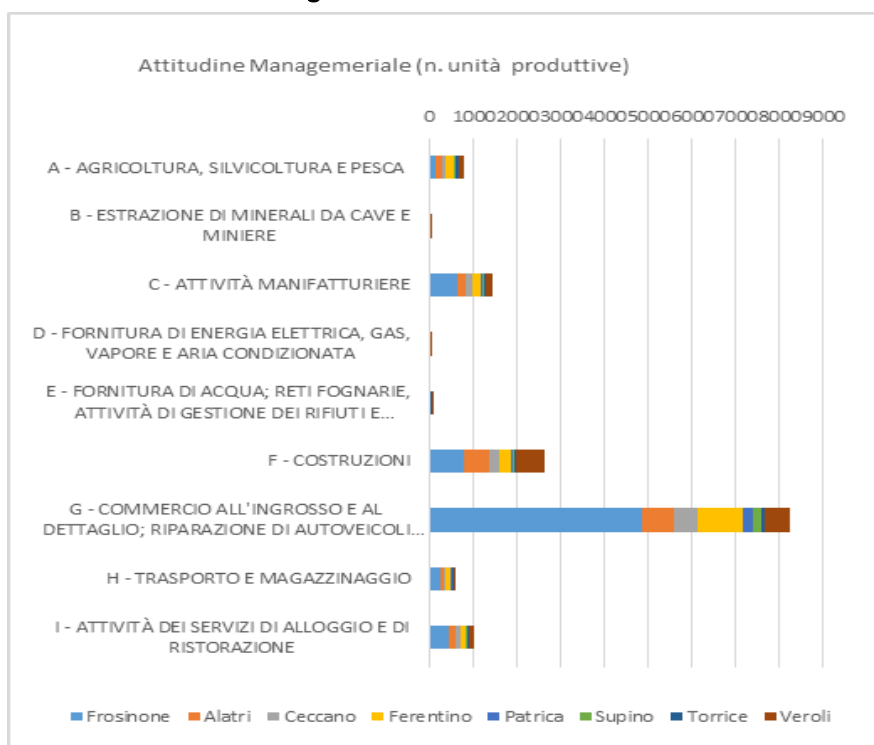
⁴⁴ Per il Rischio e l'Accessibilità confronta la determinante Qualità.

⁴⁵ Cfr nota 37

L'Interazione Finanziaria (*Financial Interaction* – FI), risultante invece dalla propensione al Credito e al Management, è medio alta (B) per Frosinone, Ceccano, Ferentino, Patrica, medio bassa (C) per Alatri e Veroli, bassa (D) Supino e Torrice.

Nei grafici 8 e 9 sono riportate le unità locali (classificate secondo ATECO) presenti nei singoli comuni dell'area oggetto di studio: i dati confermano la maggiore predisposizione del territorio alle attività produttive piuttosto che a quelle finanziarie. Nei grafici 10 e 11, le imprese registrate in CCIA e cancellate al 2017.

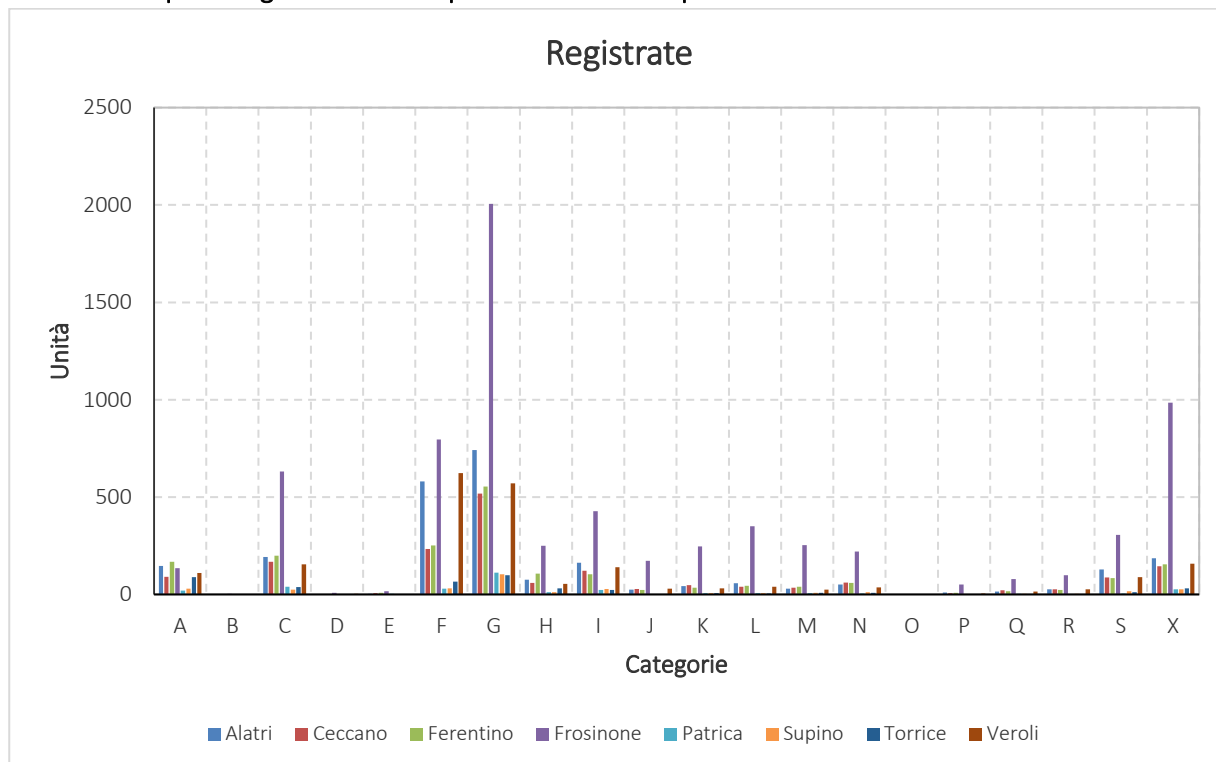
Grafico 9 Attitudine Manageriale: Codice Ateco A – I



A: AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	L: ATTIVITÀ IMMOBILIARI
B: ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	M: ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE
C: ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	N: NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE
D: FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	O: AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA
E: FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	P: ISTRUZIONE
F: COSTRUZIONI	Q: SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE
G: COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	R: ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO
H: TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	S: ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI
I: ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	T: ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO; PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI INDIFFERENZIATI PER USO PROPRIO DA PARTE DI
J: SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	U: ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI
K: ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	X: IMPRESE NON CLASSIFICATE

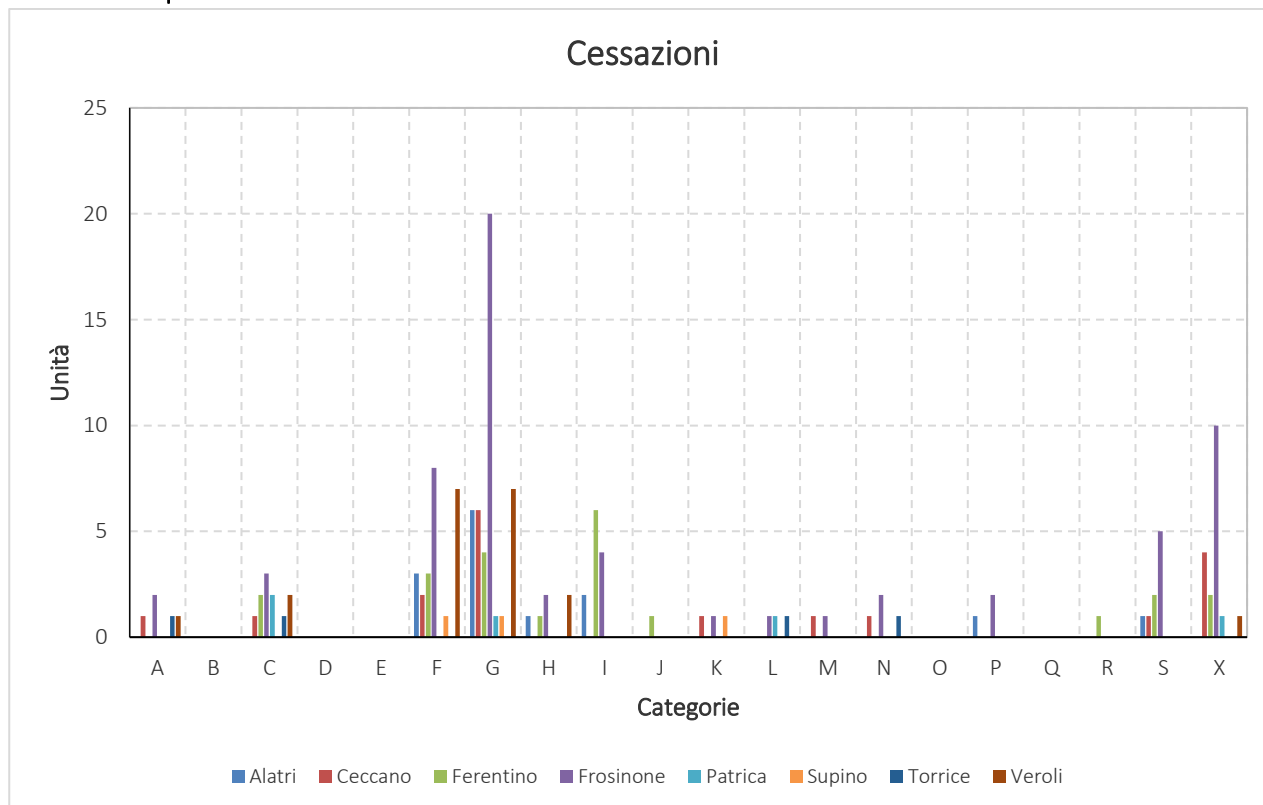
Fonte: Ns elaborazione su base ISTAT e CCIA 2017

Grafico 10 Imprese registrate distinte per codice ATECO e per Comune



Fonte: Ns. elaborazione su dati CCIIA 2017

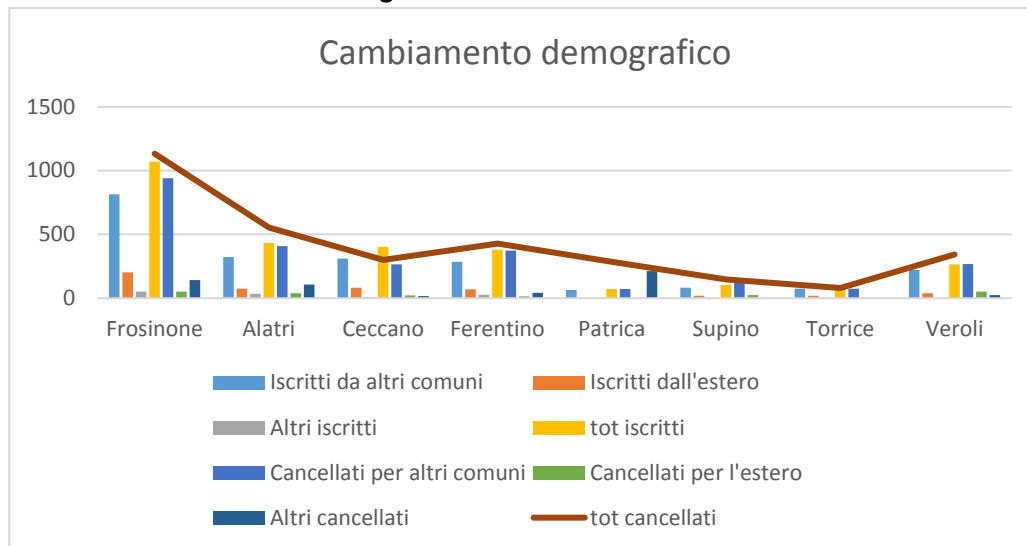
Grafico 11 Imprese cancellate



Fonte: Ns elaborazione su dati CCIIA 2017

Il settore della Mobilità della Popolazione (*Population mobility -PM*) (Grafico 12) mostra un cambiamento demografico essenzialmente alta Ceccano (A), medio alta per Frosinone, Ferentino e Torrice (B), medio bassa per Alatri e Veroli (C) e bassa per Supino (D). Nel grafico 5 è riportato l'andamento demografico dei comuni oggetti di studio.

Grafico 12: Cambiamento demografico

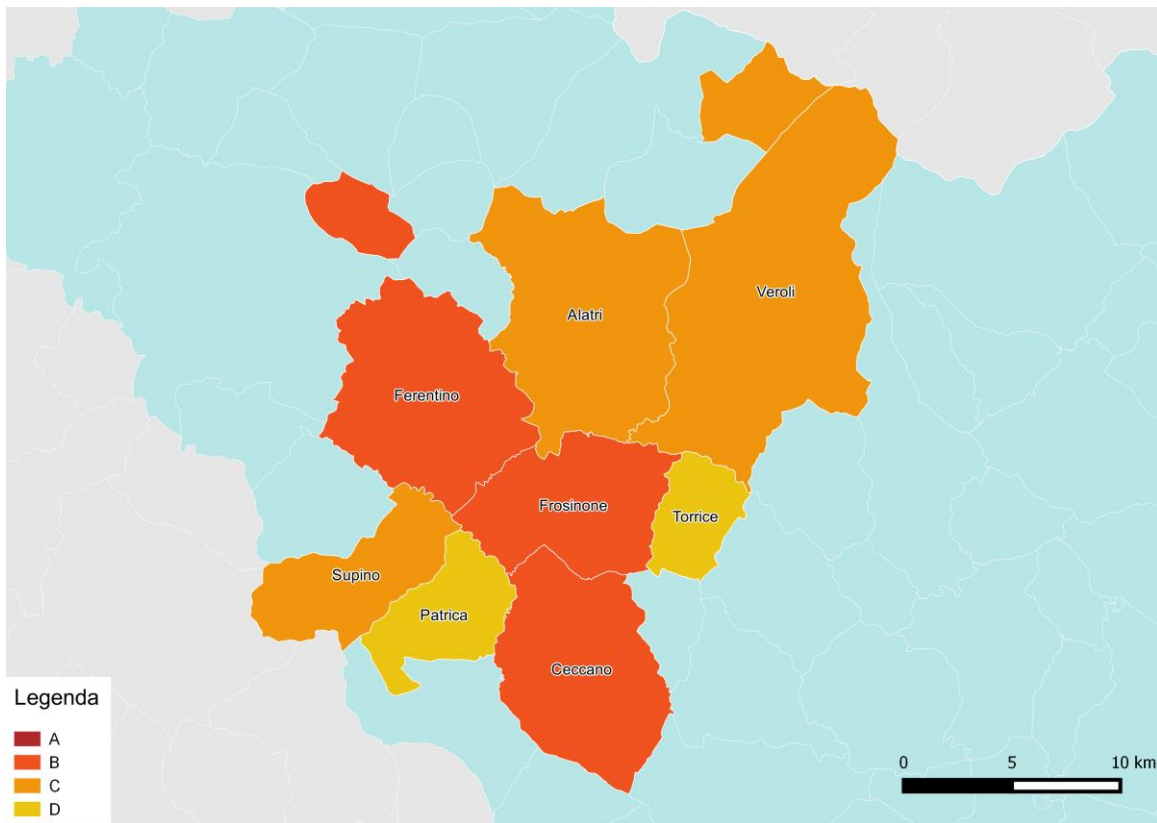


Fonte: Ns elaborazione su dati ISTAT 2015

La risultante tra l'interazione finanziaria, combinata con quella economica, con la cooperazione internazionale e l'interazione sociale, costituisce la determinante Globale Locale. Il risultato è in generale positivo, medio alto per Frosinone, Ceccano e Ferentino (B), medio basso per Alatri, Supino e Veroli (C), basso per Patrica e Torrice (D).

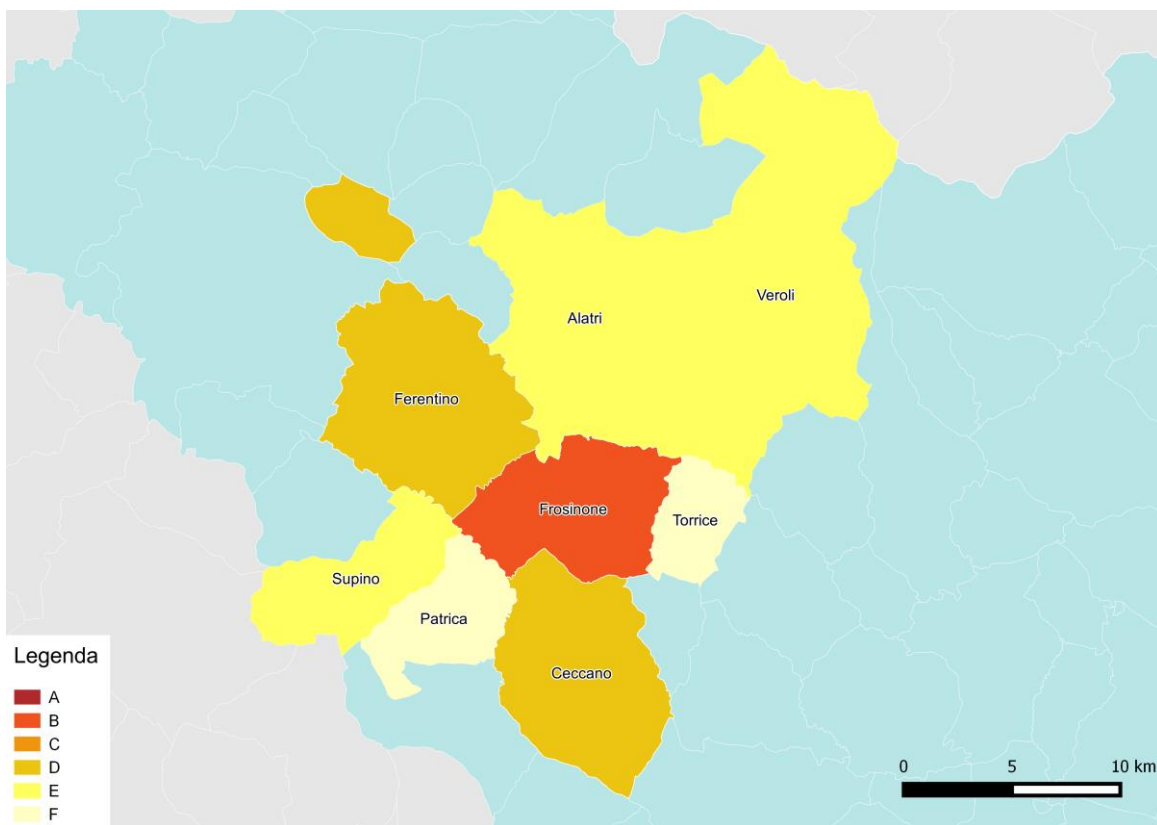
La territorializzazione muta i valori della determinante nei diversi comuni offrendo un quadro complessivamente negativo sia in ragione delle tipologie territoriali deboli sia in ragione della mancanza di punte di eccellenza.

Mappa 8 Indice sintetico della Determinante Globale e Locale



Ns. elaborazione 2018

Mappa 9 Indice sintetico territorializzato della Determinante Globale e Locale



Ns. elaborazione 2018

3.7 Determinante Qualità

La determinante Qualità si costituisce nella fase finale di due grandi ambiti: una valutazione dello Status quo e una valutazione della Qualità sociale e della Coesione (Vul). In Tabella 25 l'albero di costruzione.

Tabella 25 - Indicatori per la determinante Qualità

Indicatore	Categoria	Settore	Tipologia	Determinante	
GDP per capita pps (GDP pps)	GDP	Economic variables (EV)	Quality of Life (QL)	Quality	
Index of Consumer Prices (HICP)	Prices				
Consumption per capita (Cons)	Consumptions				
Level of employment (Emp)	Employment				
Hospital beds (Hlt)	Health	Infrastructural variables of cohesion (IVC)			
Cultural opportunities (CuOp)	Level of Leisure (LS)				
Hotel beds (Htb)					
Infrastructural accessibility (PhAc)	Accessibility				
Old and new technologies (LTD)	Level of telecommunication development				
Municipal waste generation (MWAs)	Urban waste	Waste (WS)			Environmental quality (EQ)
Hazardous waste generation (H_Was)	Hazardous waste				
Municipal waste recycling (RMWas)	Waste recycling				
Degree of vulnerability (NH)	Vulnerability	Natural and anthropic hazard			
Total greenhouse gas emissions (SA)	State of Air	Natural resources status (NRS)			
Total gross supply of drinking water (SW)	Water use balanced				
CO ₂ emissions (CC)	Ozone layer	Climate change			
Level of confidence in the European Commission (CfCom)	Level of citizen confidence	Good Governance	Government quality (GQ)		
Level of confidence in the EU Council of Ministers (CfCM)					
Level of confidence in the European Parliament (CfEP)					
Public Participation in National Election (PbPn)					Level of public participation
Public participation in European Election (PbPe)					
Early school leavers (EdB)					Base education
Inequality of regional income distribution (SCEc)	Economic elements for the social cohesion				
People aged 0-17 living in jobless households (Cer)	Risk of children exclusion	Risk of social exclusion (SEE)			
At-risk-of-poverty rate before social transfers (Pvy)	Poverty				
Female employment (EqOp)	Equal opportunities	Social wellness attitude (SWA)			
Fertility Rate (Fty)	Wellness (Wns)				
Life expectancy (HLY)					

Tabella 26 Risultati della determinante Qualità per l'area di studio

REGIO N_03	Territory	GDP pps	HIC P	B P	E mp	C ons	C T	E V	H l t	H t b	Q_ Cu Op	L S	P h A c	L T D	P A T	P T L S	I C V	L Q	M W as	H W as	M & H w	R M W as	W S	NH	W & NH	C C	W H C	S A	S W	N R S	E Q	L & E Q	P b P	C z C f	G Q	S Q	E d B	S C E c	S C R	W ns	E q O p	S W A	C h a	C e r	P v y	S E E	V u l	Q u a l i t y	f t y	h l y	Q u a l i t y	
Frosinone	3	A	D	B	B	B	B	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	D	D	D	D	D	B	D	D	D	D	D	D	D	C	C	D	C	C	D	A	C	A	C	B	C	B	D	C	C	C	A	A	C	
Alatri	6	D	B	D	C	B	C	D	A	C	C	C	C	A	C	C	B	D	A	D	B	A	B	C	B	D	C	A	D	B	C	D	B	D	D	B	D	A	D	B	D	C	D	D	A	A	F					
Ceccano	6	B	C	B	B	C	B	B	B	D	B	D	C	C	C	D	C	B	A	C	B	A	B	B	B	C	B	D	C	D	C	B	C	C	C	C	C	B	A	B	B	A	B	C	B	C	B	C	B	A	D	
Ferentino	5	B	C	B	C	C	C	B	C	A	B	A	B	A	B	A	C	B	D	C	D	B	D	B	D	C	D	B	C	B	D	C	C	D	C	C	B	A	B	B	A	B	B	C	B	B	C	B	C	B	A	D
Patrica	7	A	D	B	A	D	B	B	D	C	A	C	D	D	D	C	D	C	C	A	C	C	C	B	C	A	C	C	A	C	C	C	B	D	C	C	A	D	B	C	B	C	A	C	B	C	D	A	F			
Supino	6	D	B	D	D	A	D	D	D	B	C	B	D	D	D	C	D	D	B	B	B	C	B	B	B	A	B	B	B	B	D	C	D	D	D	A	C	B	C	A	C	B	C	B	C	B	D	C	A	F		
Torrice	7	D	A	C	A	D	B	C	D	D	D	D	A	D	B	D	D	C	C	A	C	D	C	C	C	A	C	C	A	C	C	A	D	B	C	C	B	D	C	C	B	C	C	A	C	C	C	D	A	F		
Veroli	6	D	A	C	D	A	D	C	B	A	D	B	B	B	B	B	C	B	B	B	B	B	B	C	B	B	B	A	B	A	B	C	A	D	B	C	C	B	C	C	D	C	C	C	B	C	C	C	A	F		
Area	3	A	D	B	C	B	C	B	A	B	A	B	B	B	B	B	A	B	D	D	D	B	D	B	D	D	D	D	B	D	D	C	C	D	C	C	C	A	C	A	B	A	C	B	B	B	C	C	A	A	C	

Fonte: Ns elaborazione

Del primo ambito fanno parte le Variabili Economiche (*Economic Variables* - EV), le Variabili infrastrutturali delle Coesione (*Infrastructural Variables of Coehsion* - IVC) ma anche la Qualità Ambientale (*Environmental Quality* - EQ) e la qualità del governo.

Il secondo ambito si concentra sulla cosiddetta Attitudine alla coesione (CHA) e sul rischio di esclusione (SEE).

Una disamina degli indicatori di base che permettono lo svolgersi della valutazione ex ante mostra nell'area di interesse un quadro articolato.

Per quanto riguarda le categorie di natura economica il *Buying Power* presenta valori medi e bassi (B e D) mentre la *Consumption tendency* presenta valori medi (B e C) - con l'eccezione di Supino e Veroli (D). Il quadro complessivo delle *Economic Variables* è medio-basso mentre il valore aggregato per il complesso dei Comuni dell'area allo studio è medio (B).

Per quanto riguarda le variabili infrastrutturali della coesione (IVC) misurate dagli indicatori connessi sia al livello di servizi sanitari sia al complesso di opportunità legate alla ricettività e ai consumi culturali ma anche alla accessibilità fisica e delle telecomunicazioni il quadro offerto dai Comuni allo studio è molto variegato. Per IVC, Frosinone presenta livelli molto buoni (A) e Alatri e Veroli buoni (B). Mentre Ceccano e Ferentino mostrano valori mediocri e Patrica Supino e Torrice valori negativi (D). Il valore di IVC per il complesso dell'area è buono (A).

Questo risultato è composto da un *Level of leisure (Receptivity -Hlt e Cultural Opportunities - CuOp)* che mostra buoni risultati a Ferentino e medi a Frosinone, Supino e Veroli ma nel resto dei Comuni il quadro è mediocre o scarso (D a Torrice e Ceccano).

La situazione dell'accessibilità nel complesso dell'area è da considerarsi buona - 6 dei Comuni interessati si collocano tra i primi 60 nel Lazio per livello di accessibilità - ma è anch'essa contrastata e vede il gruppo più avvantaggiato (A e B) in Frosinone Torrice Veroli e Ferentino; mentre Ceccano e Alatri sono in posizione media (C) e Patrica e Supino in posizione di svantaggio.

Completa il quadro il livello dell'offerta di servizi sanitari misurato con il numero di posti letto per 100.000 ab (Indicatore Htb).

Tabella 27: Indicatore Htb: Posti letto ospedalieri

Riferimento territoriale	Popolazione (2014)	Posti ospedalieri letto assoluti (2014)	Posti ospedalieri letto per 100.000 ab.	
Lazio	5.870.451	21587	367,72	A
Frosinone PR	497.678	1320	265,23	B
Frosinone	46.677	339	726,27	A
Alatri	29.262	100	341,74	A
Ceccano	23.483	15	63,88	B
Ferentino	21.300	12	56,34	C
Patrica	3.183	0	0,00	D
Supino	4.917	0	0,00	D
Torrice	4.828	0	0,00	D
Veroli	20.788	63	303,06	B
Area di studio	154.438	529	342,53	A

Ns. elaborazioni su dati Ministero della Salute e Regione Lazio, 2014

La valutazione comparata vede un livello di offerta eccellente e buona per Frosinone, Alatri e Veroli, media per Ceccano e Ferentino, mentre Patrica Supino e Torrice soffrono (D).

L'offerta complessiva dell'area di studio (A) è superiore al dato provinciale e paragonabile con il dato regionale.

Questo primo gruppo di settori dà luogo alla prima tipologia *Quality of Life* (LQ) la cui valutazione per i singoli Comuni mostra valori medio bassi (B e C) con due punte negative in Alatri e Supino a fronte di un valore medio alto per il complesso dell'area (B)

Un complesso di indicatori di tipo ambientale collabora poi alla costruzione della seconda tipologia di interesse, *Environmental Quality* (EQ). Si tratta di indicatori correlati alla produzione e al trattamento dei rifiuti urbani e speciali (settore WS - *Waste*), allo stato delle risorse naturali (settore NRS - *Natural resources status*) al cambiamento climatico (*Climate Change* - CC) e al grado di vulnerabilità espresso dal rischio naturale ed antropico (NH).

Nell'area di studio la situazione attuale rispetto alla produzione e al trattamento dei rifiuti (tasso di raccolta differenziata) mostra un quadro non roseo che si riverbera sulla prospettiva dell'intera area.

Il tasso di rifiuti differenziati è in genere ben al di sotto di quello regionale ma anche di quello provinciale. Il valore attribuito al settore WS complessivo vede valori medi e bassi sia per i Comuni che per l'area nel suo complesso.

Tabella 28 Produzione rifiuti urbani e raccolta differenziata

Riferimento territoriale	Popolazione (2016)	RU pro capite (kg/ab.*anno)	RD pro capite (kg/ab.*anno)	Tasso di RD sul totale rifiuti urbani
Lazio	5.898.124	512,96	217,33	42,37
Frosinone PR	493.067	355,62	151,85	42,70
Frosinone	46.120	597,21	92,12	15,43
Alatri	28.884	279,35	185,88	66,54
Ceccano	23.494	302,08	172,15	56,99
Ferentino	21.131	379,43	118,02	31,11
Patrica	3.178	363,18	108,83	29,97
Supino	4.879	325,05	98,96	30,44
Torrice	4.796	377,05	27,91	7,40
Veroli	20.525	302,12	168,98	55,93
Area di studio	154.438	401,78	134,55	33,48

Ns. Elaborazione su dati ISPRA 2016, <http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/>

L'indicatore NH (*Natural and anthropic hazard*) è di natura composta e ingloba il rischio sismico quello industriale e quello idrogeologico. La situazione dell'area vede la presenza di alcuni siti a rischio industriale rilevante (ai sensi del D.Lgs. 105/2015) in un quadro di pericolosità sismica medio alta⁴⁶. C'è da notare che la Provincia di Frosinone nel suo complesso concentra il 50% dei siti classificati nel Lazio secondo la soglia inferiore e di questi circa il 43% si trovano nell'area di studio.

Il rischio idrogeologico fa riferimento alle valutazioni e alle perimetrazioni dei Piani di assetto relativi al bacino del Liri Garigliano.

Il rischio esondazioni nella provincia è concentrato lungo i corsi d'acqua principali quando essi attraversano le valli più ampie: in particolare i maggiori problemi si concentrano nella zona di confluenza fra il Liri e il Gari e nel fondovalle del fiume Sacco (Ceccano) del medio Liri e del Melfa.

Considerata la popolazione a rischio la situazione dell'area vede alcuni contesti più sensibili come quello di Ceccano.

⁴⁶ 2B Sottozonazione Lazio Delibera Giunta Regionale 387 22 maggio 2009 ai sensi della Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, sulla Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003 - **Zona 2** - In questa zona possono verificarsi forti terremoti) .

Tabella 29 Siti a rischio di incidente rilevante

Riferimento territoriale	D.Lgs. 105/2015 Soglia Inferiore	D.Lgs. 105/2015 Soglia superiore
Lazio	28	30
Frosinone PR	14	5
Frosinone	2	1
Alatri	0	
Ceccano	2	
Ferentino	1	
Patrica	1	
Supino	0	1
Torrice	0	
Veroli	0	
Area di studio	6	2

Ns. Elaborazione su dati MAATM, 2015

Tabella 30: Superficie e popolazione a rischio di alluvione

Riferimento territoriale	pop.2011	kmq	% sup a rischio	% pop a rischio
Bacino Liri Garigliano FR	373410	1802,24	3,66705102	5,93878
Frosinone	46649	47,02	3,29463991	0,831743
Alatri	28609	97,23	0,84979164	0,569751
Ceccano	23098	60,5	10,3548183	7,697636
Ferentino	20966	80,55	2,57248636	0,729753
Patrica	3084	27,03	12,8267894	1,037613
Supino	4893	35,27	7,37376248	1,900674
Torrice	4608	18,18	N.D	N.D
Veroli	20763	120,33	0,10445665	0,563502
Area di studio	152670	486,11	3,47775088	1,784241

Ns. Elaborazione su Dati Autorità dei Bacini Regionali del Lazio - Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) Per l'area di Frosinone rileva il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni. Distretto idrografico Appennino Meridionale.

Il risultato complessivo di NH mostra un quadro medio non particolarmente positivo in particolare per Alatri Torrice e Veroli (C).

A questi risultati si affianca il complesso della valutazione dello stato delle risorse naturali in termini di volumi idrici estratti (SW), di qualità dell'aria (SA) e di contributo alle emissioni di gas serra (CC)

In particolare la situazione relativa alla qualità dell'aria (con particolare riferimento alle polveri sottili) mostra un quadro grave sia rispetto alla Provincia di Frosinone sia rispetto alla situazione regionale. I comuni dell'area occupano tutti delle posizioni nella parte alta della classifica dei comuni del Lazio: Ceccano è il primo Comune, Veroli, Alatri, Supino e Ferentino si trovano in una situazione leggermente migliore.

Il complesso della tipologia EQ (*Environmental quality*) mostra per l'area una situazione non brillante: circa la metà della popolazione è residente in Comuni (Alatri Ceccano Patrica e Torrice) che mostrano risultati mediocri (C); solo Supino e Veroli mostrano risultati buoni (B); il resto della popolazione (44%) a Frosinone e Ferentino è in condizioni negative (D).

Il livello di *Public participation* è variegato ma in generale buono, senza punte negative, con livelli medio alti (Veroli e Torrice – A; Alatri e Patrica –B) e medi.

Il primo grande ambito (Status quo) mostra nel complesso risultati mediocri (cinque Comuni con C) con le punte negative di Alatri e Supino (D)

Tabella 31 Emissioni di polveri sottili (PM10)

Riferimento territoriale	PM10 media annua (2016) ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) MED	classifica numero (Ceccano=100)	Lazio indice	distacco dalla media regionale	distacco dalla media provinciale	distacco dalla media Area di studio
<i>Lazio</i>	17,68					
<i>Frosinone PR</i>	21,74					
Frosinone	36	94,7		18,32	14,26	6,5
Alatri	23	60,5		5,32	1,26	-6,5
Ceccano	38	100		20,32	16,26	8,5
Ferentino	27	71,1		9,32	5,26	-2,5
Patrica	33	86,8		15,32	11,26	3,5
Supino	25	65,8		7,32	3,26	-4,5
Torrice	35	92,1		17,32	13,26	5,5
Veroli	19	50		1,32	-2,74	-10,5
Area di studio	29,5					

Ns. Elaborazione su dati ARPA Lazio – Inventario regionale delle emissioni in atmosfera, 2016
www.arpalazio.gov.it

Passando al secondo grande ambito (*Social Quality and Coehsion*), la *Cohesion attitude* - CHA si caratterizza per un quadro tendenzialmente mediocre (4 Comuni con C 1 con D per circa l'80% della popolazione). Il medesimo valore ha l'area nel suo complesso.

Rispetto alle categorie che compongono CHA, gli *Economics elements for Social Cohesion* mostrano un panorama articolato con valori medi e bassi. Il risultato dell'area è C.

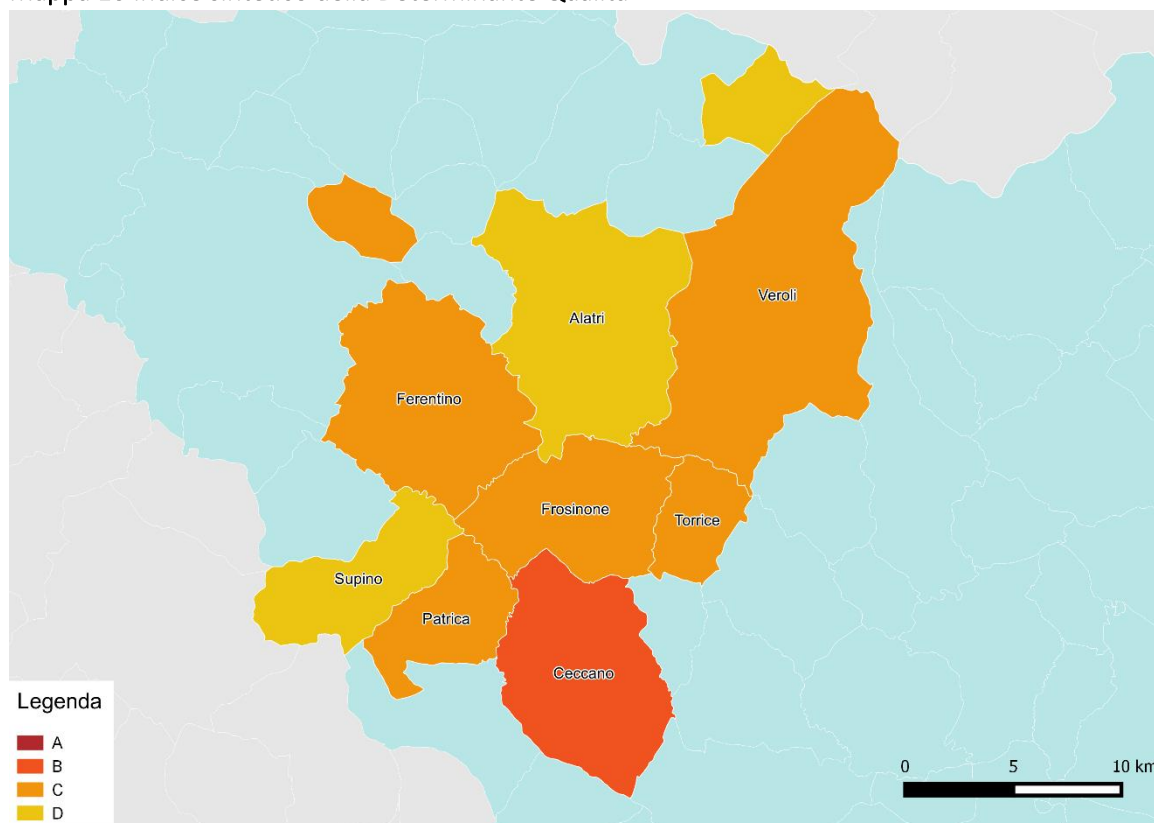
Nell'ambito della categoria *Social wellness attitude* (SWA) i tassi di occupazione femminile (EqOp) si differenziano allontanandosi anche molto dalla media provinciale. Ferentino e Supino si caratterizzano per alti livelli (A) mentre Alatri e Veroli si distaccano nettamente (D). La categoria nel suo complesso vede un complessivo livello medio (B e C). L'area nel suo complesso mostra buoni livelli (A).

Per la categoria SEE, il livello di *Risk of social exclusion* è stato ottenuto da indicatori relativi al rischio di esclusione dei minori e al tasso di povertà parametrizzati alla popolazione attraverso il dato regionale e mostra un quadro complessivamente mediocre nell'area.

La valutazione complessiva della determinante *Quality* mostra valori medio-bassi (C) per gran parte dei Comuni dell'area, con l'eccezione positiva di Ceccano (B) e negativa di Alatri e Supino (D).

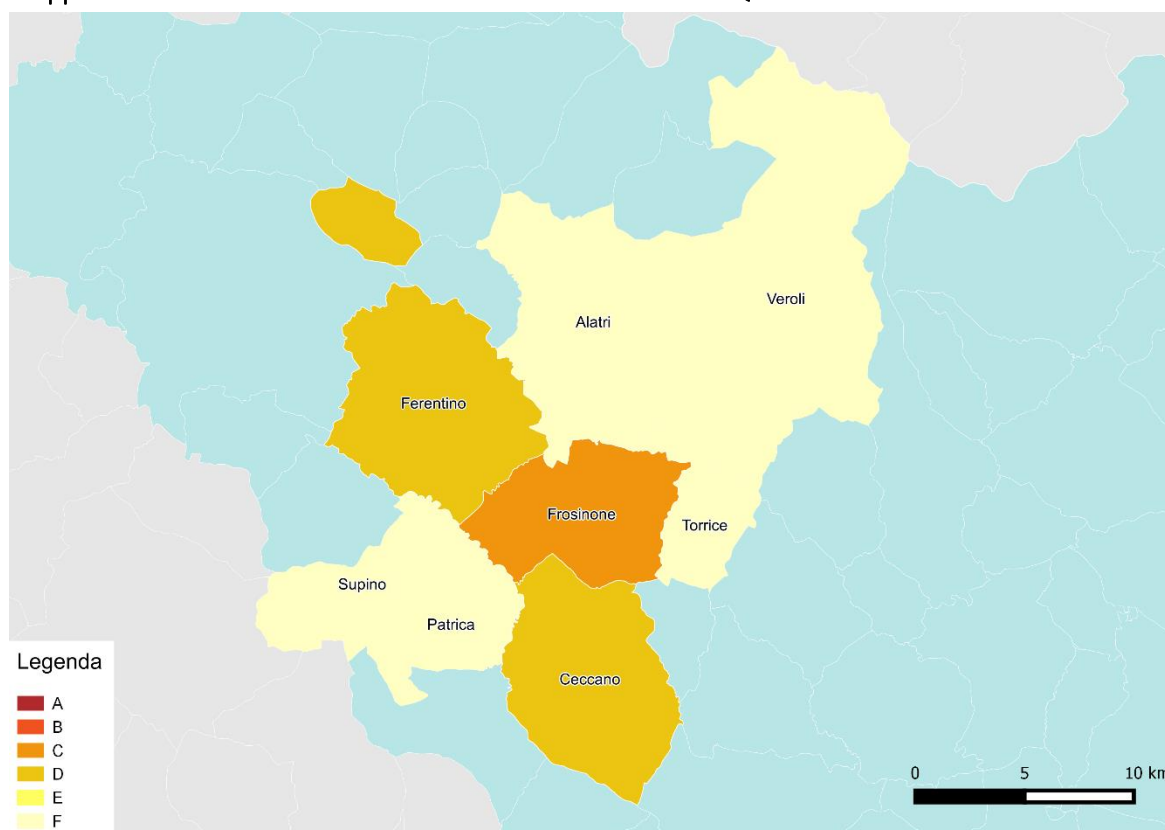
La territorializzazione muta il quadro verso il basso con presenza di valori estremi (F) nella maggioranza dei Comuni.

Mappa 10 Indice sintetico della Determinante Qualità



Fonte: Ns. elaborazione.

Mappa 11 Indice sintetico territorializzato della Determinante Qualità



Fonte: Ns. elaborazione.

3.8 Determinante Risorse e Fondi

Il sistema di valutazione utilizzato nella metodologia STeMA prevede l'uso di una quarta determinante a completamento delle tre principali analizzate fin ora: la determinante Research & Funds.

A differenza delle altre tre, questa determinante si costruisce attraverso l'incrocio di indicatori legati principalmente all'uso delle risorse economiche nella valorizzazione complessiva del capitale potenziale ai fini della coesione territoriale.

Tabella 32 Determinante Risorse e Fondi

Indicatore	Categoria	Settore	Tipologia	Determinante
R&D expenditures (LsS)	R&D	Human Lisbon performance (HLP)	Level of intervention for the Lisbon strategy (LS)	Resources and Funds
National Funds for enterprises (Q_NA)	Aid to enterprises			
Funds for professional education (pps per capita) (Hcex)	Human capital expenditure			
Expenditure on employment (Eex)	Employment	Policies for the Lisbon Strategy (performance) (LsP)		
Expenditure on environmental protection and enhancement, civil protection, waste management, parks (CNRex)	Climate and natural resources	Policies for the Gothenburg Strategy (structure) (GtS)	Level of intervention for the Gothenburg strategy (GS)	
Expenditure on transport and traffic (Tex)	Transport			
Expenditure on health, sports and recreation, culture, libraries and museums (Phex)	Public health and leisure (Quality of life)			
Social expenditure (Paex)	Poverty and ageing	Policies for the Gothenburg Strategy (performance) (GsP)		
EU funds expenditure (Funds)	European funds	Use of structural funds	Use of funds (RFsq)	
INTERREGIII funds expenditure (Co-Op_N2)	Cohesion and cooperation	Integration level		

I 10 indicatori concorrono alla formazione di tre tipologie principali, che misurano il livello di intervento per la costruzione di una *knowledge economy* secondo gli obiettivi di Europe 2020, il livello di intervento in direzione degli obiettivi di sostenibilità e l'uso dei fondi europei.

Gli indici aggregati compongono a loro volta sei settori principali, che restituiscono la performance del Capitale Umano e delle *policy* in merito alla costruzione di una società della conoscenza (HLP e LsP), la struttura e la performance delle risorse legate alla sostenibilità (GtS e GsP), l'uso dei fondi strutturali e il livello di integrazione.

Tabella 33 Risultati della determinante Risorse e Fondi per l'area di studio

	Territory	Q_LsS	Q_NA	HLP	Q_Hcex	Q_Eex	LsP	Ls	Q_CNREx	Q_Tex	GtS	Q_Phex	Q_Paex	GsP	Gs	RfV	Q_Funds	Q_Co_opN2	RFsq	R&F	R&F-T
Frosinone	3	D	B	D	D	A	C	D	B	D	C	B	B	B	C	D	A	D	B	D	C
Alatri	6	D	C	D	D	D	D	D	C	C	C	A	A	A	C	D	D	D	D	D	F
Ceccano	6	D	A	C	D	B	D	C	C	D	C	B	C	B	C	C	D	D	D	C	E
Ferentino	5	D	C	D	D	B	D	D	B	C	B	D	B	D	C	D	C	D	C	D	E
Patrica	7	D	D	D	D	D	D	D	C	B	C	C	D	C	C	D	C	D	C	D	F
Supino	6	D	D	D	D	D	D	D	A	A	A	C	A	C	B	D	A	D	B	D	F
Torrice	7	D	C	D	D	D	D	D	D	A	C	C	D	C	C	D	B	D	C	D	F
Veroli	6	D	B	D	D	D	D	D	A	C	B	A	C	B	B	D	C	D	C	D	F

Fonte: ns. elaborazione

Analizzando i singoli indicatori, corrispondenti per questa determinante ad altrettante categorie, è possibile verificare l'uso delle risorse economiche nella Ricerca e Sviluppo, nel sostegno alle imprese, nel Capitale Umano, nell'occupazione, nelle risorse naturali, nei trasporti, nella qualità della vita e nell'assistenza sociale, oltre all'uso dei Fondi Strutturali europei.

Nella composizione di questa determinante si è scelto di utilizzare come riferimento le spese iscritte nei bilanci comunali nelle relative voci, rapportate alla popolazione.

L'indicatore LsS valuta la spesa comunale in Ricerca e Innovazione: il dato mostra come, pur essendo presente la voce nei bilanci delle amministrazioni, nei territori in oggetto la spesa risulti sempre pari a 'zero', dimostrando come la contabilità dei territori sia disattenta dalla possibilità di un investimento nell'innovazione e nella ricerca, pur essendo territori non privi di una qualche vocazione industriale, come evidenziato dalle precedenti analisi.

L'indicatore Q_NA intende misurare il livello di spesa pro capite nella voce del bilancio comunale "Sviluppo economico". Attraverso questo indicatore si può evidenziare come il territorio sia fortemente disomogeneo sul tema: se Ceccano dedica una grande quantità di risorse alla competitività, territori come Patrica e Supino non risultano in grado di destinare alcuna risorsa.

Tutti i comuni – ad eccezione di Ceccano – registrano una spesa pro capite di gran lunga inferiore alla spesa regionale.

Tabella 32 Indicatore Q_NA

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Spesa per voce "Sviluppo economico e competitività" (2016)	Spesa pro capite per voce "Sviluppo economico e competitività" (2016)	
Lazio	5.898.124	270.426.919 €	45,85 €	A
Frosinone	46.120	421.150 €	9,13 €	B
Alatri	28.884	49.300 €	1,70 €	C
Ceccano	23.494	3.211.042 €	136,67 €	A
Ferentino	21.131	77.331 €	3,65 €	C
Patrica*	3.178	0	0,00 €	D
Supino	4.879	0	0,00 €	D
Torrice	4.796	510 €	0,11 €	C
Veroli	20.525	256.775 €	12,51 €	B
Area di studio	153.007	4.016.108 €	26,25 €	B

Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali e regionali

* Per il comune di Patrica il dato è riferito all'anno 2017. Fonte: DUP 2017-2019.

L'indicatore Hcex riferisce la spesa in Capitale Umano, rappresentata dai fondi per la Formazione Professionale: anche questo indicatore registra la completa assenza di investimenti e spese in questa voce. Più complessa l'analisi dell'indicatore Eex, che misura la spesa comunale dedicata alle misure in favore dell'Occupazione: in questo caso il capoluogo registra il risultato migliore. Dei restanti comuni, soltanto Ceccano e Ferentino destinano una quota della spesa pubblica a questa voce di bilancio.

Tabella 33: Indicatore Eex

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Spesa per voce "Politiche per il lavoro e la formazione professionale" (2016)	Spesa pro capite per voce "Politiche per il lavoro e la formazione professionale" (2016)	
Lazio	5.898.124	561.098.338,66 €	95,13 €	A
Frosinone	46.120	140.000 €	3,04 €	A
Alatri	28.884	0 €	0 €	D
Ceccano	23.494	15.000 €	0,63 €	B
Ferentino	21.131	14.500 €	0,69 €	B
Patrica*	3.178	0 €	0 €	D
Supino	4.879	0 €	0 €	D
Torrice	4.796	0 €	0 €	D
Veroli	20.525	0 €	0 €	D
Area di studio	153.007	169.500 €	1,11 €	B

Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali e regionali

* Per il comune di Patrica il dato è riferito all'anno 2017. Fonte: DUP 2017-2019.

Attraverso l'indicatore CNRex è stato invece possibile quantificare l'investimento fatto dalle amministrazioni comunali in Sviluppo Sostenibile e Tutela del territorio e dell'ambiente, voce che include la Difesa del suolo, la valorizzazione e il recupero ambientale, la gestione dei rifiuti, il servizio idrico, le aree protette, i parchi naturali, la protezione naturalistica, la tutela delle risorse idriche e la qualità dell'aria. Il dato è riportato come dato *pro capite* per permettere una comparazione fra enti di diversa dimensione.

Tabella 34: Indicatore CNRex

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Spesa per voce "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (2016)	Spesa per voce "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (2016)	
Lazio	5.898.124	319.469.101,15 €	54,16 €	D
Frosinone	46.120	10.455.420 €	226,70 €	B
Alatri	28.884	3.973.629 €	137,57 €	C
Ceccano	23.494	4.648.741 €	197,87 €	C
Ferentino	21.131	4.993.952 €	236,33 €	B
Patrica*	3.178	536.616 €	168,85 €	C
Supino	4.879	2.064.667 €	423,17 €	A
Torrice	4.796	443.400 €	92,45 €	D
Veroli	20.525	6.661.633 €	324,56 €	A
Area di studio	153.007	33.778.058 €	220,76 €	B

Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali e regionali

* Per il comune di Patrica il dato è riferito all'anno 2017. Fonte: DUP 2017-2019.

In questo aspetto notiamo che i comuni di Supino e Veroli risultano spendere una cifra importante, proporzionata alla popolazione, che permette a entrambi di conseguire una A. La *performance* peggiore è registrata dal comune di Torrice, che dedica alla voce meno di cento euro a cittadino (D), cifra comunque quasi doppia a quella registrata sul bilancio della Regione Lazio.

Di particolare interesse è l'indicatore successivo: Tex misura la spesa pro capite dei comuni nel campo dei trasporti e del diritto alla mobilità. Una voce cruciale e di grande importanza, soprattutto a questa scala: la questione dell'accessibilità e del trasporto pubblico locale è infatti uno degli elementi di maggiore importanza nelle valutazioni di efficienza di un'amministrazione comunale, e uno dei principali elementi di competitività dell'intero sistema socioeconomico locale.

Tabella 35: Indicatore Tex

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Spesa per voce "Trasporti e diritto alla mobilità" (2016)	Spesa per voce "Trasporti e diritto alla mobilità" (2016)	
Lazio	5.898.124	1.657.869.781,20 €	281,08 €	B
Frosinone	46.120	2.275.840 €	49,35 €	D
Alatri	28.884	3.618.735 €	125,29 €	C
Ceccano	23.494	1.991.338 €	84,76 €	D
Ferentino	21.131	3.961.652 €	187,48 €	C
Patrica*	3.178	639.958 €	201,37 €	B
Supino	4.879	2.100.187 €	430,45 €	A
Torrice	4.796	2.112.648 €	440,50 €	A
Veroli	20.525	3.829.340 €	186,57 €	C
Area di studio	153.007	20.529.698 €	134,17 €	C

Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali e regionali

* Per il comune di Patrica il dato è riferito all'anno 2017. Fonte: DUP 2017-2019.

Anche in questo aspetto il Comune di Supino consegue il risultato migliore insieme con Torrice, mentre il comune capoluogo – malgrado le funzioni legate al ruolo territoriale, e la propria caratteristica di recettore di pendolarismo – registra la spesa minore conseguendo un risultato di fascia D.

Phex è l'indicatore che misura la gestione delle opportunità legate al tempo libero della cittadinanza, e quindi l'investimento fatto dall'amministrazione comunale in particolare nella promozione e nella valorizzazione di elementi legati all'attività sportiva.

Tabella 36 Indicatore Phex

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Spesa per voce "Politiche giovanili, sport e tempo libero" (2016)	Spesa per voce "Politiche giovanili, sport e tempo libero" (2016)	
Lazio	5.898.124	12.160.596,19 €	2,06 €	D
Frosinone	46.120	569.271 €	12,34 €	B
Alatri	28.884	418.354 €	14,48 €	A
Ceccano	23.494	242.256 €	10,31 €	B
Ferentino	21.131	8.959 €	0,42 €	D
Patrica*	3.178	8.000 €	2,51 €	C
Supino	4.879	46.444 €	9,52 €	C
Torrice	4.796	10.000 €	2,09 €	C
Veroli	20.525	2.976.843 €	145,03 €	A
Area di studio	153.007	4.280.127 €	27,97 €	A

Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali e regionali

* Per il comune di Patrica il dato è riferito all'anno 2017. Fonte: DUP 2017-2019.

L'unico Comune che registra una spesa significativa sul tema è Veroli, con 145,03€ per abitante (A). Gli altri comuni registrano spese significativamente inferiori, in una scala che si conclude con il comune di Ferentino, che registra un livello D causato dalla spesa pro capite di soli 0,42€.

Anche la Regione Lazio risulterebbe di fascia D, mentre il conto sulla somma dei comuni di area è viziato dalla disparità dei risultati e dal dato fuori rapporto di Veroli.

Sempre nell'analisi dei bilanci delle amministrazioni comunali, la matrice R&F prevede l'indicatore Paex come indice di spesa per il contrasto alla povertà e agli effetti legati all'invecchiamento.

L'indicatore è ricavato dalla spesa per Diritti sociali, politiche sociali e famiglia.

Tabella 37 Indicatore Paex

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Spesa per voce "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (2016)	Spesa per voce "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (2016)	
Lazio	5.898.124	533.634.232,70 €	90,48 €	C
Frosinone	46.120	6.446.889 €	139,78 €	B
Alatri	28.884	9.851.837 €	341,08 €	A
Ceccano	23.494	1.959.968 €	83,42 €	C
Ferentino	21.131	3.324.691 €	157,34 €	B
Patrica*	3.178	141.800 €	44,62 €	D
Supino	4.879	1.215.676 €	249,16 €	A
Torrice	4.796	235.479 €	49,10 €	D
Veroli	20.525	2.480.972 €	120,88 €	C
Area di studio	153.007	25.657.312 €	167,69 €	B

Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali e regionali

* Per il comune di Patrica il dato è riferito all'anno 2017. Fonte: DUP 2017-2019.

Tabella 38 Indicatore Funds

Riferimento territoriale	Popolazione (1 gennaio 2017)	Finanziamenti per progetti	Finanziamenti per progetti/totale popolazione	
Lazio	5.898.124	2.100.000.000 €	356,04 €	B
Frosinone	46.120	32.400.000 €	702,52 €	A
Alatri	28.884	1.400.000 €	48,47 €	D
Ceccano	23.494	976.642 €	41,57 €	D
Ferentino	21.131	2.700.000 €	127,77 €	C
Patrica*	3.178	482.652 €	151,88 €	C
Supino	4.879	2.100.000 €	430,42 €	A
Torrice	4.796	2.000.000 €	417,01 €	B
Veroli	20.525	1.300.000 €	63,34 €	C
Area di studio	153.007	9.593.094 €	62,70 €	C

Ns. elaborazioni su dati *opencoesione* (4 giugno 2018).

Anche nel caso dell'indicatore Paex indicatore, la disparità di spesa fra i diversi comuni è molto ampia. In particolare le uniche voci di livello A sono i comuni di Alatri e Supino, con spese pro capite rispettivamente di 341,08 € e di 249,16€.

Una grande differenza è registrata nei comuni di fascia D Patrica e Torrice, mentre i comuni di fascia C risultano in linea con il dato desunto dal bilancio regionale.

Ancora di grande interesse è la valutazione relativa all'utilizzo dei fondi europei di coesione, su base comunale. Il dato è ottenuto grazie al portale dell'Agenzia della coesione territoriale *opencoesione* e concorre alla formazione dell'indicatore Funds.

Anche nel caso di questo indicatore, di particolare rilevanza nella valutazione della qualità amministrativa e della capacità di intercettare e utilizzare i fondi europei finalizzati alla coesione territoriale, emerge un'evidente disparità fra i diversi comuni, sui quali spicca il comune capoluogo, con una spesa pro capite addirittura doppia rispetto al dato regionale.

L'elaborazione degli indicatori permette di individuare indici composti, settori e tipologie che descrivono la realtà della determinante aggregando i dati desunti dagli indicatori.

Il dato legato al Settore HLP misura la performance delle politiche finalizzate all'obiettivo EU2020 legato alla competitività fondata sulla conoscenza: secondo questo settore tutti i comuni dell'area registrano una performance insufficiente (D), tranne Ceccano (C).

Esito analogo nell'incrocio degli indicatori che concorrono a comporre il Settore Lsp, che misura la *performance* delle politiche locali orientate al raggiungimento degli obiettivi di *knowledge economy*: in questo caso solo il comune capoluogo raggiunge un livello C, mentre tutte le altre amministrazioni si fermano a D.

Il Settore Gts misura invece la struttura delle politiche finalizzate agli obiettivi di sostenibilità, mentre Gsp misura le stesse politiche nell'ottica della *performance*. Nel primo caso il comune di Supino è l'unico in grado di raggiungere una lettera A, Ferentino e Veroli registrano una lettera B e gli altri comuni si fermano alla C. Nel secondo caso, invece, è Alatri a raggiungere la cima della scala chiusa da Ferentino, unico comune a registrare un dato pari a D.

Nel complesso, la tipologia LS raccoglie e incrocia i dati degli indicatori e dei settori e ottiene un dato sintetico relativo al livello di intervento delle politiche di costruzione di una *knowledge economy* secondo gli obiettivi di EU2020: fra tutti i comuni dell'area, soltanto Ceccano risulta raggiungere il solo livello C, mentre le altre municipalità si fermano a D.

Analogia valutazione può essere fatta attraverso l'analisi della tipologia GS, che misura il livello di intervento delle politiche comunali nella direzione dell'obiettivo europeo di sostenibilità: in questo caso Supino e Torrice raggiungono un livello B, mentre tutti gli altri comuni si fermano a C.

L'ambito di riferimento di queste tipologie Rfv mette in luce come soltanto il comune di Ceccano risulti in grado di raggiungere un livello C, mentre l'ambito RFsq (legato all'utilizzo dei fondi di coesione), evidenzia il buon lavoro di Frosinone e Supino a fronte di scarsi risultati di Alatri e Ceccano.

L'incrocio finale dei dati restituisce infine la valutazione della Determinante *Resources & Funds*: tutti i comuni registrano una performance finale pari a D, con la sola eccezione di Ceccano che raggiunge un livello C.

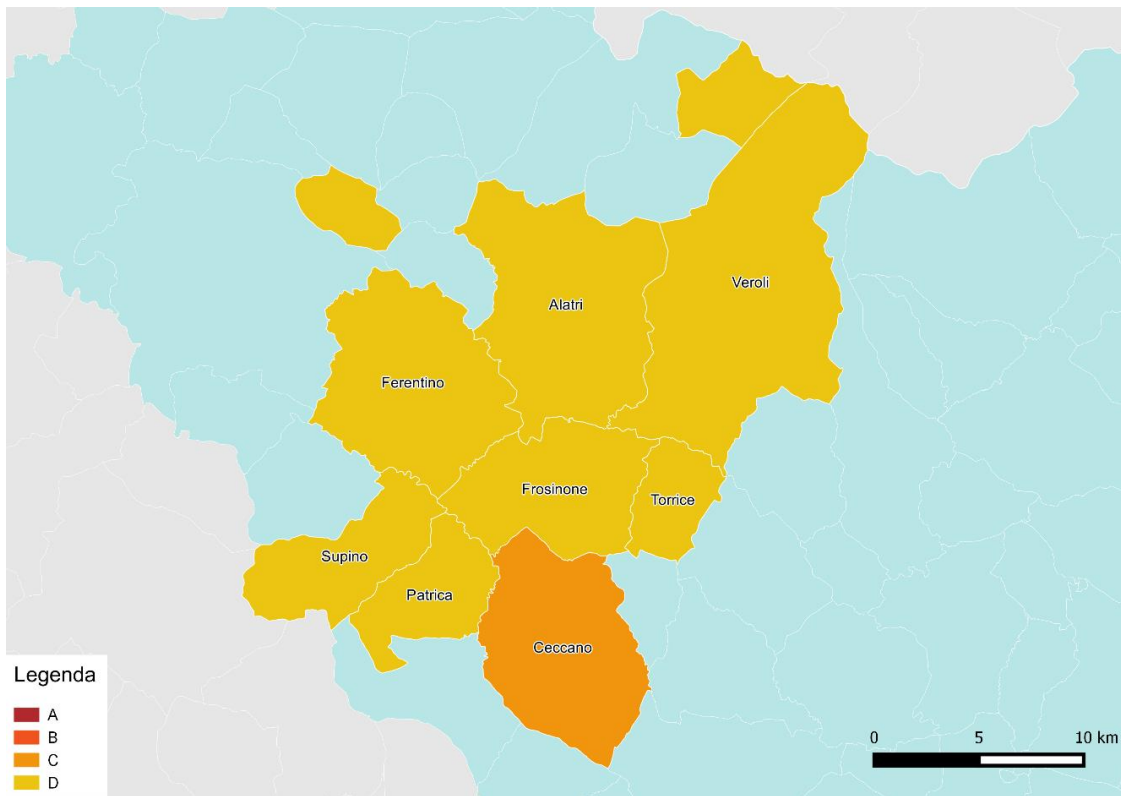
La territorializzazione migliora la posizione di Frosinone (C) e livella verso il molto basso (E) sia Ferentino che Ceccano posizionando tutti gli altri comuni all'estremo inferiore (F).

Questi dati raccontano una sostanziale debolezza nelle voci legate alla spesa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di EU2020, e una scarsa *performance* in termini di competitività e di valorizzazione del capitale umano.

Al netto di differenze legate alle singole voci di spesa, la strategia dei comuni risulta carente di una visione complessiva del territorio, e quindi scarsamente resiliente negli ambiti legati alle politiche europee rivolte alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

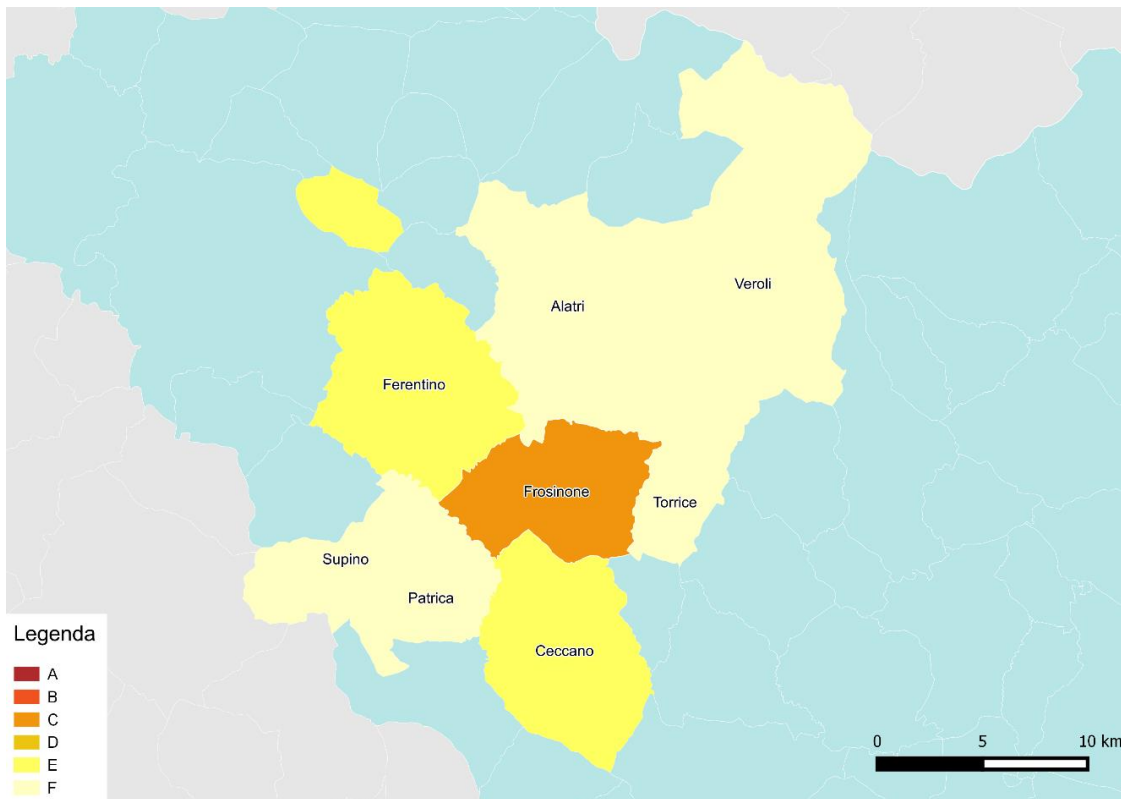
La dispersione di fondi legata alla frammentazione territoriale risulta evidente in particolare attraverso la lettura di alcuni indicatori e la mappatura delle percentuali di spesa *pro capite*: se alcuni comuni dedicano importanti risorse a determinati elementi strategici, inevitabilmente riducono l'investimento in altri campi, ottenendo come risultato una difformità di spesa che incide profondamente sulla resilienza e sulla competitività del territorio nel suo complesso.

Mappa 12 Indice sintetico della Determinante Risorse e Fondi



Ns. elaborazione, 2018

Mappa 13 Indice sintetico territorializzato della Determinante Risorse e Fondi



Fonte: Ns. elaborazione, 2018

3.9 Alcune considerazioni di sintesi

Formulare un'ipotesi di organizzazione endogena per l'area di studio coerente con l'idea di modello policentrico ed equipotenziale europeo non è semplice e non può che derivare dall'osservazione geografica del reale (Prezioso, 2016), pur collegandosi alla *vision* per le aree peri-metropolitane europee e regionali per suggerirne la possibile governance.

Ciò significa ipotizzare un'interazione "di comunità", guardando alle città nella macroregione metropolitana del Lazio come a soggetti che si orientano alla cooperazione trans-areale a scale diverse e sotto diverse prospettive (anche regionali, prendendo ad esempio le euroregioni), a cui va aggiunta la dimensione transregionale, implicitamente ribadendo il superamento dei confini politico-amministrativi (Prezioso, 2003). Una forte ipotesi di *governance* deve dare corpo a questa valutazione, basata sulla conoscenza del capitale potenziale territoriale, fondamento (*place evidence*) per ogni scelta anche di carattere istituzionale.

I risultati dello studio, svolto costruendo un database dedicato che include 116 indicatori distribuiti nelle quattro determinanti sopra elencate, mette in luce un sistema territoriale che si sviluppa più lentamente rispetto a realtà analoghe regionali, nazionali ed europee. Alcune cause possono essere ricondotte a:

- la variabilità dei consumi, tra cui quello energetico, presenta valori variabili anche in relazione alla concentrazione di imprese manifatturiere a scala municipale e ai livelli di internazionalizzazione raggiunti. In questo senso, l'area di studio risente del basso livello di investimenti che ha contraddistinto la fase di rilancio dell'economia nazionale post-crisi⁴⁷, nonostante il dinamismo regionale. Su questo stato, pesano le c.d. variabili infrastrutturali della coesione, rappresentate sia dall'offerta di servizi sanitari sia dal complesso di opportunità legate alla ricettività e ai consumi culturali, ma anche dalla accessibilità fisica e delle telecomunicazioni il cui quadro nello studio è piuttosto variegato.
- il gap costituito dalla mancanza di investimenti immateriali, nonostante la predisposizione del piano 'smart' a scala provinciale in linea con quello nazionale⁴⁸. Tra gli investimenti immateriali positivi, importanti perché più reattivi al ciclo e cruciali rispetto al processo di digitalizzazione, sono stati considerati quelli legati alla digitalizzazione delle imprese: uso del web in crescita, che tuttavia sconta la bassa velocità di accesso a Internet; un miglioramento delle tecnologie a supporto del trattamento e condivisione dei dati di business.
- le politiche del lavoro, locali e non di area, connesse con l'occupazione e con gli effetti della contrattualizzazione a tutele crescenti e della decontribuzione.

Le indagini qualitative segnalano tuttavia un positivo rapporto tra settore manifatturiero (distribuzione a livello comunale) e popolazione attiva in ciascun comune. In aggiunta, si rileva un orientamento generale anche produttivo allo sviluppo sostenibile, in grado di migliorare l'immagine dell'area e delle attività produttive che vi insistono, oltre ad aprire a nuovi segmenti di mercato (in Italia pari a circa il 49%).

L'insieme dell'area include nicchie di innovazione "soft" e detiene un certo capitale territoriale utile ad impostare un processo di Unione. Vale la pena citare gli studi ISTAT (2015) e CRESME (2017) che, seppure

⁴⁷ **Consumi e investimenti** (ISTAT, 2018): in Italia la fase di recupero è cominciata più tardi ed è stata relativamente più debole (da T2 2013: +0,2% medio trimestrale per entrambe le componenti, 0,4 e 0,6% in Germania, 0,5 e 1,1% in Spagna).

⁴⁸ **Investimenti immateriali** (ISTAT, 2018): A) **meno dinamici** (da T1 2014 al T4 2017 : +8,6%, contro + 17,5% in Germania, +17,9% in Francia, +12,8% in Spagna); B) **Importanza relativamente minore in termini di risorse impiegate** (quota su Pil inferiore ai partner: 2,8 %, contro il 3,8% Germania e il 5,5% in Francia); C) **Minore apporto alla crescita del Pil** (tra il 2015 e il 2017: 0,1 punto percentuale, contro 0,5 pp in Germania, 0,7 pp in Francia).

incentrati sui sistemi produttivi locali e sulle infrastrutture dell'area, confermano, in parte, quanto evidenziato dall'analisi delle determinanti dello sviluppo, qui trattate indipendentemente dalle pure forti relazioni con il sistema romano.

Tuttavia, il cd. indice di frammentazione (ISTAT, 2015) pesa sull'attuale stato dell'area del Frusinate, inducendo a valutare l'opzione dell'Unione come uno strumento di contrasto agli impedimenti costituiti dai margini urbani comunali.

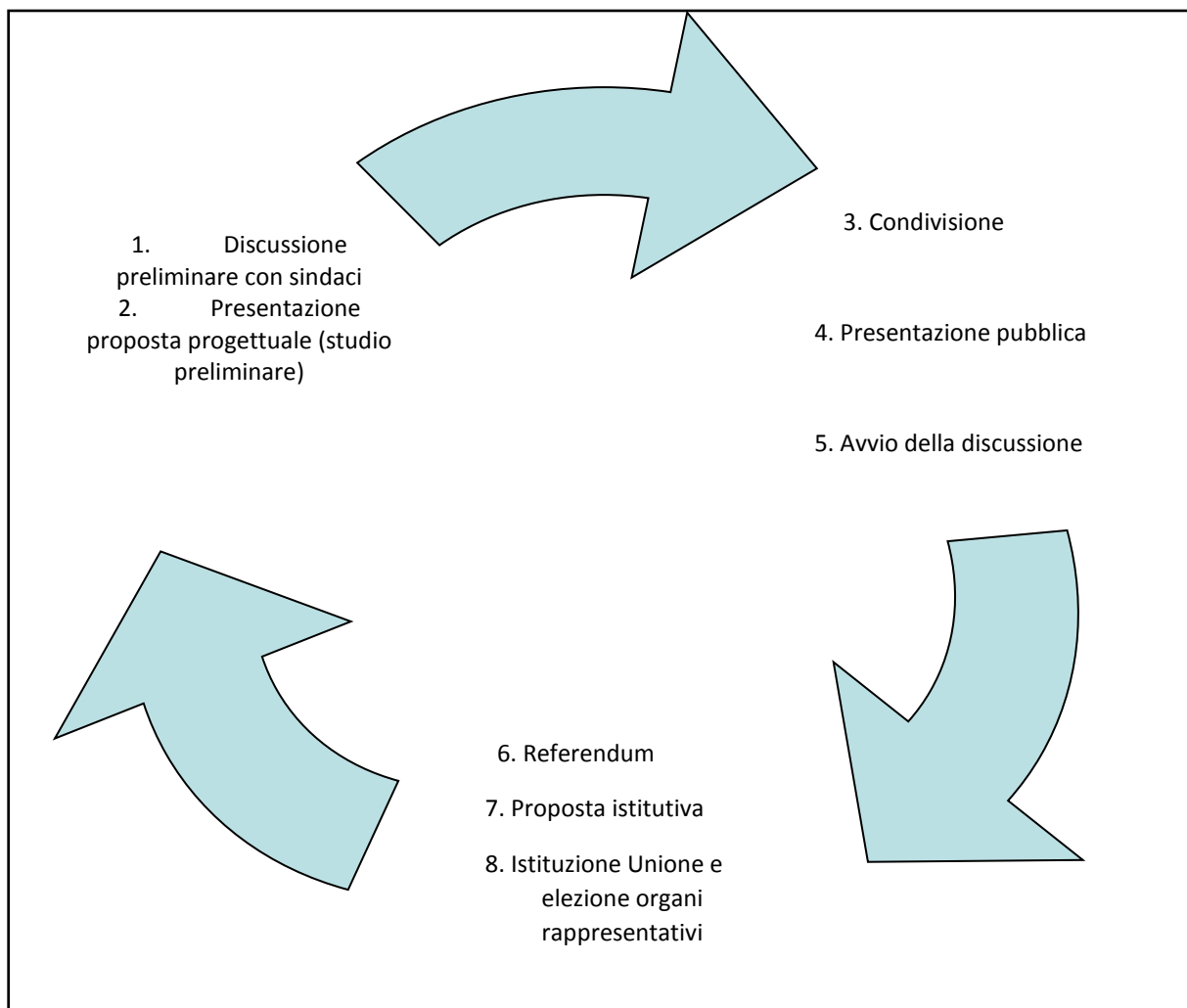
La valutazione dei servizi condivisibili in forma cooperativa (Cfr. cap. 2), pur privilegiando il capoluogo per l'offerta di tutti i servizi ed in particolare quelli sanitari e formativi, costituiscono una sufficiente base di lavoro, che Supino per quelli di natura ambientale e legati alla gestione dei rifiuti, Ceccano, Supino e Torrice per la formazione, Alatri e Veroli per la ricettività turistica.

L'accessibilità nel suo complesso resta invece bassa e necessita di interventi adeguati.

Tra i principali nodi, resta quello legato alle fasi e alla tempistica del procedimento legislativo regionale e del dialogo tra gli enti (inclusa la fase referendaria) che condurrebbe alla costituzione dell'Unione tra comuni e alla condivisione di competenze.

Nel processo di interlocuzione si dovrà tenere in conto il seguente schema processuale, che sintetizza le principali fasi che ricorrono in tutte le L.R. inerenti il processo di Unione.

Figura 16 Ciclo del lavoro di interlocuzione



Fonte: ns. elaborazione, 2018

4. La proposta di Unione dei Comuni del Frusinate⁴⁹

4.1 A partire dai requisiti minimi ...

La proposta, senza nulla togliere alle competenze municipali secondo la L. 56/2014, interpreta l'Unione dei Comuni del Frusinate come **ambito territoriale d'area vasta** (*ottimale* secondo la Regione Lazio o *zona omogenea* secondo la "Delrio") ai sensi della ipotesi di L.R. Lazio 317/2016, ai fini della *promozione e del coordinamento di uno sviluppo economico e sociale territoriale sostenibile* da esercitare attraverso un "piano strategico triennale unitario".

Inquadrare l'Unione dei Comuni del Frusinate nella prospettiva del piano strategico permette di affrontare e gestire tematiche e funzioni considerate generali e di area vasta di cui l'Unione si fa carico, rispondendo sin dall'inizio alle questioni che – in una fase successiva – saranno oggetto di una "pianificazione territoriale (strategica) di coordinamento". Si tratta di tematiche e funzioni inerenti:

- **mobilità e viabilità** (trasporto pubblico locale e tutte le forme di mobilità/accessibilità) all'interno del territorio assicurando "la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale" estensibile al caso di unione di comuni (o riprogettando l'insieme nel caso della fusione). Tra queste rientrano la **costruzione e gestione delle strade** (ex provinciali), dei **viali** (su delega regionale) e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- **promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione** in uso nell'ambito, incluse raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- **tutela e valorizzazione dell'ambiente;**
- **programmazione della rete scolastica e della gestione dell'edilizia scolastica;**
- **controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazione e promozione delle pari opportunità sul territorio.**

Il vantaggio di questo modello di *governance* è di valorizzare il concetto di territorio nel quadro delle politiche europee, considerandone le specificità all'interno di "bacini e/o tipologie territoriali di intervento integrato - (ambiti territoriali ottimali) - non esclusivamente legate ai soli confini amministrativi, alle delimitazioni di competenza tematica, o ai differenziali di sviluppo socioeconomico, ma che riflettano maggiormente altre caratteristiche, quali quelle di continuità e/o di differenziazione territoriale (es. tipologia di insediamento, caratteristiche geografiche e naturali, grado di interconnessione, etc.)"⁵⁰.

Già prima della "Delrio", con il Regolamento (CE) 1082/2006, regioni, autorità locali o nazionali, organismi di diritto pubblico o di diritto privato a finalità pubblica potevano "consorzarsi" per costituire nuovi soggetti giuridici a carattere cooperativo. In questo quadro, la scelta di un modello cooperativo policentrico per l'Unione del Frusinate deriva da due considerazioni: la necessità di autonomia decisionale (self-government) che la Legge "Delrio" riconduce al principio, costituzionalmente garantito, dell'autonomia; la razionalizzazione degli assetti di governo territoriale, che possono far prevedere un'estensione dell'attività dell'Unione (effetto spillover) a settori, che, seppure non esplicitamente richiamati dalle norme, possono essere indotti dall'intercomunalità⁵¹. È il motivo per cui, in generale, si fa riferimento a *più fasi temporali*: dell'istituzione, del trasferimento, del consolidamento, dell'allargamento.

Un modello di organizzazione cooperativa territoriale è quello, proposto nel contesto europeo, del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), uno strumento, nato in ambiti transnazionali, e

⁴⁹ Pur essendo il lavoro frutto della riflessione comune, i paragrafi 4.1, 4.3 e 4.5 sono da attribuire a Maria Prezioso; il paragrafo 4.2 è da attribuire ad Angela D'Orazio; il paragrafo 4.4 è da attribuire a Maria Coronato, Università degli studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Management e Diritto.

⁵⁰ Spinaci G. (2009), in *Argomenti*, 26, p. 6. Spinaci è membro del Comitato delle Regioni europee – CoR.

⁵¹ Ad esempio, accesso diretto dell'Unione ai Fondi SIE, o ai fondi di altri programmi (Cfr. par.6).

applicabile al processo di costruzione dell'Unione del Frusinate. Tale strumento offre la possibilità di agire sotto l'ordinamento comunitario oltre che nazionale e regionale (principio di sussidiarietà verticale), originando una 'persona giuridica' autonoma che agisce secondo principi di sussidiarietà orizzontale nel momento in cui acquisisce lo status di Unione. Misure per l'implementazione nazionale sono state adottate dall'Italia nel 2009⁵².

Figura 17 Verso l'unione di Comuni attraverso il modello territoriale cooperativo



Fonte: ns. elaborazione, 2018

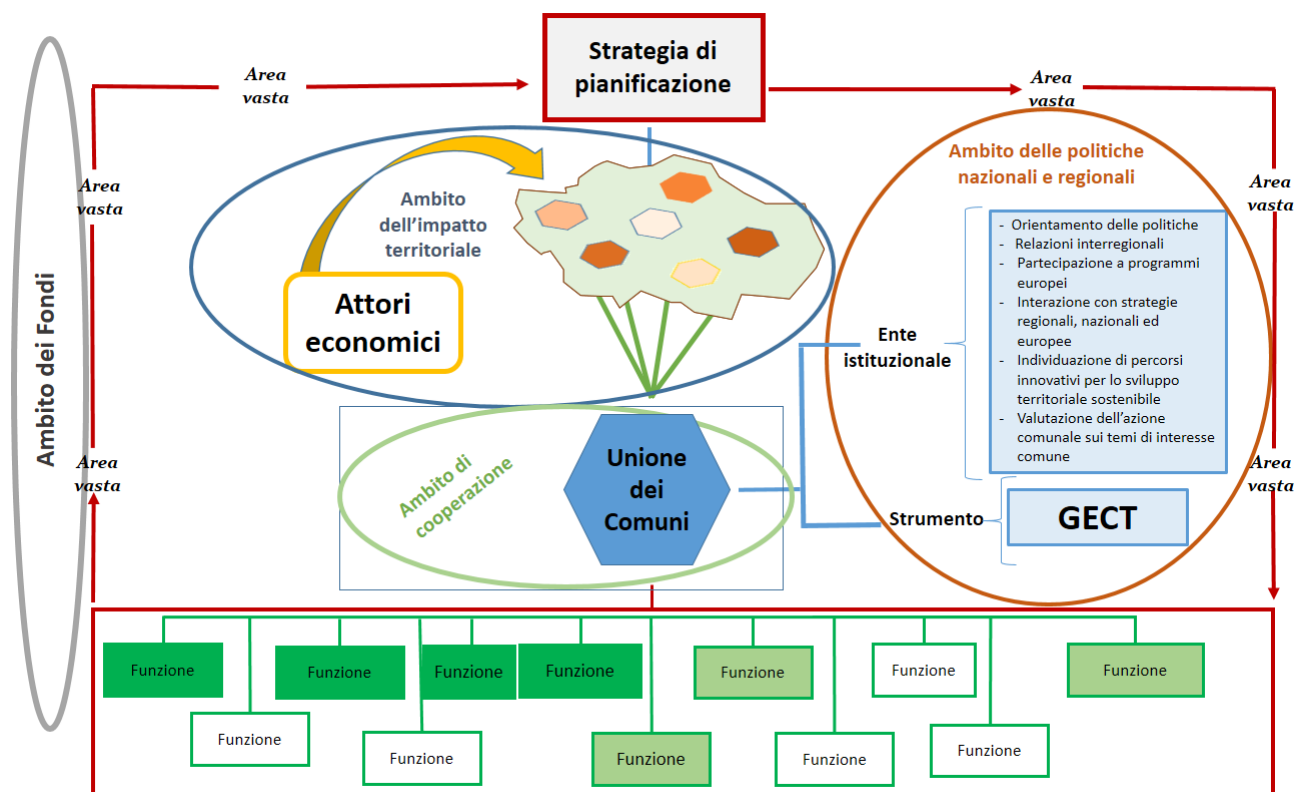
Per giungere al risultato contenuto nella proposta, è stato dunque necessario definire, prioritariamente (Cfr. cap. 3), l'*ambito territoriale d'area vasta* utile all'esercizio delle funzioni attribuibili all'Unione del Frusinate, la cui individuazione è in ragione dei criteri di: i) specificità della funzione; ii) semplificazione dei processi amministrativi; iii) delega di esercizio delle funzioni (secondo l'intesa o convenzione che verrà sottoscritta); iv) valorizzazione dell'autonomia locale; v) l'esercizio in forma associata delle funzioni. Tali criteri, previsti dalla L. 56/2014, sono stati fatti propri dalla 'proposta' di LR Lazio 317/2016.

L'ambito territoriale di area vasta dell'Unione del Frusinate si costituisce, inizialmente, con il coinvolgimento degli 8 comuni studiati (Alatri, Ceccano, Ferentino, Frosinone, Patrica, Supino, Torrice, Veroli): la tipologia di Unione che ne risulta si inserisce nel 22,2% del totale nazionale delle unioni composte da 7-10 comuni.

⁵² I casi più noti di Sviluppo territoriale integrato di area vasta sono costituiti in Europa da La Grande Région e dalla Comunità di lavoro Alpe-Adria, oggi Alleanza Alpe-Adria (cfr <http://www.alps-adriatic-alliance.org/wp-content/uploads/2016/02/The-AAA-Factheet-ITA.pdf>)

Si tratta di più Comuni contermini che finalizzano l'esercizio associato di funzioni e servizi⁵³.

Figura 18 Il modello territoriale cooperativo dell'Unione dei Comuni nel quadro della strategia di area vasta



Fonte: ns. elaborazione, 2018▼

L'ambito, che comprende anche il capoluogo di provincia, accoglie in totale **153.007** ab. distribuiti su una superficie di **486,48 kmq**. Nell'insieme, questa Unione rientrerebbe in quelle più ampie per estensione superando la soglia dei 50.000 ab. (11% del totale nazionale delle unioni istituite). Può quindi essere classificata come *'grande' unione*, benché i comuni che la compongono siano classificabili singolarmente come medio-piccoli.

La Regione Lazio non è nuova all'esperienza: al suo interno si contano già 20 Unioni (IFEL, 2015) che coinvolgono 99 comuni (26,2% del totale dei comuni della Regione) di cui alcuni nell'area del Frusinate.

L'Unione del Frusinate si presenta con le seguenti caratteristiche:

- popolazione superiore ai 10.000 ab., con più di 3 comuni (art. 1 L. 56/2014) condizione necessaria per assumere l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni (art. 23 L. n. 114/2014);
- capacità di svolgere e gestire in modo coordinato funzioni e servizi (esperienze pregresse di gestione coordinata tra comuni partecipanti in materia di servizio idrico, stazione unica appaltante, rifiuti, ecc.);
- propensione ad assumere una governance territoriale condivisa rispetto alle competenze assegnate dai comuni aderenti, nel definire le forme di gestione per esercitare funzioni ed erogare servizi, sviluppare iniziative di animazione e promozione economica, sociale e ambientale.

⁵³ Con il termine «funzioni» s'intendono tutti i compiti e le attività proprie del Comune o a esso delegate; mentre con quello di «servizi» si fa riferimento ai servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività, rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, così come previsto dall'art. 112 TUEL. Questa distinzione è di fatto quasi inesistente.

Tenendo conto della specificità delle funzioni e dei compiti amministrativi che l'Unione andrebbe ad esercitare secondo la Legge "Delrio":

- sistemi informativi
- servizi sociali, monitoraggio rete e fenomeni sociali, assistenza ai disabili, alle donne e minori a rischio
- promozione di iniziative di inclusione di migranti e rifugiati
- assistenza tecnico-amministrativa e gestione attività sportive

ulteriori 10 funzioni (art. 19 L. n. 135/2012) possono confluire nell'attività associata:

- a) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale sovracomunale di coordinamento;
- e) Attività, di ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; l'organizzazione e la gestione dei servizi idrici ed energetici;
- 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; a questi si potrebbero aggiungere quelli di natura sanitaria e di tutela della salute;
- h) Edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) Polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (la Legge di Stabilità n. 228/2012 all'articolo 305 modifica la funzione l), dalla quale elimina i servizi statistici, per introdurli nella nuova funzione l) bis : "servizi in materia statistica").

La legge Delrio (n. 56/2014), all'art. 1, comma 110, dispone, inoltre, che "[...] le seguenti attività possono essere svolte dalle Unioni di comuni in forma associata anche per i Comuni che le costituiscono, con le seguenti modalità:

- a) le funzioni di responsabile anticorruzione sono svolte da un funzionario⁵⁴ nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono;
- b) le funzioni di responsabile per la trasparenza sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'Unione tra i funzionari dell'unione e dei Comuni che la compongono;
- c) le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni formate da comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le Unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;

⁵⁴ il dipendente comunale che svolge la propria prestazione lavorativa all'interno di una funzione o di un servizio oggetto d'associazione, non può esimersi dallo svolgimento del proprio lavoro nell'ambito dell'Unione di comuni, senza bisogno che vi siano sostanziali assensi preventivi da parte del prestatore di lavoro, da chiedere e da ottenere

d) le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'Unione stessa [...]”.

Un'altra importante funzione assegnata al Presidente dell'unione di comuni riguarda la possibilità d'impartire direttive, di vigilare sull'espletamento del servizio e di adottare i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti concernenti la polizia locale.

Lo svolgimento effettivo in forma associata tramite unioni di comuni o convenzione tra Comuni è soggetto ad un ben precisa tempistica, vanificata da continue proroghe, stabilite dall'art. 29, commi 11 e 11-bis, d.l. n. 216/2011 (convertito in legge 14/2012) e dall'art. 1, comma 530, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) e dall'art. 1, comma 107, della legge 56/2014.

Tabella 39 Funzioni più frequentemente trasferite

Funzioni più spesso trasferite
Servizi sociali
Servizi scolastici
Piano strategico dell'Unione
Polizia municipale
Personale
Servizi informatici
Statistica
Promozione territoriale
Turismo
Servizi culturali
Servizi demografici
Catasto

Oltre ad una significativa semplificazione nella gestione dei servizi, l'Unione del Frusinate può garantire notevoli economie di scala, un miglioramento delle prestazioni (efficacia, efficienza e trasparenza) insieme ad una maggiore specializzazione dei dipendenti, assumendo un maggiore peso politico complessivo. In questo senso l'Unione rientrerebbe nelle soluzioni che rendono la Pubblica Amministrazione più flessibile e capace anche nel contesto UE (pre-condizionalità per l'accesso ai fondi 2020 e post).

La gestione dei servizi pubblici locali diventa, per l'Unione del Frusinate, una categoria indiscussa di attività, data la sua natura di *ente locale di secondo grado* e istituzione a “costo zero” per i soggetti politici coinvolti. Va infatti considerato che sono stati previsti stanziamenti statali a sostegno delle unioni e la possibilità di superare i vincoli alle assunzioni collegati al blocco del turn over negli enti locali, poiché le unioni si inseriscono nel percorso di progressivo depotenziamento delle Province divenendo enti locali di area vasta con un ruolo sostanziale per il contesto economico-sociale in cui si sviluppano.

Tuttavia, l'esperienza insegna che alcune funzioni sono tecnicamente di più difficile trasferimento da parte delle regioni o nell'organizzazione dell'unione (Tab. 1).

4.2 Il quadro territoriale a fondamento

La proposta di un percorso per la costruzione di un'Unione di Comuni nel contesto territoriale analizzato trova fondamento nell'analisi del territorio sviluppata attraverso la metodologia SteMA (cfr Cap. 3).

Quest'analisi consente infatti di evidenziare i vantaggi nel considerare questo ambito come un complesso, non solo dal punto di vista territoriale ma anche dal punto di vista del governo amministrativo, cogliendo l'opportunità di costruire una strategia di area vasta che affronti le diverse criticità emerse.

È stato infatti tracciato un quadro *ex ante* del capitale territoriale declinato attraverso quattro dimensioni (le cosiddette determinanti). Ciascuna dimensione può essere interpretata come una sintesi della capacità del territorio riguardata da diversi punti di vista.

Il primo aspetto secondo gli attuali orientamenti, è direttamente connesso alla capacità competitiva di un territorio e si è concentrato sulle caratteristiche della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione sia dal punto di vista della dotazione attuale (*status quo*) sia da quello delle potenzialità. Il quadro è caratterizzato da forte eterogeneità nel livello di sviluppo delle infrastrutture tecnologiche e dei potenziali di sviluppo del capitale umano. Rispetto alla dotazione si registra una polarizzazione su Frosinone e Ferentino che presentano la migliore situazione mentre il resto dei Comuni si mostra carente. Tuttavia la diffusione della banda larga coinvolge ampiamente la maggior parte dei Comuni, lasciando indietro però Patrica Supino e Torrice. Rispetto alla potenzialità della società virtuale il quadro è meno polarizzato e presenta un livello più omogeneo nei risultati, confermando da una parte la buona performance di Frosinone e dall'altra la debolezza dei piccoli comuni come Patrica, Supino e Torrice sui quali incide naturalmente anche la scarsa presenza di imprese. La situazione si mostra diversa se si guarda alla potenzialità del capitale umano dei Comuni che fa registrare invece le *performance* migliori nei piccoli comuni di Supino e Torrice, buone a Patrica e Frosinone e mostra invece risultati inferiori ad Alatri, Ceccano, Ferentino e Veroli.

Complessivamente la determinante Innovation & Research offre un'immagine *ex-ante* dei comuni dell'Unione caratterizzata da una forte eterogeneità nel livello di sviluppo delle infrastrutture tecnologiche e dei potenziali di sviluppo del capitale umano: si passa dall'alta *performance* del comune di Frosinone e dai buoni risultati raggiunti dal comune di Alatri, ai valori medio bassi dei restanti comuni. La territorializzazione dei risultati implica un abbassamento complessivo dei valori della determinante nei diversi comuni in ragione delle tipologie territoriali deboli che li caratterizzano in gran parte.

La messa a sistema delle non trascurabili risorse per la innovazione e la ricerca disponibili nel territorio, perseguibile attraverso la costruzione dell'Unione (e in coerenza con l'**OT1 Rafforzare la ricerca lo sviluppo e l'innovazione**), può costituire sia un fattore di ampliamento dell'offerta infrastrutturale per il tessuto sociale (in coerenza con l' **OT 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**) sia un fattore di utilizzo del capitale umano potenzialmente disponibile (in particolare nei piccoli comuni) che non trova ancora modalità di attivazione (in coerenza con l' **OT10 Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente**; e l'**OT8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori**).

Il secondo campo di analisi è connesso alla visione del territorio come inserito in una relazione globale locale che ne influenza i comportamenti e le potenzialità, sia dal punto di vista della interazione economica e finanziaria collegata alla competitività del tessuto produttivo sia da quello della interazione sociale e della capacità di cooperare nel quadro della sostenibilità.

Il livello dell'interazione economica nel territorio si correla da una parte alla identità del sistema produttivo e all'autosufficienza energetica, dall'altra ai fattori determinanti della localizzazione strategica e al livello di internazionalizzazione. L'identità del sistema produttivo fa riferimento sia alla presenza di industrie

manifatturiere in relazione con la popolazione attiva, sia alla loro capacità di innovazione. Il quadro che ne risulta è polarizzato su Frosinone in particolare per mancanza di una capacità di innovazione diffusa.

Fra i fattori di localizzazione strategica sono stati considerati quelli connessi con la valutazione del rischio di natura antropica e naturale e il livello di accessibilità a fronte del complesso dei costi - pressione fiscale, costo del lavoro, tassi di interesse di lungo periodo -. L'insieme di questi fattori evidenzia una sostanziale buona localizzazione strategica per Frosinone e Ferentino e meno buona per i restanti comuni di Alatri, Ceccano, Supino, Torrice e Veroli, bassa per Patrica. Il livello di internazionalizzazione è invece meno polarizzato e presenta migliori valori nel complesso. Tutto ciò produce un quadro nel quale Frosinone, Ferentino e Ceccano si dimostrano meglio attrezzati mentre Patrica e Torrice si trovano in difficoltà. Stessa difficoltà questi comuni affrontano rispetto all'interazione finanziaria che invece offre nel complesso un quadro più omogeneo con valori medi. Il territorio è comunque più orientato alle attività produttive che a quelle finanziarie.

L'interazione sociale influenzata dal complesso del cambiamento demografico e dei flussi di scambio individuali del territorio con l'esterno, ma anche dal tasso di popolazione attiva, evidenzia un quadro complessivamente medio dove i migliori risultati sono dei comuni di Alatri Ceccano Ferentino e Patrica, con Supino e Torrice in difficoltà. Il territorio appare infine attrezzato riguardo alla propensione a cooperare nel quadro della sostenibilità con valori alti Frosinone e Veroli e medio alti per Ferentino e Ceccano.

Per la determinante Globale Locale il risultato è in generale positivo, medio alto per Frosinone, Ceccano e Ferentino, medio basso per Alatri, Supino e Veroli, basso per Patrica e Torrice. La territorializzazione muta i valori della determinante nei diversi comuni offrendo un quadro complessivamente negativo sia in ragione delle tipologie territoriali deboli sia in ragione della mancanza di punte di eccellenza.

A fronte di questo quadro attraverso la costruzione dell'Unione è possibile operare scelte di sistema per migliorare le capacità e i fattori strutturali alla base dell'interazione economica (in tema di accessibilità e di sostenibilità energetica in coerenza con l'**OT4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori**), ma soprattutto operare per migliorare l'interazione sociale agendo sui fattori di scambio (flussi turistici, movimenti individuali di studenti e ricercatori) e sul tasso di attività (in coerenza con l'**OT8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori**).

In stretta relazione con i temi della sostenibilità sia sociale che ambientale è il terzo campo di analisi che si concentra da una parte sulla valutazione di variabili, economiche, infrastrutturali e ambientali dall'altra su attitudine alla coesione e rischio di esclusione. Il quadro relativo alle variabili economiche considerate è in generale medio basso, mentre se si considera il peso aggregato di tutta l'area la situazione è migliore. Per quanto riguarda le variabili infrastrutturali della coesione - misurate dagli indicatori connessi sia al livello di servizi sanitari sia al complesso di opportunità legate alla ricettività e ai consumi culturali, ma anche alla accessibilità fisica e delle telecomunicazioni -, i Comuni dell'area presentano situazioni diverse. Frosinone presenta livelli molto buoni e Alatri e Veroli buoni. Ceccano e Ferentino mostrano valori mediocri e Patrica Supino e Torrice valori negativi. Tuttavia rispetto alle opportunità legate a cultura e ricettività le situazioni migliori sono a Ferentino e in misura minore Frosinone Supino e Veroli. Per l'offerta di servizi sanitari i poli sono Frosinone Alatri e Veroli. Dal punto di vista della dotazione di base, la situazione dell'accessibilità nel complesso dell'area è da considerarsi buona ma contrastata, con la situazione più svantaggiata a Patrica e Supino. Il quadro ambientale d'altra parte appare particolarmente sensibile. Il complesso della tipologia EQ (*Environmental quality*) mostra per l'area una situazione non brillante correlata alla produzione e al trattamento dei rifiuti urbani e speciali (settore WS - *Waste*), allo stato delle risorse naturali (con particolare riferimento ai comparti acqua e aria), al cambiamento climatico (*Climate Change* - CC) e al grado di vulnerabilità espresso dal rischio naturale ed antropico (NH). Molto grave appare in particolare la situazione relativa alla qualità dell'aria. I comuni dell'area sono posti tutti nella parte alta della classifica dei comuni del Lazio per inquinamento da polveri sottili. L'approccio di area vasta necessario a considerare le interazioni sistemiche correlate a questi aspetti ambientali può essere adottato attraverso la costruzione dell'Unione di Comuni proposta così da promuovere una strategia ed azioni coerenti con l'**OT5 Promuovere l'adattamento**

al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi e l'OT6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse. Rispetto all'ambito della coesione sociale il quadro è complessivamente debole e necessita di interventi nell'ambito dell'obiettivo OT9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione ma anche in OT10 Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente.

Il quarto campo di analisi concerne le modalità con le quali sono utilizzate in un certo ambito le risorse economiche nella valorizzazione complessiva del capitale potenziale ai fini della coesione territoriale. Nel contesto della proposta di costituzione dell'Unione di Comuni, utilizzando le spese iscritte nei bilanci comunali nelle relative voci rapportate alla popolazione, è stato possibile verificare l'uso delle risorse economiche nella Ricerca e Sviluppo, nel sostegno alle imprese, nel Capitale Umano, nell'occupazione, nelle risorse naturali, nei trasporti, nella qualità della vita e nell'assistenza sociale, oltre all'uso dei Fondi Strutturali europei. Nei bilanci delle amministrazioni dei Comuni allo studio emergono le differenze di priorità nella spesa ma anche la comune assenza di investimento in Ricerca e Innovazione, pur in presenza di un contesto produttivo considerevole. Si registra una sostanziale debolezza nelle voci legate alla spesa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di Europa2020, e una scarsa performance in termini di competitività e di valorizzazione del capitale umano.

Tabella 40 Il quadro complessivo della spesa

Settori di spesa	Percentuale su totale dei bilanci
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,00
Relazioni internazionali	0,00
Tutela della salute	0,01
Relazioni con altre autonomie territoriali e locali	0,01
Politiche per il lavoro e la formazione professionale	0,05
Giustizia	0,06
Soccorso civile	0,08
Turismo	0,17
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,17
Fondi e accantonamenti	0,92
Sviluppo economico e competitività	1,08
Ordine Pubblico e sicurezza	1,75
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	1,98
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	2,83
Politiche giovanili, sport e tempo libero	3,66
Istruzione e diritto allo studio	5,70
Servizi per conto terzi	6,82
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	10,54
Debito pubblico	11,58
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	11,93
Servizi istituzionali e generali e di gestione	12,34
Trasporti e diritto alla mobilità	13,78
Anticipazioni finanziarie	14,55
TOTALE GENERALE	100,00

Fonte. Ns. elaborazioni su dati bilanci comunali, 2018

Al netto di differenze legate alle singole voci di spesa, la strategia dei comuni risulta carente di una visione complessiva del territorio, e quindi scarsamente resiliente negli ambiti legati alle politiche europee rivolte alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La dispersione di fondi legata alla frammentazione

territoriale risulta evidente in particolare attraverso la lettura di alcuni indicatori e la mappatura delle percentuali di spesa *pro capite*: se alcuni comuni dedicano importanti risorse a determinati elementi strategici, inevitabilmente riducono l'investimento in altri campi, ottenendo come risultato una difformità di spesa che incide profondamente sulla resilienza e sulla competitività del territorio nel suo complesso. Questo aspetto è determinante per comprendere l'utilità dell'Unione di Comuni come sede di confronto e sviluppo di strategie di area che superino le inefficienze e le sovrapposizioni e che forniscano al contempo risorse aggiuntive da dedicare alla formazione di adeguate capacità amministrative per lo sviluppo territoriale.

Tabella 41 Le priorità nella spesa dei bilanci comunali

2017	Percentuali dedicate nei bilanci comunali								
	Frosinone	Alatri	Ceccano	Ferentino	Patrica	Supino	Torrice	Veroli	Totale
Voci di spesa									
Servizi istituzionali e generali e di gestione	10,62	18,86	9,16	17,63	46,98	10,07	6,20	10,51	12,34
Giustizia	0,04	0,33	0	0,09	0	0	0	0	0,06
Ordine Pubblico e sicurezza	1,47	1,91	2,10	1,63	2,27	1,31	0,82	3,65	1,75
Istruzione e diritto allo studio	3,84	6,50	5,74	3,48	10,22	23,16	3,87	10,54	5,70
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	1,64	2,72	0,35	5,59	1,28	2,99	0,62	1,18	1,98
Politiche giovanili, sport e tempo libero	5,54	1,62	1,38	0,02	0,16	0,10	5,40	10,53	3,66
Turismo	0,00	0,81	0,18	0,23	0,72	0,13	0,00	0,10	0,17
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1,53	3,38	2,40	7,34	8,69	1,41	4,64	2,48	2,83
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	9,08	8,00	8,78	15,90	10,97	11,36	19,97	14,17	10,54
Trasporti e diritto alla mobilità	18,99	9,93	2,60	13,06	13,09	9,79	29,47	10,69	13,78
Soccorso civile	0,06	0,15	0,15	0,02	0,06	0	0	0,05	0,08
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	15,82	23,32	3,39	7,55	2,92	8,69	3,89	7,10	11,93
Tutela della salute	0	0	0	0,12	0	0	0	0	0,01
Sviluppo economico e competitività	0,25	0,13	4,75	0,16	0	0	1,44	0,03	1,08
Politiche per il lavoro e la formazione professionale	0,09	0	0,02	0,03	0	0	0	0	0,05
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0,02	0	0	0	0	4,34	0,03	0,17
Relazioni con autonomie territoriali e locali	0,03	0	0	0	0	0	0	0	0,01
Relazioni internazionali	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondi e accantonamenti	0,68	0,56	0,12	3,35	0,88	0,13	0,00	2,17	0,92
Debito pubblico	21,06	8,74	1,58	3,22	1,76	4,01	2,57	6,61	11,58
Anticipazioni finanziarie	3,08	4,93	51,18	9,50	0	20,85	10,86	14,54	14,55
Servizi per conto terzi	6,18	8,09	6,11	11,07	0	6,00	5,90	5,63	6,82
TOTALE GENERALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte. Ns. elaborazioni 2018 su dati bilanci comunali

Se consideriamo la spesa complessiva risultante dai bilanci comunali consolidati attuali (2017) come se si trattasse di un bilancio unico, possiamo notare che in particolare nel territorio risulta marginale la spesa dei comuni per “Sviluppo economico e competitività” (con l’eccezione di **Ceccano** che vi dedica una attenzione specifica nel suo bilancio) e carente per “Politiche per il lavoro e la formazione professionale”, “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, “Turismo” e “Tutela della salute”, inesistente per “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”.

Risultano invece importanti le spese nei settori legati a “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, “Trasporti e diritto alla mobilità”.

La voce “Sviluppo Sostenibile e Tutela del territorio e dell’ambiente” include la Difesa del suolo, la valorizzazione e il recupero ambientale, la gestione dei rifiuti, il servizio idrico, le aree protette, i parchi naturali, la protezione naturalistica, la tutela delle risorse idriche e la qualità dell’aria. Da un’analisi del dato *pro capite* per permettere una comparazione fra enti di diversa dimensione si nota che i comuni di **Supino** e **Veroli** (14% del bilancio) risultano spendere una cifra importante, proporzionata alla popolazione.

In merito alla voce di spesa per Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (quasi il 12% del totale della spesa nell’area) la disparità di spesa fra i diversi comuni è molto ampia. In particolare i comuni di Alatri e Supino hanno la maggiore spesa pro capite. Il Comune che dedica la percentuale più alta del suo bilancio è **Alatri** (circa il 23%).

La voce Trasporti e Diritto alla mobilità rappresenta una voce di grande importanza considerando la mobilità da una parte uno dei principali elementi di competitività dell’intero sistema socioeconomico locale, dall’altra una condizione abilitante per le attività dei singoli individui. Anche se **Frosinone** dedica quasi il 20% del suo bilancio a questa voce, sono i piccoli comuni di Supino e Torrice (30% del bilancio) che vi dedicano la più alta spesa pro-capite.

Un discorso specifico merita la voce “**Servizi istituzionali e generali e di gestione**” che costituisce una delle voci di spesa più pesanti per tutti i Comuni e che tipicamente può essere ridotta riorganizzando i settori e le funzioni attraverso l’accorpamento dei servizi.

4.3 ... passi e procedure

Affinché l'Unione sia istituita, è necessario predisporre uno **schema di convenzione**, da approvare con **deliberazione consiliare** assunta con la maggioranza prevista per le modifiche di statuto dei singoli comuni.

I contenuti dello schema di convenzione devono riguardare:

- le ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale del ricorso all'Unione;
- i fini e la durata (minimo 10 anni) dell'Unione;
- le modalità di finanziamento;
- le modalità di funzionamento, gli obblighi e le garanzie reciproche, le forme di consultazione che gli enti convenzionati in Unione intendono adottare.

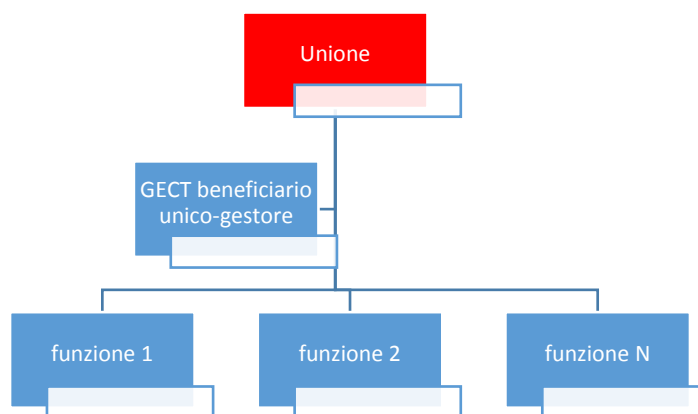
È prioritario acquisire, in premessa, il parere della Regione e di altri uffici competenti.

Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. L'Unione potrà successivamente stipulare apposite convenzioni al suo interno o con altri singoli Comuni.

L'Unione acquisisce piena potestà normativa (potestà statutaria e regolamentare, art. 4, L. 131/2003).

In fase di costituzione dell'Unione, il suo statuto, congiuntamente allo schema di atto costitutivo, è approvato dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei comuni stessi. *Trattandosi di una forma di autoregolamentazione il modello di governance è quello che supporta il GECT nella sua forma integrata nella L. 56/2014.*

Figura 19 Schema organizzativo funzionale integrato con GECT



Fonte: ns. elaborazione, 2018

Regolamenti emanati dall'insieme così costituito disciplinano, successivamente, l'esercizio delle funzioni attribuite e l'organizzazione dell'Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e dei rapporti con le amministrazioni comunali che la costituiscono.

Sono organi dell'Unione:

- presidente, giunta e consiglio; tali organi non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e sono costituiti da amministratori in carica dei comuni associati; ai componenti non possono essere attribuiti retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti nell'ambito dell'unione;

- il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati;

- il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune (art. 32, comma 3).

Il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Unione. L'Unione si conferma ente locale dotato di potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Tuttavia, per ciò che attiene alle *risorse umane* “[...] la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti [...]”; con la specificazione che “[...] a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale [...]”. **Relativamente al personale, la L. n. 56/2014**, all'art. 1, comma 114, precisa che “[...] in caso di trasferimento di personale dal comune all'unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal Comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione [...]”.

La **Regione Lazio** considera l'unione una concreta alternativa alle convenzioni ed ai consorzi. In attesa della LR, la Regione⁵⁵ considera la possibilità che qualsiasi comune, di qualsiasi dimensione demografica, possa decidere di creare un'Unione con altro comune. Di conseguenza, per la nascita giuridica dell'ente, sembra sufficiente l'approvazione con delibera dello schema di atto costitutivo e dello statuto. A seguire i sindaci stipuleranno l'atto costitutivo ai fini della creazione dell'ente, utilizzando lo schema adottato dai consigli comunali. La deliberazione dello statuto e dell'atto costitutivo deve essere identica in ogni comune. Per la regione Lazio, dunque, l'unione è un “ente derivato” (II grado) nel quale le norme statutarie sono suscettibili di procurare gli effetti desiderati solo se ricevono l'adesione da parte di tutte le amministrazioni comunali che in quell'unione si riconoscono. L'atto costitutivo individua gli enti aderenti, le finalità, la durata dell'unione. L'unico organo politico espressamente previsto è il presidente dell'unione.

Ad eccezione del Lazio, le altre regioni italiane hanno predisposto e concordato con i comuni, nelle apposite sedi concertative, *un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi* da realizzare attraverso l'unione, prevedendo anche la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo conto delle unioni di comuni regolarmente costituite. *Nel caso del Frusinate, si suggerisce di concordare preventivamente questi aspetti con la Regione Lazio, invitando al contempo la Regione a legiferare sulla base dell'esperienza del Frusinate, disciplinando le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.*

A questo scopo, la Regione potrebbe tener conto:

a) della disciplina delle incentivazioni che:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati trasferiti, in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

⁵⁵ https://www.regione.lazio.it/rl_autonomie_locali/?vw=contenutiDettaglio&cat=1&id=42. Nel 2017 solo le Comunità montane della regione Lazio sono divenute Unioni.

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) dell'utilità di promuovere unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei Consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

Le risorse finanziarie sono messe a disposizione dallo Stato e dalle Regioni⁵⁶ considerando:

- a) la popolazione dell'unione dei comuni;
- b) il numero di comuni facenti parte dell'unione;
- c) i servizi esercitati in forma associata.

Figura 20 Funzioni dell'Unione

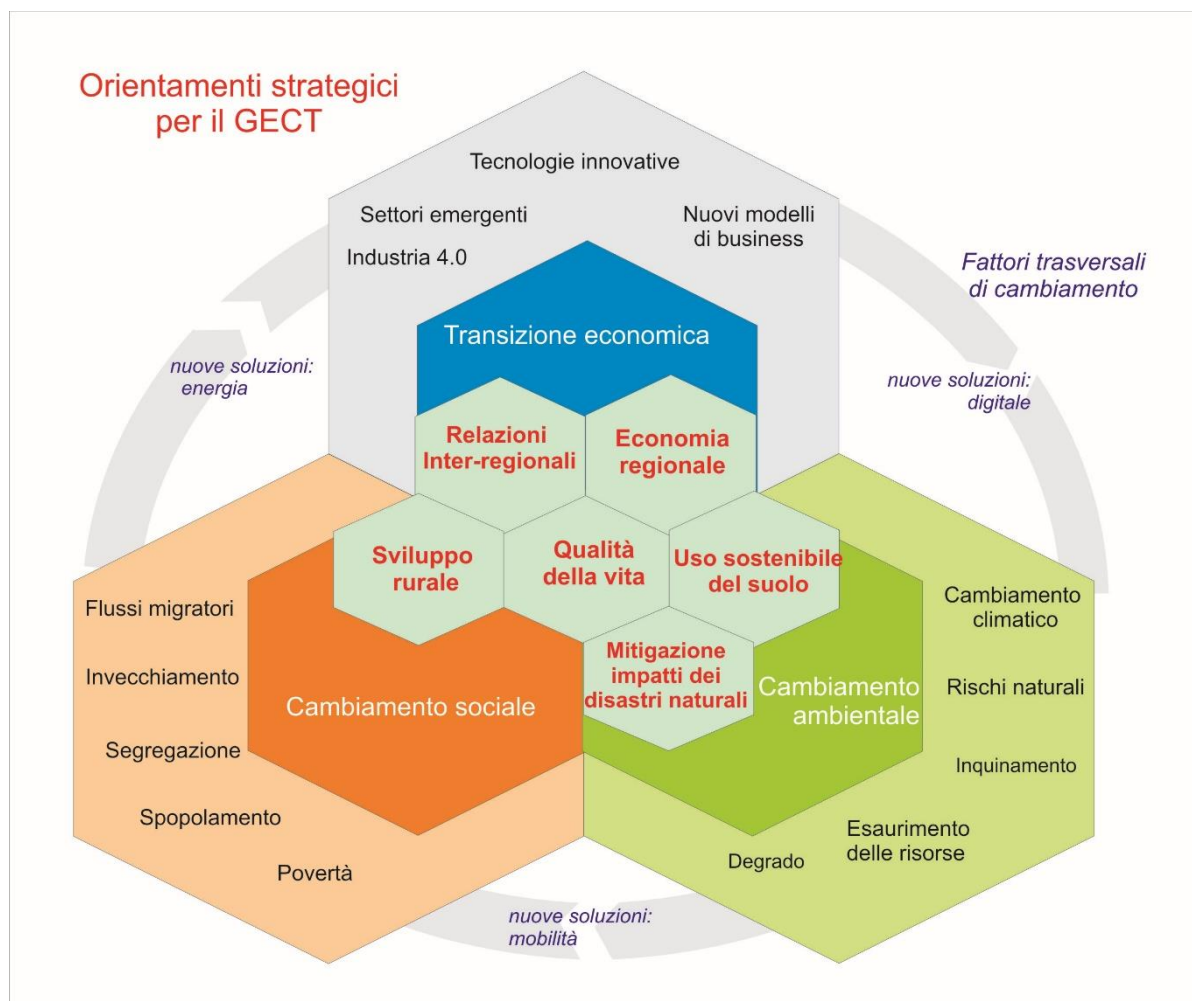


Fonte: ns. elaborazione, 2018

⁵⁶ La Regione Puglia, ad es., ha ipoteticamente stanziato ma mai erogato circa 800 mila euro, tenendo anche conto dell'appartenenza delle unioni alle c.d. aree interne.

Il quadro socio-economico-politico nazionale fa dell'Unione uno strumento di ripensamento strutturale della PA, orientandola alla cultura del risultato per migliorare l'efficienza e l'efficacia della capacity building finalizzata a svolgere, in modo coordinato, *missioni* (ex funzioni) e *programmi* (ex servizi).

Figura 21 Aree di intervento per il piano strategico dell'Unione



Fonte: ns. elaborazione, 2018

Il rafforzamento delle istituzioni locali non passa soltanto attraverso la loro aggregazione, ma anche attraverso strade alternative, come quella tracciata dalla recente legge n. 158 del 2017 che reca “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni. In sostanza, la norma concede provvidenze ai Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, purché rientrino in una delle condizioni contemplate dall’art. 22⁵⁷. Presso il Ministero dell’interno è stato istituito un fondo (10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023) per lo sviluppo dei piccoli Comuni destinato a finanziare interventi volti a: tutelare l’ambiente e i beni culturali, mitigare il rischio idrogeologico, riqualificare i centri storici, mettere in sicurezza le strade e le scuole, favorire l’insediamento di nuove attività produttive. La legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 862, della legge n. 205 del 2017) ha aumentato il fondo di 10 milioni per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023. Sommando la dotazione iniziale più l’incremento successivo, il fondo dovrebbe contare complessivamente, nei prossimi sei anni, su 160 milioni, pari a più di 28mila euro per ciascun comune.

⁵⁷ Comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico, oppure caratterizzati da marcata arretratezza economica, o nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente, oppure ancora enti caratterizzati da inadeguatezza dei servizi o da difficoltà di comunicazione o dalla lontananza dai grandi centri urbani.

4.4 Proposta di assegnazione di funzioni e servizi per l'Unione dei Comuni del Frusinate sulla base delle vocazioni dei singoli comuni nel quadro dell'Unione area vasta per diventare polo della regione metropolitana policentrica Lazio

La tipologia di servizio condiviso all'interno dell'Unione nasce da un bisogno territoriale reale ed è funzione della tipologia di Unione costituita o da costituirsi.

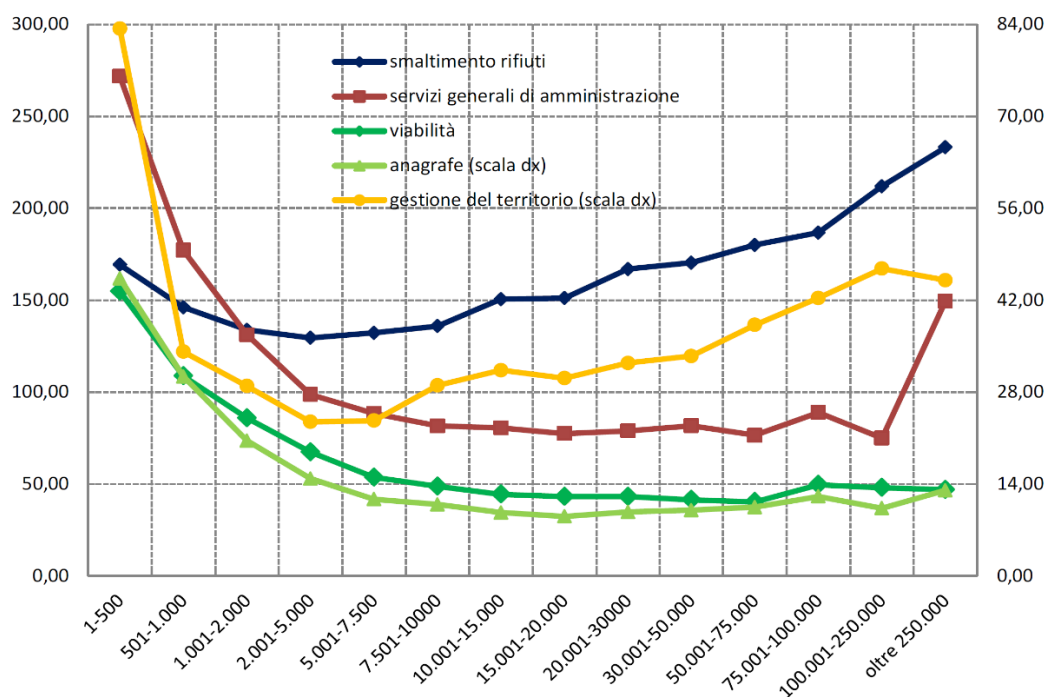
L'analisi territoriale condotta attraverso STeMA (cap. 3) e gli incontri intercorsi con i Sindaci dei Comuni interessati e con i principali stakeholder territoriali (cap. 2) evidenziano un territorio con un capitale territoriale iniziale variegato, con una alta diversità territoriale (economica, sociale ed ambientale) che ha generato una specializzazione più o meno forte in alcuni settori e/o ambiti che, se gestita in modo sistemico, genera attraverso l'Unione un nuovo – maggiore – valore aggiunto. Questo valore, misurato attraverso una migliore qualità dei servizi di interesse economico generale, genera sicuri impatti in termini economici sia per le imprese (migliore efficienza dei servizi della PA, della accessibilità, ecc) sia per la pubblica amministrazione, ma anche un risparmio nel tempo di spesa pubblica, specialmente rispetto allo svolgimento di alcune funzioni comunali (quali amministrazione generale, polizia locale, viabilità) per effetto delle economie di scala (cfr Grafico 13a e 13b, 2017)⁵⁸; la riduzione della spesa per i servizi messi in comune aumenta all'aumentare della popolazione servita.

L'unione, ente locale di secondo grado, si elegge a portatore di interesse di una comunità più vasta che, pur mantenendo l'identità e l'autonomia di ciascun Comune, può gestire più efficientemente, come precedentemente ricordato, materie di propria competenza ma soprattutto quelle di livello sussidiario superiore, riassegnando la gestione dei servizi al soggetto partecipante (comune) che presenta un vantaggio comparato superiore di cui l'intera Unione può beneficiare.

Un confronto con i servizi messi a sistema nelle altre Unioni di Comuni in Italia (Cfr. Cap. 2, Tabella 10 Funzioni e servizi condivisi nelle Unioni di Comuni italiane) e sulla base delle funzioni assegnate per legge alla Unione di Comuni (cfr. par. 4.1) e quelle altamente consigliate (art. 19 L. n. 135/2012) porta all'elaborazione in Tabella 42 di una possibile corrispondenza tra la funzione assegnata all'Unione ed il/i servizi corrispondente/i che potrebbe/ro essere organizzato/i in modo condiviso nelle Unioni di Comuni.

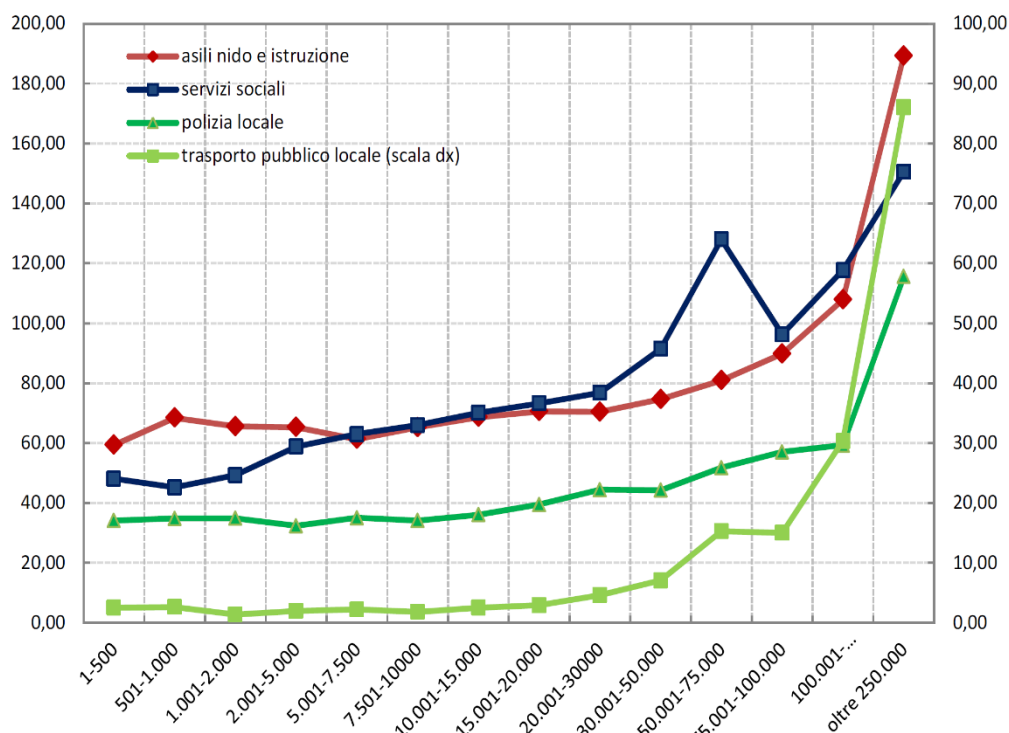
⁵⁸ Manestra S., Messina G., Peta A. (2017), L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia, Atti del Convegno di Banca d'Italia *Lungo il "sentiero stretto". I governi locali in tempo di crisi* Roma, Palazzo Koch, 4 dicembre 2017, disponibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2017-lungo-sentiero-stretto/>

Grafico 13a: Spesa pro capite per alcuni servizi rispetto a dimensioni demografiche in unioni di comuni esistenti



Fonte: Open civitas, Comuni delle RSO (anno di riferimento 2013) in Manestra et. al (2017)

Grafico 13b: per alcuni servizi rispetto a dimensioni demografiche in unioni di comuni esistenti



Fonte: Open civitas, Comuni delle RSO (anno di riferimento 2013) in Manestra et. al (2017)

Tabella 42 Funzioni obbligatorie dell'Unione

Area	Funzioni	Servizi
<i>Mobilità</i>	- mobilità e viabilità (trasporto pubblico locale e tutte le forme di mobilità/accessibilità) all'interno del territorio assicurando "la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale " estendibile al caso di unione di comuni (o riprogettando l'insieme nel caso della fusione). Tra queste: la costruzione e gestione delle strade (ex provinciali), dei viali (su delega regionale) e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;	trasporto pubblico, manutenzione strade, viabilità, circolazione e servizi connessi
<i>Lavori pubblici</i>		ufficio appalti, ufficio gare, ufficio unico appalti, LP, cantieri di lavoro, illum pubblica
<i>Urbanistica</i>		urbanistica e gestione del territorio
<i>Tecnica Amministrativa</i>	- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in uso nell'ambito, incluse raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; - Catasto , ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;	informatizzazione, statistica, GIS Catasto
<i>Ambiente</i>	- tutela e valorizzazione dell'ambiente;	Parchi e servizi per la tutela ambientale e del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente (es. cimiteri, mattatoi, cave, ecc.), randagismo, igiene urbana
<i>Sociale e scolastica</i>	- programmazione della rete scolastica e della gestione dell'edilizia scolastica;	Asilo nido, mense scolastiche, trasporto scolastico, servizi scolastici, servizi sociali
	- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazione e promozione delle pari opportunità sul territorio	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; telesoccorso Inserimento lavorativo disabili,
- <i>Ulteriori funzioni in riferimento all'art. 19 L. n. 135/2012</i>		
<i>Cultura e Turismo</i>	- assistenza tecnico-amministrativa e gestione attività, turistiche, culturali e sportive	turismo, Biblioteca, cultura e sport, informagiovani, pinacoteche, musei, formazione,
<i>Bilancio, finanza e Patrimonio</i>	- Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;	commissione vigilanza, contabilità, redditometro, gestione beni demaniali, anticorruzione, trasparenza, tributi
<i>Servizi pubblici</i>	- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale	affari generali, anagrafe, stato civile, elettorale, leva, segreteria, servizi demografici, tesoreria, messo, pubbliche affissioni, Contenzioso con il personale, difensore civico,
<i>Urbanistica</i>	- La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché	edilizia privata e edilizia sismica, urbanistica e gestione del territorio
<i>Governance, politiche UE, occupazione giovani e attività produttive</i>	- la partecipazione alla pianificazione territoriale sovracomunale di coordinamento;	pianificazione territoriale, politiche comunitarie, indirizzi di sviluppo economico, sportello unico delle imprese, attività produttive
<i>Ambiente</i>	- Attività, di ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;	protezione civile
	- L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; l'organizzazione e la gestione dei servizi idrici ed energetici;	Acquedotto, depurazione, gas metano, illuminazione pubblica e servizi connessi
<i>Servizi Sociali</i>	- 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; a questi si potrebbero aggiungere quelli di natura sanitaria e di tutela della salute;	
<i>Personale e polizia</i>	- Polizia municipale e polizia amministrativa locale;	Polizia amministrativa e polizia municipale

Fonte. Ns. elaborazioni

Tabella 43 Sintesi dei risultati STeMA per Tipologia

TIPOLOGIE	Frosinone	Alatri	Ceccano	Ferentino	Patrica	Supino	Torrice	Veroli
SOCIETA' VIRTUALE	A	A	B	B	D	C	D	C
POTENZIALITA' NELLA CREAZIONE DI CONOSCENZA	B	D	D	D	B	A	A	D
DOTAZIONE EFFETTIVA DI INFRASTRUTTURE INNOVATIVE	A	C	D	A	D	D	D	D
DETERMINANTE INNOVAZIONE E RICERCA	A	B	C	C	D	C	C	C
DETERMINANTE INNOVAZIONE E RICERCA TERRITORIALIZZATO	B	D	E	D	F	E	F	E
COOP. INTERNAZIONALE IN MATERIA AMBIENTALE	A	C	B	B	C	C	C	A
INTERAZIONE ECONOMICA	A	C	B	B	D	C	D	C
INTERAZIONE FINANZIARIA	B	C	B	B	B	D	D	C
INTERAZIONE SOCIALE	C	B	B	B	B	D	D	C
DETERMINANTE GLOBALE LOCALE	B	C	B	B	D	C	D	C
DETERMINANTE GLOBALE LOCALE TERRITORIALIZZATO	B	E	D	D	F	E	F	E
QUALITA' DELLA VITA	B	D	B	B	C	D	C	C
QUALITA' AMBIENTALE	D	C	C	D	C	B	C	B
QUALITA' GOVERNATIVA	D	C	C	D	C	B	C	B
QUALITA' SOCIALE E COESIONE	C	D	C	B	B	B	C	C
DETERMINANTE QUALITA'	C	D	B	C	C	D	C	C
DETERMINANTE QUALITA' TERRITORIALIZZATA	C	F	D	D	F	F	F	F
LIVELLO DI INTERVENTO PER LA STRATEGIA DI LISBONA	D	D	C	D	D	D	D	D
LIVELLO DI INTERVENTO PER LA STRATEGIA DI GOTHENBORG	C	C	C	C	C	B	C	B
USO DEI FONDI	B	D	D	C	C	B	C	C
DETERMINATE RISORSE E FONDI	D	D	C	D	D	D	D	D
DETERMINATE RISORSE E FONDI TERRITORIALIZZATO	C	F	E	E	F	F	F	F

Legenda: a= molto alto; b: alto; c: basso; d: molto basso

Leggenda del territorializzato: a: High urban influence with Mega functions; b: High urban influence with Transnational or National functions; c: High urban influence with Regional/Local functions; d: High urban influence with No special function; e: Low urban influence with Transnational or National functions; e: Low urban influence with Regional/Local functions; f: Low urban influence with No special function

Fonte. Ns. elaborazioni

Infine, guardando i principali risultati dello studio (Cap. 3), sintetizzati nella Tabella 43, è possibile ipotizzare quali dei servizi condividere e quale sia il Comune più incline a potersene far carico avendo già un buon capitale ex ante.

Sulla base dell'indagine condotta, guardando ai risultati delle Tipologie di STeMA delle 4 determinanti analizzate, e all'analisi delle priorità strategiche testimoniate nell'analisi dei bilanci comunali (cfr. par. 4.2), una prima ipotesi di ripartizione delle funzioni nell'ambito della Unione è la seguente:

- ✓ Tutela e valorizzazione dell'ambiente: **Ferentino**
- ✓ Mobilità e viabilità trasporto pubblico locale e tutte le forme di mobilità accessibilità all'interno del territorio: **Frosinone**
- ✓ Coordinamento e promozione dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione; raccolta ed elaborazione di dati; assistenza tecnico-amministrativa relativa; Catasto: **Alatri**
- ✓ Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio: **Ceccano**
- ✓ Programmazione della rete scolastica e della gestione dell'edilizia scolastica: **Supino**

- ✓ Assistenza tecnico-amministrativa e gestione per le attività turistiche culturali e sportive: **Veroli**
- ✓ Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile, controllo: **Ceccano**
- ✓ Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale in ambito comunale: **Ceccano**
- ✓ Pianificazione, protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi di ambito comunale: **Torrice**
- ✓ Pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale; partecipazione alla pianificazione territoriale sovracomunale e di coordinamento: **Frosinone**
- ✓ Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; organizzazione e gestione dei servizi idrici ed energetici: **Ferentino**
- ✓ Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali (art.118, 4° comma Costituzione); possibile integrazione con servizi di natura sanitaria e di tutela della salute: **Alatri**
- ✓ Polizia municipale e polizia amministrativa locale: **Patrica**

4.5 Come sostenere finanziariamente l'Unione scegliendo tra strumenti finanziari e fondi Europei, nazionali e regionali, diretti ed indiretti

L'attuazione della programmazione 2014-2020 è finanziata da fondi europei appositamente dedicati, che, nel loro insieme, prendono il nome di *Fondi Strutturali d'Investimento Europei* (FSIE), per un totale complessivo di 325 miliardi di euro.

L'Italia ha accesso a circa 42 miliardi, così ripartiti:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)= 20,6 mld
- Fondo sociale europeo (FSE)= 10,4 mld
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)= 10,4 mld
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)= 537 milioni

A questi, si aggiungono €1,1 mld per la cooperazione territoriale europea e 567 milioni per la Garanzia Giovani (YEI) per un totale di circa 44 mld di euro, ai quali si affianca il cofinanziamento nazionale previsto per 20 mld di euro. I fondi finanziano attività funzionali al raggiungimento di quegli obiettivi tematici (OT) prestabiliti dall'Accordo di Partenariato in funzione della strategia Europa 2020.

Tabella 44 - Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo (mln di €)

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.352,7		441,9		3.794,7
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.845,5		257,9		2.103,4
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.575,3		4.103,9	218,7	7.897,9
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.138,6		797,7	12,7	3.948,9
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	811,9		1.546,7		2.358,6
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.341,6		1.894,6	215,5	4.451,7
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.473,5				2.473,5
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori		4.086,5	224,1	58,1	4.368,7
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.032,9	2.268,9	789,2		4.091,0
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	959,6	3.156,4	79,4		4.195,3
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	410,2	593,8			1.004,0
Totale OT	19.941,9	10.105,7	10.135,3	505,0	40.687,8
Assistenza Tecnica	709,6	361,6	294,4	32,2	1.397,9
Totale generale	20.651,5	10.467,2	10.429,7	537,3	42.085,7

Fonte: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020, Roma, DPS*.

Nel 2017, una revisione dell'AdP ha modificato il precedente impegno nel contesto delle 'risorse addizionali' (1.645 miliardi di euro) inserendo il trasferimento tra categorie di regioni (dalle meno sviluppate a quelle in transizione e viceversa e dalle meno sviluppate a quelle più sviluppate per il FERS; dalle più sviluppate a quelle in transizione per il FSE), della quota del totale degli stanziamenti a valere sul FESR e sul FSE destinati all'Italia. Alcuni rilevanti cambiamenti di contesto sono stati affrontati, come gli ingenti flussi migratori e gli eventi sismici che hanno colpito i territori dell'Italia centrale nei mesi di agosto 2016 e gennaio 2017 e per rafforzare alcune misure già in corso di attuazione.

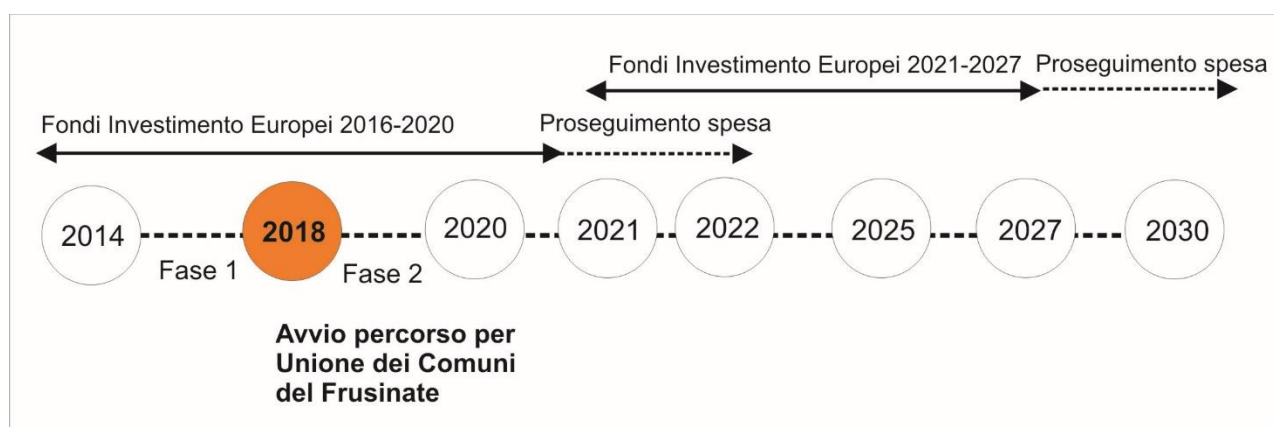
Le nuove regole e la legislazione che disciplinano l'impiego dei FSIE – in particolare quelli destinati alla Politica di Coesione - prevedono, per il periodo 2014-2020, l'adozione di un nuovo approccio integrato su base territoriale (place based evidence) di cui le Unioni possono beneficiare, direttamente o attraverso la Regione Lazio.

Poiché il territorio del Frusinate non è tra quelli chiamati a fronteggiare la crisi migratoria, l'accesso ai fondi sarebbe destinato a sostenere l'occupazione giovanile, a favorire gli investimenti attraverso il sostegno alla Strategia nazionale di specializzazione intelligente e alla Iniziativa PMI. In aggiunta, considerato il rischio sismico cui l'area è potenzialmente soggetta, una quota di risorse potrebbe essere richiesta per gli interventi di prevenzione e contenimento del rischio sismico nonché di ricostruzione del tessuto socio-economico del territorio dell'Unione.

L'approccio da adottare per l'accesso e l'impiego dei fondi è multi-dimensionale e 'su misura', poiché: sostiene specifici obiettivi e risultati progettuali tenendo conto della diversità e della domanda territoriale, consente di superare i tradizionali confini amministrativi e settoriali che hanno regolato sino ad oggi l'erogazione dei fondi diretti ed indiretti, avvia una più fattiva cooperazione finanziaria tra i diversi livelli di governo, cui è chiesto di coordinarne le azioni al fine di raggiungere obiettivi condivisi. Ciò è in linea con il nuovo obiettivo di coesione territoriale introdotto dal Trattato di Lisbona, che riconosce i caratteri economici e sociali d'area quali principali destinatari dell'impatto territoriale delle politiche dell'UE.

Per questo, e nel quadro della Strategia Europea 2020 (crescita smart, sostenibile, inclusiva e i relativi flag), in cui si colloca il tema delle aree periferiche di secondo livello (come il Frusinate) e della sicurezza, l'Unione può servirsi delle indicazioni dettate dalla *Common Provisions Regulation*, la quale ha introdotto nuovi *tool* integrati che possono essere utilizzati per implementare strategie territoriali localizzate, collegando gli obiettivi tematici individuati nell'AdP e nei programmi operativi (PO) con la dimensione territoriale dell'Unione.

Figura 22 Programmazione di lungo periodo degli investimenti pubblici mediante l'impiego di fondi europei



Fonte: ns. elaborazione, 2018

La Politica di coesione (economica e sociale) 2014-2020 è tuttavia il principale riferimento per l'avvio dell'Unione, in quanto già pensata per sostenere una visione integrata nell'utilizzo dei fondi europei (FSE,

FESR, FEASR). Dal 2014 (VI Cohesion Report 2014; VII Coesion Report 2017), la separazione tra città metropolitana e le rimanenti parti del territorio regionale insita nella legge “Delrio”, modifica nella sostanza il concetto, la dimensione e la localizzazione della cd. ‘periphery’ e la relativa governance, includendo in un’unica visione d’area vasta anche ciò che è oltre le periferie urbane e metropolitane.

Come per molte città, per i comuni del Frusinate questa è l’occasione per dare corso ad una vera politica di rigenerazione e trasformazione integrata che compete con l’area metropolitana romana in un orizzonte 2030, facendo ricorso a strumenti come l’Interated Territorial Investment (ITI) e il Community Led Local Development (CLLD, in sostituzione del piano strategico triennale previsto dalla normativa) attingendo alle risorse economiche rese disponibili tramite il Programma Operativo Nazionale (PON Metro, 41 mld di euro) e i Programmi Operativi Regionali (POR).

Va infine ricordato in premessa che l’accesso agli interventi finanziati con FSIE dipende per l’Unione di Comuni anche:

- da quanto concesso alla Regione Lazio da PON Metro, PON ricerca, PON scuola ecc.
- da quanto e da cosa la Regione Lazio ha negoziato in termini di Piano Operativo Regionale (POR) (es. POR Lazio per Roma Città metropolitana cui si aggiunge la quota per la Capitale)

La programmazione/pianificazione ex ante è dunque indispensabile per un’Unione peri-metropolitana per sostenere interventi d’area vasta accedendo ai fondi secondo la tipologia UE della Call for Tender (Cfr. Bandi LazioInnova).

4.5.1 Policy e fondi utili all’Unione

Le recenti sfide lanciate dalla politica finanziaria europea trovano nei FESI, nel *Piano Juncker* 2014 e nel *Quantitative Easing* Draghi 2015-17 (probabilmente non rinnovabile nel 2019) il percorso sostanziale – seppure destinato a stati e regioni – entro cui collocare investimenti di natura urbana e territoriale centrali per l’avvio di un processo stabile ed equilibrato di sviluppo (fase di transizione dopo la crisi), con la creazione di una riserva di progetti credibile e di un programma di assistenza per veicolare i progetti di investimento dove necessari.

I progetti finanziabili sono di interesse dell’Unione poiché riguardano settori come: sviluppo di infrastrutture, R&S e innovazione, istruzione e formazione, sanità, ICT e sviluppo del settore energetico. Inoltre circa un quarto del fondo è dedicato a sostegno delle PMI e a imprese a media capitalizzazione (società con massimo 3.000 dipendenti), purché i progetti siano:

- economicamente e tecnicamente fattibili;
- sostengano obiettivi UE;
- abbiano un potenziale effetto leva su altre fonti di finanziamento.

La stabilità del contesto istituzionale di riferimento in cui operare è una condizione imprescindibile. L’Unione potrebbe essere una garanzia in tal senso.

La pianificazione strategica richiesta all’Unione rientra anche nel cd. ‘rafforzamento’ richiesto dalla Politica di Coesione al territorio. Il rafforzamento richiama l’attenzione su alcune potenzialità dell’Unione:

- *creazione di una piattaforma per lo sviluppo urbano*, costituita dal networking tra città dell’Unione per scambiare politiche urbane;
- *sviluppo urbano sostenibile richiedendo a questo scopo il 5% delle risorse FESR 2014-2020 a valere sul POR Lazio*;
- *azioni innovative per lo sviluppo urbano sostenibile*, cui è destinato un plafond dello 0,2% degli stanziamenti annuali;
- *area con specifiche caratteristiche naturali*

L'Unione presenta sostanziali vantaggi anche per il miglioramento dell'efficacia e della performance dell'azione amministrativa (Cfr. cap. 3); creando condizionalità *ex-ante* in linea con la nuova governance voluta dall'UE e base della programmazione 2021-2027. Anche in questo caso, l'Unione potrebbe accedere ai fondi destinati alla 'riserva di Performance' pari al 5% di tutti gli stanziamenti nazionali o servirsi di quella parte del FSE destinato alla Capacity Building istituzionale ed amministrazioni pubbliche efficienti.

In questo senso, l'Unione potrebbe essere anche un campo di sperimentazione della semplificazione nell'attuazione di regole comuni.

Ulteriori vantaggi verrebbero all'Unione dal FERS, destinato a finanziare o co-finanziare 'funzioni' quali:

- Ricerca, sviluppo tecnologico ed Innovazione (Cfr. strategia Cluster industriali, Smart Specialisation Strategy, Industria 4.0)
- Tecnologie della comunicazione e dell'informazione (Cfr. Digital)
- Competitività delle PMI
- Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (Circular Economy)
- Adattamento al cambiamento climatico e prevenzione e gestione dei rischi
- Tutela dell'ambiente e uso efficiente delle risorse
- Trasporti sostenibili e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete

I risultati dei programmi europei esplicitamente dedicati alla sperimentazione nelle piccole e medie città (Cfr. URBACT II 2013 e URBACT III 2020⁵⁹) hanno più volte sottolineato la necessità di adottare un approccio multidisciplinare quali-quantitativo nella progettazione (a scala LUA o LUZ per poter essere comparabile), attribuendo alla pianificazione il compito di costruire, verificare, induttivamente e nella realtà, il quadro, anche economico-finanziario, che consente la trasformazione in piano e progetto di ipotesi macroeconomiche e regolamentative. Va dunque preso atto che la differenza tra le possibili scelte di investimento localizzato in aree peri-metropolitane poggia sulla *legittimazione dei poteri che consentono di agire attraverso la place based evidence* (come dimostrano, ad esempio i casi dei piccoli comuni dell'Ile de France). L'Unione svolgerebbe questo ruolo. Sarebbe a questo scopo utile la partecipazione a programmi URBACT III e UIA.

4.5.2 Meccanismi di raccolta e utilizzazione fondi

BOX 2 | Social Impact Bonds

Il **social impact bond** (o *Pay for Success Bond*) è uno strumento finanziario finalizzato alla raccolta di finanziamenti privati da parte del settore pubblico, che li destina al raggiungimento di un obiettivo sociale. Rilanciato dall'UE e dalla BEI, permette un margine di remunerazione per gli investitori.

Diffuso in Gran Bretagna dal 2007 (Cfr. *Scotland Social Impact Report 2016* e i molti progetti finanziati), è utilizzato soprattutto per realizzare progetti dedicati a giovani e anziani: strutture sportive, case di accoglienza, servizi in genere e infrastrutture, formazione, occupazione, ecc. in aree marginali.

L'attenzione posta dalla BEI ne ha permesso la diffusione anche in molti paesi dell'Est UE, tra cui l'Ungheria, dove viene utilizzato sia a livello nazionale che locale (quartieri di edilizia a basso reddito a Budapest).

⁵⁹ Esperienze organizzate in categorie sono disponibili sul sito del programma <http://urbact.eu/capitalisation-and-dissemination#>.

BOX 3 Gli Integrated Territorial Investments (ITI)

L'ITI è uno strumento volontario per gli Stati Membri dell'Unione Europea e si basa su una strategia territoriale integrata. Può interessare qualsiasi territorio sub nazionale come anche varie regioni, può coprire un territorio transfrontaliero e può integrare altre forme di strumenti economici.

Quando si parla di **integrated territorial investments** (art 36 della Common Provisions Regulation) ci si riferisce in particolare ai **community-led local development plan** (artt 32-35 della Common Provisions Regulation). Gli **Investimenti territoriali integrati** (ITI) consentono di combinare investimenti provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi nazionali e regionali per realizzare, come nel caso del DTBC, un intervento multidimensionale e intersettoriale, mantenendo allo stesso tempo la tracciabilità nell'assegnazione dei fondi alle diverse priorità di investimento.

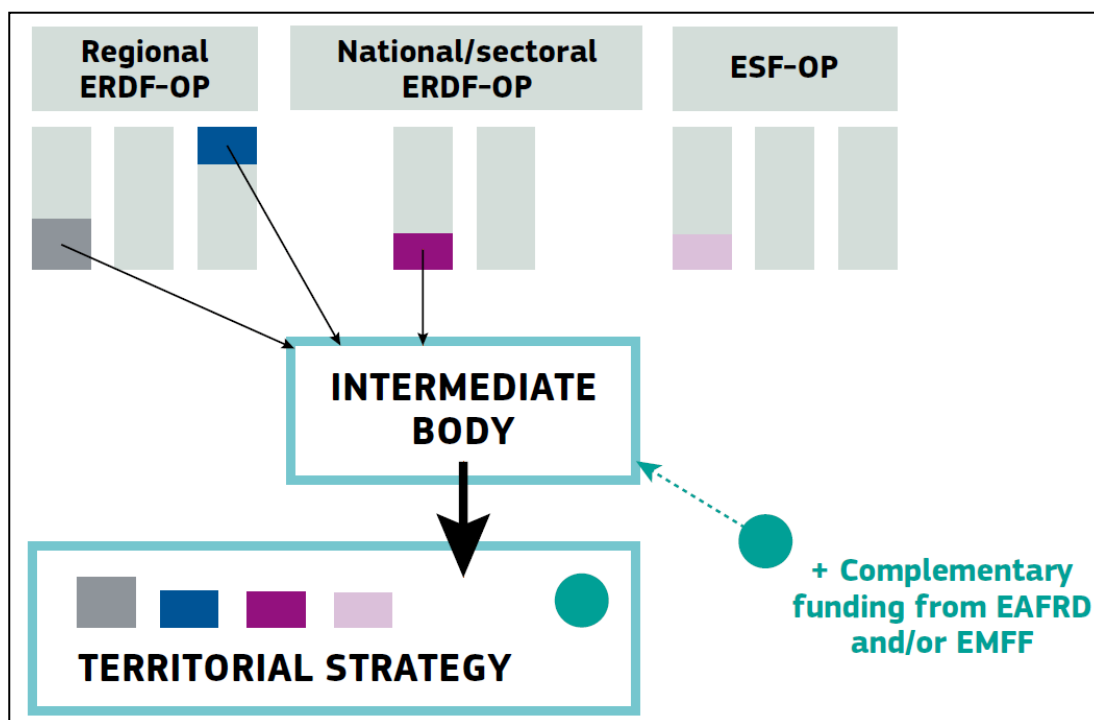


Figura 6 - Schema di organizzazione degli ITI

Fonte: EC, 2014 p. 4.

Il programma può integrare fondi di investimento provenienti da più assi prioritari o programmi operativi (quali FESR, FSE, ecc). Il vantaggio degli ITI sta nel fatto che assicurano sin da subito la disponibilità di fondi, i quali non vengono allocati necessariamente su base competitiva tramite bandi o call di interesse, ma possono essere distribuiti tramite negoziazione. Può includere anche co-finanziamenti provenienti dai CLLD (private investment e cow-funding) e social investment bonds.

L'obiettivo dell'ITI è dunque quello di implementare una strategia legata ad un territorio circoscritto che può interessare aree urbane o metropolitane. La strategia deve essere promossa da una Managing Authority o da una pubblica amministrazione locale o simile.

Come si compone un ITI. Gli elementi chiave da presentare sono:

- un territorio chiaramente identificato e con particolari caratteri e una strategia di pianificazione integrata;
- un pacchetto di azioni da implementare;
- accordi di governance per la gestione economico-finanziaria dell'ITI.

Gli ITI per le periferie

Gli elementi chiave sono già chiaramente delineati:

- Una porzione di territorio, prevalentemente metropolitano, e dunque riconoscibile a livello nazionale e transnazionale.

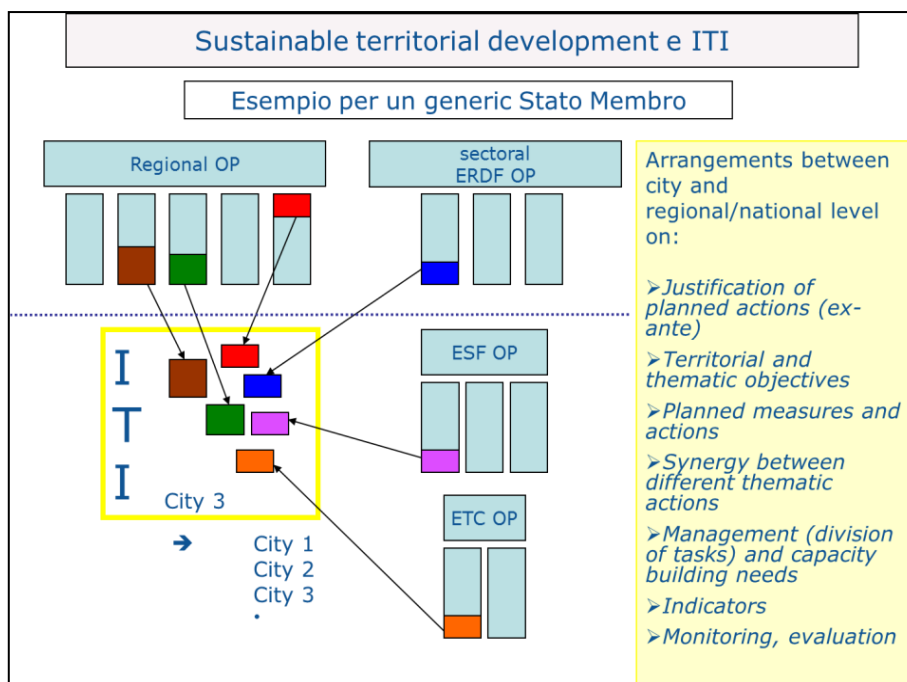
Attuatore beneficiario: il territorio e la popolazione residente nel suo insieme.

Adozione di una strategia di pianificazione integrata

Pacchetto di azioni multisettoriali: formazione, ricerca, innovazione, occupazione, sviluppo d'impresa, inclusione, accessibilità, ecc.

- Accordi di governance: Protocollo d'intesa e CLLD
- Gestione ITI e sinergie: bandi di evidenza pubblica, ad esempio a valere sul POR e PON, Finanziamenti ministeriali e europei

Figura 7- Sviluppo territoriale sostenibile ed ITI



Fonte: Tosics, 2014

ITI e CLLD sono strumenti previsti dall'articolo 7.4 del Reg. UE 1301/2013 ed incorporato nella declinazione strategica dell'Agenda urbana nazionale dell'Accordo di Partenariato UE. Essi rappresentano la sintesi di un percorso ventennale sviluppato a partire dagli URBAN PILOT PROJECTS ('89-'95) fino alle attuali esperienze URBACT, passando attraverso le pratiche di successo a scala europea dei progetti URBAN I e II (1995- 2013).

Essi cambiano il senso dell'espressione "sviluppo locale di tipo partecipativo", ora utilizzata dalla Commissione europea per descrivere un approccio che rovescia radicalmente il tradizionale approccio politico "top-down" (dall'alto verso il basso) a favore di quello "bottom-up" in cui la popolazione locale assume la responsabilità del proprio sviluppo – anche in termini di partecipazione agli investimenti – attraverso la formazione di un partenariato locale che elabora e attua una strategia di sviluppo integrato. La strategia è concepita in modo da svilupparsi su alcuni punti di forza: sociali, ambientali ed economici, ossia sul patrimonio – o capitale territoriale – della comunità, piuttosto che limitarsi a compensarne i problemi. Per questo motivo il partenariato riceve finanziamenti di lungo periodo e decide come spenderli, secondo un unico schema coesivo, anche unitario rispetto alle periferie della città e dell'area metropolitana. La partecipazione dei privati è stabilita attraverso un processo di negoziazione.

BOX 4 - Community-Led Local Development (CLLD) a sostegno degli ITI

Il CLLD è uno strumento per implementare una strategia legata ad un territorio circoscritto integrando investimenti da più assi prioritari o programmi operativi (FESR, FES e FEASR).

Gli Stati Membri dell'Unione Europea devono indicare dove e con che importo verranno implementati i CLLD. I CLLD verranno finanziati laddove rispondano ad una sola priorità (es. combattere la povertà) ma possono rispondere ad un obiettivo più ampio. Un incentivo è che i progetti finanziati tramite CLLD sono co-finanziati con una percentuale aggiuntiva del 10%.

È uno strumento promosso dalla comunità locale, quindi gruppi di azione locale composti da gruppi di interesse socio-economico del settore sia pubblico che privato, nessun gruppo avrà la maggioranza. Lo strumento è ispirato ai progetti LEADER delle aree rurali pertanto andrebbero identificate superfici limitate tra i 10.000 ed i 150.000 abitanti. Non è necessaria la continuità territoriale e la conformazione spaziale dello strumento dipende dai casi in cui l'approccio identifichi un'area, un tema o un target group. Deve essere multidisciplinare ed integrato. Deve includere laddove necessario attività di comunicazione e cooperazione per rispondere ai bisogni locali.

Alcuni esempi dal programma URBACT

Approccio per area: Il comune di Sodertälje (SE) ha identificato il quartiere di Ronna ed ha previsto la riqualificazione dell'area tramite sviluppo di posti di lavoro, miglioramento salute ed educazione, interventi sul costruito con la collaborazione di vari attori locali istituzionali e non.

Approccio per target group: la città di Budapest (HU) ha sviluppato una strategia su tutto il territorio comunale per migliorare l'integrazione della popolazione ROM dal punto di vista economico, lavorativo, abitativo, ecc. tramite il supporto di varie realtà sul territorio.

Approccio per tema: la città di Aveiro (PT) ha identificato il tema dell'impresa e pertanto coinvolto università, banche e agenzie per il lavoro nello sviluppare strategie per migliorare il rapporto fra educazione e possibilità di lavoro (corsi professionali per start-up, incubatori, ecc.)

L'accesso ai fondi europei affinché siano destinati alle città è una questione che investe prima di tutto la politica pubblica e le istituzioni (promozione e attuazione). A questo scopo e per poter scegliere le aree periferiche oggetto della strategia integrata europea e farne progetto accedendo alla disponibilità finanziaria dedicata, è necessario un profondo adeguamento tecnico-culturale ai parametri e agli indicatori motivazionali con cui l'UE stima la *capacity building*.

Tra gli strumenti e le politiche, sono incluse quelle azioni che consentono di stimare la presenza/assenza del peso innovatore e gestore dell'amministrazione pubblica.

La scelta delle dimensioni territoriali e delle variabili da applicare nell'analisi dei processi di regionalizzazione dell'investimento non è, dunque, neutra per la realizzazione degli obiettivi europei, come ha dimostrato la sotto-utilizzazione dei fondi JESSICA in Italia nella programmazione 2013. Questi, come i nuovi, erano e sono destinati ad avviare processi e riforme innovativi offrendo vantaggi a lungo termine attivando forme di rimborso/remunerazione degli investimenti (anche privati) e, allo stesso tempo, creando un deposito di somme disponibili per l'avvio di ulteriori progetti.

Chi ne ha beneficiato – città come Lille o Malaga, o regioni come la North Rhine-Westphalia – lo ha fatto scegliendo modelli effettivamente percorribili in sede locale, dimostrando che trarre vantaggi, anche occupazionali, dall'utilizzazione di questi fondi necessita del supporto di un **Local Action Plan** (LAP) realizzato anche con il concorso di cittadinanze e stakeholder oltre che di società immobiliari private territorialmente radicate.

Un LAP per le città medio-piccole si nutre, infatti, per sua definizione, di individualità geografica (identità), garantita dalla partecipazione dei cittadini al processo di piano e dal ruolo-chiave che essi assumono, nella pratica, nel garantire o contrastare l'uso degli ITI a scala urbana. In questa fase il ruolo del governo centrale o

di quello regionale è di assistere i comuni in materia di finanziamento e autorizzazione ai pagamenti facilitando, come in Austria, lo scambio tra città nell'utilizzo dei fondi UE attraverso i programmi operativi inclusi nei FEIS. Dunque, negli esempi di inclusione delle città inner periphery, sono le municipalità o i sistemi locali e la loro capacità politico-amministrativa il punto cruciale che garantisce l'attuazione degli investimenti.

Le contraddizioni emerse da alcuni vuoti istituzionali in Italia, rendono l'esperienza della Gran Bretagna la più positiva in questo momento, perché, oltre ai tradizionali attori del settore privato, molte imprese del Non-Profit sono entrate sul mercato affiancando le municipalità come "Registered provider".

La Spagna si è impegnata su questa strada, mentre in Italia solo alcune regioni del Nord appaiono concretamente interessate a sperimentarla; al contempo altre soluzioni sono state sperimentate in Germania, Ungheria, Svezia per la realizzazione di infrastrutture primarie e servizi di interesse generale con **piani di investimento a sei anni** (breve periodo) che includono progetti di riqualificazione urbana di medio-lungo periodo (decennali) e abbattano i costi dell'indebitamento connesso agli investimenti semplificando le procedure di intervento e riducendo i tempi di realizzazione. Tutti aspetti ben noti nei risultati attesi dal Piano Juncker.

Nel Lazio, la mancata adozione della L. 56/2014 e una scarsa propensione a servirsi di strumenti di finanza complessa impediscono l'avvio di questi processi su vasta scala.

L'aspetto temporale è dunque un nodo da risolvere se si vogliono trasformare in progetti gli 11 obiettivi tematici legati ai fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (ESIF) fornendo i requisiti richiesti: analisi dei bisogni, concentrazione tematica, indicatori di risultato, selezione dei progetti, consultazione delle parti interessate, correlandosi alla capacità attrattiva delle città.

ALLEGATO al Cap. 2: Sintesi degli incontri con i sindaci⁶⁰

Incontro con il sindaco di Veroli Simone Cretaro, il 19 febbraio 2018 alle ore 12:30 presso la sede del Comune di Veroli. Partecipa all'incontro anche il consigliere comunale Germano Caperna.

Il comune di Veroli dichiara di apprezzare l'intento dell'iniziativa, individuata come l'unico meccanismo in grado di superare le difficoltà oggettive che oggi caratterizzano il territorio. Tuttavia i limiti individuati dall'Università in questa prima fase di indagine sono relativi agli esempi negativi di gestione aggregata di alcuni servizi essenziali, come l'esperienza in materia di risorsa idrica attraverso Acea ATO5, che possono rendere restia la cittadinanza e gli altri sindaci all'eventualità di una Unione. Secondo il Sindaco la situazione economico-finanziaria dell'area oggetto di studio è oggi molto vicina al pre-dissesto finanziario: a riguardo suscita perplessità anche l'impatto dei piani di risanamento che caratterizzano i bilanci di alcuni comuni. Pone per questo la questione degli effetti che un'eventuale condivisione di debiti potrebbe indurre. Il comune di Veroli rientra nella "Lega Ernica" e sulla base dei vantaggi ottenuti il sindaco ha fatto un primo tentativo di creare una forma di gestione condivisa del patrimonio culturale con i comuni di Alatri, Ferentino e Anagni; tuttavia i problemi economici precedentemente accennati ne hanno bloccato lo sviluppo. I comuni soffrono di penuria di personale qualificato, la situazione degli organici delle amministrazioni pubbliche del Frusinate è definita "tragica": il sindaco propone che forse sarebbe meglio prima procedere al riassetto di alcuni comuni, e poi pensare ad un'Unione. Il secondo aspetto importante è la questione dell'opinione pubblica che, sull'onda dell'esperienza negativa di Acea-ATO5, si dimostra fortemente contraria a una condivisione di funzioni con altri comuni. Il percorso è necessariamente lungo e deve coinvolgere la popolazione e la classe politica, perché le esperienze di Unione di funzioni nel Frusinate hanno rappresentato un contenitore di inefficienze che ha peggiorato la situazione dei comuni che ne hanno fatto parte, anche in parte a causa della grande disomogeneità che caratterizza l'area. Per superare le difficoltà il sindaco propone di darsi degli obiettivi semplici che producano risultati veloci, fornendo così la sensazione di avere vantaggi rispetto a questo strumento, in modo da dare un messaggio di inversione di rotta rispetto alla politica di aggregazione fallimentare che in passato ha caratterizzato la zona. A ogni modo il Sindaco di Veroli si dichiara pronto a sostenere il progetto, purché si ascolti il territorio e i suoi bisogni.

Incontro con il sindaco di Alatri Giuseppe Morini, il 19 febbraio 2018 alle ore 15:15 presso la sede provvisoria del comune di Alatri.

Il comune di Alatri si dichiara da subito favorevole a qualsiasi associazione di scopo che faccia crescere l'area che, al momento, presenta grandi difficoltà da un punto di crescita e di sviluppo. L'idea è che una maggiore dimensione aumenti la forza dei comuni nelle contrattazioni con la Regione e con lo Stato. Da tecnico, tuttavia, si augura che la politica si applichi in maniera seria data l'importanza del progetto, senza assecondare meccanismi di partito, per far sì che questa Unione porti a un miglioramento effettivo della situazione. Il comune di Alatri ha una vocazione sostanzialmente agricola; in passato ha sperimentato anche alcune forme di industrializzazione; oggi forse presenterebbe meno criticità se avesse mantenuto la sua inclinazione originaria: Alatri è infatti oggi il primo produttore provinciale di olio d'oliva, con 7 frantoi presenti all'interno dei propri confini. Il gemellaggio con la Vallée de Clisson, dove stato sperimentato un meccanismo di unione dei comuni confinanti, ha permesso di maturare una visione positiva rispetto ai grandi benefici ottenibili dall'Unione Europea. Data l'unicità del capitale culturale del comune, un'unione potrebbe aiutare a sviluppare una rete culturale con i comuni interessati, tale da creare un polo culturale in grado di attrarre maggiore turismo.

Incontro con il sindaco di Supino Gianfranco Barletta, il 19 febbraio 2018 alle ore 17:10 presso la sede di Unindustria Frosinone.

Il Comune di Supino, avendo una popolazione inferiore alle 5000 unità, ha l'obbligo in base alla Legge "Delrio" di unire le funzioni con comuni contermini similari o di fondersi entro il 31 dicembre del 2018.

⁶⁰ Dott. Alessandro Fessina, economista, stager Master MEPE

Inoltre a seguito di una procedura di infrazione dell'Unione Europea, dovuta all'uso improprio dei fondi comunitari, il Comune soffre una situazione finanziaria di grande indebitamento. Tale indebitamento ha provocato il taglio dei servizi pubblici peggiorando la situazione generale in maniera rilevante, situazione aggravata dall'impossibilità da parte del Comune di assumere personale all'interno dell'amministrazione. Dato l'obbligo di procedere ad un'Unione, il comune di Supino ha iniziato un percorso in questa direzione con alcuni comuni; questo percorso non è stato ancora formalizzato. In ogni caso l'adesione del comune al progetto è totale, con una forte predilezione per il meccanismo dell'unione rispetto a quello della fusione. Le criticità possono derivare dalla paura della condivisione debiti da parte di comuni 'virtuosi'. Superate queste resistenze l'unione sembra essere la strada da percorrere per migliorare una situazione economica che è insostenibile.

Incontro con il sindaco di Ceccano Roberto Caligiore, il 21 febbraio 2018 alle ore 11:00 presso la Sede di Unindustria Frosinone.

Le amministrazioni comunali oggi affrontano una serie di criticità e problematiche derivanti dalla perdita di autonomia di cui sono state vittime: per questa ragione un progetto che porti fondi, crescita e lavoro non può essere escluso a priori. Il comune di Ceccano, che ha istituito un ufficio europeo insieme ai comuni di Torrice e Patrica, negli anni passati ha partecipato in forma associata ad alcuni bandi, sperimentando l'efficacia della forma associativa nel reperire fondi. La ripartizione dei fondi della regione Lazio è totalmente sproporzionata a favore della città di Roma: da questo punto di vista l'unione permette di superare questa problematica per garantire l'afflusso di fondi; tuttavia si sente il bisogno di una modifica alla riforma "Delrio", perché questa ripartizione dei fondi regionali è una criticità per tutti i comuni della provincia. Il comune di Ceccano si rende disponibile a questo progetto purché serva a portare investimenti sul territorio, e ribadisce l'importanza della collaborazione con le associazioni di categoria, per evitare che si perda la rappresentatività del territorio.

Incontro con il sindaco di Frosinone Nicola Ottaviani, il 21 febbraio 2018 alle ore 14:00 presso la sede del Comune di Frosinone.

Il comune di Frosinone, sulla scorta dell'esperienza del distretto socio-assistenziale B, dichiara la propria apertura al progetto. Il distretto B è gestito dal comune di Frosinone includendo 23 comuni e sta portando benefici tangibili e risparmi nella spesa. Potrebbe in tal senso essere preso a modello per l'implementazione dell'unione. La criticità più grande che mostra la provincia di Frosinone è la carenza di infrastrutture di trasporto adeguate che riescano a collegare agevolmente l'area con la città di Roma. In questa direzione e anche rispetto agli altri servizi strategici, l'intercomunalità potrebbe portare dei miglioramenti, permettendo lo sfruttamento delle economie di scala. È tuttavia importante la collaborazione statale e regionale ai fini dello sviluppo dell'unione, senza la quale risulta difficile riuscire a creare un progetto valido.

Incontro con il sindaco di Patrica Lucio Fiordaliso, il 21 febbraio 2018 alle ore 15:30 presso la sede di Unindustria Frosinone.

Il comune di Patrica presentando una popolazione inferiore alle 5000 unità e ha l'obbligo in base alla legge Delrio di unire le funzioni o di fondersi entro il 31 dicembre del 2018. Posto questo, il progetto è apprezzato dal sindaco perché rappresenta un'iniziativa importante per un'area carente sotto tanti punti di vista. Lo stesso comune di Patrica ha partecipato più volte in forma associata a diversi bandi, riscontrando maggiore facilità di ottenere i fondi quando si è uniti: è fondamentale instaurare una comunicazione forte tra i comuni, che adesso è carente, e istituire una solida base che vada a coordinare quest'unione di comuni. Le criticità individuate sono state il rischio di perdita di identità da parte del territorio e l'esistenza di alcune cooperazioni strategiche già in atto. Sotto quest'ultimo punto il comune di Patrica ha iniziato una collaborazione con il comune di Supino sulla gestione dei rifiuti urbani, della durata di 6 anni; altri comuni tra quelli individuati nell'area in esame gestiscono in maniera coordinata altri servizi, ed è quindi importante individuare in che modo l'unione dei comuni vada a inserirsi in questo scenario.

Incontro con il Presidente della Provincia di Frosinone e sindaco di Ferentino, Antonio Pompeo, il 19 marzo 2018 alle ore 15:20, presso la sede della Provincia di Frosinone.

Il comune di Ferentino definisce la proposta interessante, concordando sui benefici che ne deriverebbero, sottolineando tuttavia l'importanza di convincere i territori a superare le resistenze che certamente emergeranno (difesa dell'identità culturale). È necessario avere la capacità di unire le funzioni per migliorare i servizi e le competenze: spesso i comuni non hanno sviluppato le competenze in modo sufficiente e la condivisione dei servizi può fornire la specializzazione e garantire servizi che ad oggi non sono sostenibili. Il presidente di Unindustria ha sottolineato l'importanza della collaborazione portando l'esempio dell'efficienza che potrebbe avere un TPL unico per tutti i comuni, tra i quali è stato evidenziato un grande pendolarismo. Nell'ottica del suo ruolo di presidente della regione il sindaco ha inoltre sottolineato come la mancanza di una legge regionale di recepimento della Delrio possa anche interpretarsi come un'opportunità, la possibilità cioè di instaurare un dialogo con la regione per rendere l'Unione un modello regionale e un attrattore di risorse, prendendo come esempio l'esperienza della ASL B.

Incontro con i sindaci di Frosinone e di Alatri e con il Vice Presidente della Provincia di Frosinone, Massimiliano Mignanelli, il 19 luglio alle ore 16:45, presso la sede di Unindustria Frosinone

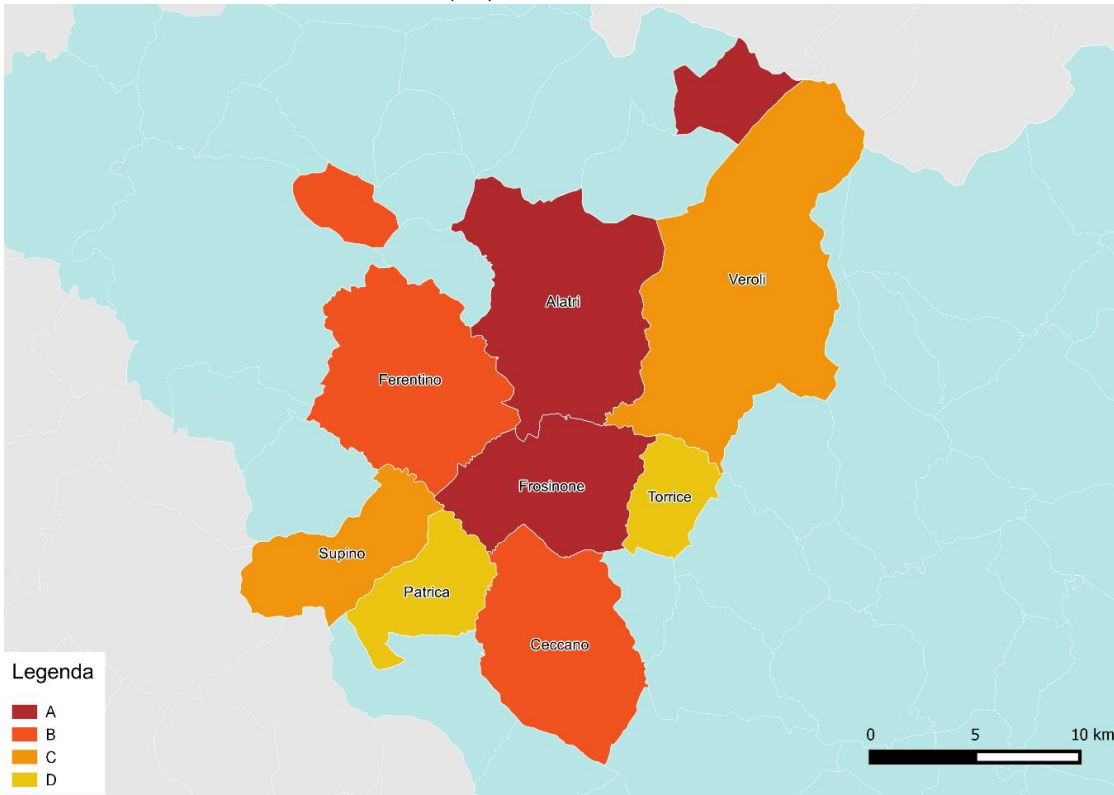
Il presidente di Unindustria afferma di credere fermamente in un progetto in grado di accrescere il valore di un territorio che si sta svalutando sempre di più. La possibilità di dividersi i compiti all'interno dell'Unione potrebbe effettivamente fornire un valido volano all'economia dell'area, migliorando lo stile di vita della popolazione e rilanciando il territorio. Ovviamente questo passa attraverso una azione convinta dei sindaci che devono farsi necessariamente promotori dell'iniziativa. Il presidente chiude offrendo tutta la propria disponibilità al confronto con i sindaci e con i loro uffici tecnici per cercare di coniugare l'iniziativa in modo da soddisfare tutte le parti. Il comune di Alatri conferma il proprio interesse nei confronti dell'iniziativa, sottolineando come sia fondamentale che essa sia veicolata dagli industriali, perché se viene lasciata in mano alla politica rischia di fallire. Il sindaco di Frosinone afferma che la situazione finanziaria dei comuni oggetto di studio è tragica e che le necessità in questo momento sono comuni. Creare un'Unione di comuni significa anche creare un mercato interno, in cui ogni comune può specializzarsi nell'espletamento di un compito. Anche il comune di Frosinone è d'accordo sul fatto che questo progetto deve essere veicolato dagli industriali, perché se venisse lasciato in mano alla sola politica non riuscirebbe a essere sviluppato. L'Unione deve però passare necessariamente attraverso un dialogo con la regione Lazio, al momento troppo polarizzata intorno alla città di Roma. Il gruppo di ricerca ha affermato di essere in totale accordo con i concetti espressi dai due sindaci, affermando che la presentazione della proposta alla regione potrebbe essere un valido canale di confronto. Chiude l'incontro il presidente di Unindustria affermando tutta la propria disponibilità a guidare l'iniziativa, dichiarandosi pronto a creare un comitato di promozione di questa iniziativa, esteso alla società civile, alla politica territoriale e a quella nazionale.

Incontro con i vertici di Unindustria Frosinone, il 19 luglio alle ore 18:15

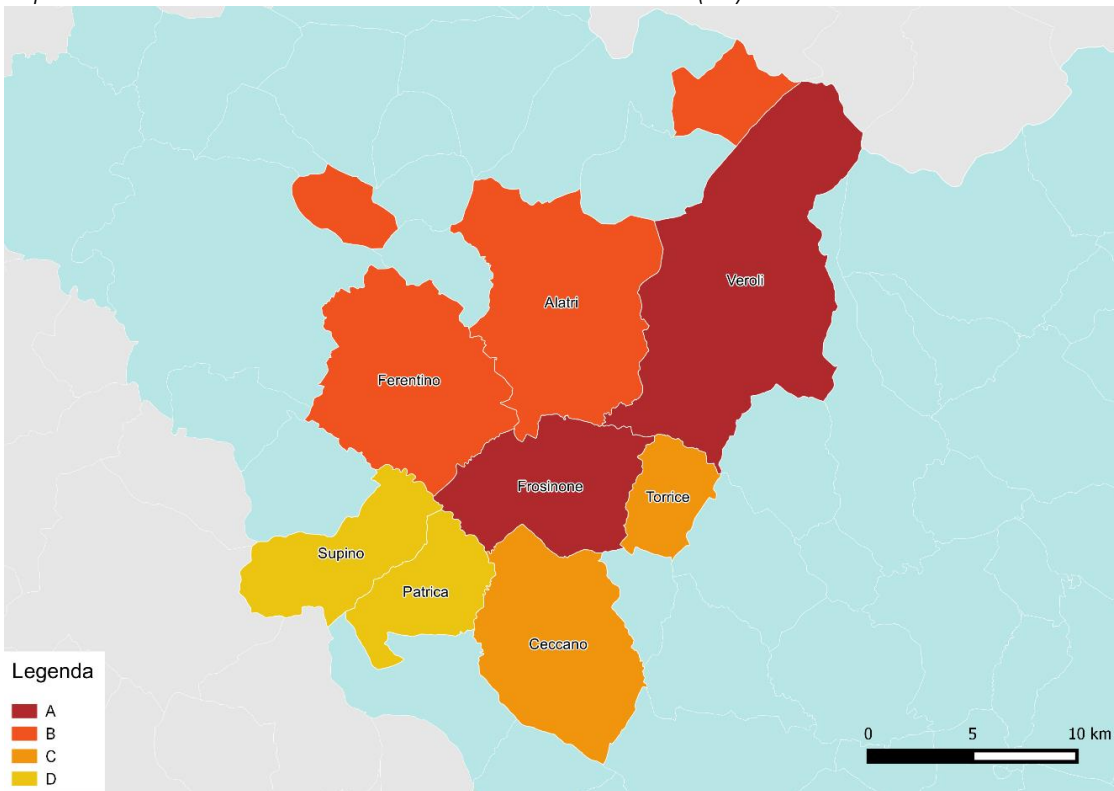
Il presidente di Unindustria presenta la proposta poi passa la parola al team di ricerca, che descrive nei dettagli il lavoro svolto. Si è discusso delle potenzialità dell'intervento e della possibilità di estenderlo ad altri comuni. L'iniziativa e la sua possibilità di creazione di un modello di buona pratica, replicabile all'interno del territorio laziale e nazionale ha riscosso consenso unanime. Ovviamente potrebbero essere presenti problemi di localismo o politici, però i rappresentanti degli industriali hanno dimostrato di percepire l'importanza dell'esempio che deriverebbe dalla realizzazione dell'intervento, sottolineando l'importanza del loro ruolo all'interno del progetto. Si è discusso a lungo sulla possibilità di aggiungere altri comuni all'iniziativa. I rappresentanti degli imprenditori hanno anche sottolineato l'importanza di snellire la burocrazia che nel territorio è ancora molto indietro, poco telematizzata, poco efficiente e specializzata. Questo dal loro punto di vista dovrebbe essere il primo obiettivo dell'unione.

Determinante Innovazione & Ricerca

Utilizzatori di internet - Internet users (VP)

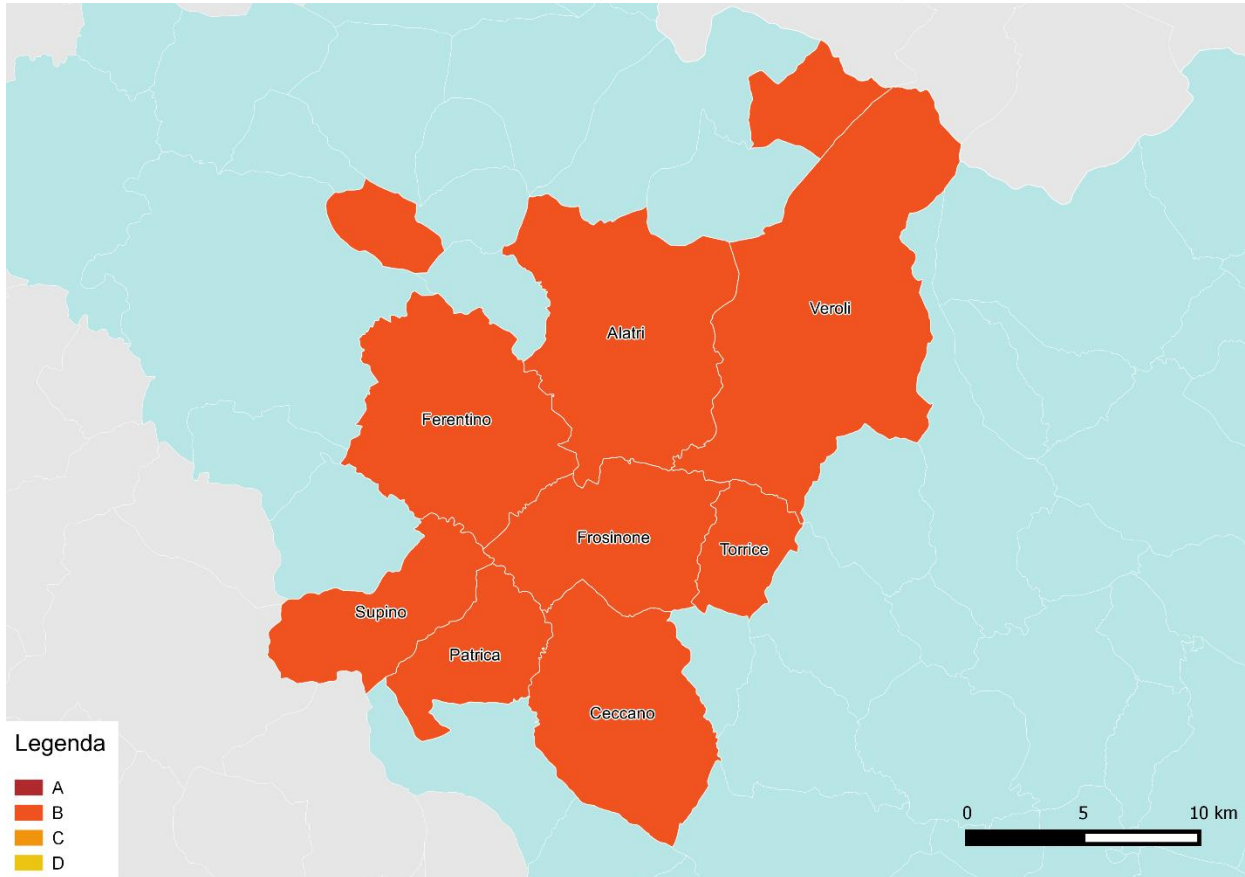


Imprese che utilizzano Internet - Firms with internet access (VF)

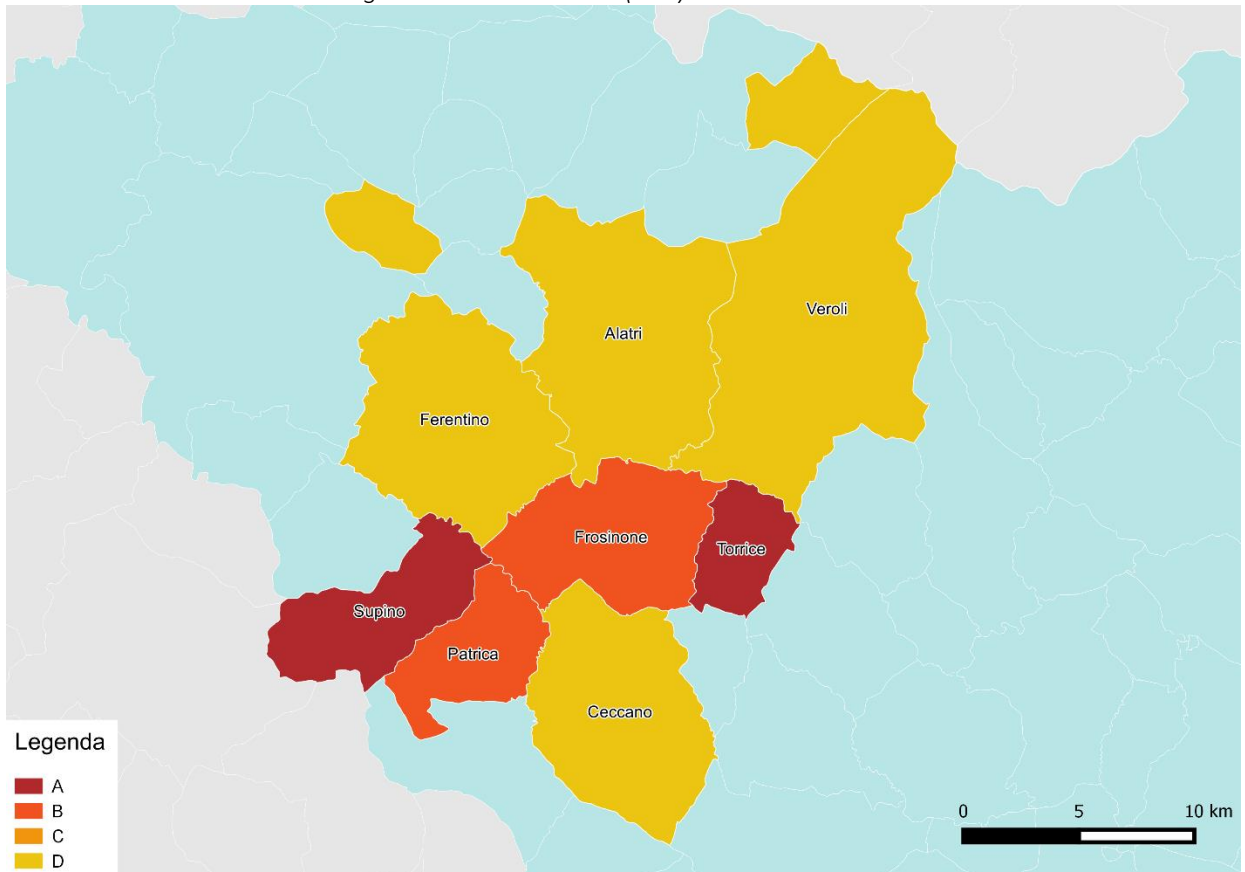


⁶¹ Tutte le mappe sono state elaborate da Michele Pigliucci

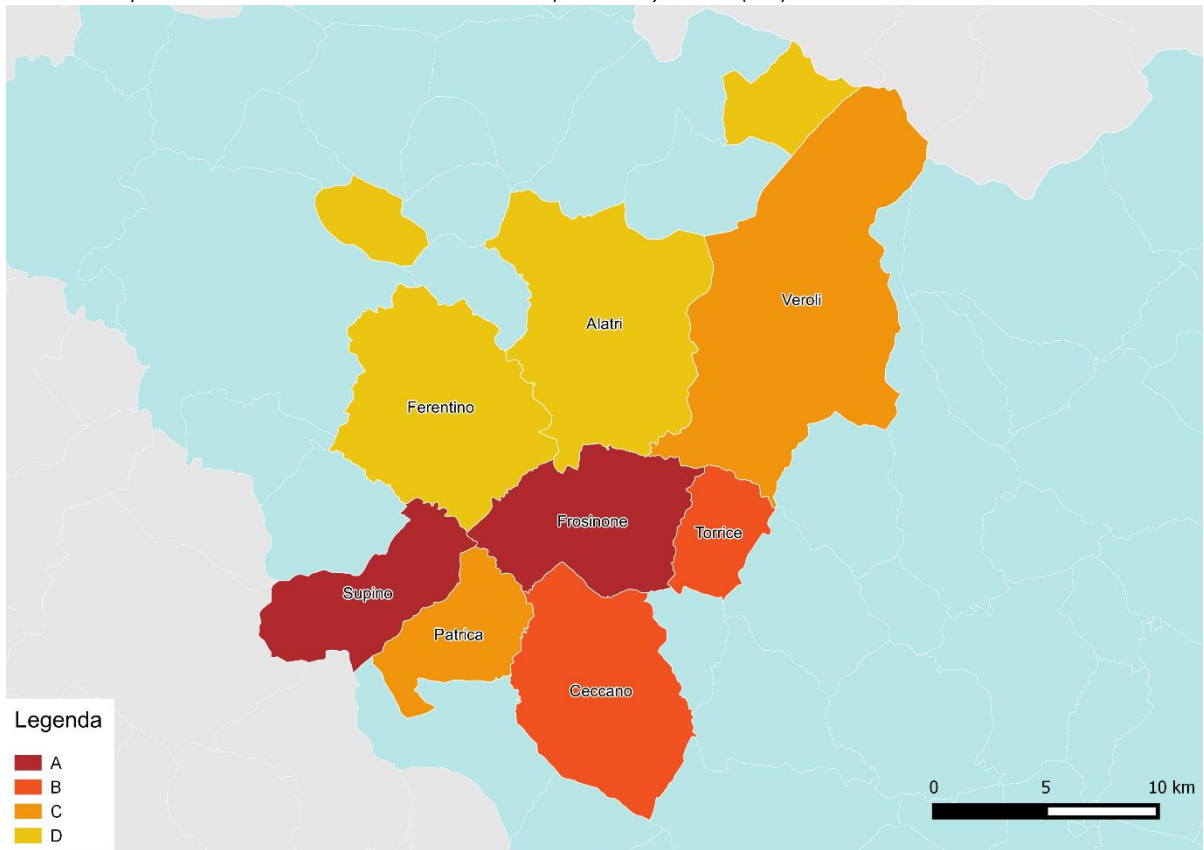
Istituzione che utilizzano Internet tramite servizi e-government - Available e-government services (VI)



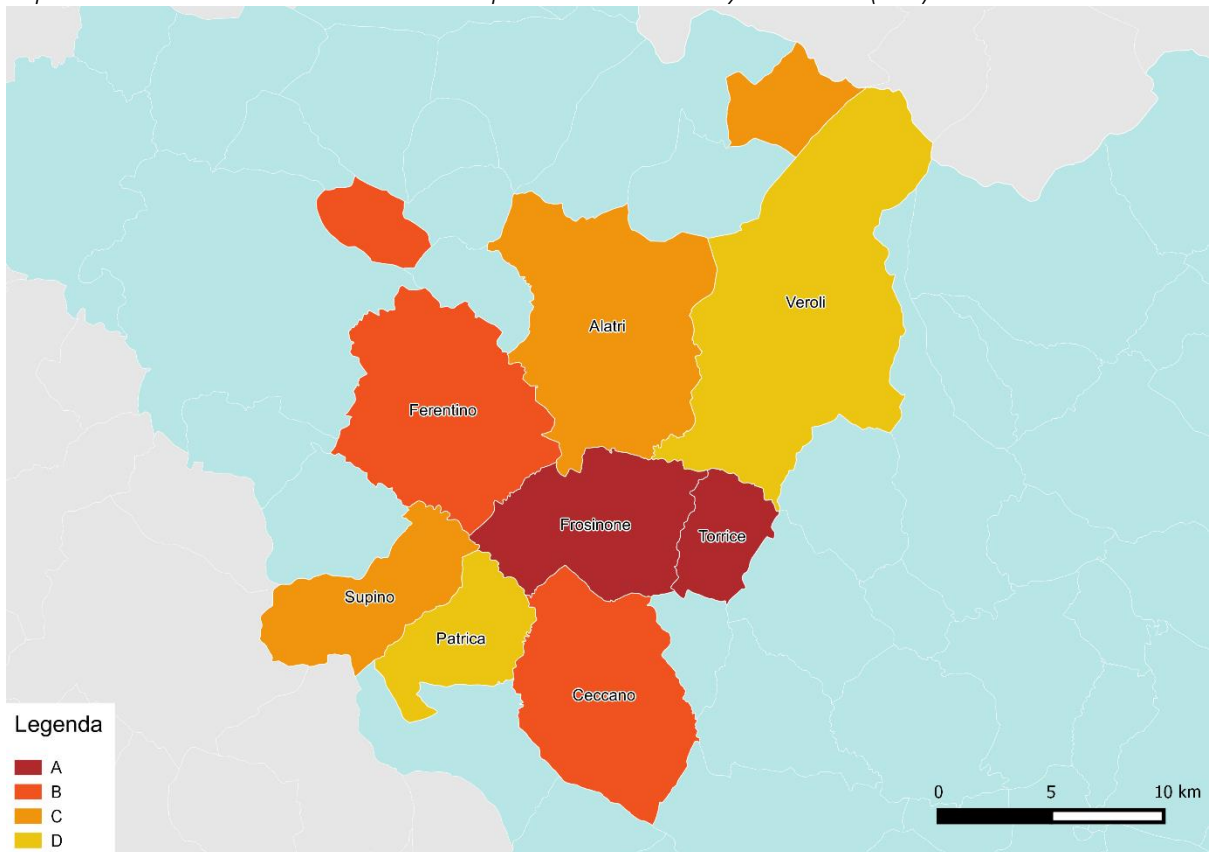
Studenti universitari - Knowledge creation education (KCE)



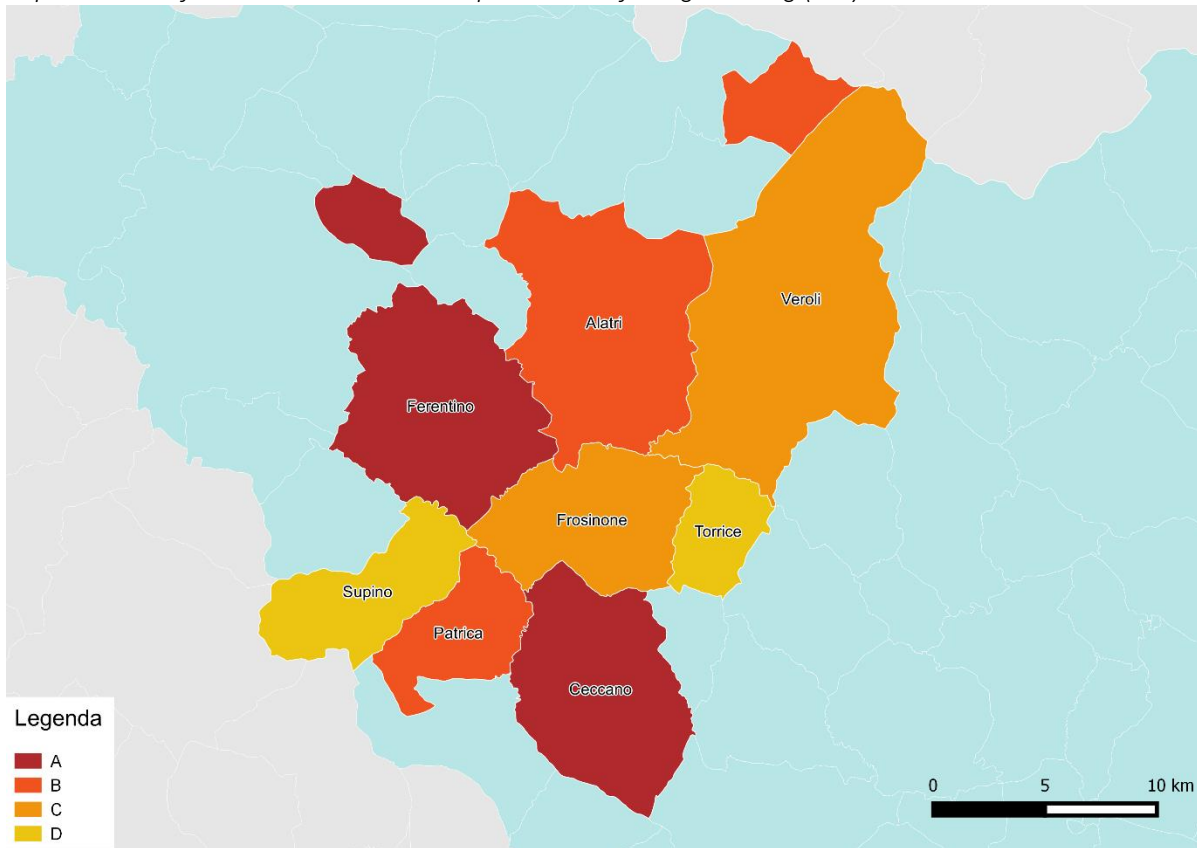
Indice di dipendenza innovativa - Innovative dependency index (IDI)



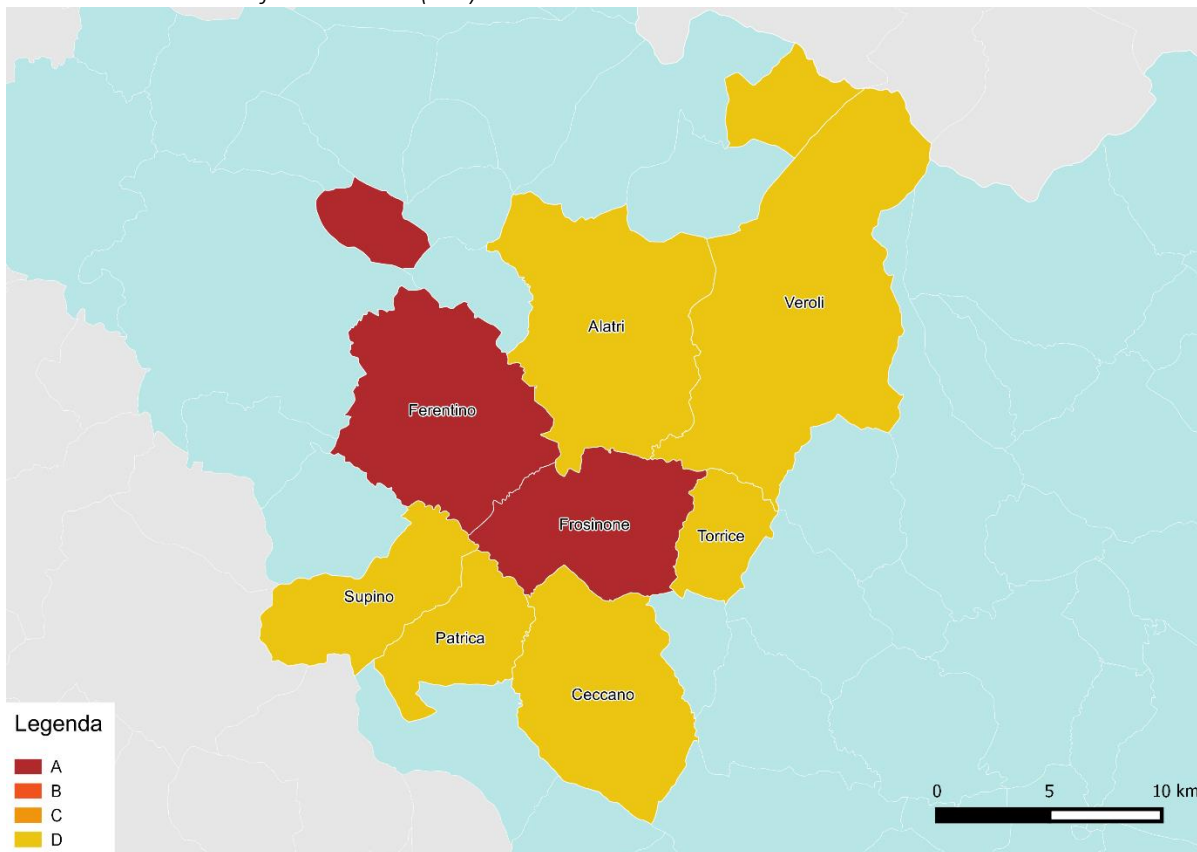
Popolazione con educazione terziaria - Population with tertiary education (PTE)



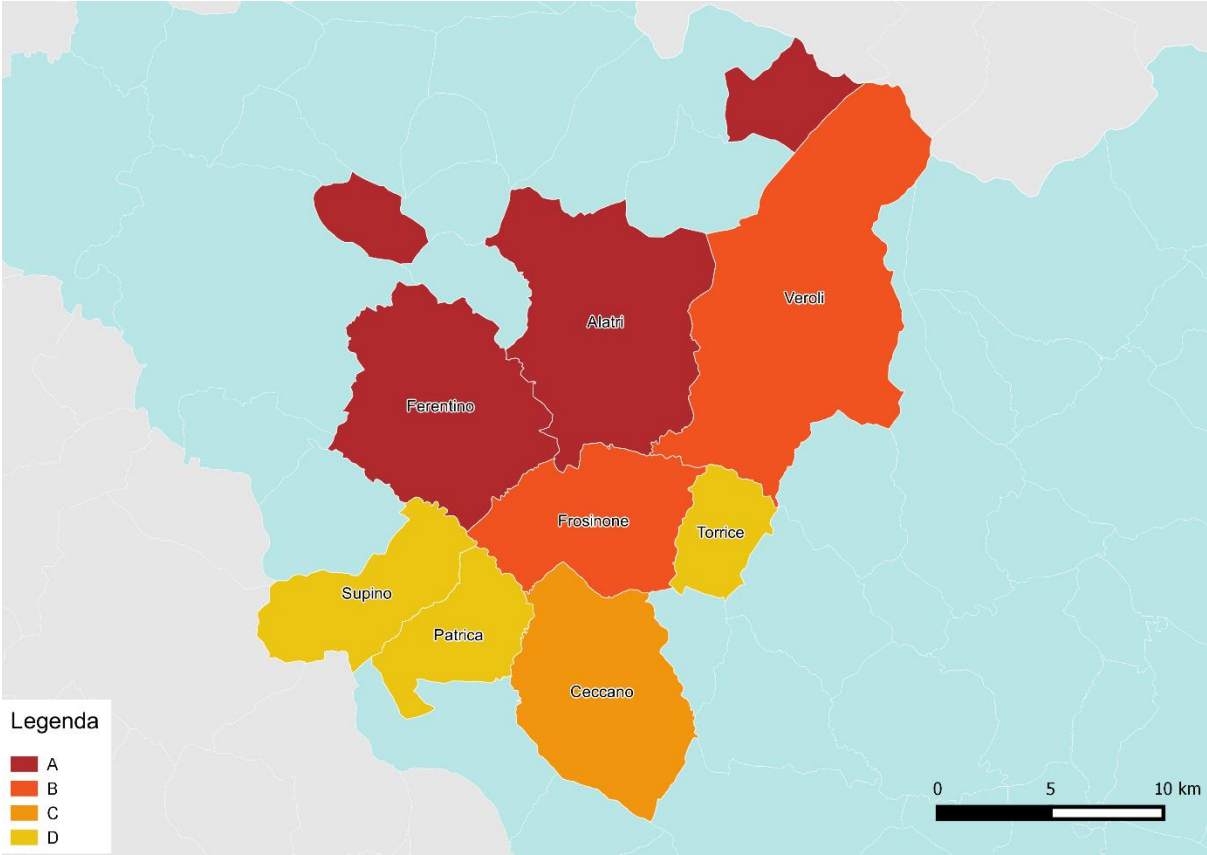
Popolazione in formazione continua - Population in lifelong learning (PLL)



Centri di R&S - R&D infrastructures (RDI)

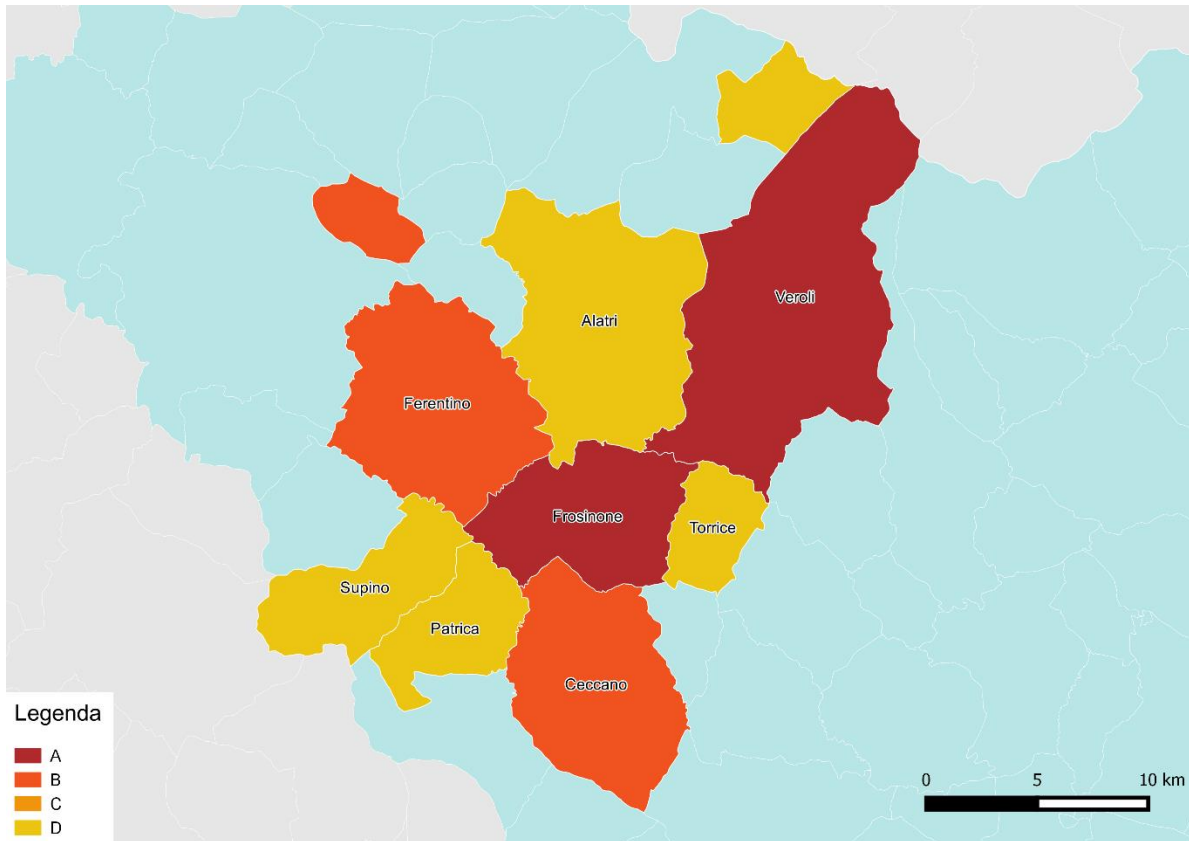


Livello di sviluppo delle telecomunicazioni - Level of telecommunication development LTD

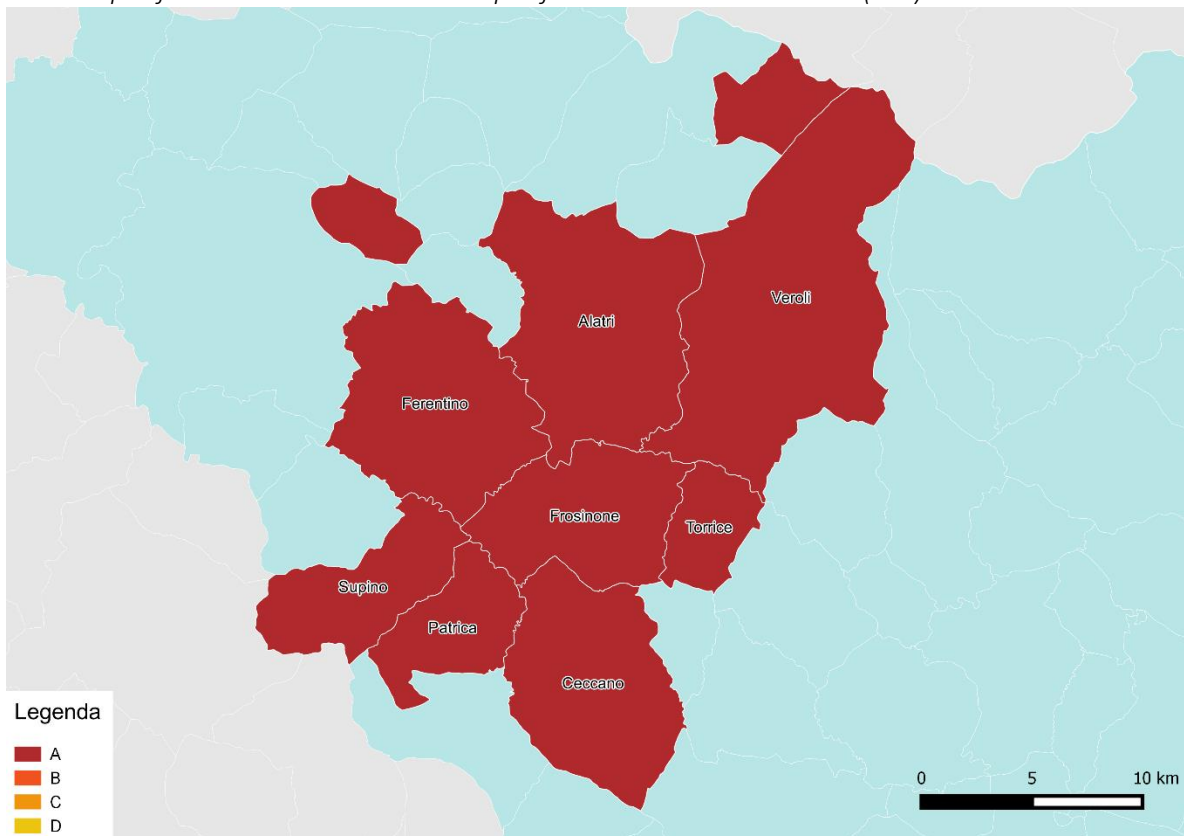


Determinante Globale & Locale

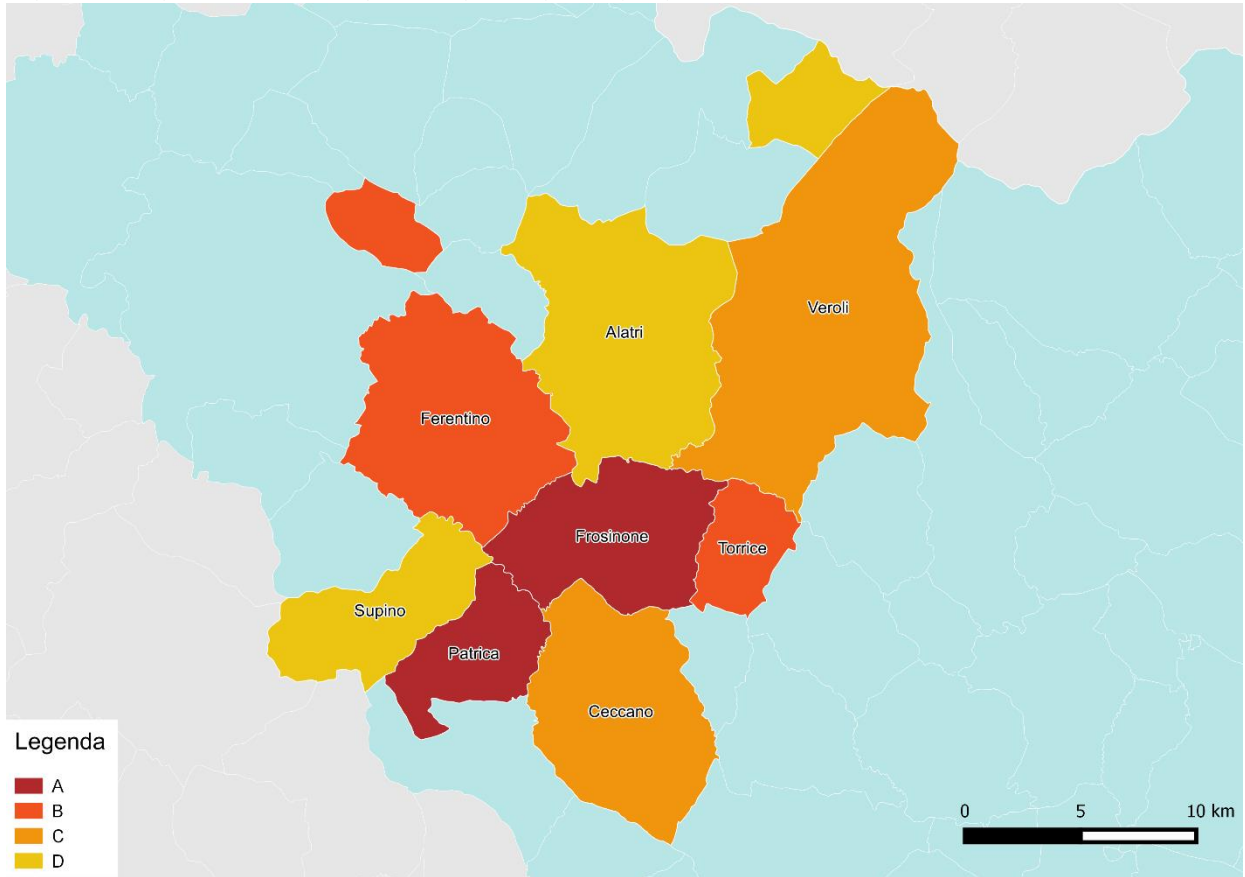
Accordi generali in materia ambientale - General environmental concerns (GEC)



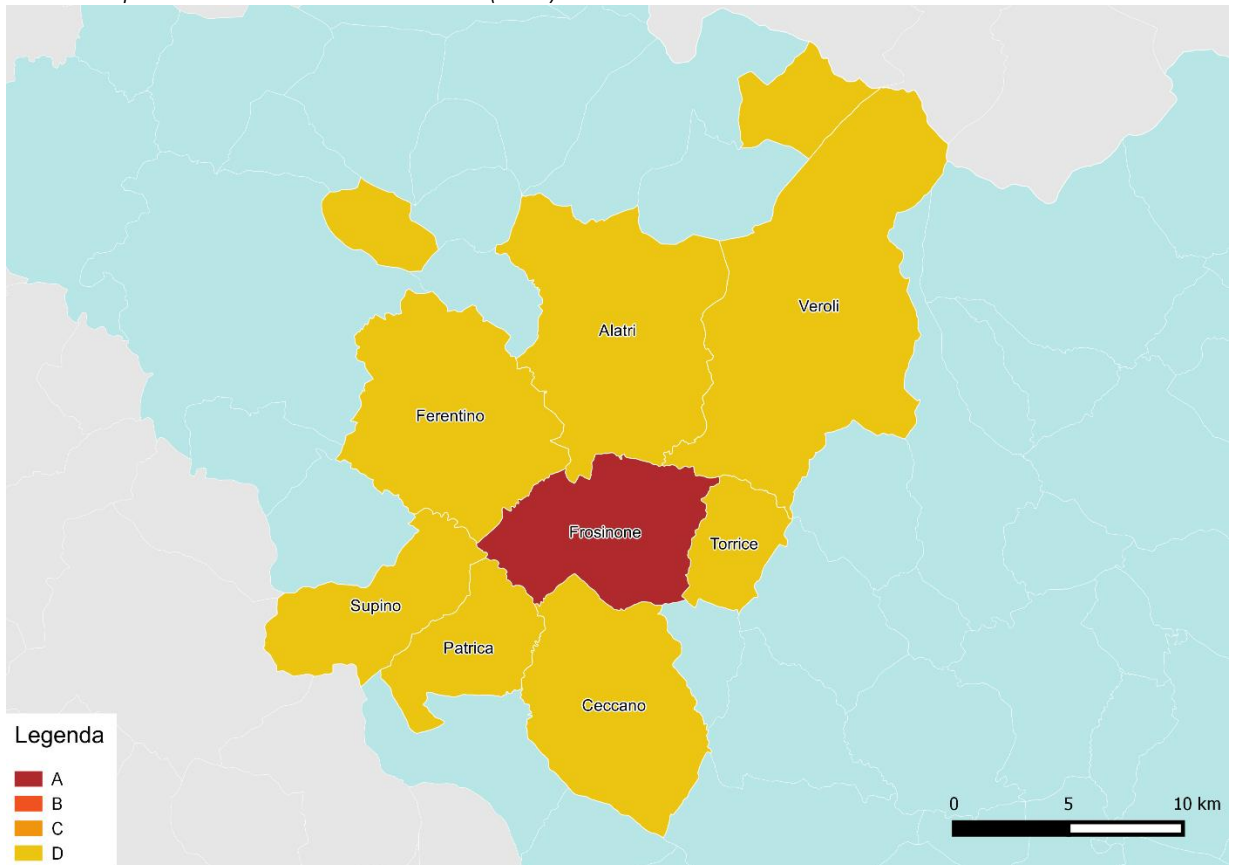
Accordi specifici in materia ambientale - Specific environmental concerns (SEC)



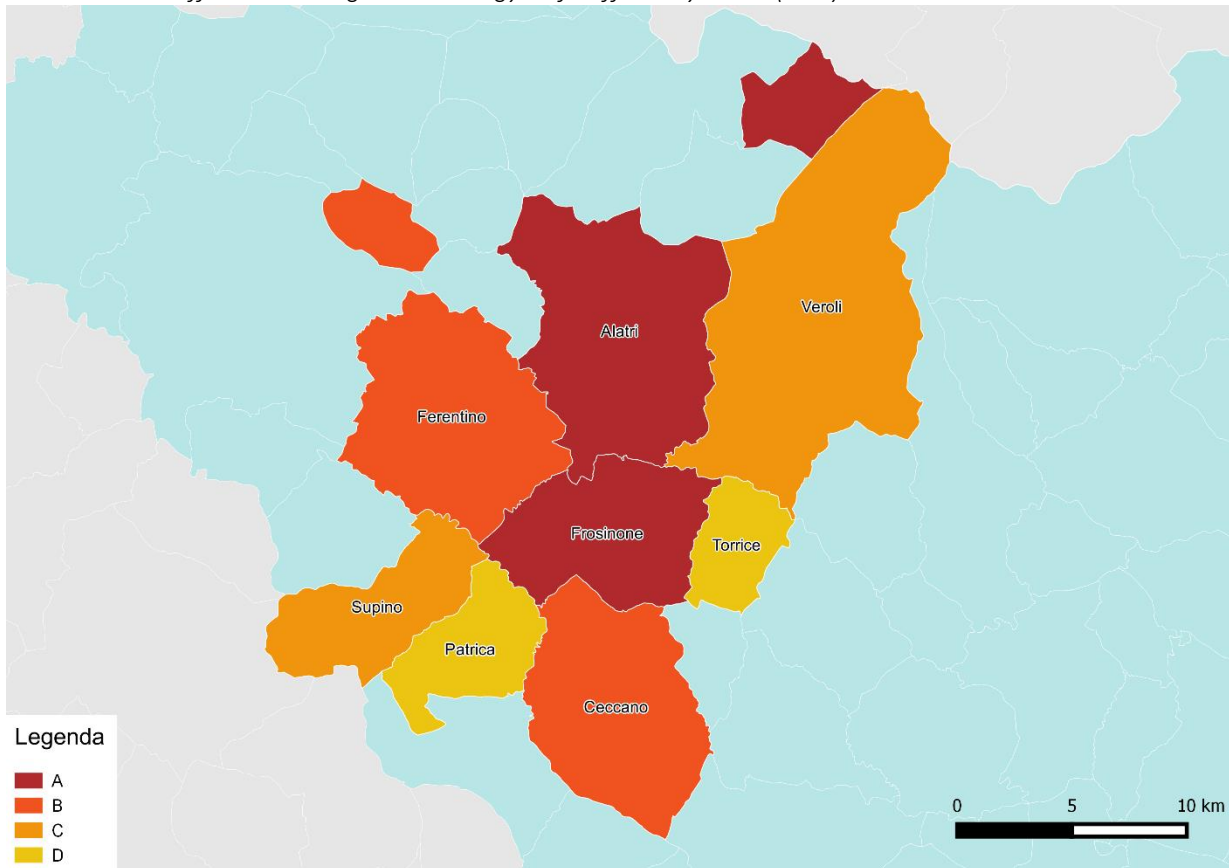
Imprese manifatturiere - Manufacturing Enterprises (ME)



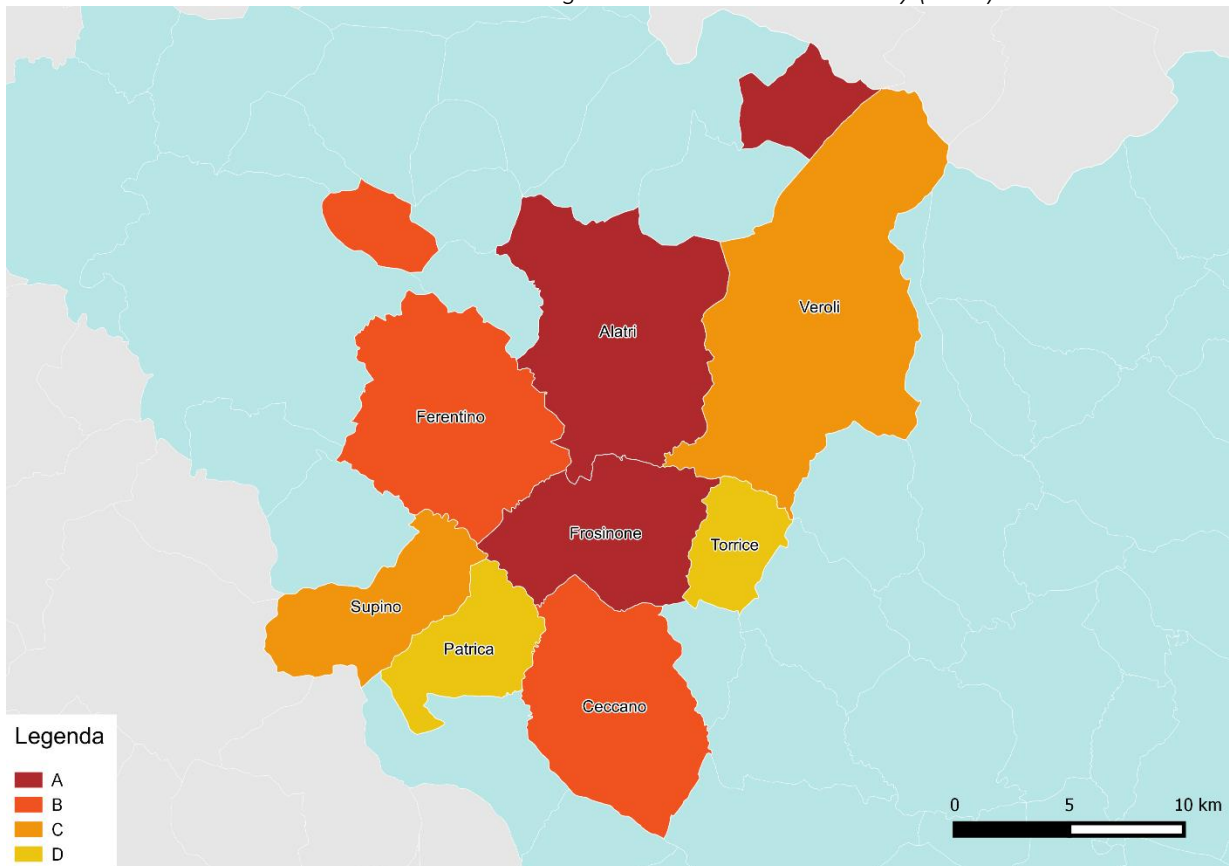
Marchi di prodotto - Product trademarks (PTm)



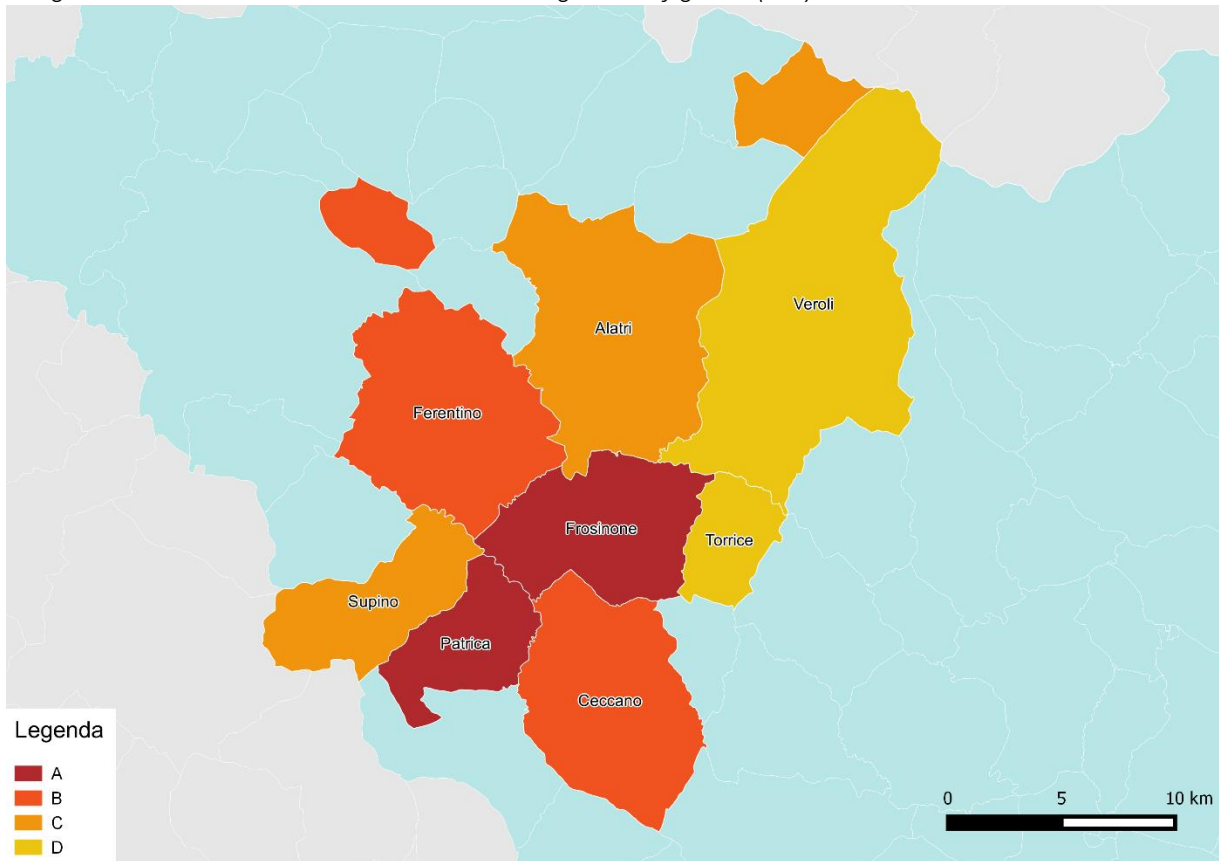
Indice di autosufficienza energetica - Energy self-sufficiency index (ESSI)



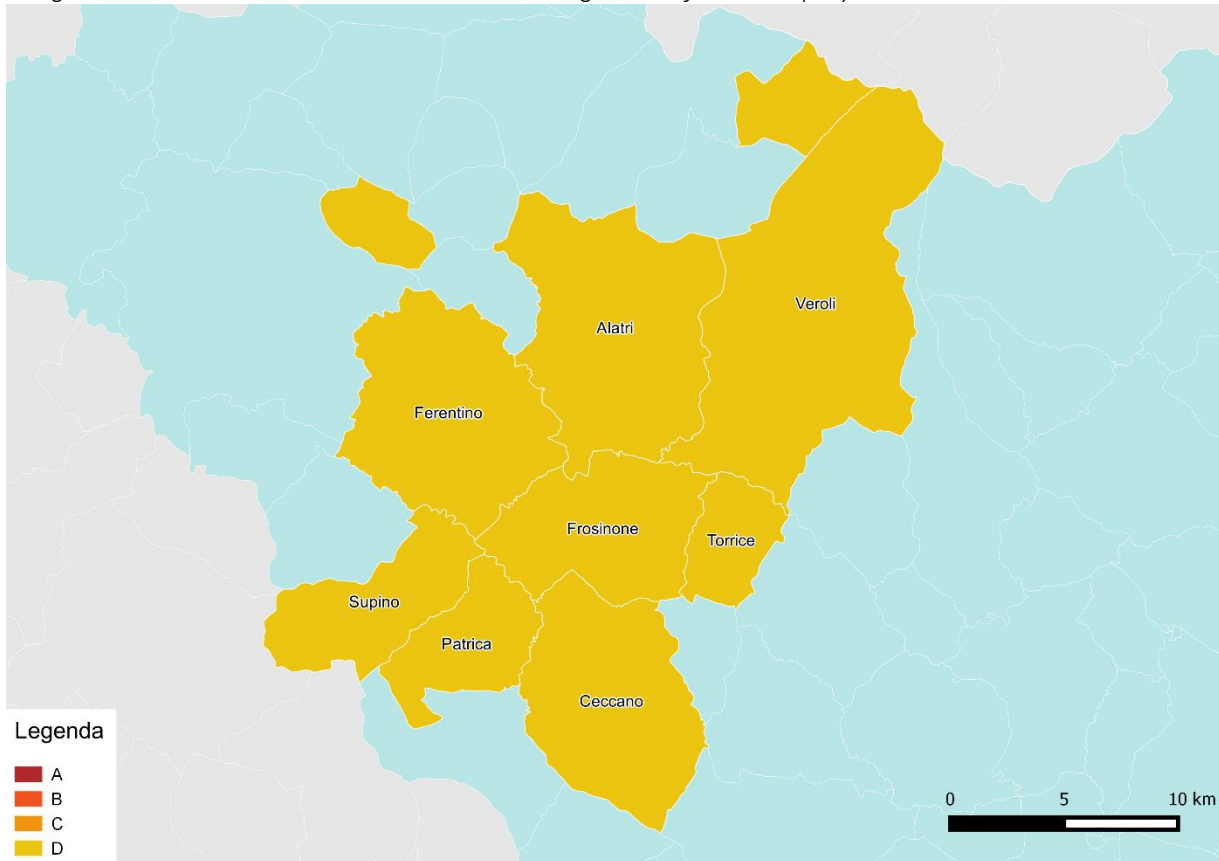
Intensità dell'investimento diretto estero - Foreign Direct Investment intensity (FDIin)



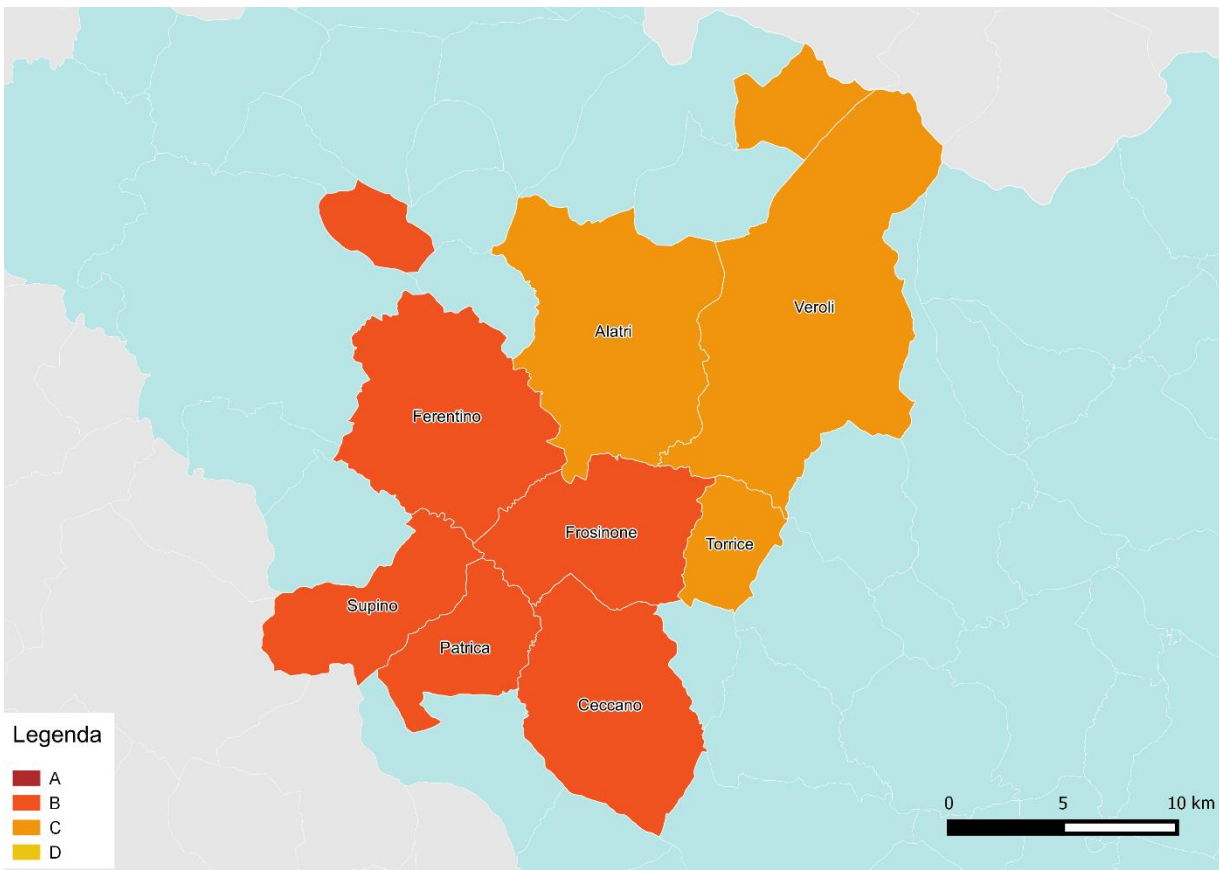
Integrazione del commercio di beni - Trade integration of goods (TiG)



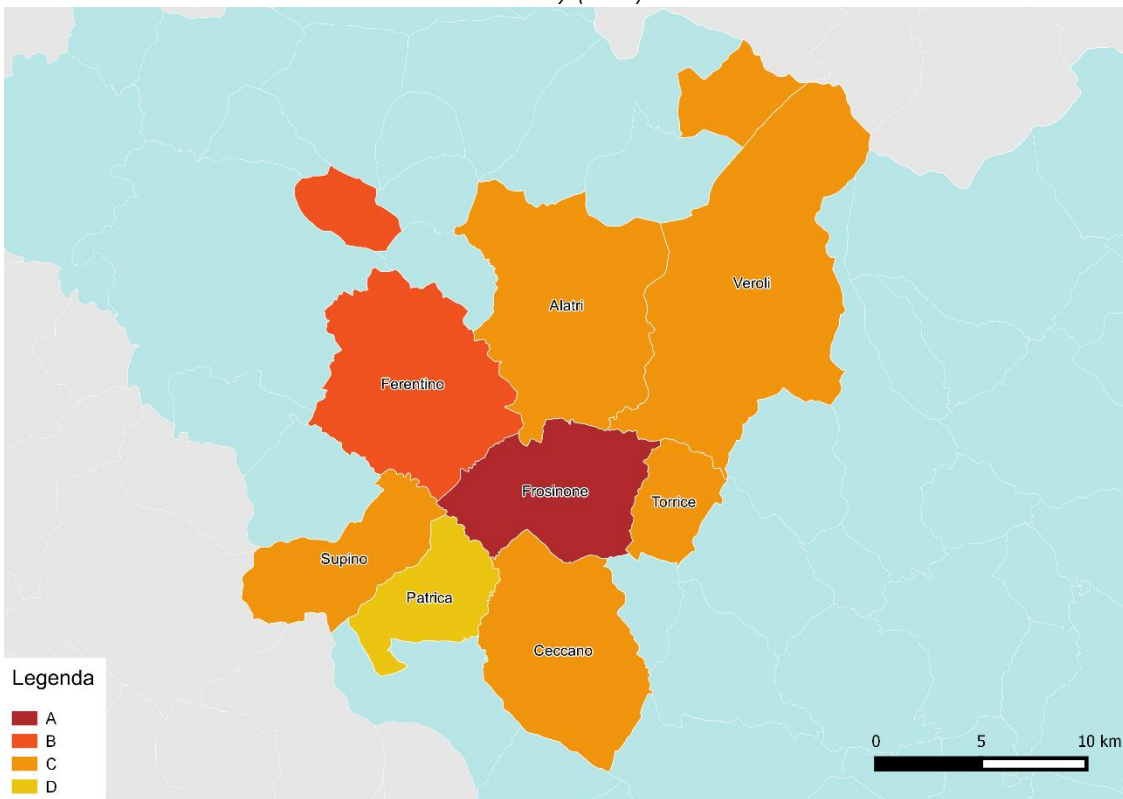
Integrazione del commercio di servizi - Trade integration of services (TiS)



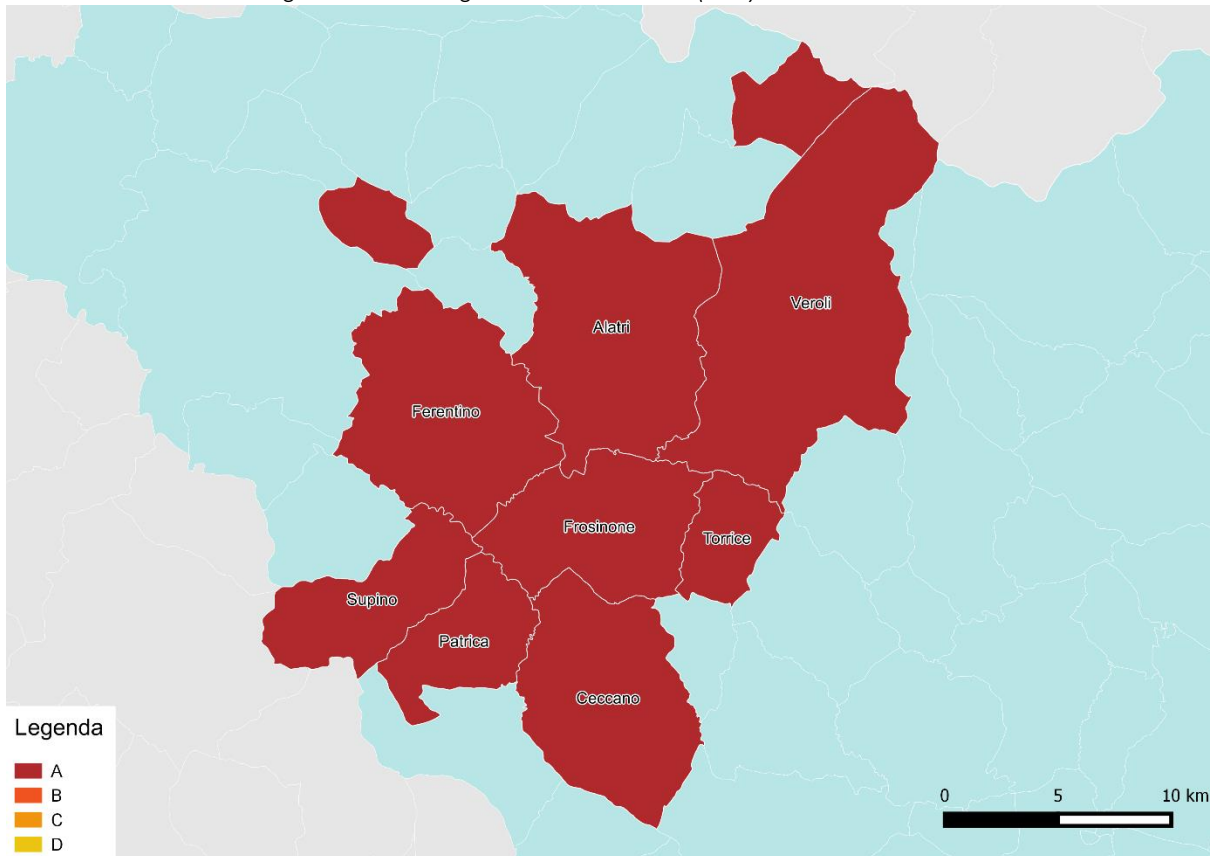
Grado di Vulnerabilità - Vulnerability (seismic, hydro-geologic, industrial) Q_Vuln (NH)



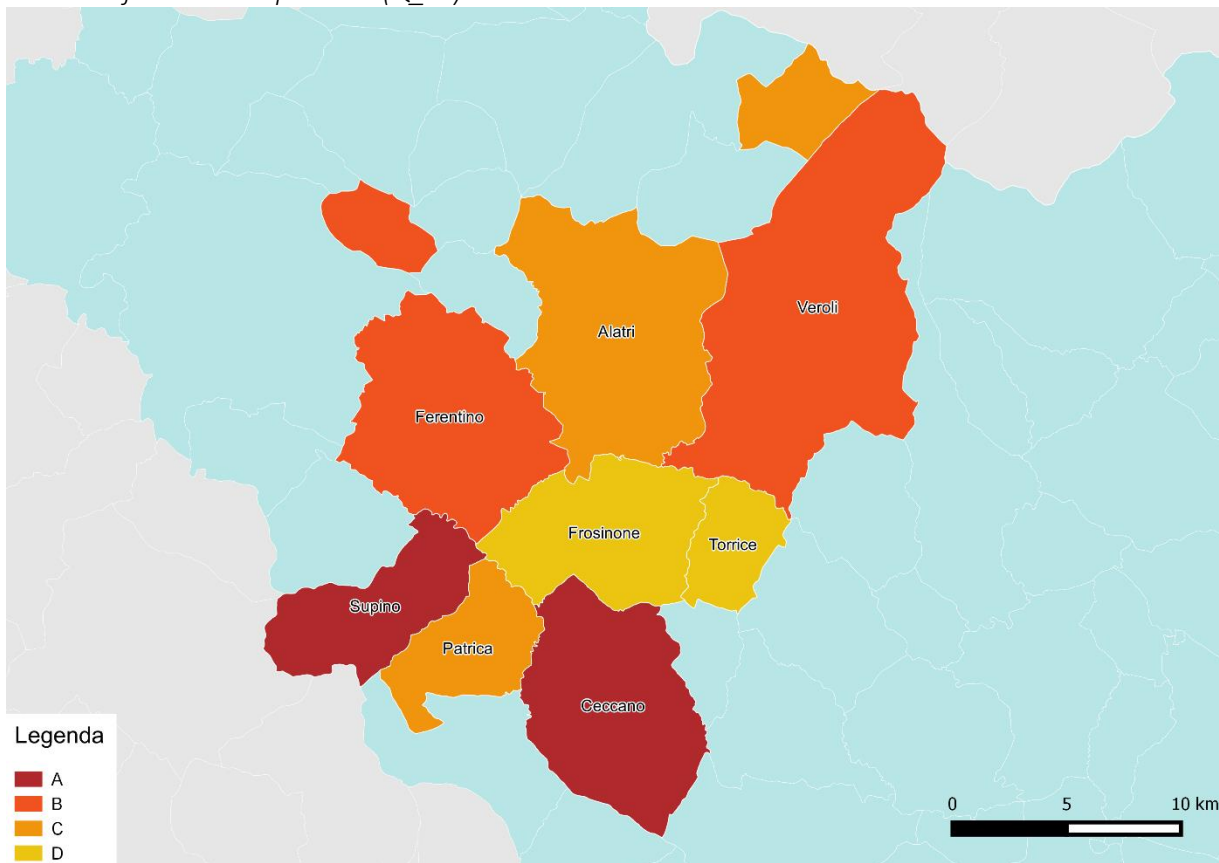
Accessibilità – Potential Multimodal Accessibility (RDA)



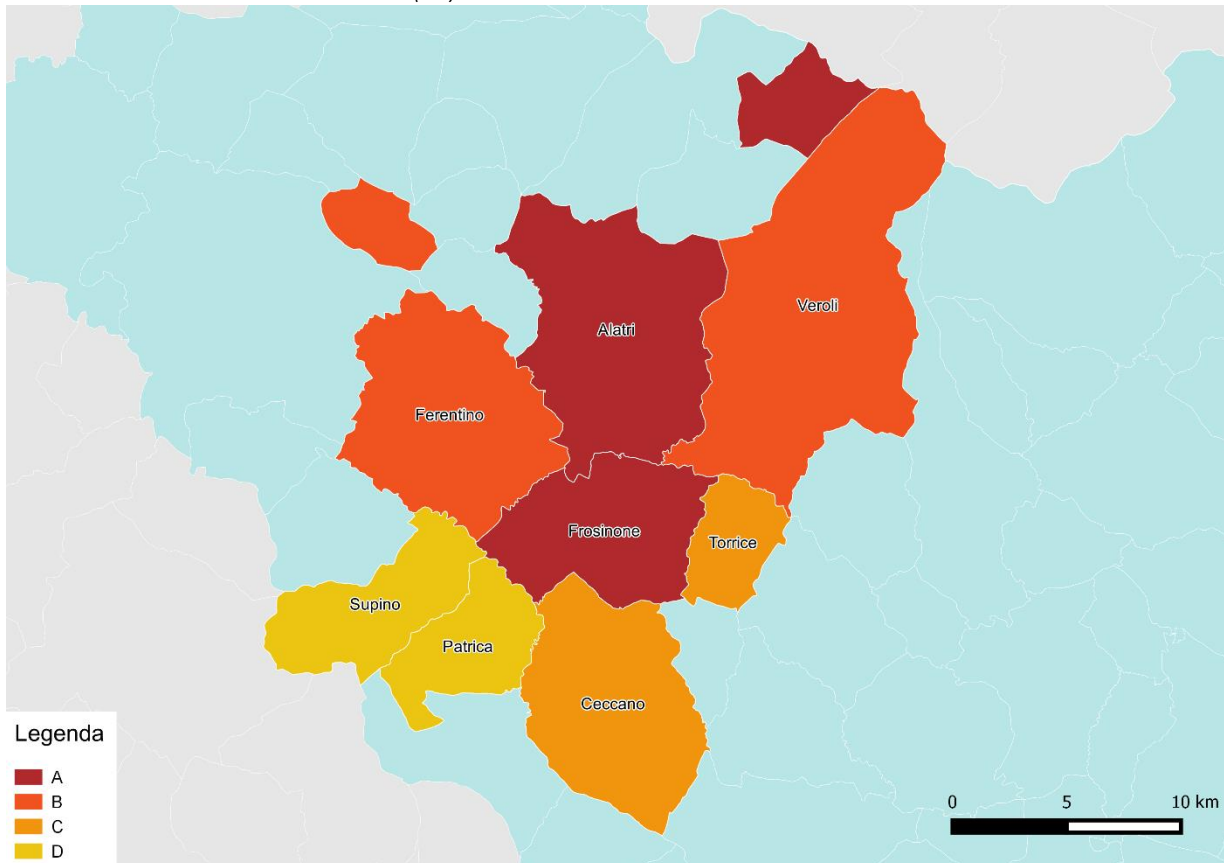
Tasso di interesse di lungo termine Long-term interest rate (LTIR)



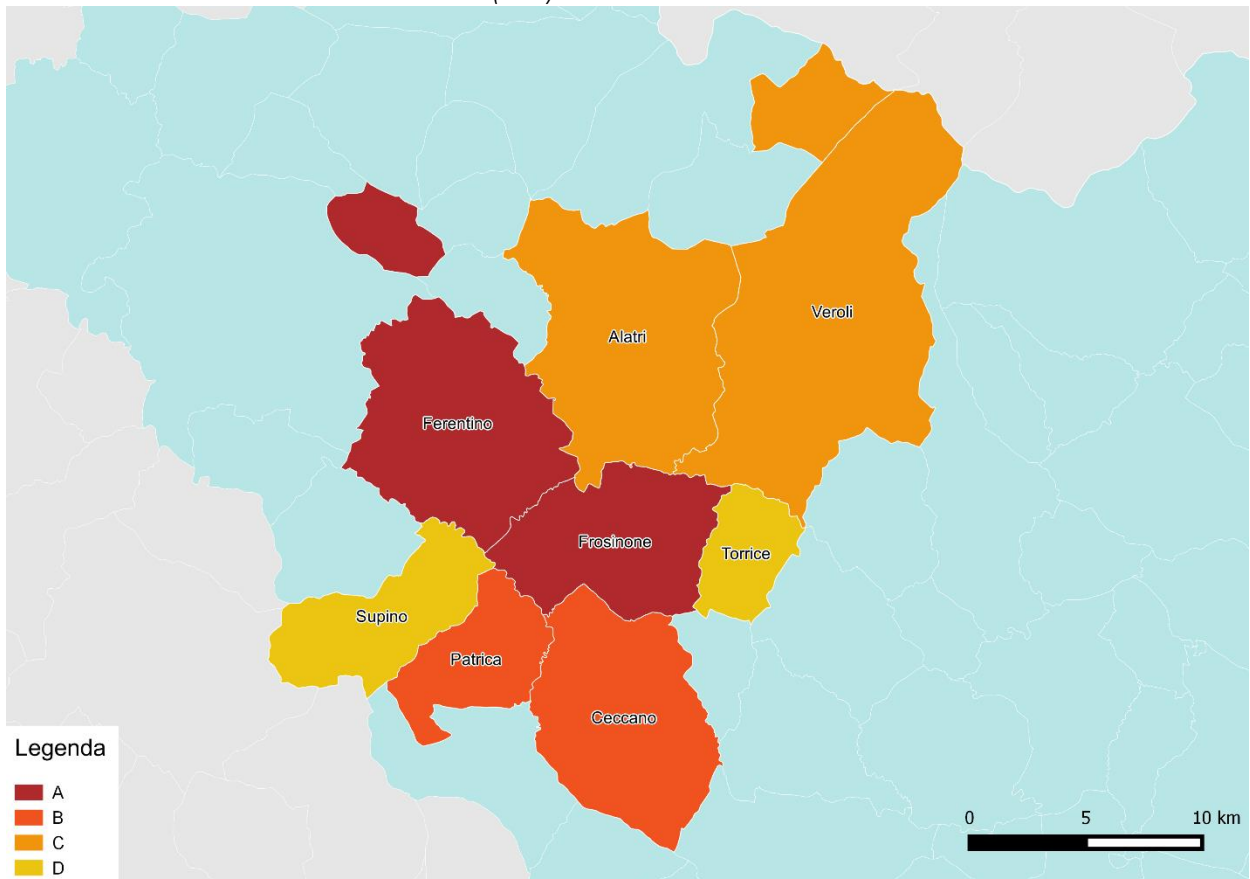
Pressione fiscale Fiscal pressure (Q_{FP})



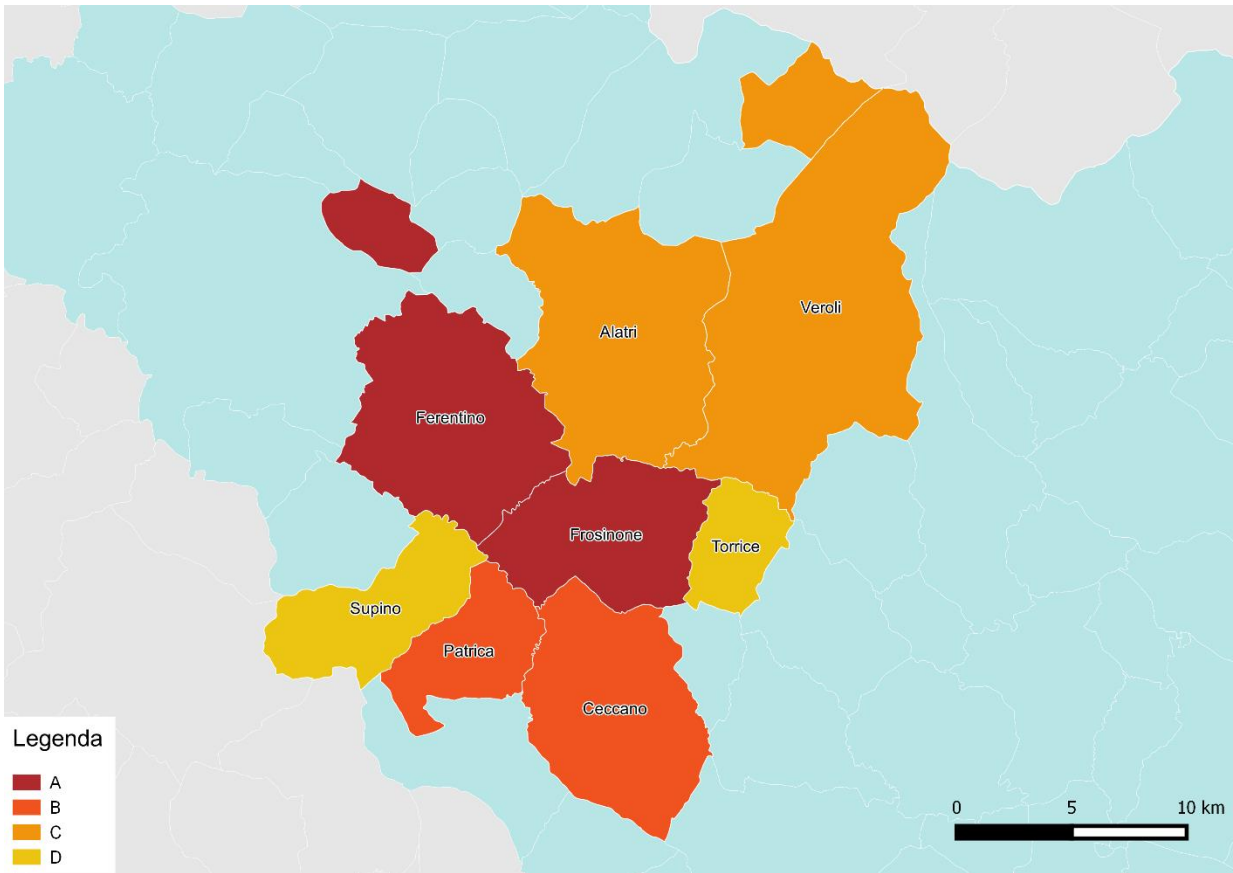
Costo del lavoro Labour cost index (LC)



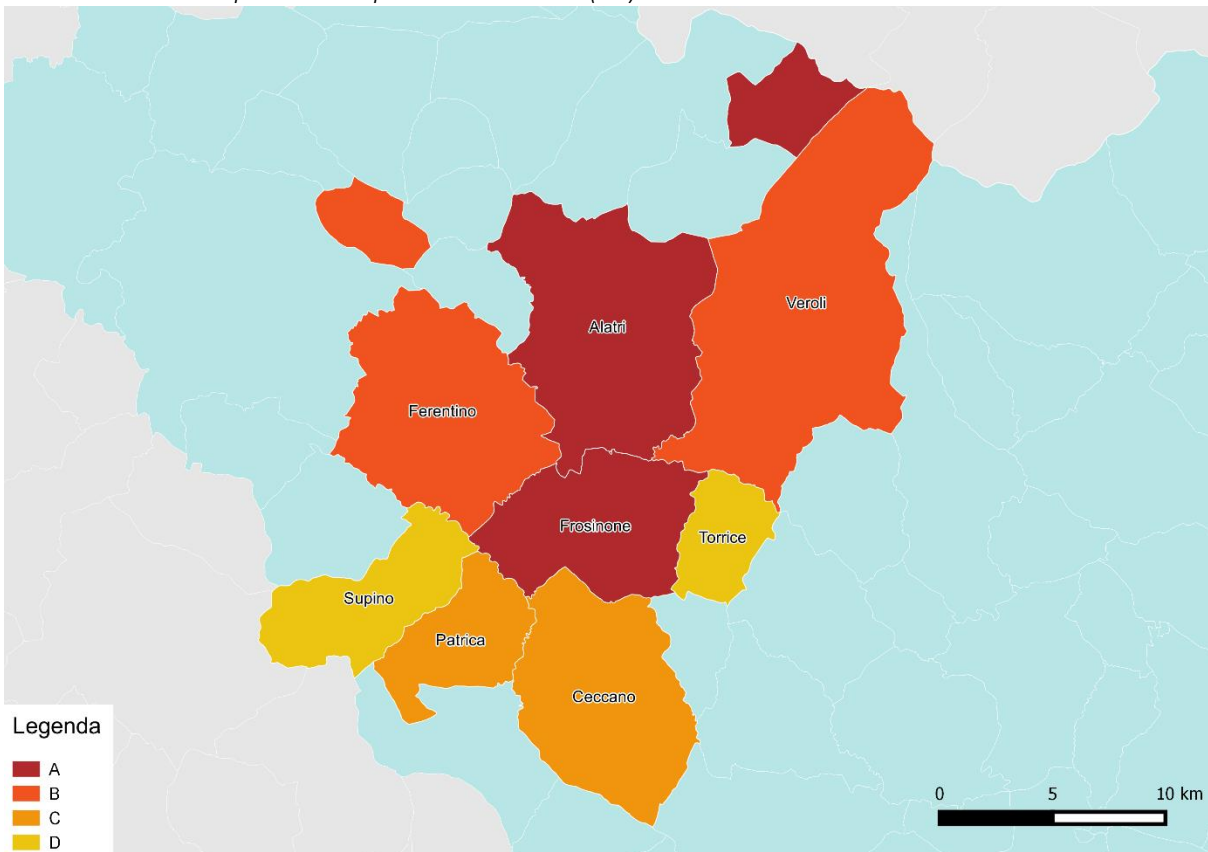
Istituzioni del credito - Credit institutions (BnK)



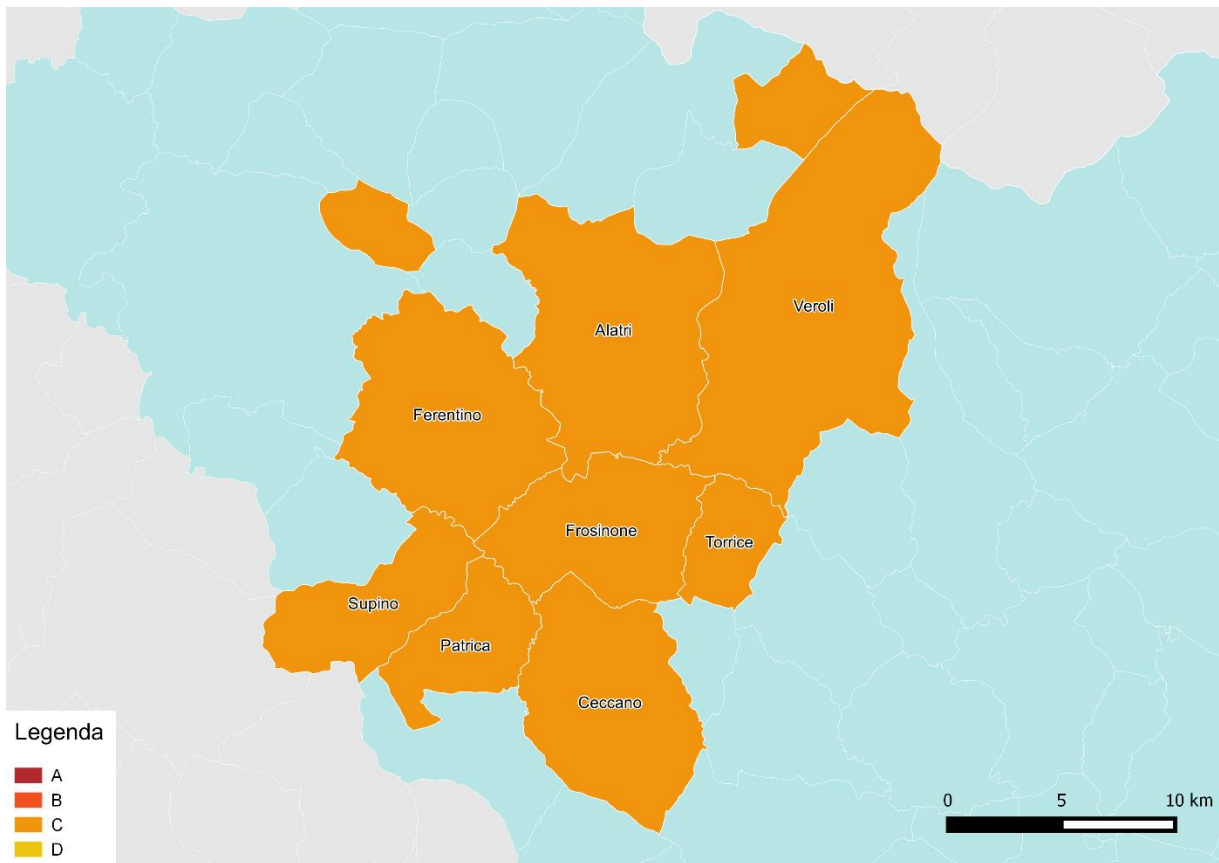
Assicurazioni - Insurance companies (InsC)



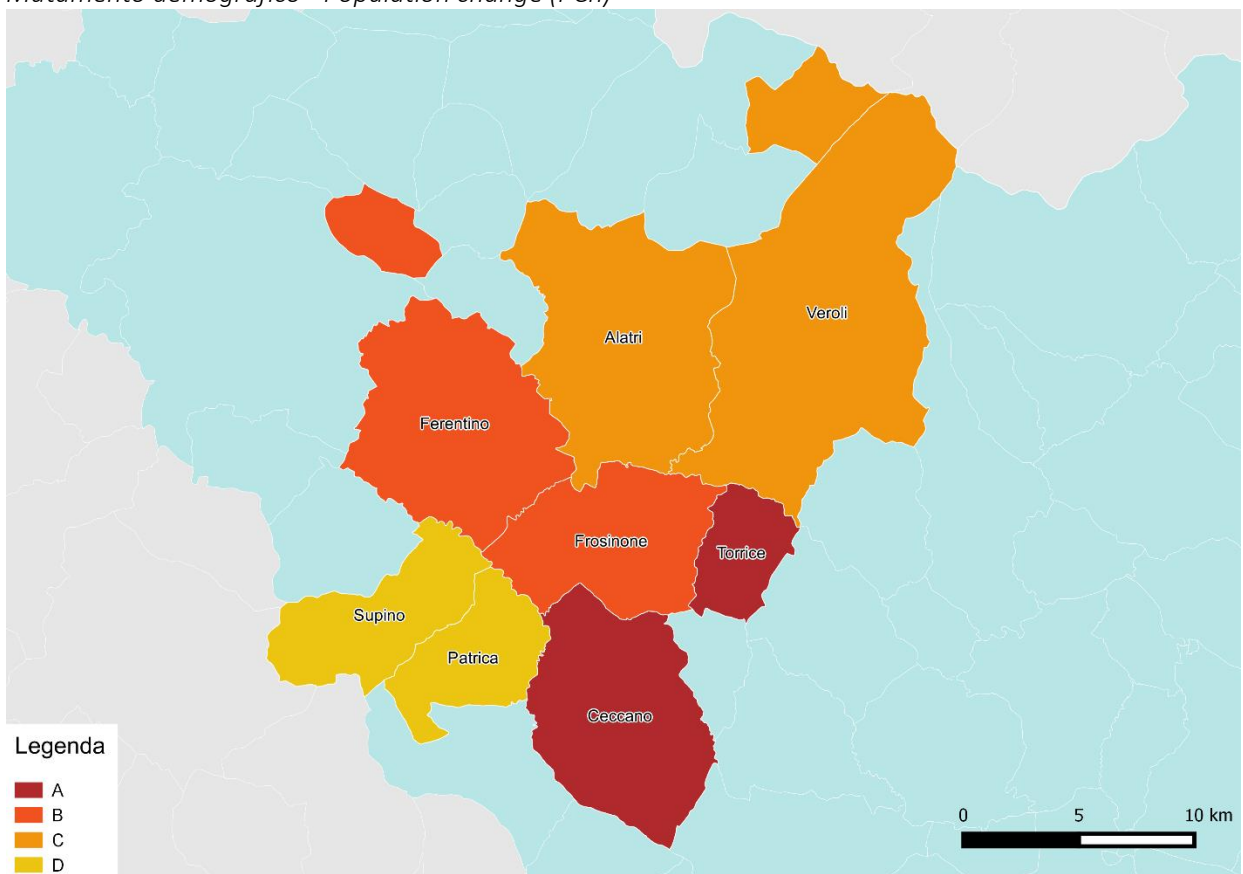
Unità locali delle imprese - Companies' local units (BC)



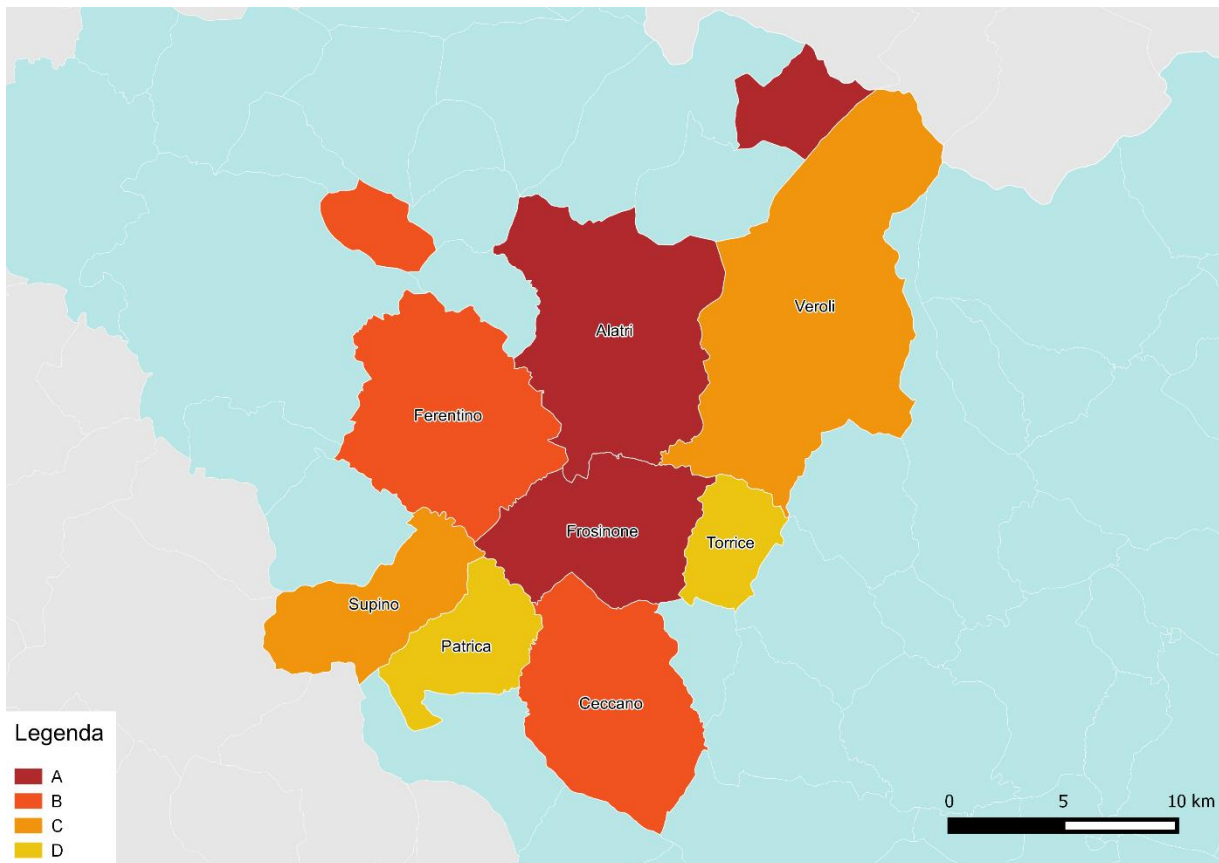
Capitalizzazione del mercato azionario - Stock market capitalisation (STM)



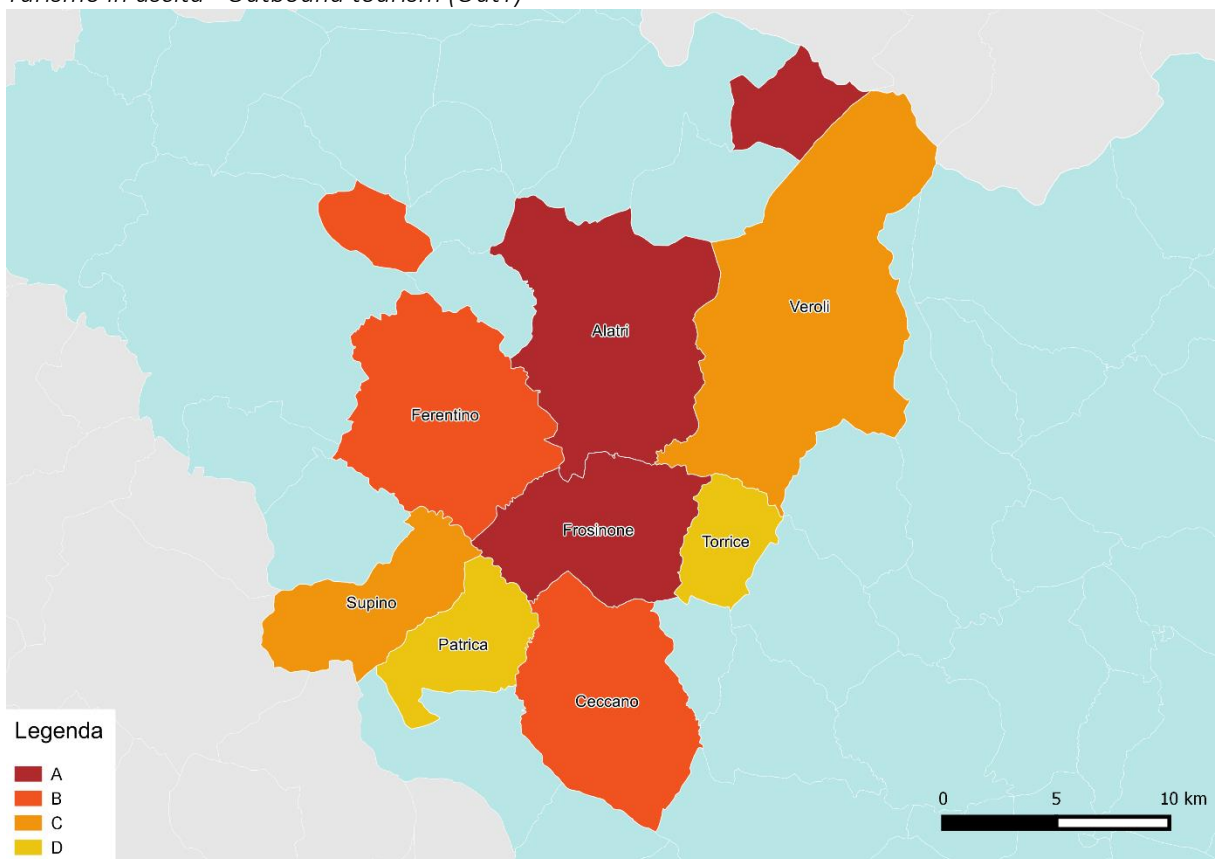
Mutamento demografico - Population change (PCh)



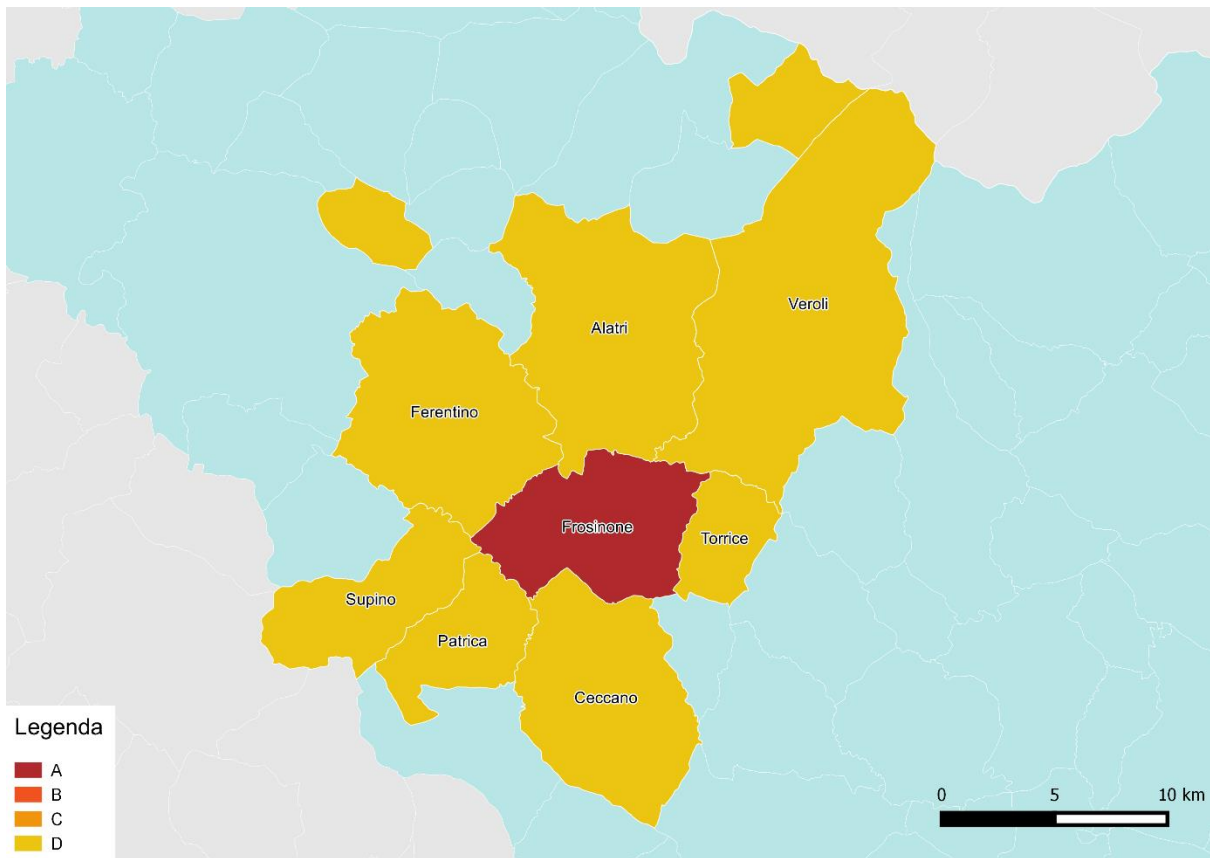
Turismo in ingresso - Inbound tourism (InT)



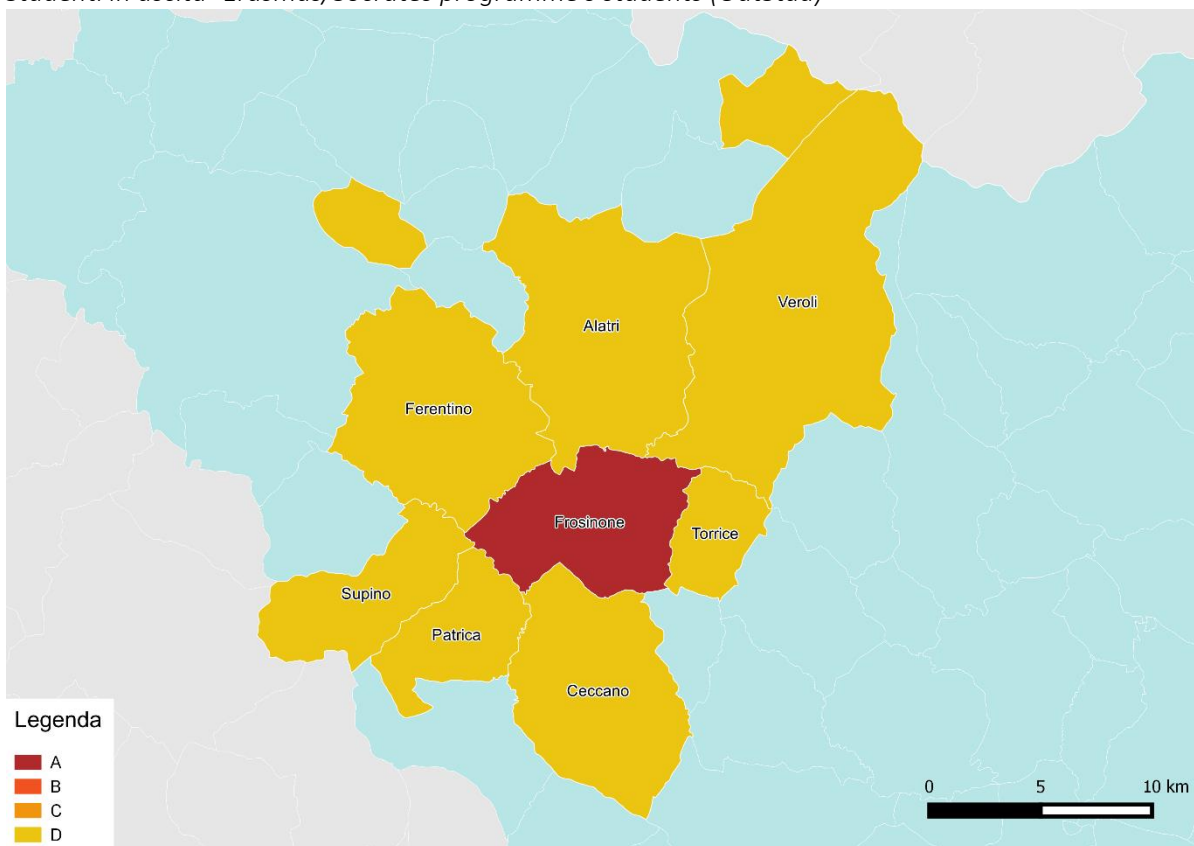
Turismo in uscita - Outbound tourism (OutT)



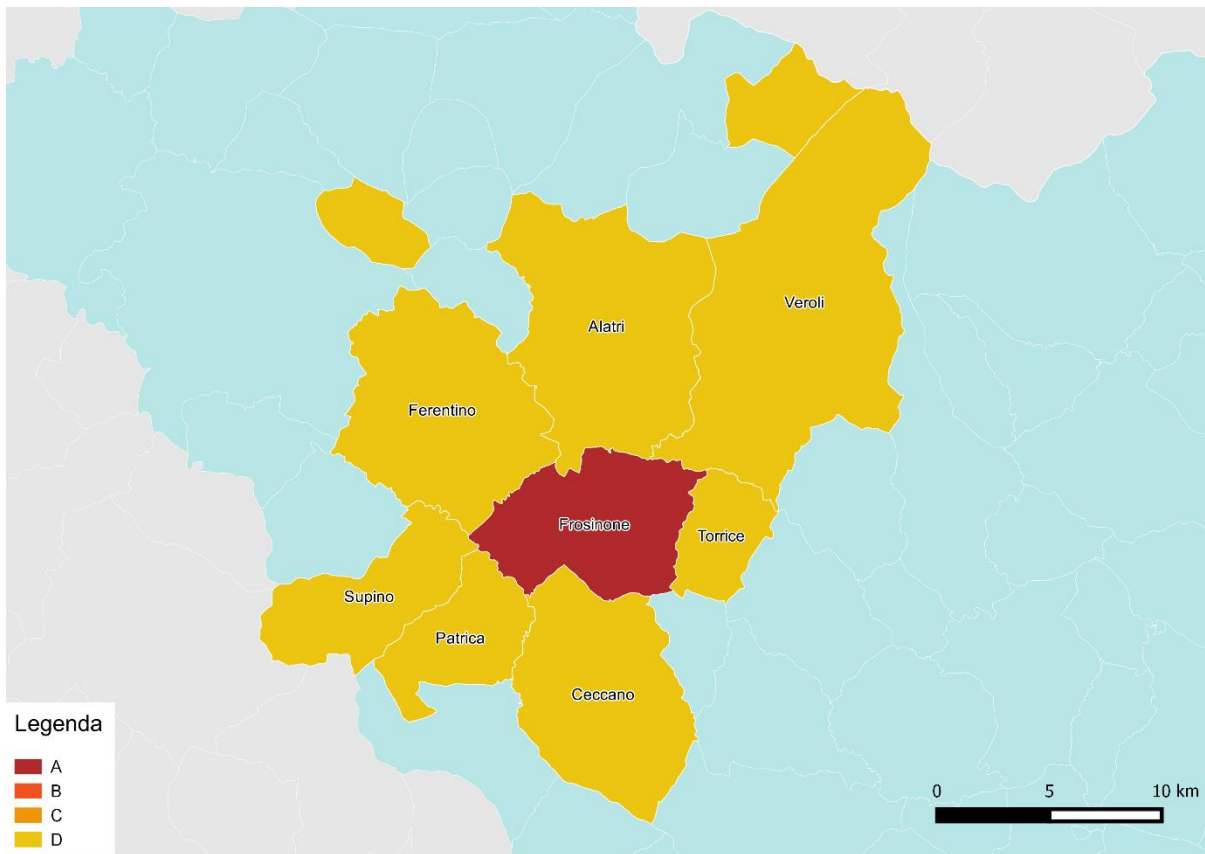
Studenti in ingresso - Erasmus/Socrates programme's students (InStud)



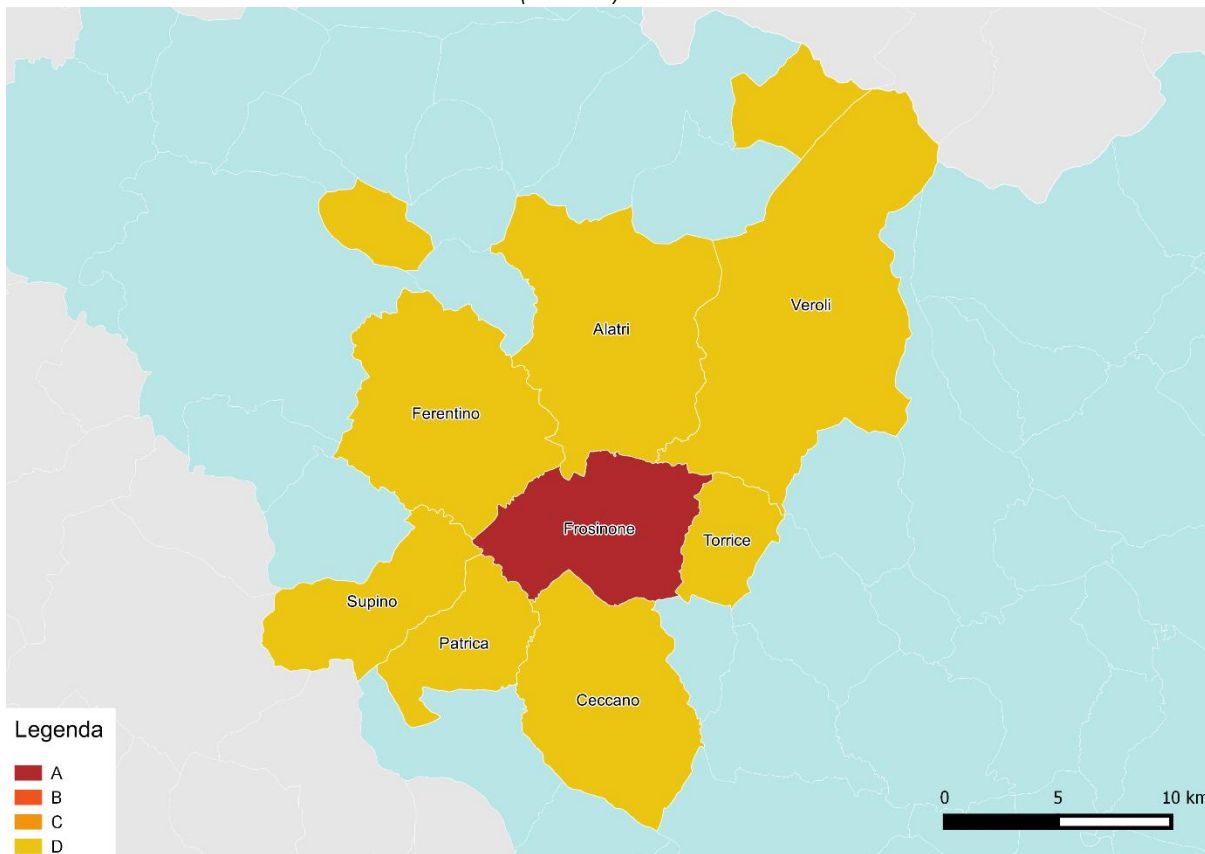
Studenti in uscita - Erasmus/Socrates programme's students (OutStud)



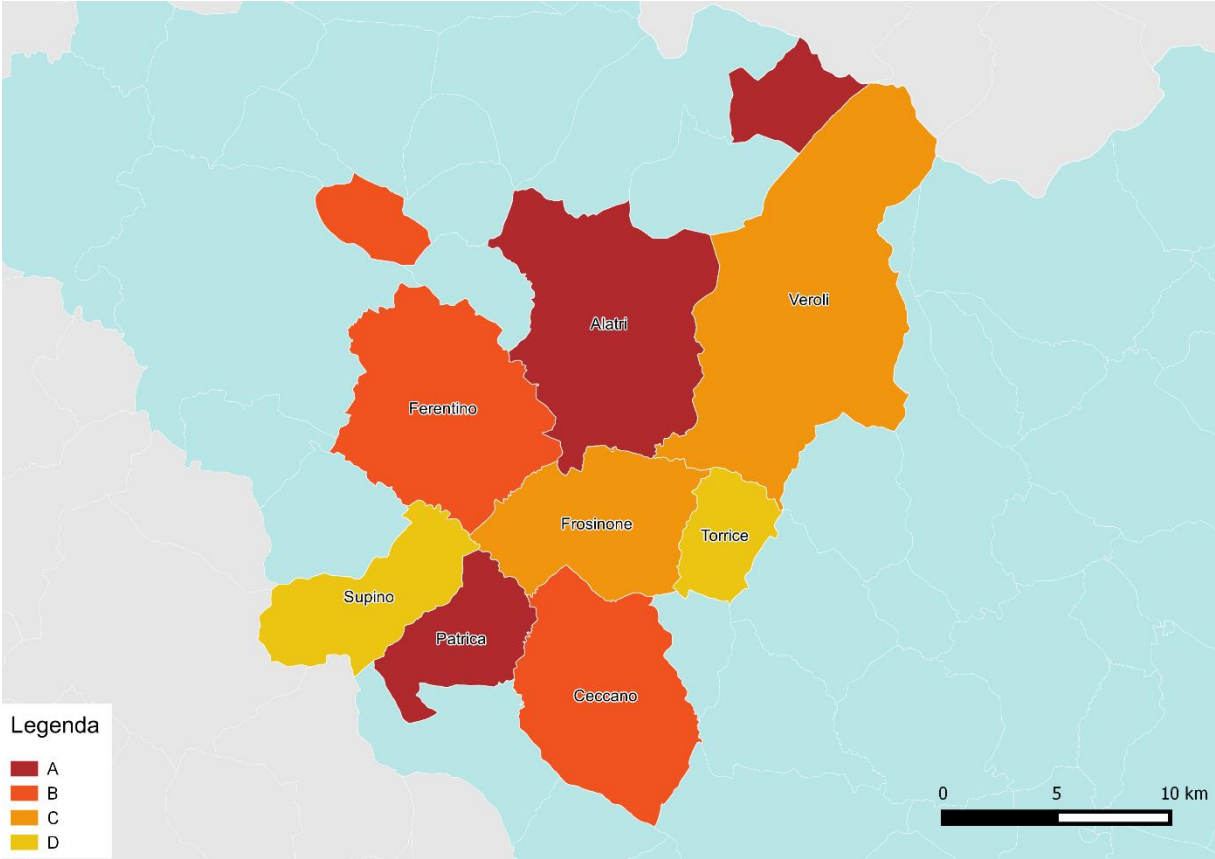
Ricercatori in ingresso - Researcher Inbound (InRes)



Ricercatori in uscita - Researcher Outbound (OutRes)

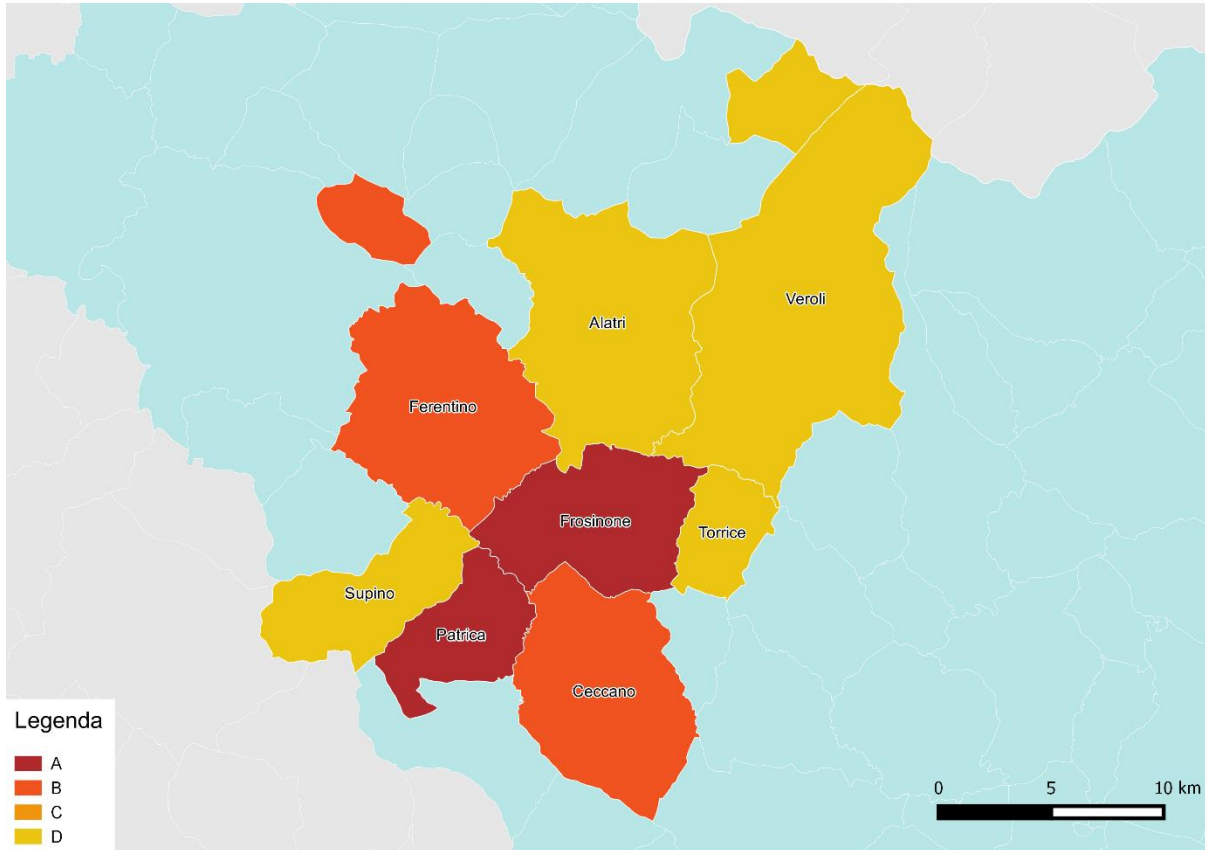


Popolazione attiva - Active population (AcP)

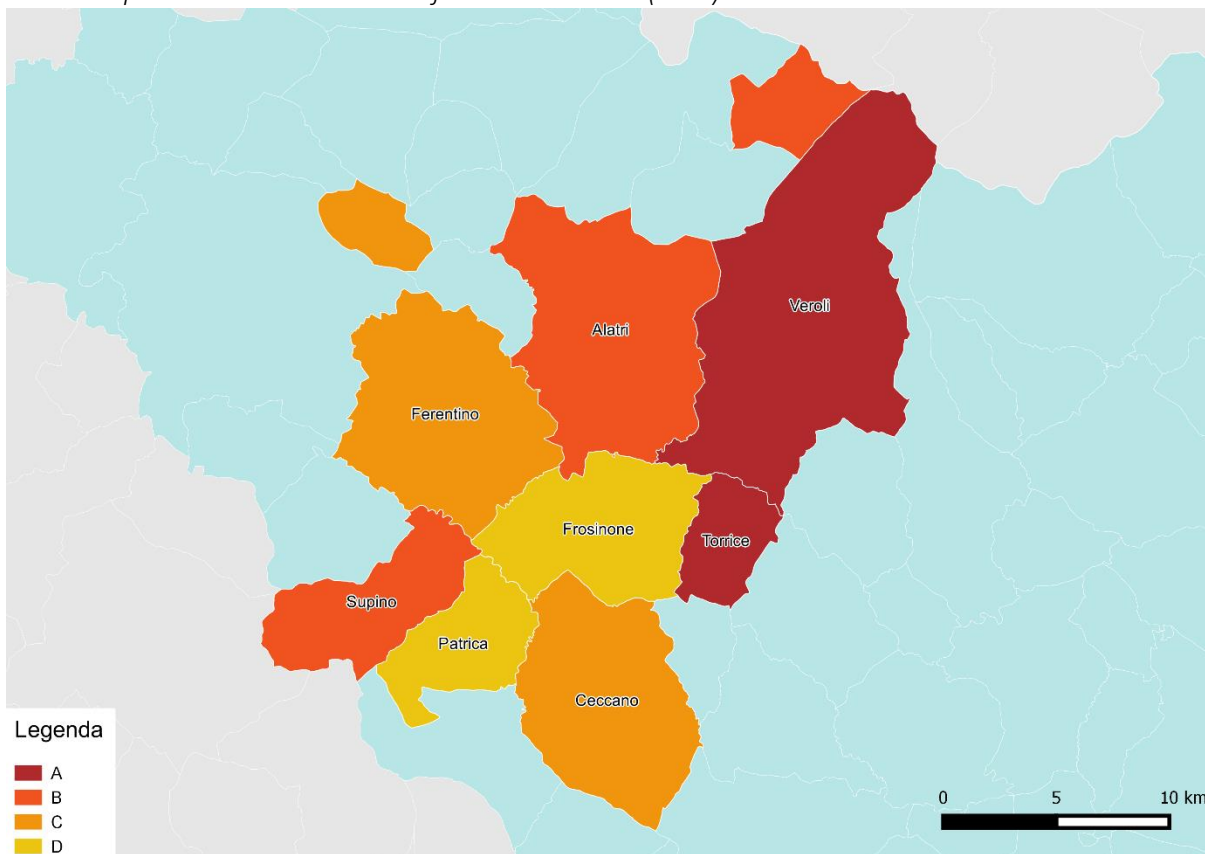


Determinante Qualità

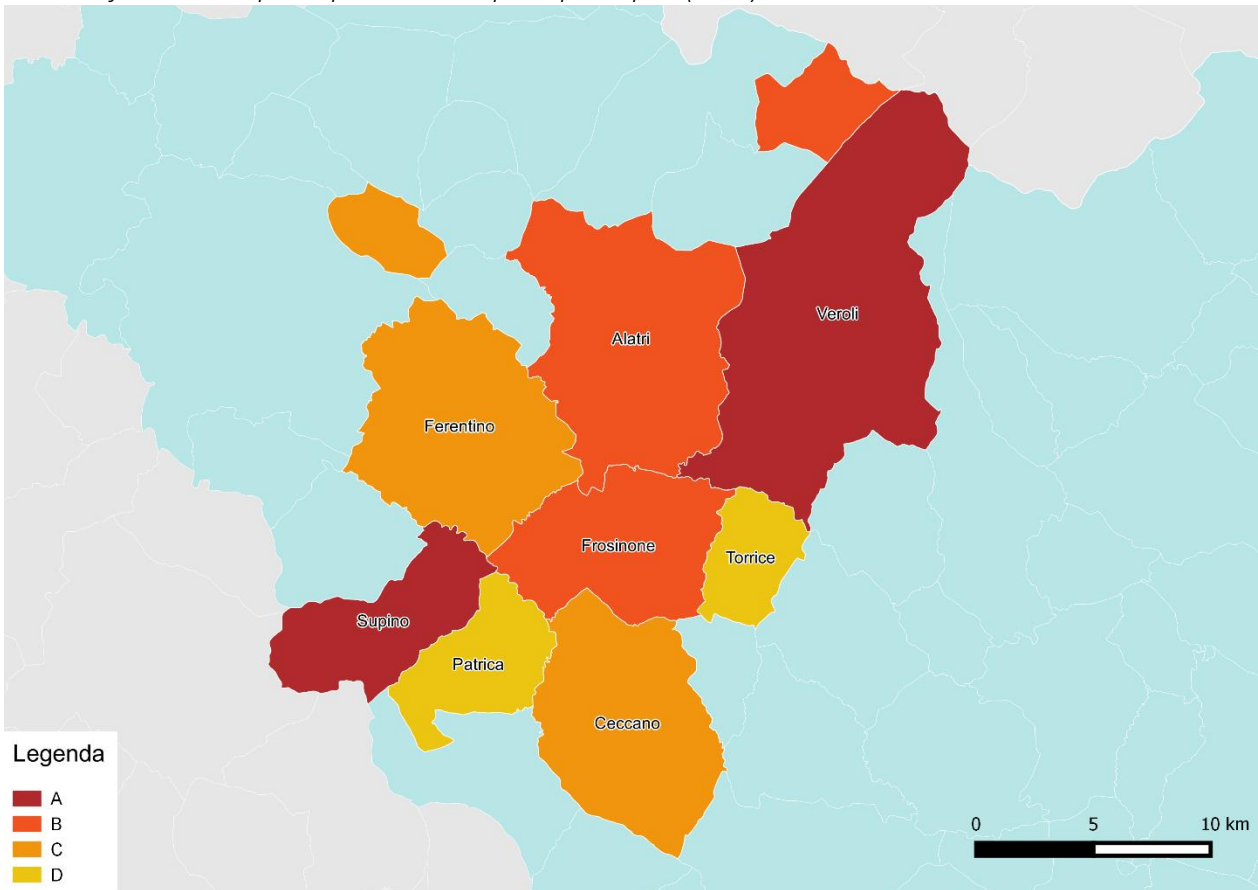
Prodotto Interno Lordo (Pil) pro capite a potere standard reale di acquisto - GDP per capita pps (GDP pps)



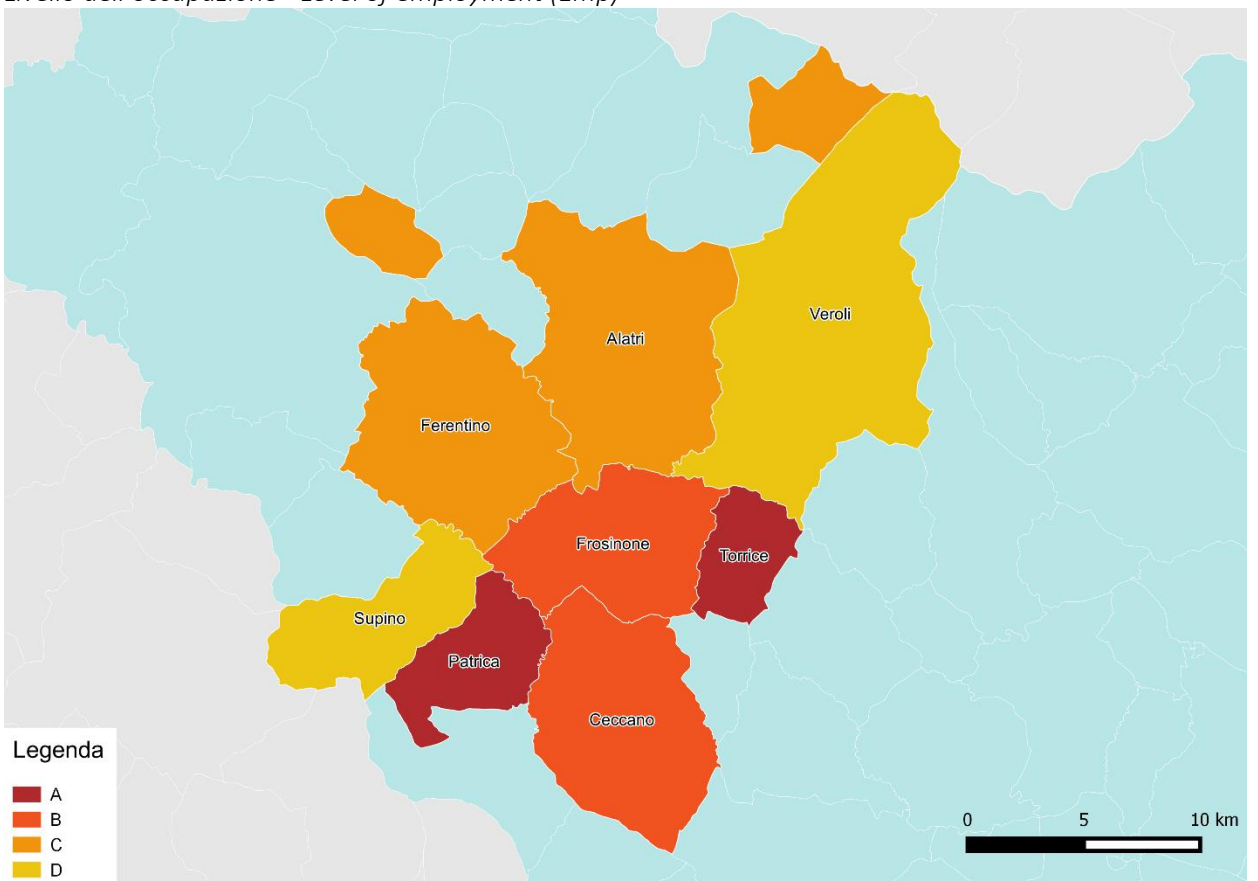
Indice dei prezzi al consumo - Index of Consumer Prices (HICP)



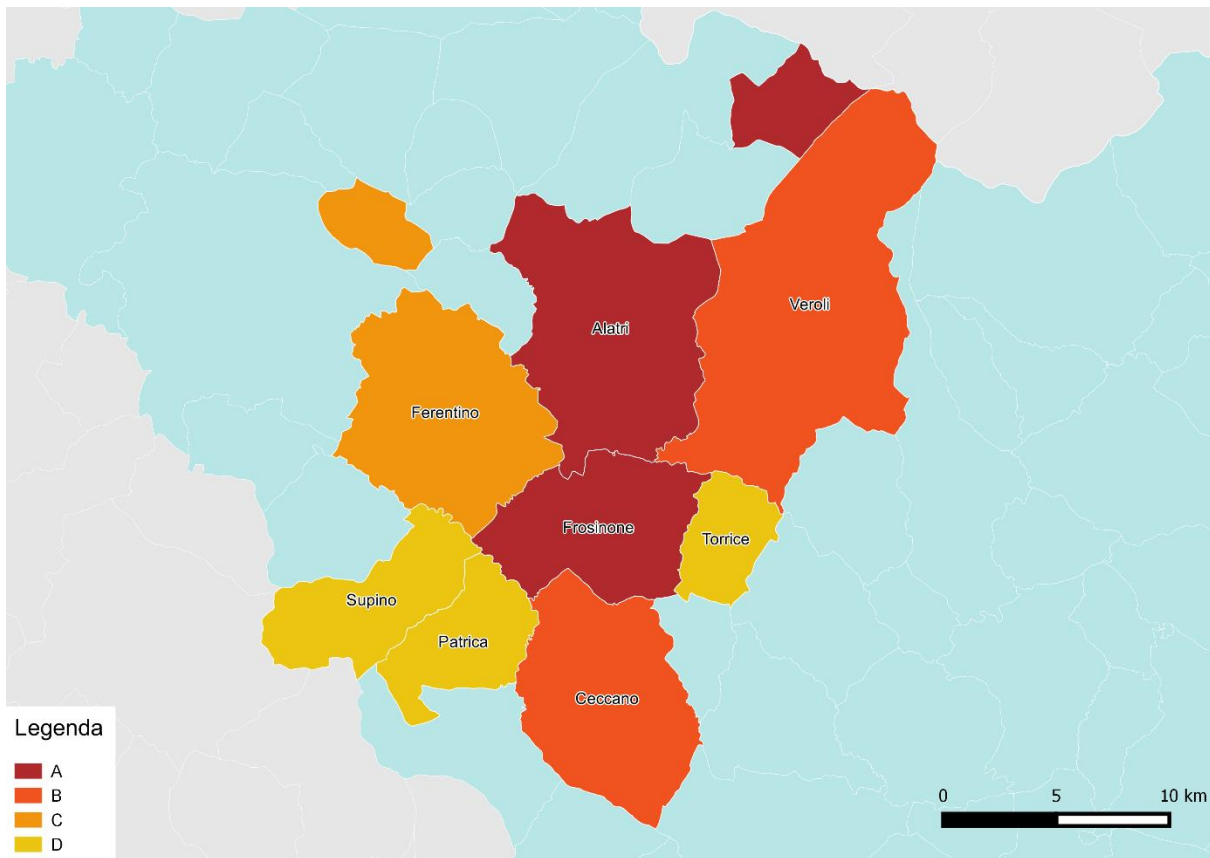
Consumi finali interni pro capite - Consumption per capita (Cons)



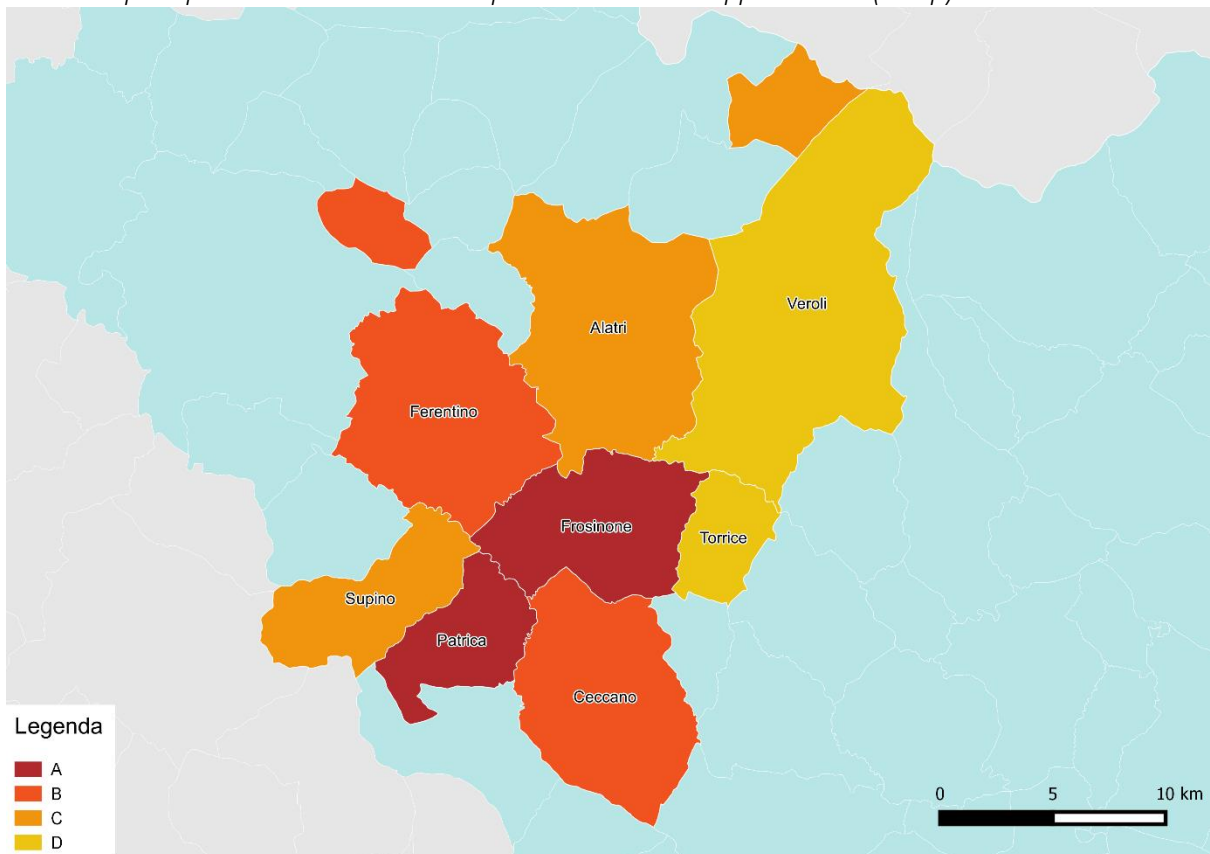
Livello dell'occupazione - Level of employment (Emp)



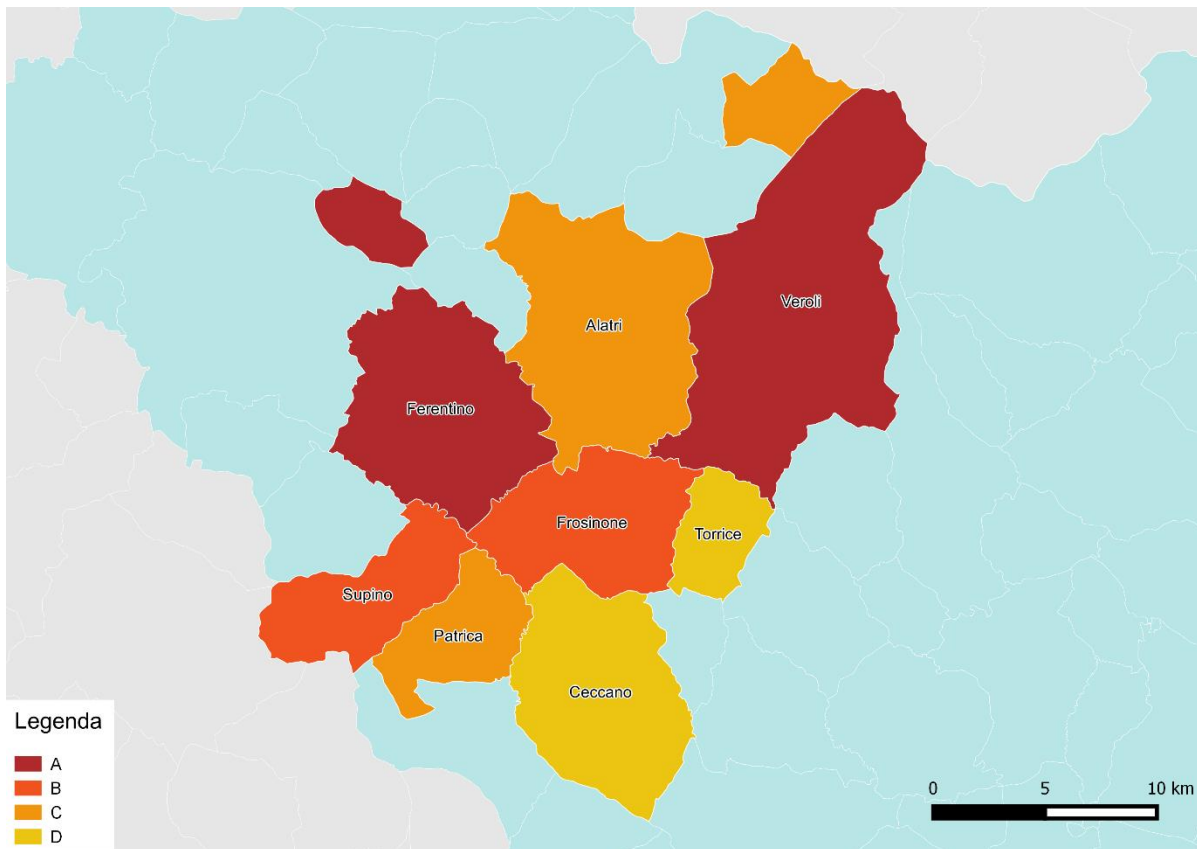
Posti letto ospedalieri - Hospital beds (Hlt)



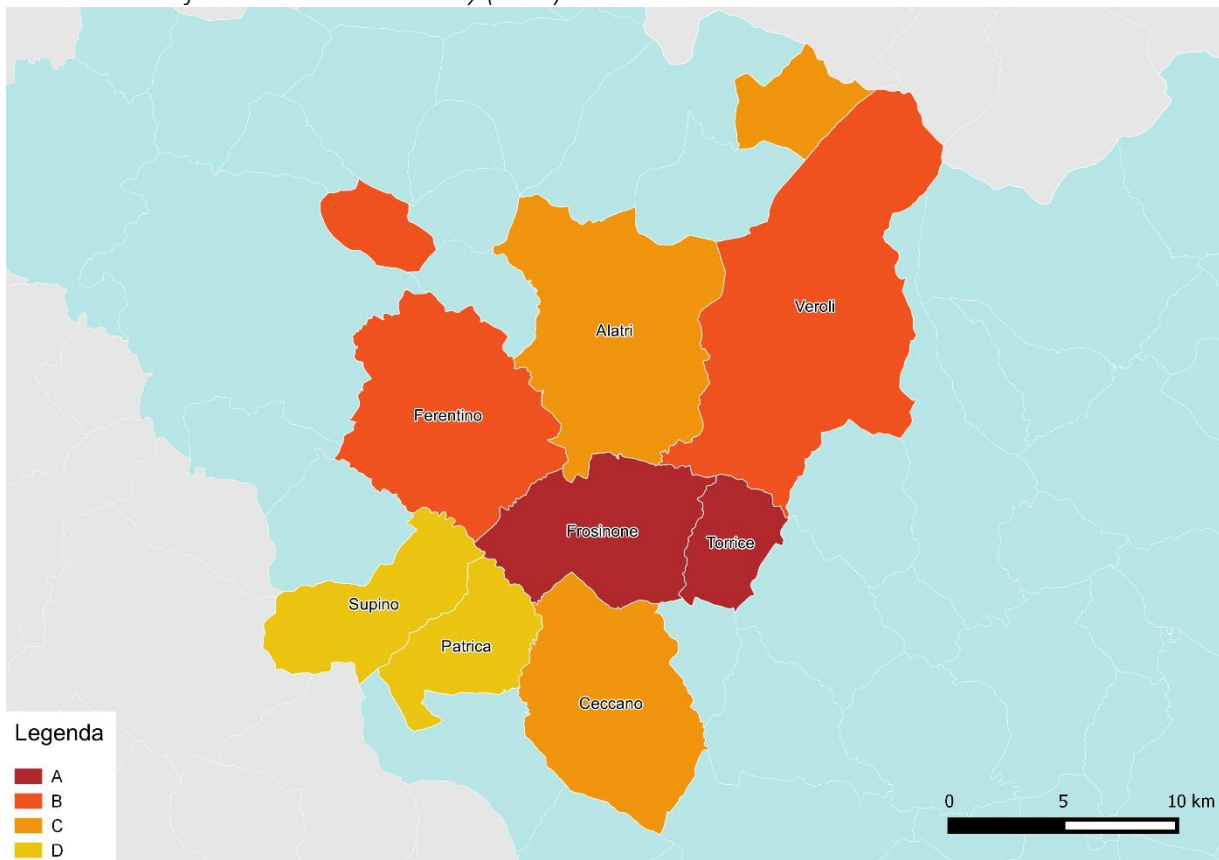
Livello di spesa per attività culturali e tempo libero - Cultural opportunities (CuOp)



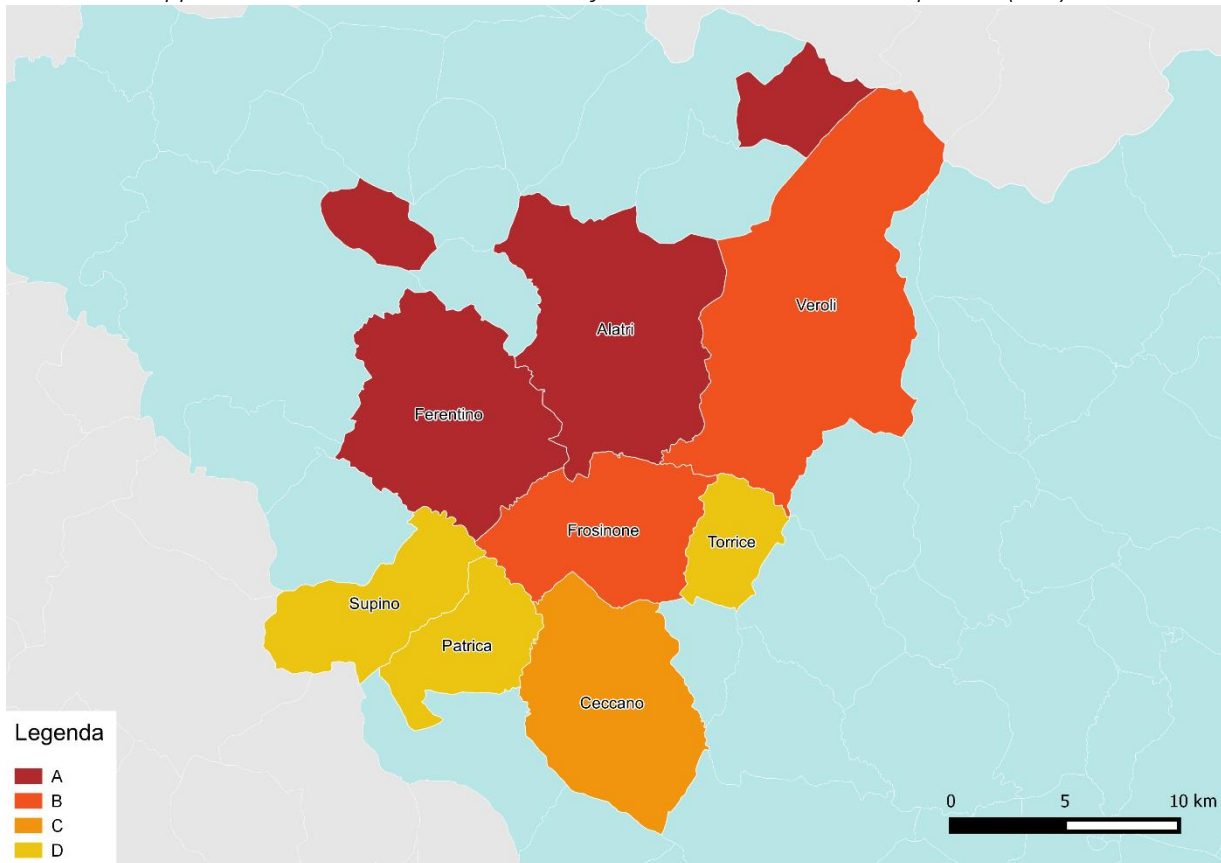
Posti letto ricettività (alberghi) - Hotel beds (Htb)



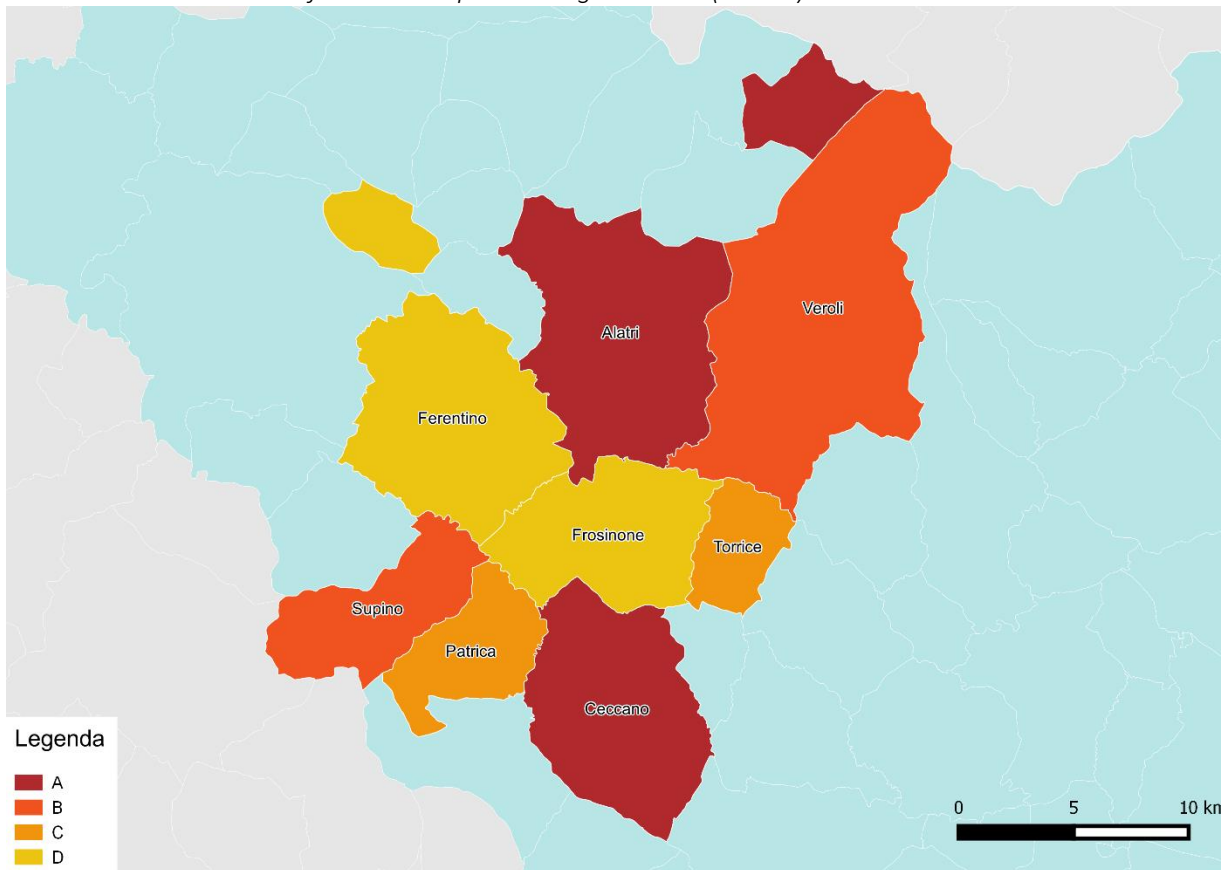
Accessibilità - Infrastructural accessibility (PhAc)



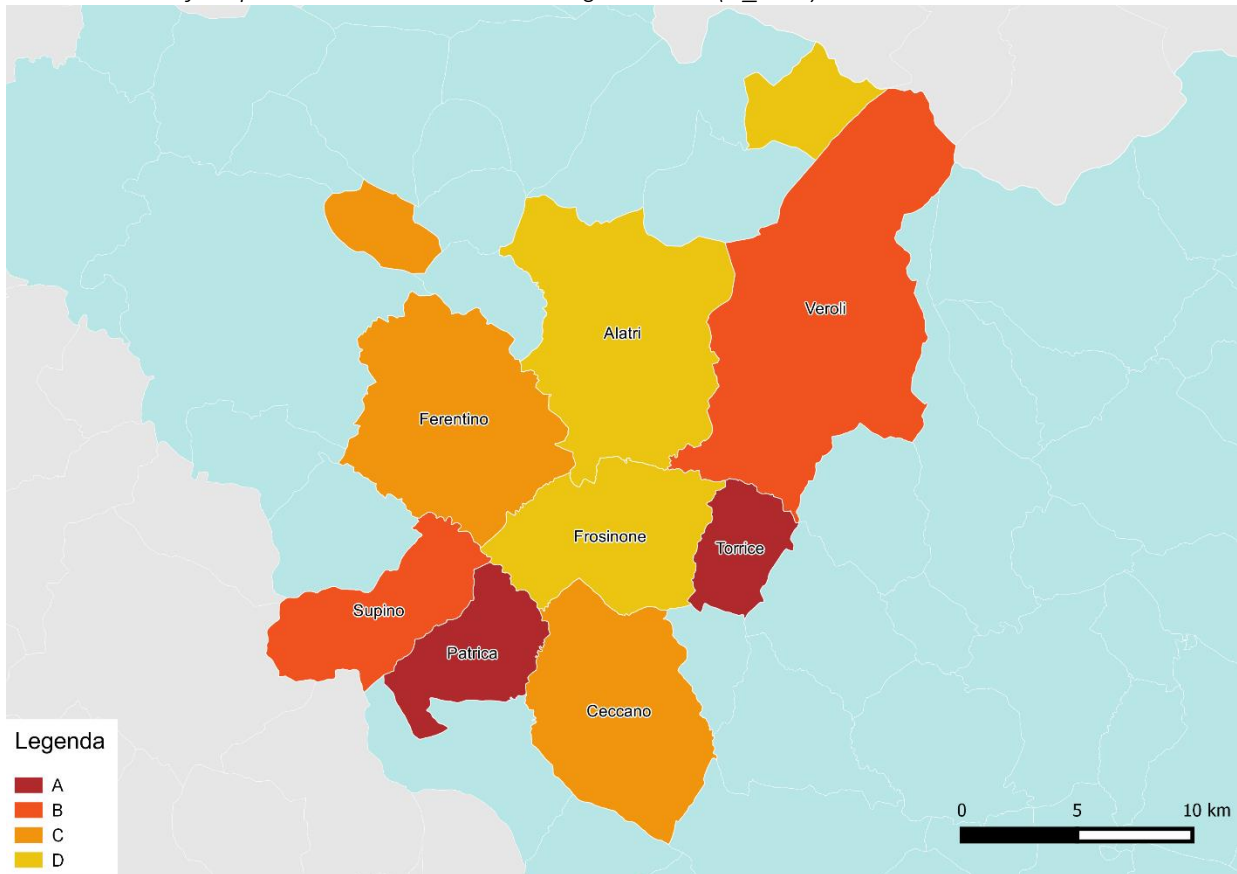
Livello di sviluppo delle telecomunicazioni - Level of telecommunication development (LTD)



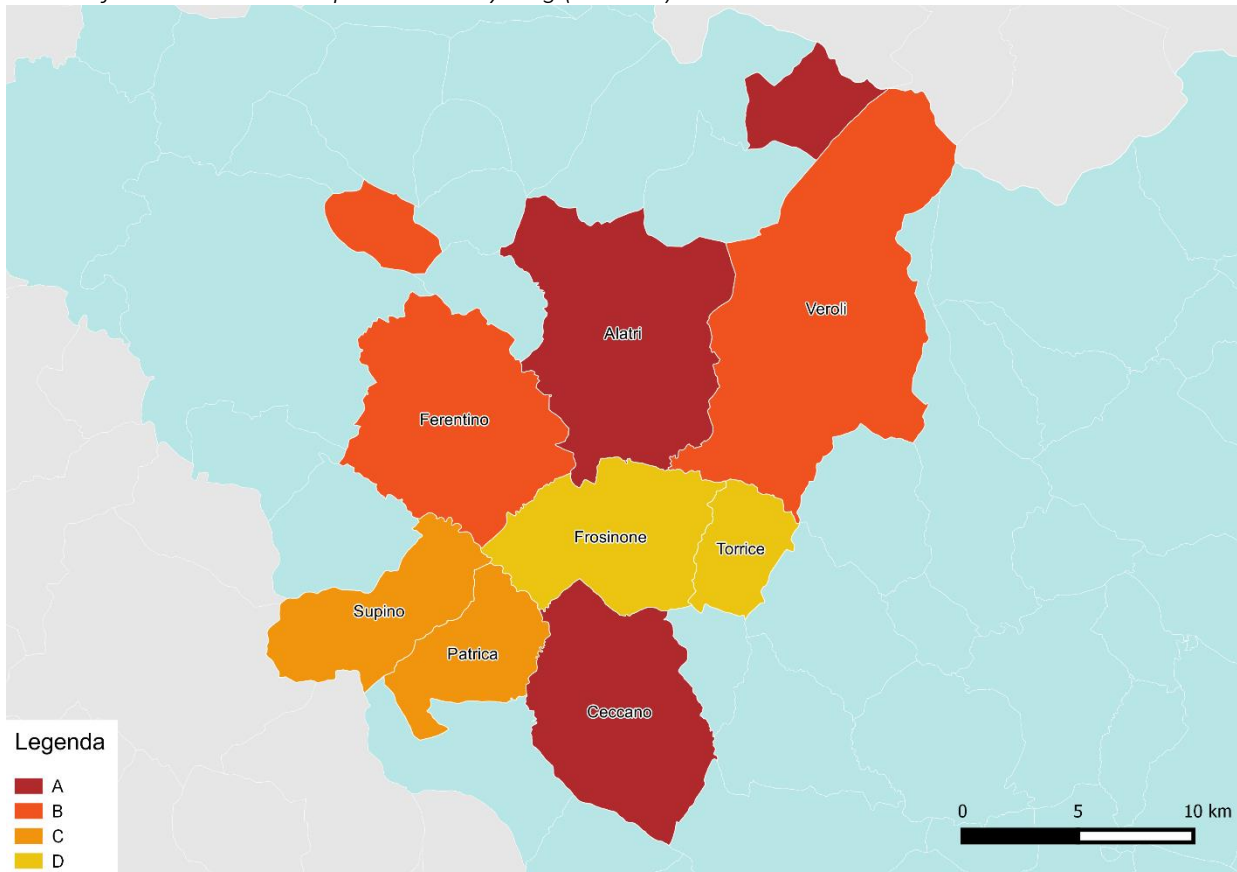
Produzione comunale di rifiuti - Municipal waste generation (MWAs)



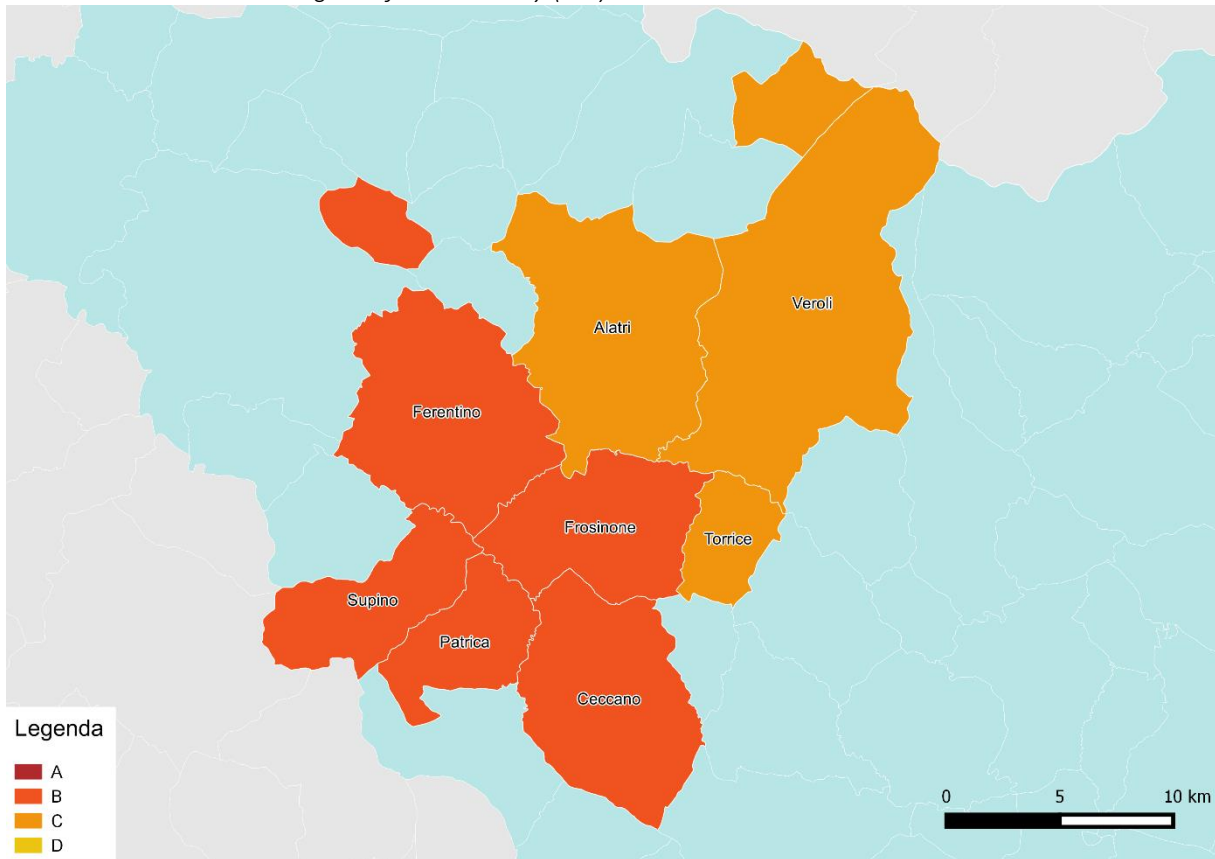
Produzione di rifiuti pericolosi - Hazardous waste generation (H_Was)



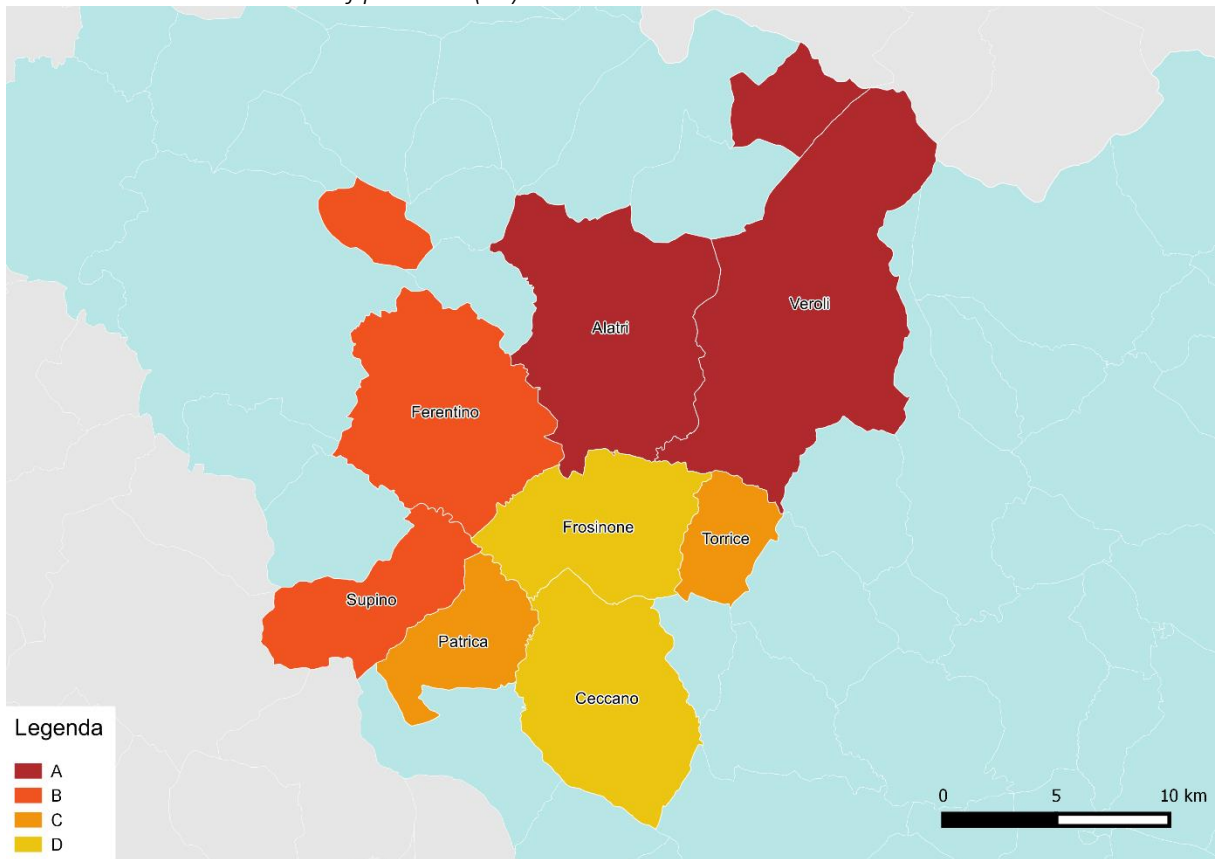
Riciclo rifiuti urbani - Municipal waste recycling (RMWas)



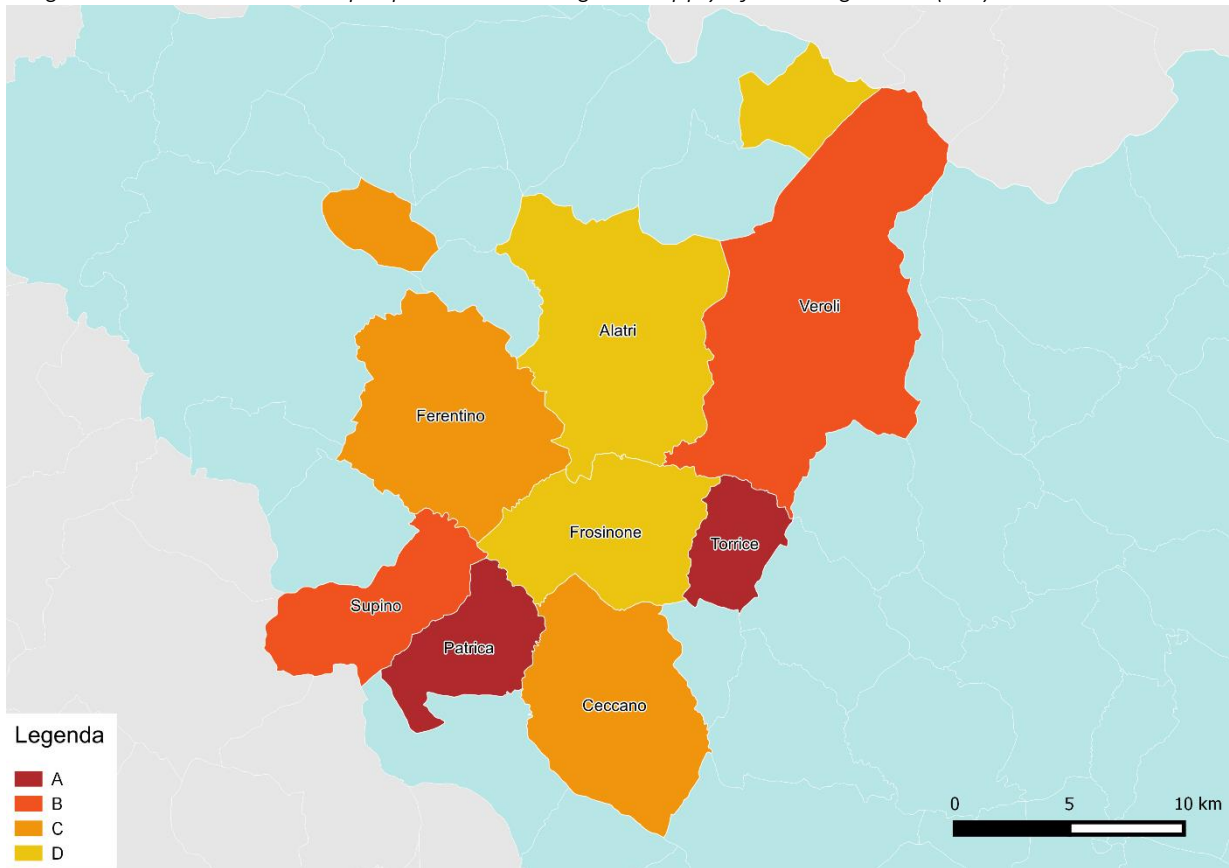
Livello di vulnerabilità - Degree of vulnerability (NH)



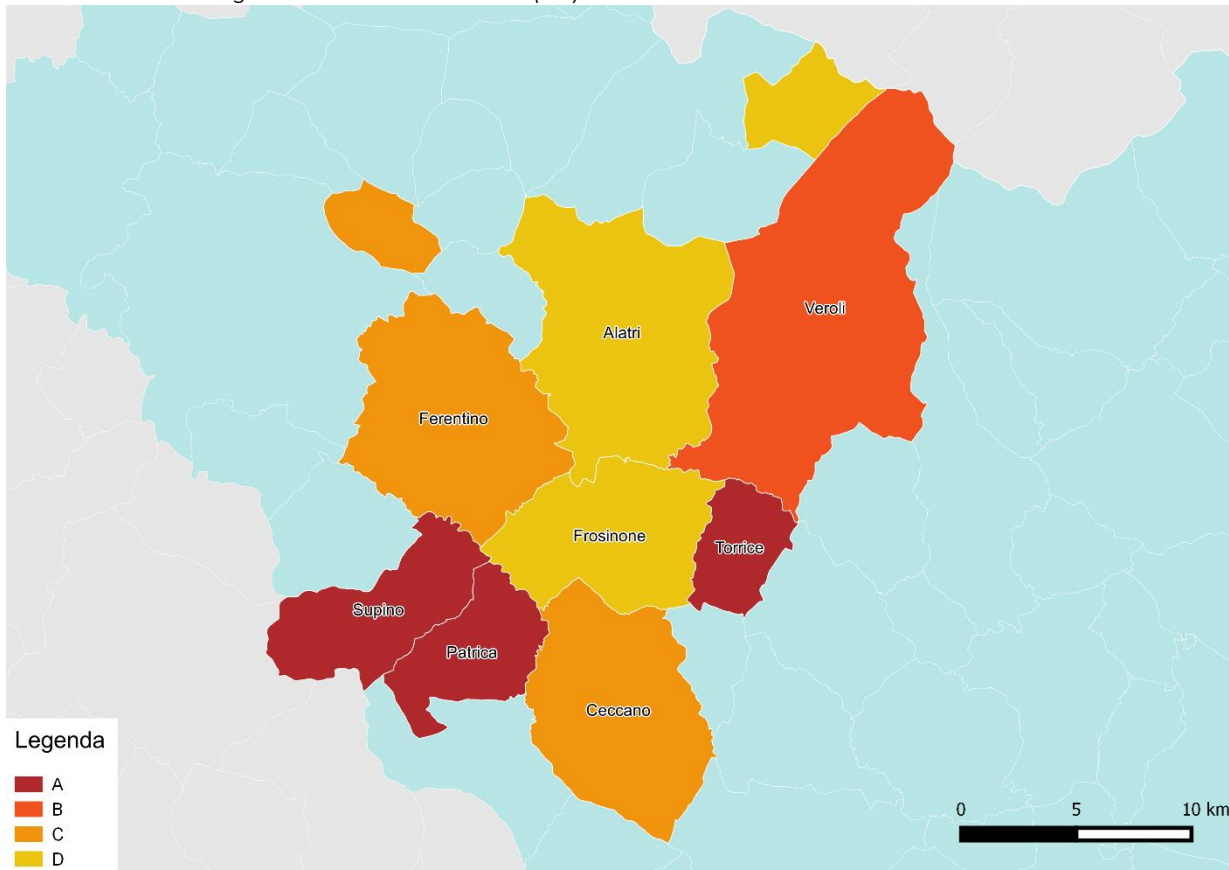
Stato dell'aria - PM10 level of pollution (SA)



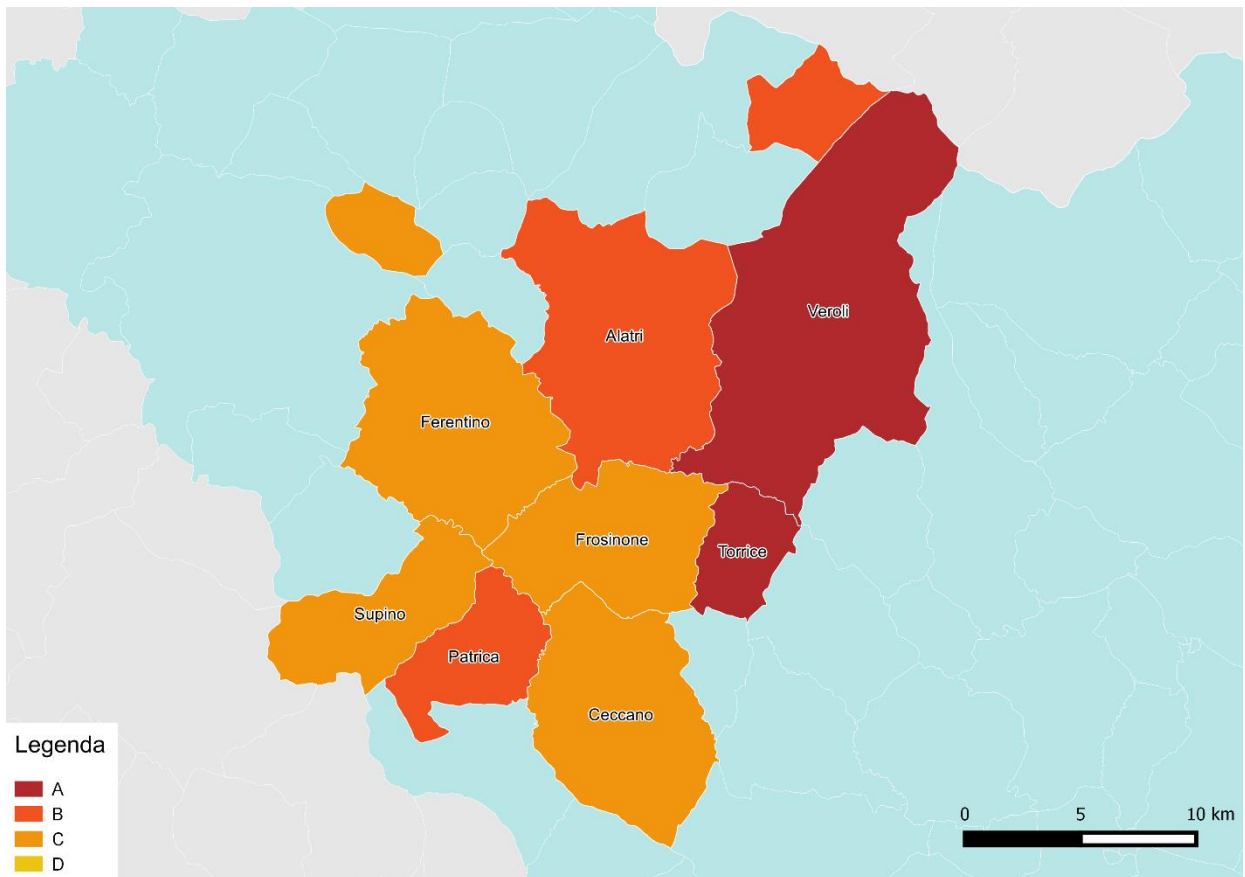
Erogazione lorda totale di acqua potabile - Total gross supply of drinking water (SW)



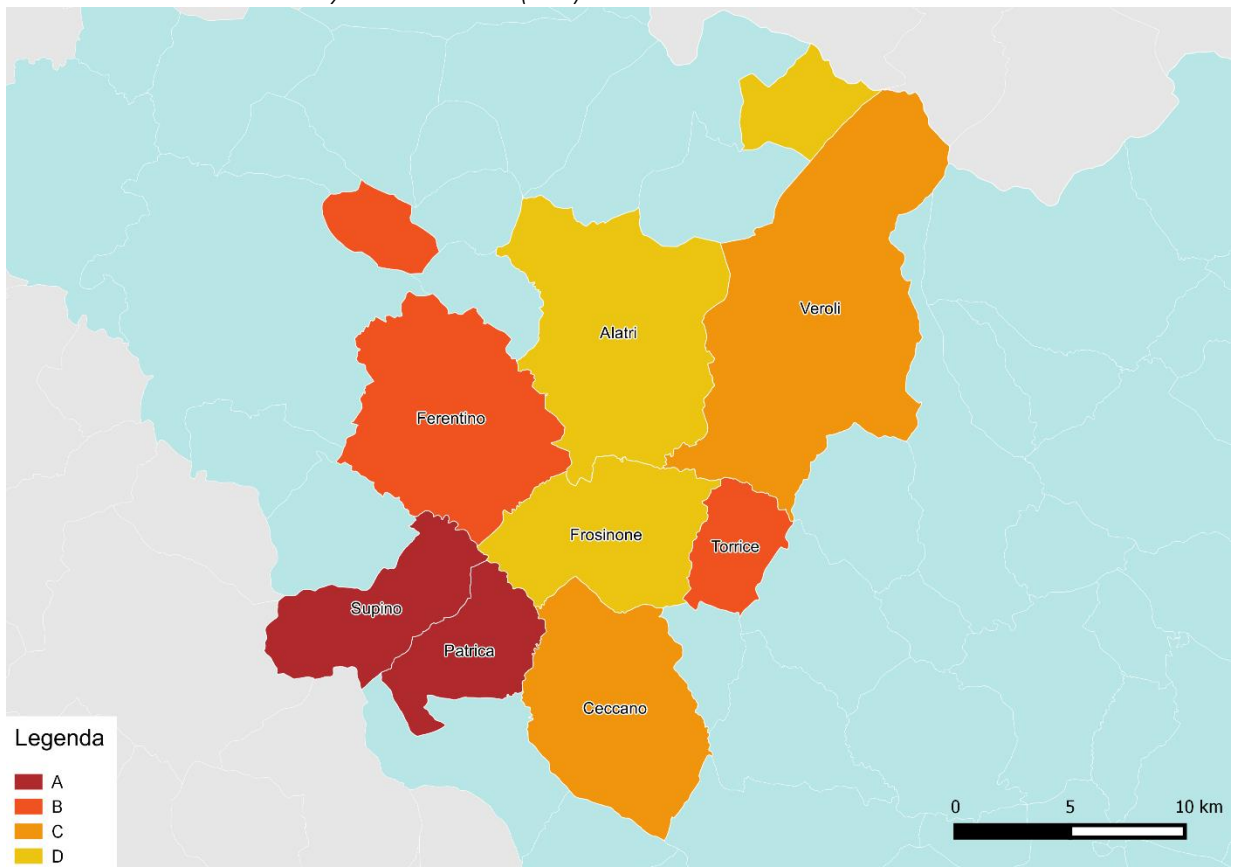
Emissione totale di gas serra - CO₂ emissions (CC)



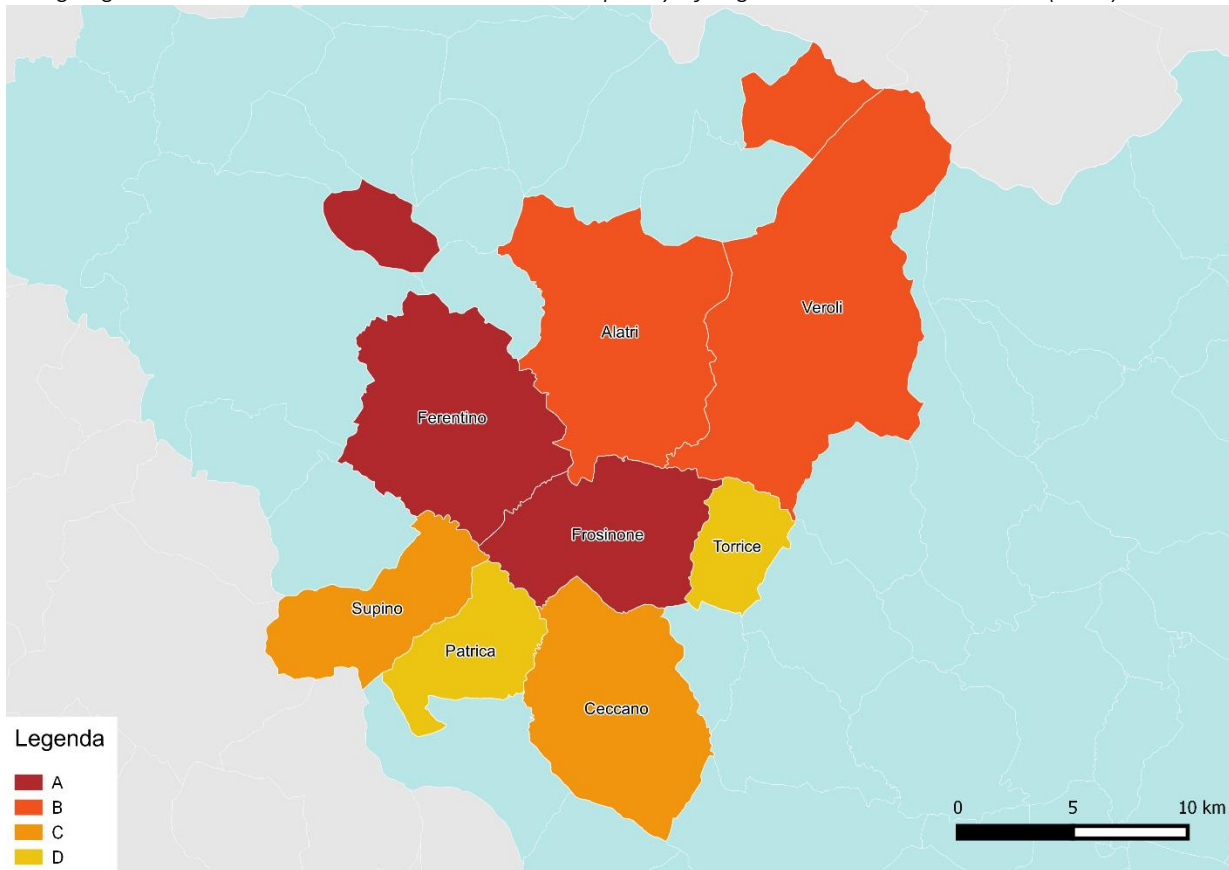
Partecipazione pubblica al voto (PbP)



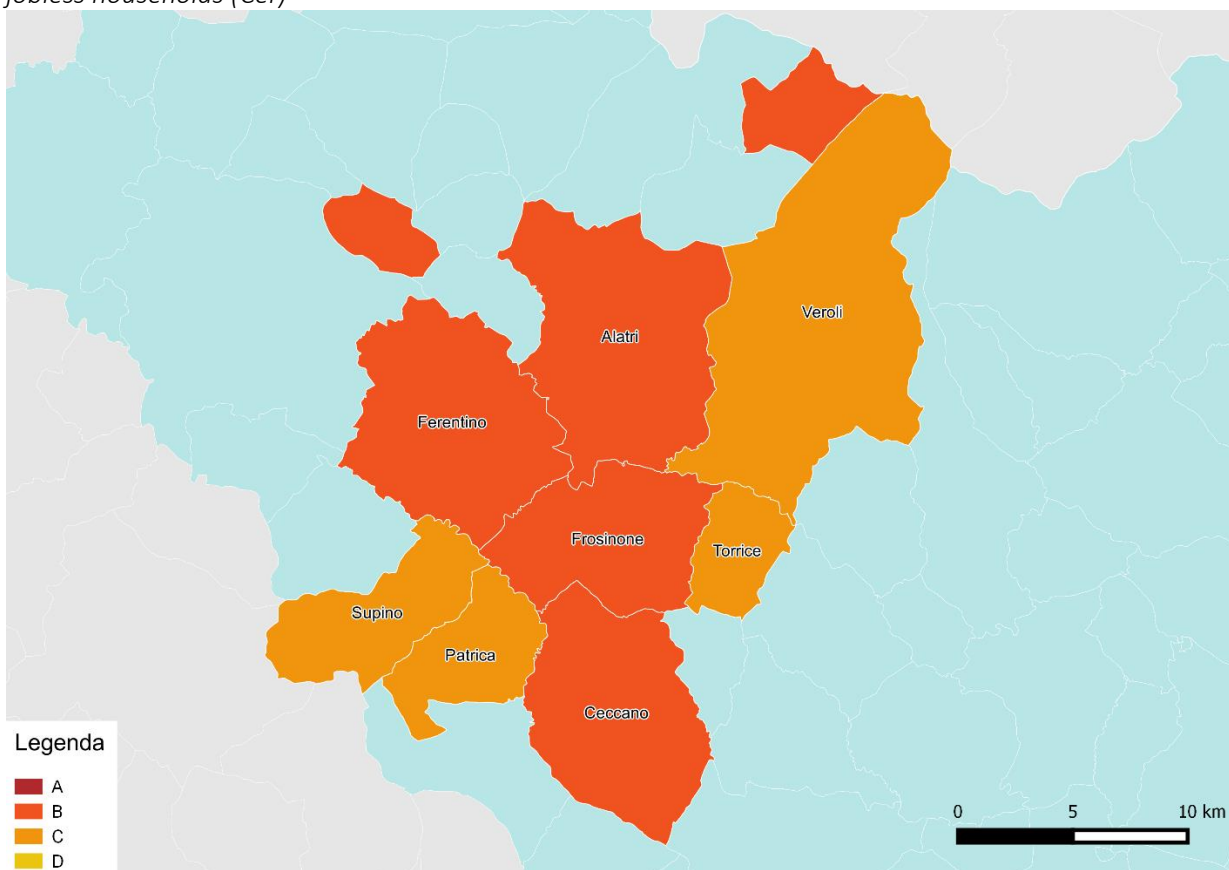
Abbandono scolastico - Early school leavers (EdB)



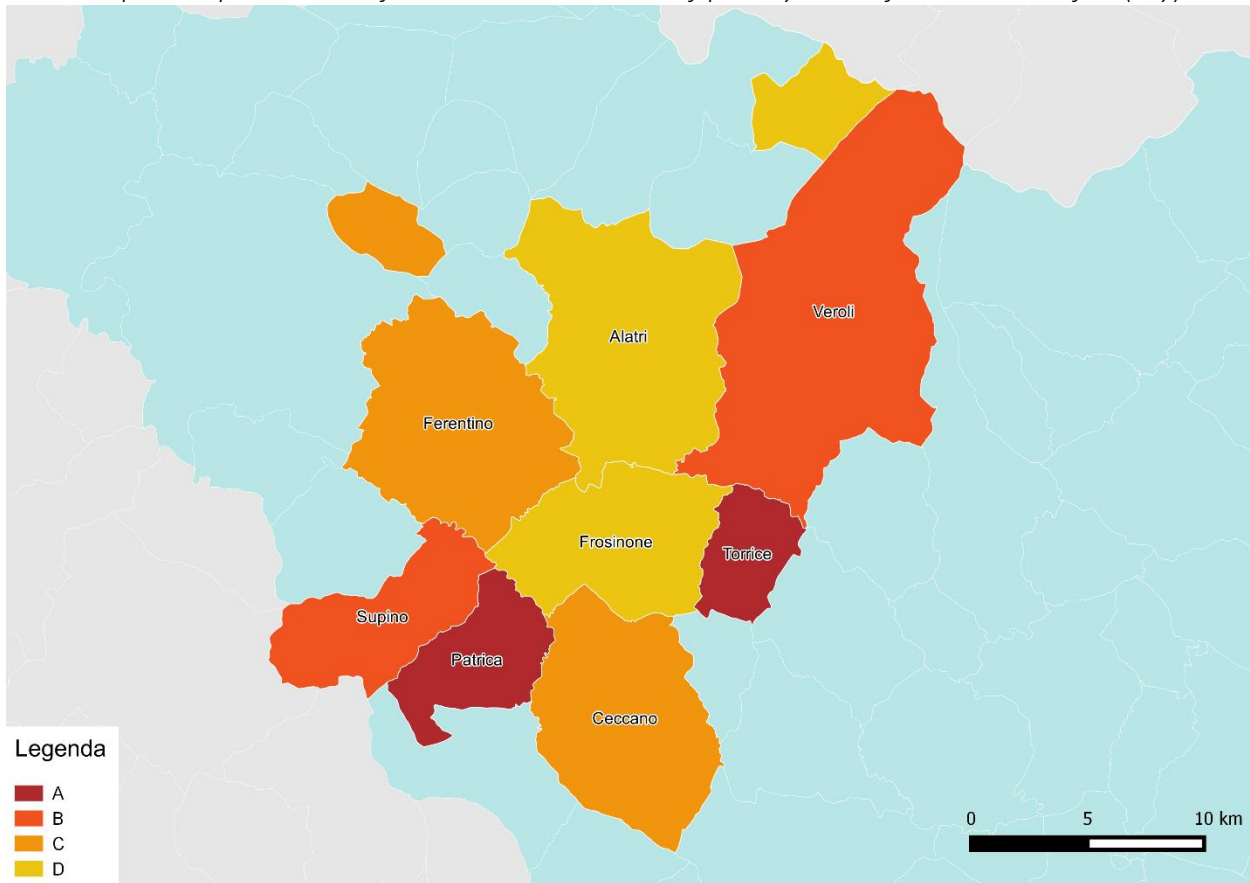
Disuguaglianza nella distribuzione del reddito - Inequality of regional income distribution (SCEc)



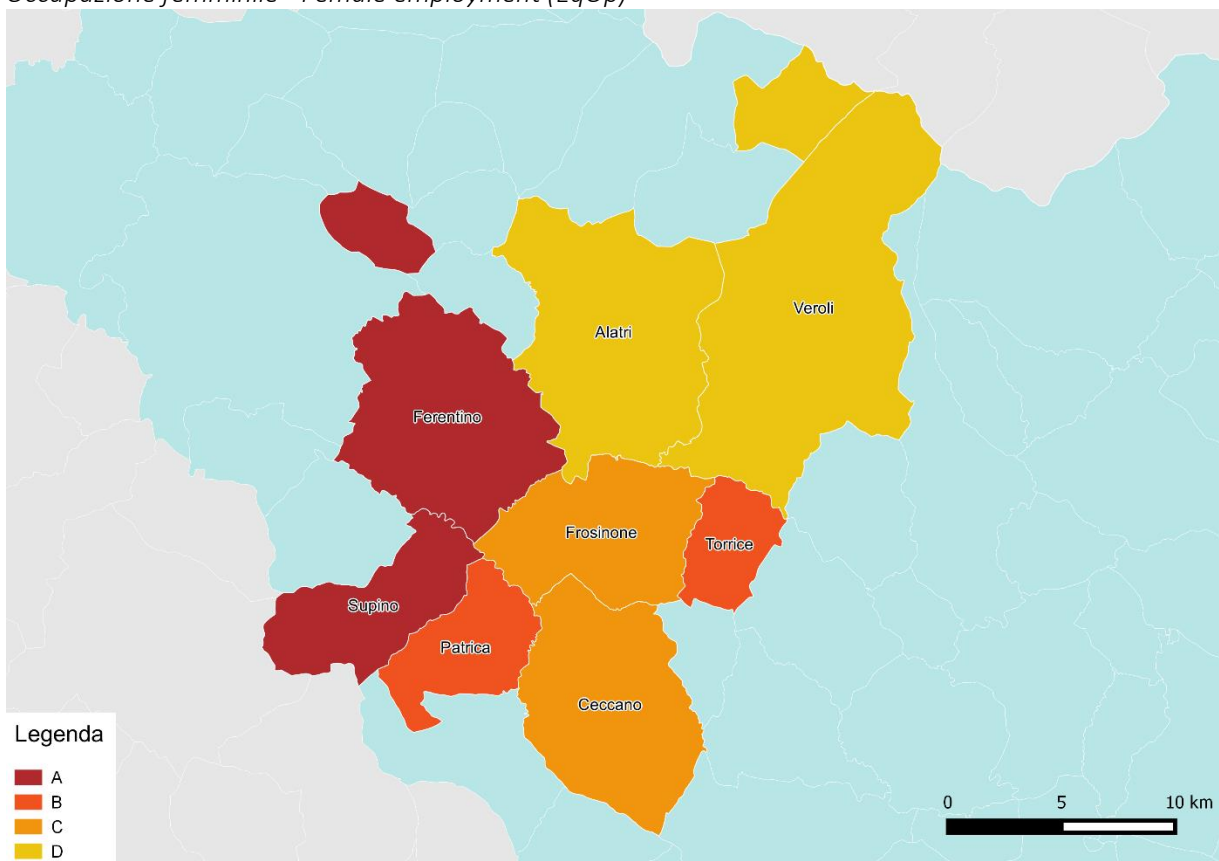
Minori 0-17 anni che vivono in nuclei familiari dove nessun componente lavora - People aged 0-17 living in jobless households (Cer)



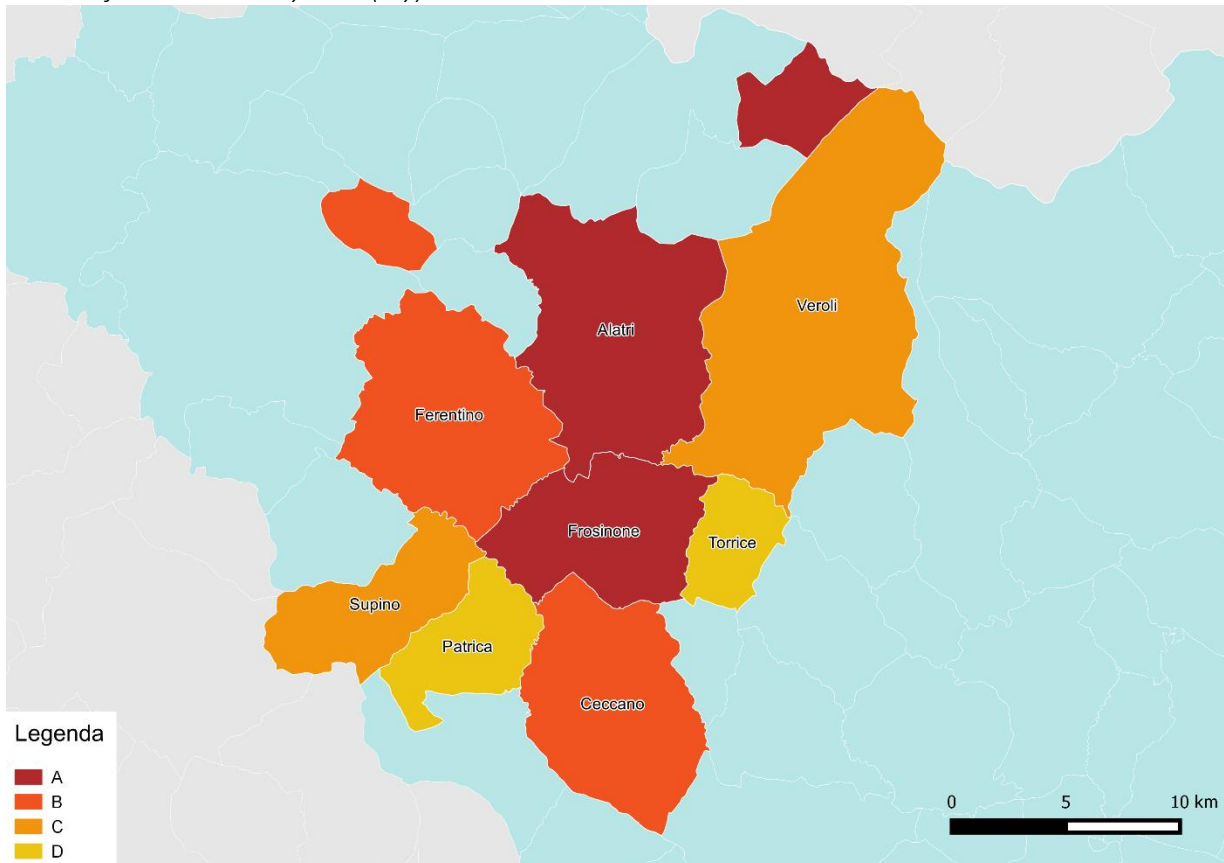
Rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali - At-risk-of-poverty rate before social transfers (Pvy)



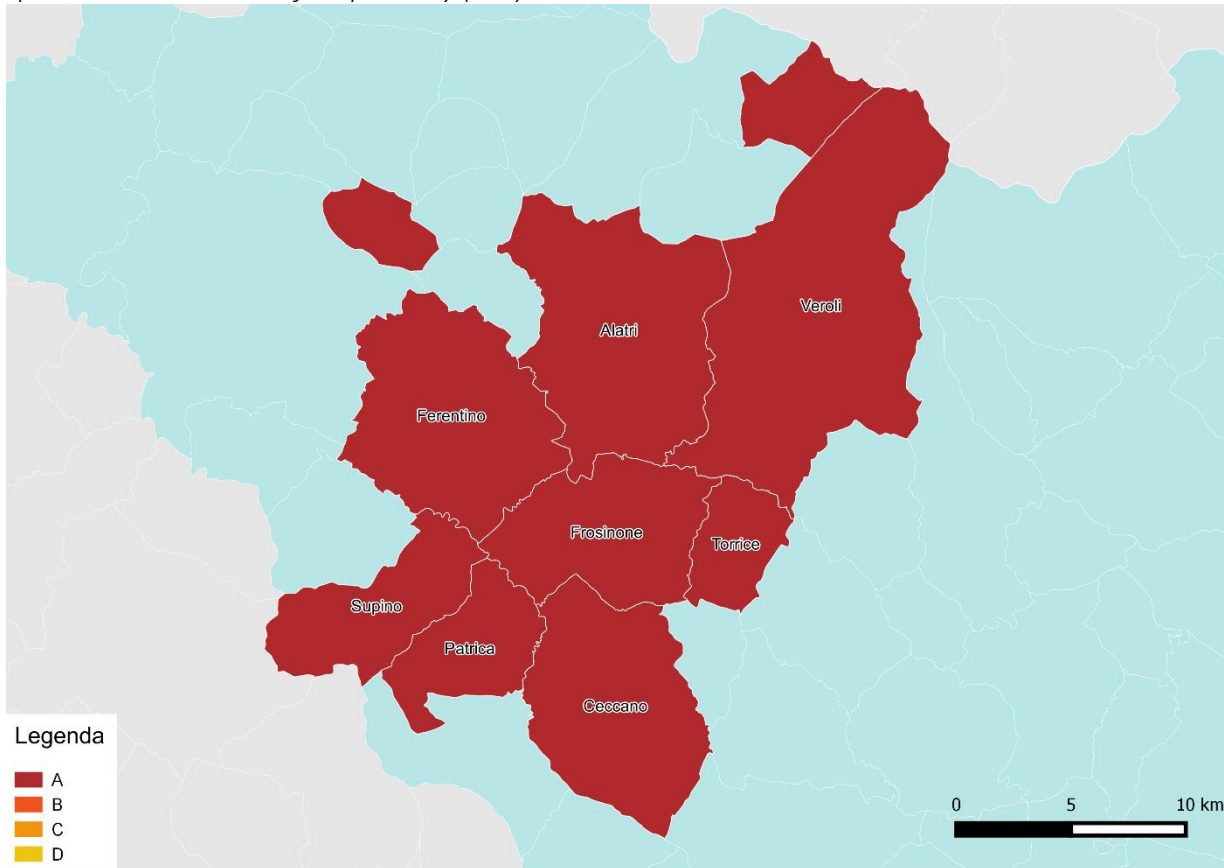
Occupazione femminile - Female employment (EqOp)



Tasso di fertilità - Fertility Rate (Fty)

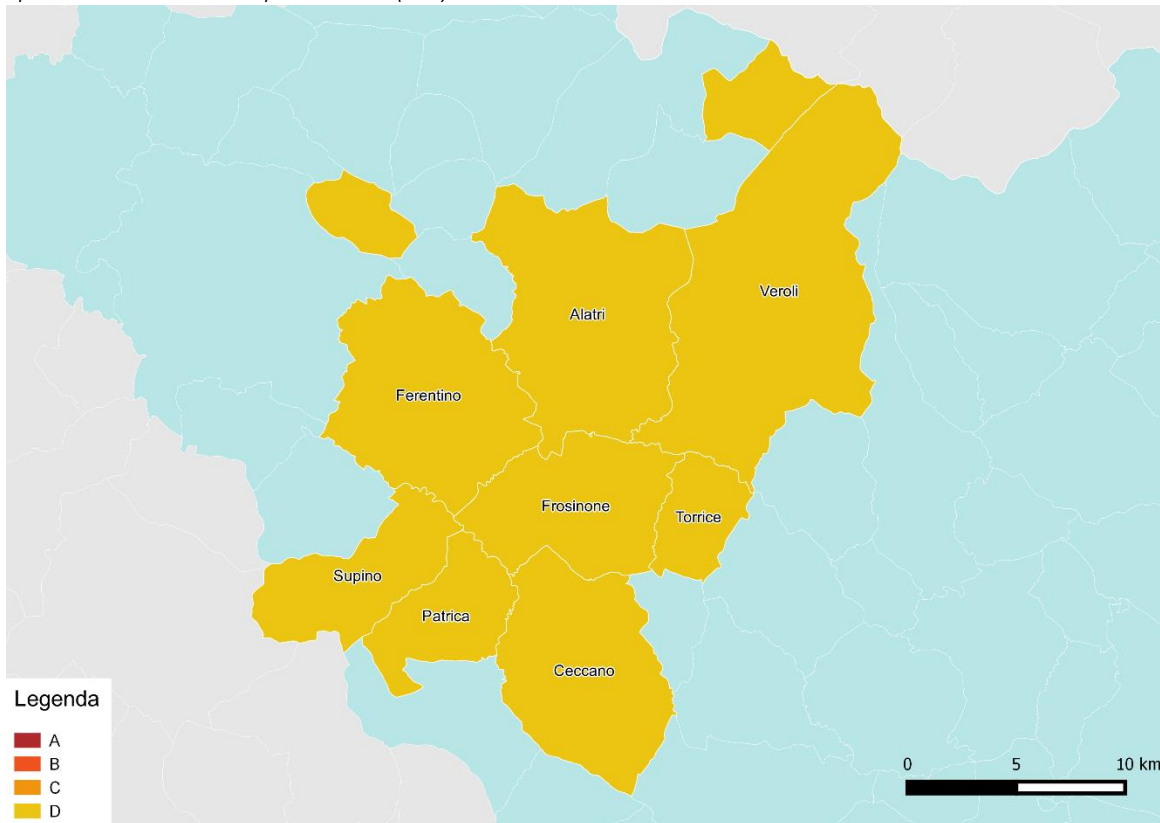


Speranza di vita di vita Life expectancy (HLY)

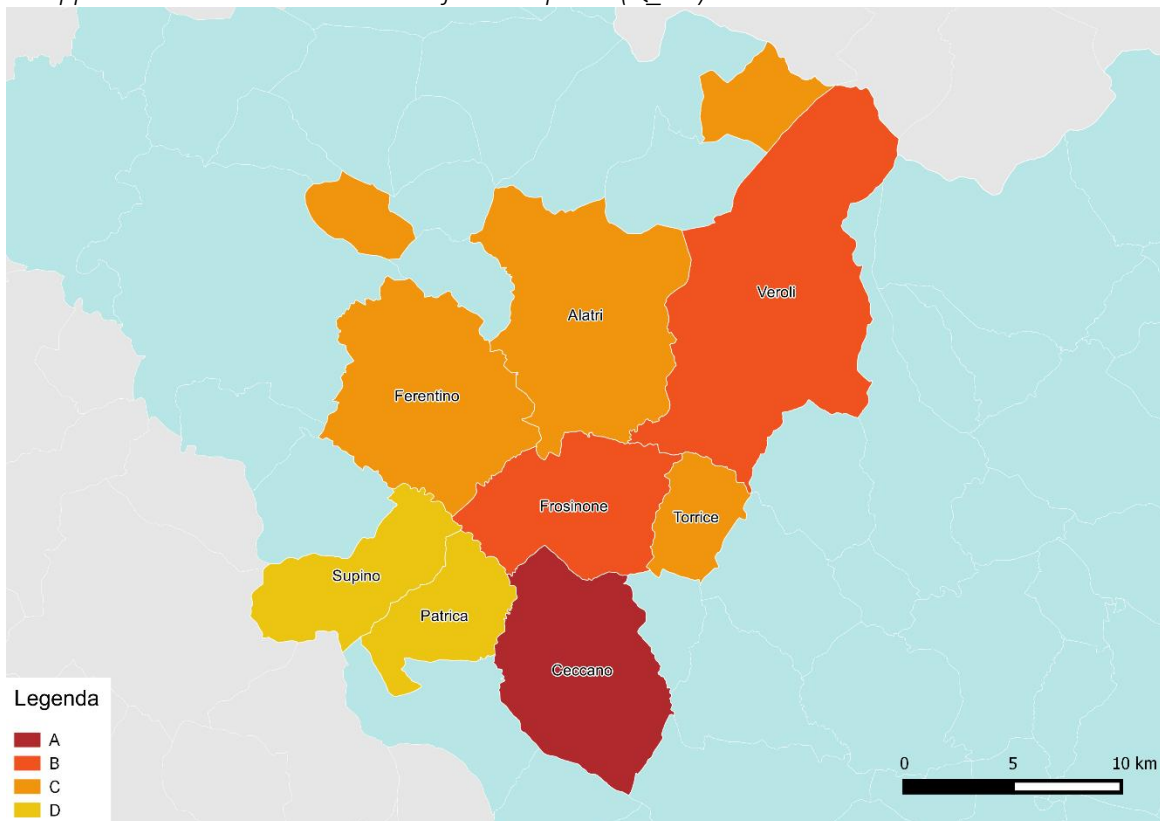


Determinante Risorse e Fondi

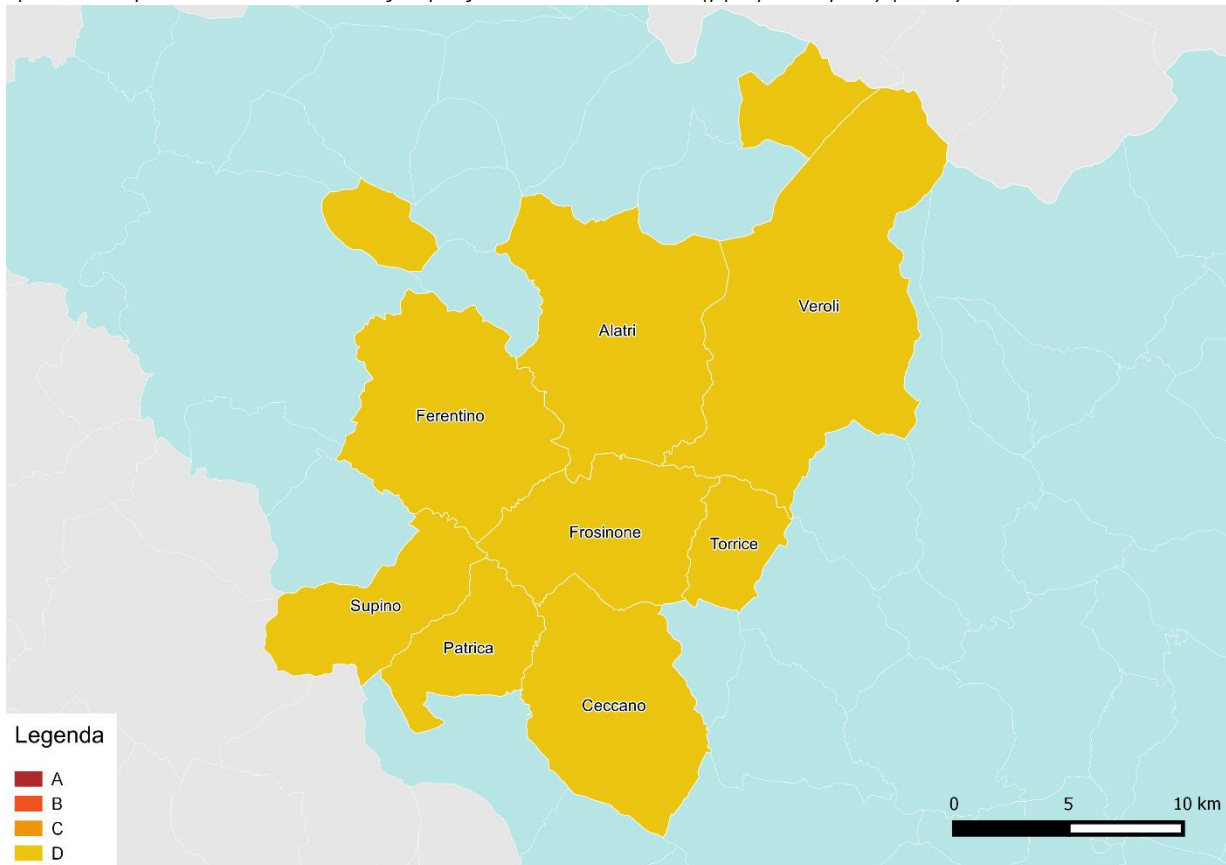
Spesa in R&S - R&D expenditures (LsS)



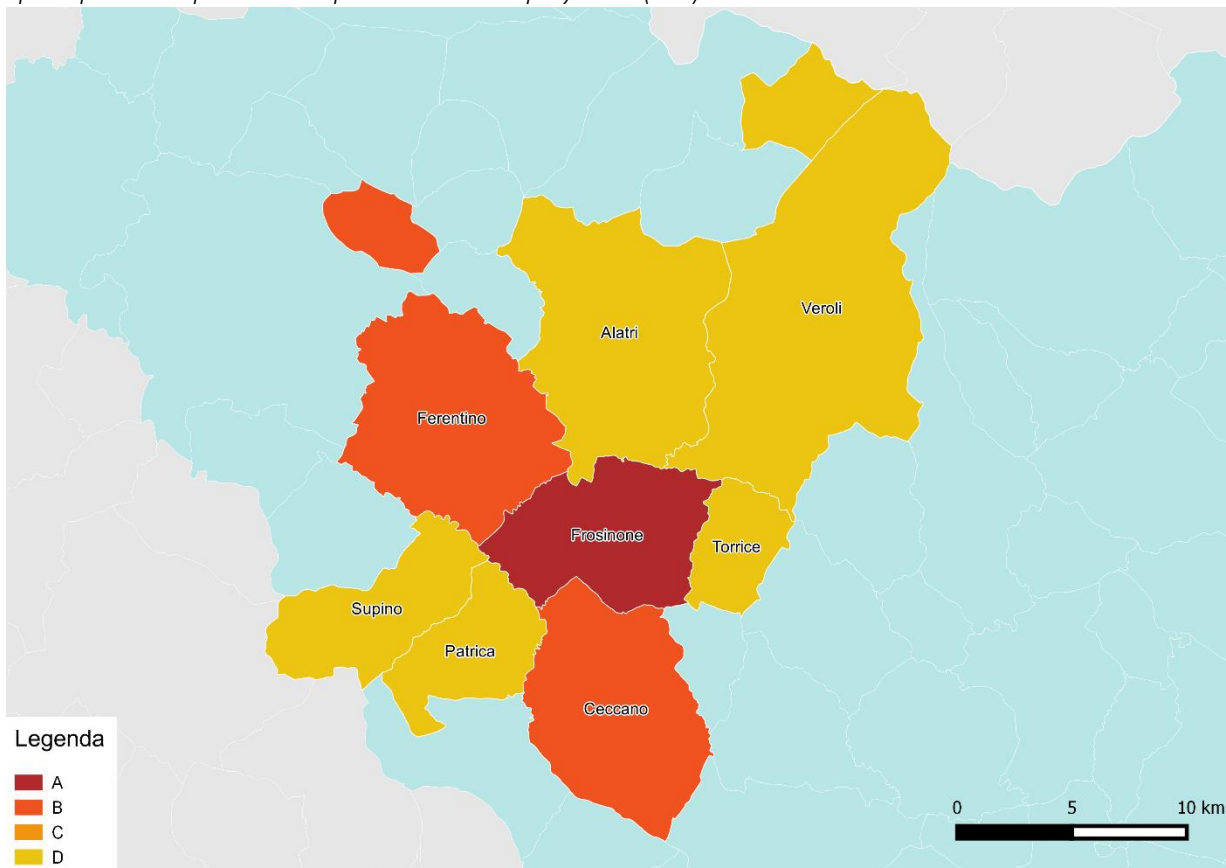
Sviluppo economico - National Funds for enterprises (Q_NA)



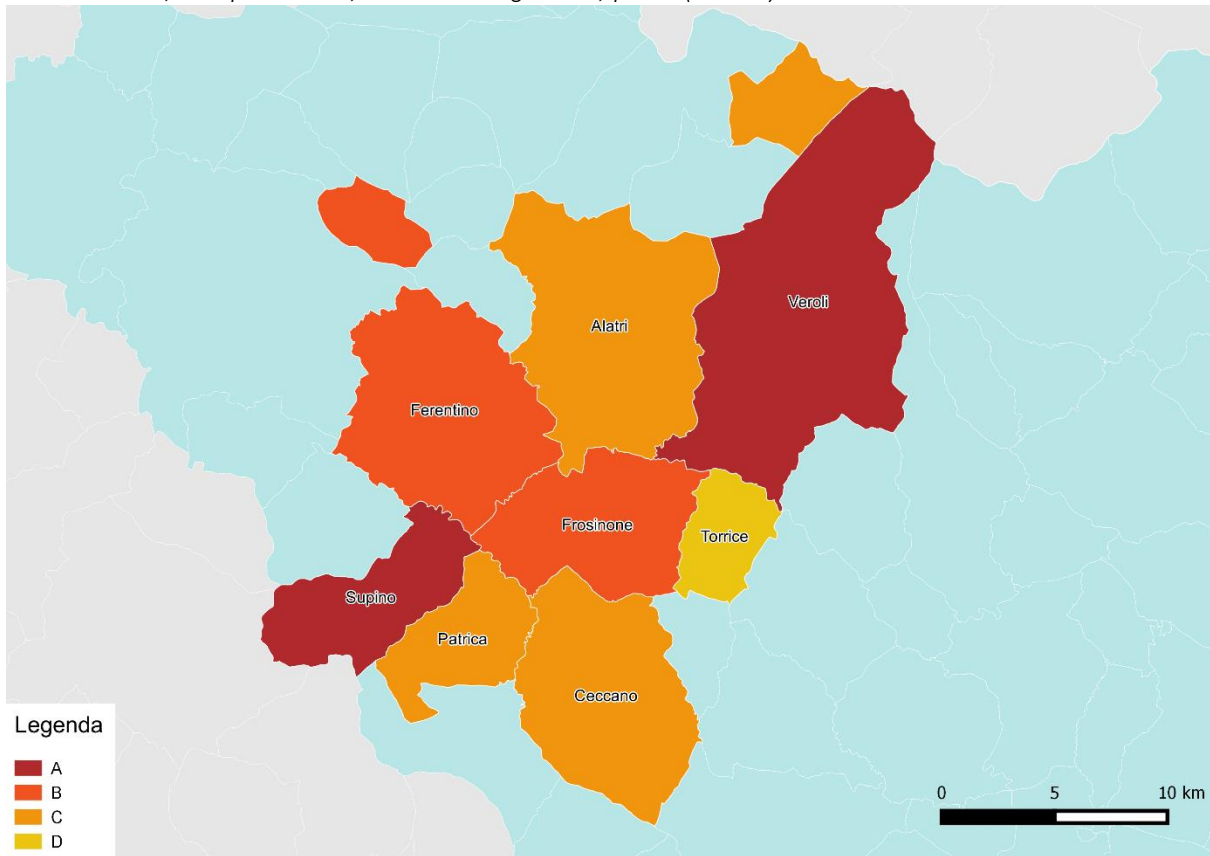
Spesa in capitale umano - Funds for professional education (pps per capita) (Hcex)



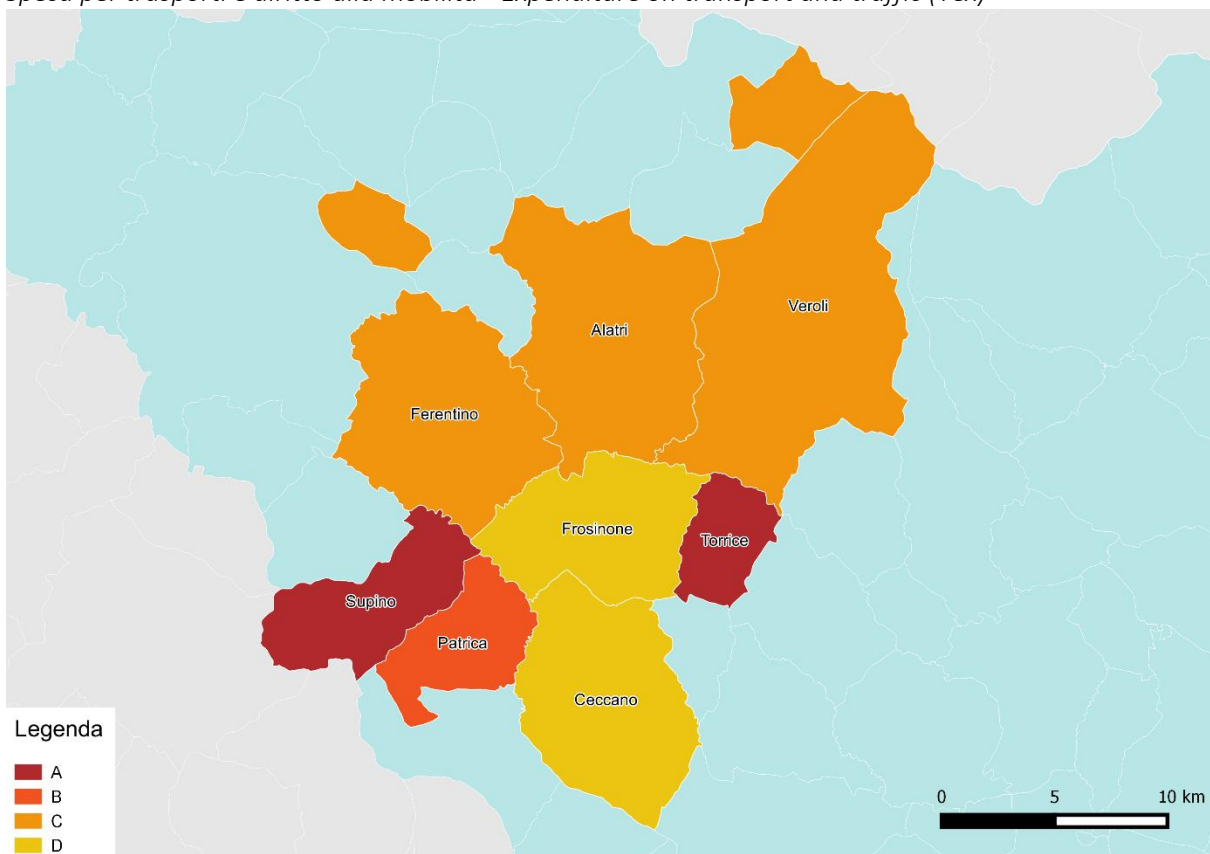
Spesa per l'occupazione - Expenditure on employment (Eex)



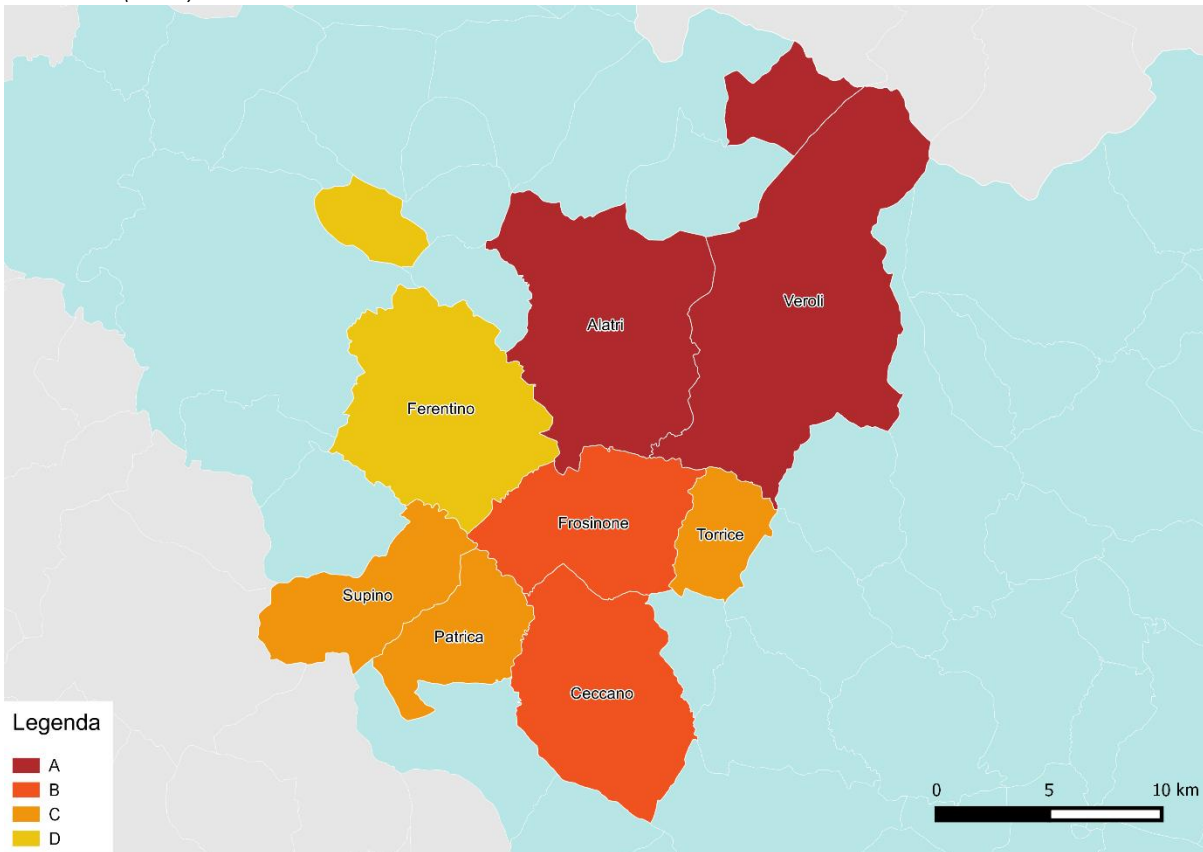
Spesa per Sviluppo sostenibile e tutela del territorio - Expenditure on environmental protection and enhancement, civil protection, waste management, parks (CNREx)



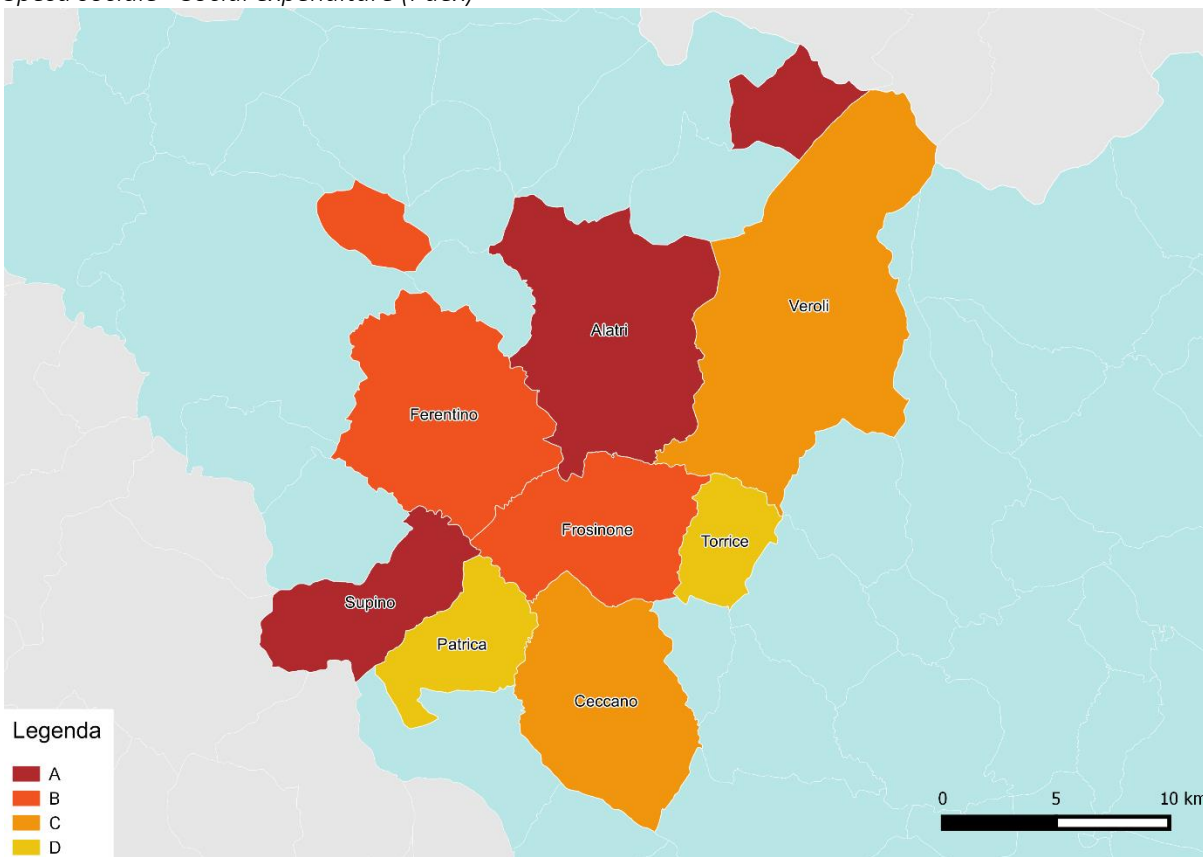
Spesa per trasporti e diritto alla mobilità - Expenditure on transport and traffic (Tex)



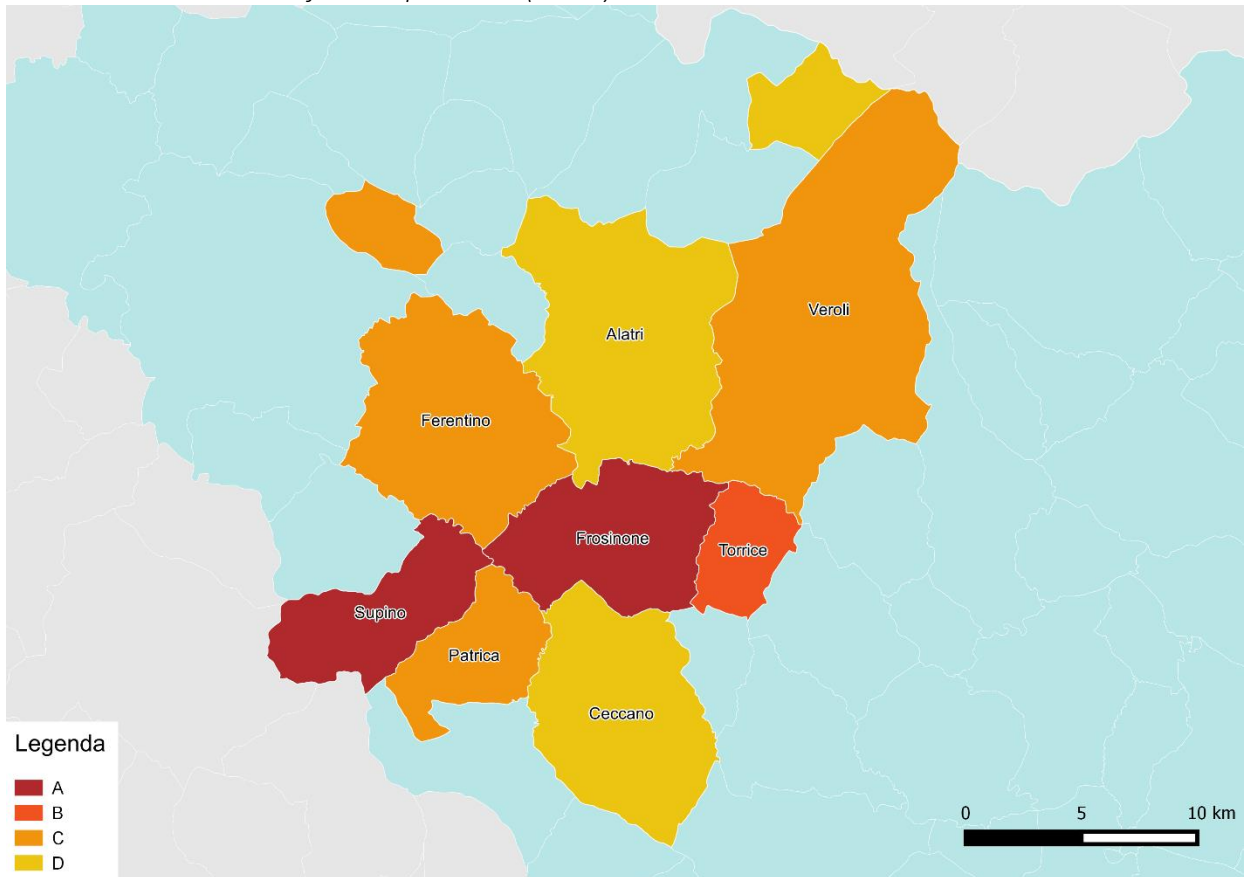
Spesa per lo sport e tempo libero - Expenditure on health, sports and recreation, culture, libraries and museums (Phex)



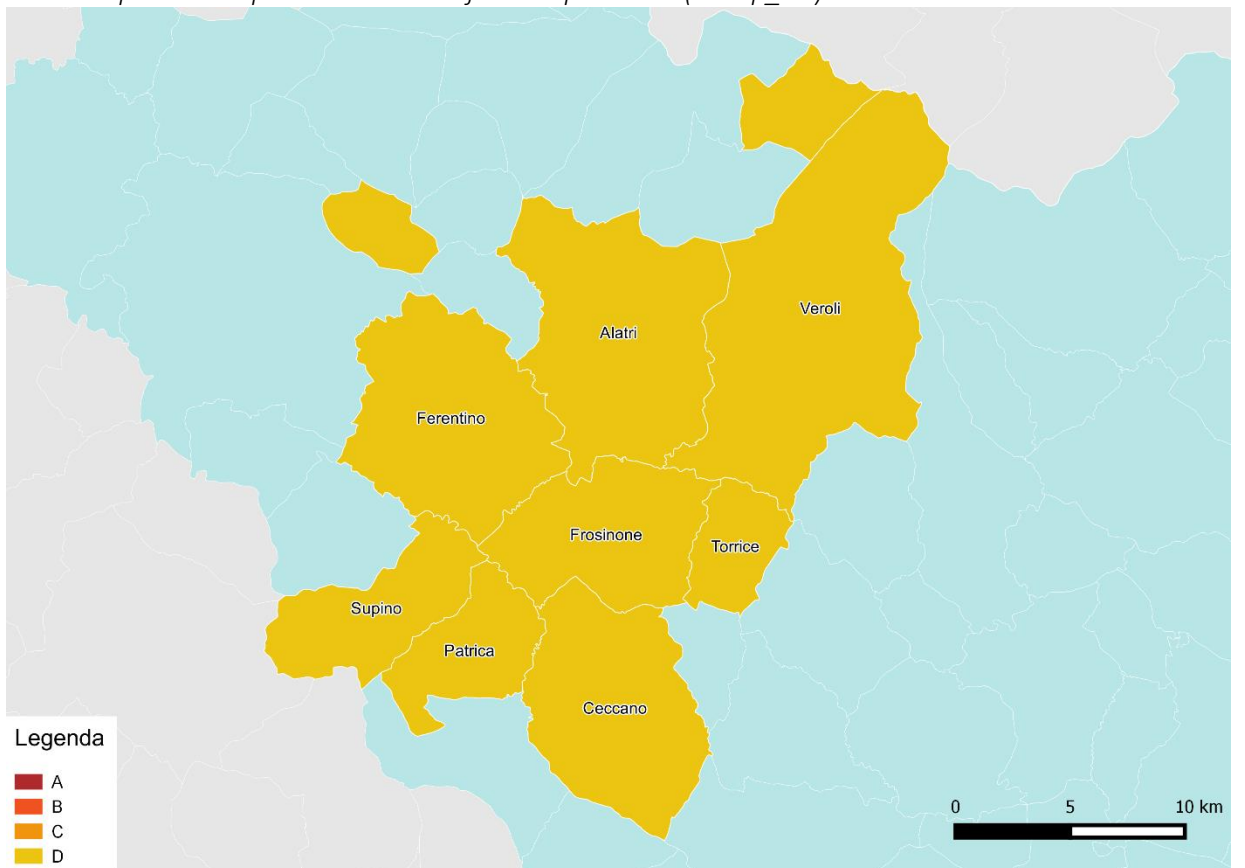
Spesa sociale - Social expenditure (Paex)



Fondi UE di coesione - EU funds expenditure (Funds)



Fondi cooperazione spesi - INTERREGIII funds expenditure (Co-Op_N2)



Bibliografia

- Alpine Space Programme (2014) *The Alpine Convention and the Carpathian Convention: sharing the experiences. The Apennines a European mountain range*, International Conference, Sarzano, 24-25th April, 2014.
- ANCI (2017) *Scheda riassuntiva Unione di Comuni* Disponibile su http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/QUADRO_UNIONI_marzo_2017.pdf
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011) *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: a Project for Milan*. Ashgate, Farnham
- Barca F. (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy': A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy).
- Bell D., Jayne M. (2009) "Small Cities, Towards a Research Agenda" in *International Journal of Urban and Regional Studies*, 22 (3), p. 683-99.
- Bernt M., Cocks M., Couch C., Grossmann K., Haase A., Rink D. (2012), "Policy Response, Governance and Future Directions", *Shrink Smart Research Brief* No. 2, March 2012, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ, Leipzig. available online at: https://www.intern.ufz.de/data/ResearchBrief2_17486.pdf
Shrink Smart The Governance of Shrinkage within a European Context
- Bifulco R. (2016) "Le città metropolitane nella legge 56 del 2014 e nella prospettiva della revisione costituzionale", in Caroli M. Prezioso M. (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, Roma, Franco Angeli, pp. 329-366.
- Bolay J.-C., Rabinovich A. (2004) "Intermediate cities in Latin America risk and opportunities of coherent urban development", in *Cities*, vol. 21 (5), 407–421.
- Bonifazi C., Cantalini B. (1988) "Mobilità interna e migrazioni interregionali", in IRP (Istituto di Ricerche sulla Popolazione) *Secondo Rapporto sulla situazione demografica italiana*, Roma, pp. 141-149
- Calafati A. (2013) "Aree interne: lo sviluppo necessario", in *Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, 11-12 marzo 2013 - Rieti
- Campos Venuti G (1993) "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in Campos Venuti G. e Oliva F. in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 5-39.
- Caroli M., Prezioso M. (a cura di) (2016) *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, Roma, Franco Angeli.
- CEC - European Commission (2010) *Investing in Europe's Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - The Future of Cohesion Policy*
- CEC - European Commission (2014) *Investment for jobs and growth, Promoting development and good governance in EU regions and cities, VI Cohesion Report*, Bruxelles, 2014
- CEC - European Commission (2017) *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*
- CEC- European Commission (1999) *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Celant A. (a cura di) (1988) *Nuova città, nuova campagna: l'Italia nella transizione*, Bologna, Pàtron
- Celant A., Federici P.R. (a cura di) (1988) *Nuova città, nuova campagna, spazio fisico e territorio* Bologna, Pàtron, 1988.
- Cencini C., Dematteis G., Menegatti B. (1990), *L'Italia emergente. Indagine geodemografica sullo sviluppo periferico*, Angeli, Milano
- CIPU (2013) *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana*, Roma, Min. Coesione territoriale.
- Cittalia (2015) *Le Unioni di Comuni*. Disponibile su <http://www.coris.uniroma1.it/sites/default/files/9.1%20Rapporto%20Unioni.pdf>
- Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento

- Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo 6.10.2008 COM (2008) 616 final *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* {SEC(2008) 2550} Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione (2010) *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* 3.3.2010 COM(2010) 2020, Bruxelles.
- Commissione Europea (2012) “Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020
- Commissione di Inchiesta sulla Sicurezza e sul Degrado delle Città e delle Periferie (2017) *Rapporto sulla sicurezza e il degrado delle città e delle periferie*, Roma, Camera dei deputati
- Cori B. (1983) “Sguardo d’insieme al sistema insediativo italiano” in *Atti XXIII Congresso Geografico Italiano*, Catania, Istituto di Geografia, Facoltà di Lettere, Università di Catania, 2:1, pp. 347-391
- Coronato M. (2016) *Gli strumenti europei a servizio delle aree interne* in Bollettino della ASSOCIAZIONE ITALIANA di CARTOGRAFIA, (157), 53-59, ISSN 2282-472X (online)
- Coronato M. (2017) “The contribution of cities network to Europeanization process. The case of environmental policies”, in *XXXII Italian Geographical Congress Proceedings*, Sess. 39, Rome, 7-10 June, 2017 (in print).
- COTER (2017) *Conference on The future of Cohesion Policy beyond 2020*, Warsaw, 3 March
- D’Orazio A., Prezioso M. (2016) “Le regioni metropolitane in Europa: dalla letteratura più recente ai modelli organizzativi” in Caroli M. e Prezioso M. (2016) (a cura di) *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d’area vasta sostenibile*, Franco Angeli, Roma, ISBN 978-88-917-2936-1 , Cap.1, pp. 21- 72
- De Santis G. (1991) “La distribuzione della popolazione”, in Fuà G. (a cura di) *Orientamenti per la politica del territorio*, Il Mulino, pp. 179-196.
- Dematteis G (1997) “Il tessuto delle cento città”, in Coppola P. (a cura di) *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, pp. 192-229.
- Dematteis G. (1985) *Le metafore della terra*, Feltrinelli, Milano.
- Dematteis G. (1990) “Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari”, in Curti F. e Diappi L. (a cura di) *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano, pp. 27-48.
- Dematteis G. (2008) “Città, reti e divari regionali nello sviluppo” in Dematteis G. (a cura di) *L’Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione*, Società Geografica Italiana, Rapporto Annuale 2008, Roma, pp. 9-22.
- Dematteis G., Gambino R., Coppola P. (1986) *Città e territorio negli anni ’80. Prima analisi delle tendenze, dei problemi e delle politiche*, in CNR, Progetto finalizzato Struttura ed evoluzione dell’economia italiana Sottoprogetto 4, Tema 8, W.P. 2, Torino.
- Dematteis, G. (2012) *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Roma.
- Dematteis G. (2014) “La catena appenninica: una geografia umana al futuro”, in Convegno Internazionale, *La Convenzione delle Alpi e la Convenzione dei Carpazi: esperienze a confronto. Gli Appennini, una catena montuosa europea*, Sarnano (MC), 23-24 aprile 2014 (mimeo).
- Dijkstra L. and Poelman H. (2014) *A harmonized definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, Regional Working Paper 01, Bruxelles
- Dijkstra L. and Poelman H. (2012) *Cities in Europe – The new OECD-EC Definition*, Regional Focus 01, Bruxelles
- Dipartimento per le politiche di sviluppo – DPS (2014) *Accordo di partenariato 2014-2020 per l’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei* disponibile su <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/>
- Dipartimento per le politiche di sviluppo –DPS (2014) “Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, in *Materiali NUVAL*, 31, 2014. disponibile su http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf
- EC - UN-HABITAT (2016) *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Bruxelles, EC
- Elissalde B., Santamaria F. Jeanne P. (2013) “Harmony and melody in European discourse” in *IV EUGEO Congress*, Rome, 5-7 Sept., 2013. www.eugeo2013.com, mimeo

Elissalde B., Santamaria F. (2011) "Concepts and discourse of European spatial planning", in *XV ed. Giornate della Geografia – Geografie d'Italia e d'Europa*, Roma 26-28 maggio, 2011, mimeo

ESPON (2004), *Urban Rural relationship in Europe, Project 1.1.2*, Final report available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/thematic-projects/urban-rural-relations-europe>

ESPON (2005), *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, Project 1.1.1, Final report, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/thematic-projects/urban-areas-nodes-polycentric-development>

ESPON (2007a), *Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership – Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*, Final report Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-INTERACT-Poly-Jan2007.pdf>

ESPON (2007b), *Territorial dimension of the Lisbon/Gothenburg process*, Final report (ESPON project 3.3), <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/coordinating-cross-thematic-projects/territorial-dimension>

ESPON (2010a), *FOCI, Future Orientation for Cities. Final Scientific report*, Final report, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/foci-future-orientation-cities>

ESPON (2010b), *EDORA. European Opportunities for Rural Areas*, Final report, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/edora-european-development-opportunities-rural-areas>

ESPON (2012), *SeGI, Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development Final Scientific report*, Annex 1-7, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/segi-indicators-and-perspectives-services-general>

ESPON (2012), *PURR. Potential of Rural Regions*, Luxembourg, Final report. Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/targeted-analyses/purr-potential-rural-regions>

ESPON (2012), *TRACC. Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe, Final report* Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/tracc-transport-accessibility-regionallocal-scale-and>

ESPON (2013) *CaDEC - Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts*, available at <http://cadec.umsriate.fr/>

ESPON (2013) *GEOSPECS Geographic Specificities and Development Potentials in Europe* –. Final report. Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/geospecs-geographic-specificities-and-development>

ESPON (2013) *TANGO Territorial Approaches for New Governance*, Final report. Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/tango-territorial-approaches-new-governance>

ESPON (2014a), *TOWN, Small and medium sized towns in their functional territorial context*. Final Scientific report, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/town-%E2%80%93-small-and-medium-sized-towns>

ESPON (2014b), *Territorial Scenarios and Visions for Europe – ET2050*, Final report, Luxembourg available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/et2050-territorial-scenarios-and-visions-europe>

ESPON (2014c), *ESPON Atlas on European Territorial Structures and Dynamics*, Final report, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/scientific-platform/espon-atlas-european-territorial-structures-and>

ESPON (2014d), *TiPSE. The Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe*, Final report, Luxembourg, available at <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/tipse-territorial-dimension-poverty-and-social>

ESPON (2017) *PROFECY - Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest*, Applied Research, Draft Final Report Luxembourg, Version 07/08/2017, available at

<https://www.espon.eu/inner-peripheries>

ESPO EGCT (2016) *Inner Peripheries: national territories facing challenges of access to basic services of general interest*, Call for tender for applied research, Luxembourg, <https://www.espon.eu/inner-peripheries>

EuroCities (2014) *An EU urban agenda. Engaging cities for a smart, sustainable and inclusive Europe*, EUA policy paper, www.eurocities.eu

European Commission (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Regional Development Studies, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Commission (2014), *Integrated territorial investment*, Factsheet available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf

European Commission (2015) *Scenarios for Integrated Territorial Investments*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Bruxelles

European Commission (2015) *Territorial Agenda 2020 put in practice Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach* Volume I – Synthesis Report,

Faludi A. (2017) “Perspectives on the Europeanisation and Europeanisation of Planning”, in *XXXII Congresso Geografico Italiano*, Sess. 39, Roma, 2017 (in corso di pubblicazione).

Farinos Dasi J. (ed.) (2018) *Achieving territory becomes matter of state importance. Essentials for coordination of spatial planning policies*, Valencia, tirant humanidades

Gambino R. (1990) “Progettare la città reticolare”, in Curti F. e Diappi L. (a cura di) *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano, pp. 99-120.

Gløersen E. (2017) *New evidence for Territorial Development*, in ESPON Seminar, *Revealing territorial potentials and shaping new policies*; Plenary Session ‘Integrated approach to support territories with geographic specificities’, Malta, 24-25 May, 2017.

Grasland Cl. (Ed) (2008) *Shrinking regions/ Régions en déclin: un nouveau paradigme démographique et territorial*, Etude pour le parlement européen, Département thématique B Politiques structurelles et de cohésion, Publication du Parlement européen, 126 pp., 11/07/2008 PE 408-928, disponibile sul sito [:www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?](http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?) in inglese, francese, tedesco.

Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary on 19th May 2011.

IRES, ISPET, et al.(2016), *Finanza Italia, Rapporto 2016*, Milano, Franco Angeli, 2016.

Juncker J.C. (2017) *White Paper on the future of Europe: Avenues for Unity for the EU at 27*, Bruxelles, EC

Lagendijk A., Pijpers R. (2013) “Beyond the Regional Cradle and Policy Trap: Proximity and Embedding as Development Potentialities”, in *European Planning Studies*, 21:5, 631-636,

Lucatelli S. (2016) “Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia”, in *Agriregionieuropea*, 12(45), 2016 <http://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/issue/31/agrireregionieuropa-anno-12-ndeg45-giu-2016>

Manestra S., Messina G., Peta A. (2017) “L’Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull’associazionismo comunale in Italia”, Atti del Convegno di Banca d’Italia *Lungo il "sentiero stretto". I governi locali in tempo di crisi* Roma, Palazzo Koch, 4 dicembre 2017, disponibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2017-lungo-sentiero-stretto/>

Mangiameli S. (a cura di) (2013) *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Roma, Donzelli

Mantino F. (2017) “The access to services of general interest in the PROFECY project”, in ESPON Seminar, *South Europe at the crossroads. Are we making the right decisions about accessibility investments for the future?* Rome, MIT, 3 October, 2017, mimeo

MIT (2014) *Programma Territori Snodo 2*, Roma, MIT

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip. per gli Affari Regionali e le Autonomie (2017) *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Roma*, Roma, DARA

- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015) *Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le aree Interne*, Roma, s.e.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016) *Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le aree Interne*, Roma, s.e., 2016.
- Prezioso M. (2003), Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio, Adnkronos Libri, Roma
- Prezioso, M. (2005) "STeM Approach – towards a common and cohesive European policy", in Boscaino, P. (a cura di) *Presente e futuro dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Atti della Conferenza internazionale*, Città di Castello, Alinea, pp. 79-92.
- Prezioso, M. (ed) (2006a) *Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy – Final Report*, March-May 2006, in www.espon.eu e Roma, Aracne
- Prezioso M. (2006b), "Approach to Lisbon Strategy for a Sustainable Territorial Development. The Case Study of Province of Rome", *Proceedings of 10th Metrex Szczecin Congress*, settembre, Stentino (CD).
- Prezioso M. (2008). "Regional Territorial Cohesion: What indicators for an EU Sustainable Perspective?" in *Culture, Cohesion and Competitiveness: Regional Perspectives*, Liverpool, 27-31 august 2008, p. 1-33.
- Prezioso M. (2011) "Area metropolitana e città diffusa: potenzialità e limiti di un modello urbano", in Provincia di Roma-Commissione riforme istituzionali (a cura di) *Il cammino verso la riforma della città metropolitana di Roma*, Provincia di Roma, Roma, CD.
- Prezioso M. (2011) "The reasons and structure of the research" in Prezioso M. (ed.). *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, p. 19-36, Bologna, Pàtron
- Prezioso M. (2013a) "Concorrenza in sostenibilità. Le province italiane di fronte alla sfida Europe 2020. Il quadro tendenziale 2004-2011 elaborato attraverso STeMA" in Mangiameli S. (a cura di) *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Roma, Donzelli, pp. 117-148
- Prezioso M. (2013b) "Diversità territoriale: quale 'evidenza' per la strategia Europa 2020", in *EYESREG*, 1, pp. 1-5.
- Prezioso M. (2013c) "Geographical and territorial vision facing the crisis" in *Journal of Global Policy and Governance*, 2 (1) pp. 27-44.
- Prezioso M. (2016) La rinnovata utilità politica della cartografia. La sfida europea della place evidence, in: *Bollettino dell'Associazione Italiana di Cartografia*, 157 (2016), pp. 19-26
- Prezioso M. (2017), "Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macro-regioni", in Ferlaino F., Iacobucci D., Tesauro C. (a cura di) *Quali Confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*, Milano, Franco Angeli, pp. 57-76.
- Prezioso M. (2018) "Aree interne e loro potenzialità nel panorama italiano e europeo. Introduzione al tema", in *GEOTEMA*, 55, pp. 67-74.
- Prezioso M., Caroli M. (2016) *Conclusioni* in Caroli M. e Prezioso M. (2016) (a cura di) *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, Franco Angeli, Roma, ISBN 978-88-917-2936-1, Cap.7, pp. 401-413
- Prezioso M., Coronato M., D'Orazio A. (2016) "ESPO: come dare una dimensione territoriale alla conoscenza in Europa", *Atti di ASITA 2016, XX Conferenza Nazionale ASITA*, 8 – 10 novembre 2016, Cagliari, ISBN 9788894123265, p.581-586
- Prezioso M., Coronato M., D'Orazio A. (2016) *Green Economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografico economica, proposta di metodi, indicatori, strumenti*, Bologna, Pàtron, 2016 (Presentazione del Ministro dell'Ambiente).
- Prezioso M., D'orazio A. (2015) "Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale. Un confronto a distanza con Parigi", in Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D., Salone C. (a cura di), *Métropoles et Régions entre Concurrences et Complémentarités Regards croisés France/Italie*, Planum Publisher, pp. 142-159.

- Prezioso M., (2015) *PRIN 2015 Progetto 73-PI Maria Prezioso - 20155NXJ8T – SH3 “Territorial Impact Assessment della coesione territoriale delle regioni italiane. Modello, su base place evidence, per la valutazione di policy rivolte allo sviluppo della green economy in aree interne e periferie metropolitane”*, 2017-2020, Roma, Università degli studi di Roma “Tor Vergata” mimeo
- Prezioso M. (a cura di) (2018) PRIN 2015 n. 73 – PI Maria Prezioso *Territorial Impact Assessment della coesione territoriale delle regioni italiane. Modello, su base place evidence, per la valutazione di policy rivolte allo sviluppo della green economy in aree interne e periferie metropolitane* (2017-2020). Report 1 anno, Roma, 2018, in corso di pubblicazione.
- Quaglia T. (a cura di) (2007) *Sviluppo policentrico sostenibile nel Veneto – Progetto POLY.DEV common best practices in spatial planning for the promotion of sustainable POLYcentric DEVelopment*, Regione del Veneto
- Regione Lazio (2014) "Linee di indirizzo per un uso efficiente delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo 2014-2020"(allegato alla Proposta di Delibera Consiliare N. 3758 DEL 06/03/2014, BUR Lazio
- Rink D., Haase A., Bernt M. (2009) *Shrink Smart. Governance of Shrinkage Within a European Context*, Project financed by 7th Framework Programme Workpackage 1 Specification of working model
- Salgaro S., Bernardi R., Smiraglia C. (a cura di) (1994) *L'evoluzione della montagna italiana tra tradizione e modernità*, Bologna, Pàtron
- Scaramellini G. (a cura) (1998) *Montagne a confronto. Alpi e Appennini nella transizione attuale*, Torino, Giappichelli
- Spinaci G. (2009) “Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale” in *Argomenti*, 26 disponibile su https://www.tuttocamere.it/files/studi/GECT_Spinaci.pdf
- Tommasi C. (2015), “Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale”, *Istituzioni del federalismo*, 2, pp. 447-459
- Tosics I. (2014), “ERDF financing for sustainable urban regeneration Recent experiences and future prospects, mid term” URBACT Re-Block Conference, 27 March 2014, Gelsenkirchen, Germany, mimeo.
- Wiechman, T. (2012), “Europe: Islands of growth in a sea of shrinkage”, in Haase A. et al. (eds.) *Shrinking Areas: Front runners in innovative citizen participation*, The Hague: EUKN.

Credits

Giovanni Turriziani – Presidente di Unindustria Frosinone

Maria Prezioso – Professore ordinario di Geografia Economica e politica e Economia e pianificazione del territorio, Direttore del Master MEPE e del lab. STeMA nella Facoltà di Economia dell'Università di Roma "Tor Vergata". National Contact Point per l'Italia (MIT) del programma ESPON, è Principal Investigator e partner di ricerche competitive europee (ESPON, ENPI CBC Med, Interreg, URBACT, UERA, ecc.) e nazionali (PRIN–MIUR, MATTM), con particolare riferimento alle politiche, alla programmazione e alla pianificazione coese, sostenibili e competitive del territorio di IV generazione. Ha sviluppato e depositato le metodologie, le tecnologie GIS e le linee guida di piano STeMA (Sustainable Territorial environmental/economic Management Assessment) per la redazione di piani con Valutazione Ambientale Strategica e Territorial Impact Assessment.

Maria Coronato – PhD, docente e Ricercatore in Geografia economica e politica. I suoi interessi di ricerca comprendono le politiche europee con particolare riferimento alla green economy. Ha esperienza nella gestione dei dati e nella costruzione di indicatori per la valutazione degli impatti delle politiche mediante la metodologia STeMA (Sustainable Territorial economic/environmental Management Approach). Partecipa attivamente a progetti europei nell'ambito del Programma ESPON, ENPI CBC MED e nel Programma di Ricerca Nazionale (PRIN).

Angela D'Orazio – PhD, Ricercatore in Geografia economica e politica e docente di Economia e pianificazione del territorio, presso il Dipartimento di Management e Diritto dell'Università di Roma "Tor Vergata". Specializzata in Tecniche urbanistiche per le Aree metropolitane. Ha svolto ricerche in progetti internazionali e nazionali (Leonardo II, INTERREG III B, INTERREG ENPI CBC MED, URBACT II, ESPON 2013 P4, ESPON 2020, PRIN 2015) in particolare sui temi della pianificazione economico territoriale, dell'assetto amministrativo e dei processi di europeizzazione, nel contesto delle politiche europee di sviluppo e coesione territoriale. Partecipa allo sviluppo di ricerche applicate sulla base della metodologia STeMA.

Michele Pigliucci – PhD, Assegnista di ricerca in Geografia politica ed economica dell'Università di Roma "Tor Vergata".e docente presso Università di Sassari. Collabora ad attività di ricerca in progetti internazionali e nazionali (ENPI CBC MED, ESPON 2020, PRIN 2015). Si occupa di geopolitica e coesione territoriale: attualmente si interessa principalmente delle politiche di sviluppo regionale riferite all'area del Mezzogiorno d'Italia. Collabora allo sviluppo di ricerche applicate mediate uso di GIS in particolare applicando la metodologia STeMA.

Alessandro Fessina – economista, collabora alle ricerche della Cattedra di Geografia economica e politica, presso l'Università di Roma Tor Vergata dove è stagista del Master di II livello in Economia e Progettazione Europea dello sviluppo sostenibile (MEPE)

Finito di stampare nel mese di ottobre 2018
dalla TMB Stampa srl- Viale Alexandre Gustave Eiffel, 100-00148 Roma

Il tema dell'Unione dei Comuni, molto trattato dalla giurisprudenza anche in relazione alla Legge 56/2014 cd. "Delrio", non trova grandi spazi nel campo degli studi territoriali.

Può essere compreso e condiviso se lo si intreccia con molti e complessi scenari di contorno come nel caso del Frusinate, la cui posizione va affrontata nel quadro della Regione Lazio e rispetto al cambiamento di status della Capitale – oggi dotata di poteri speciali -.

Con il concorso delle imprese rappresentate da Unindustria Frosinone, degli enti di governo locale, di stakeholders e cittadinanze, la ricerca approfondisce i vantaggi derivanti da una riforma strutturale prevista della "Legge Delrio" valutando come i cambiamenti organizzativi e gestionali possano avvicinare un territorio all'ampia ed innovativa visione disegnata dall'Europa per il 2020 e post ponendo al centro le città di media-piccola dimensione.

Maria Prezioso, Maria Coronato, Angela D'Orazio, Michele Pigliucci, Alessandro Fessina

Prefazione del Presidente di Unindustria Frosinone Giovanni Turriziani

ISBN: 9788890976582