

31 GENNAIO 2018

La rivitalizzazione dei borghi e dei
centri storici minori come strumento
per il rilancio delle aree interne

di Antonella Sau
Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università IULM di Milano



La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*

di Antonella Sau

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università IULM di Milano

Sommario: 1. Premessa. 2. Dal recupero al riuso degli spazi urbani. 3. La valorizzazione culturale e paesaggistica dei borghi storici. 4. Infrastrutture e servizi: le risposte dell'ordinamento per le aree interne.

*Tu, solingo angellin, venuto a sera
Del viver che daranno a te le stelle,
Certo del tuo costume
Non ti dorrai; che di natura è frutto
Ogni vostra vaghezza.
G. Leopardi*

1. Premessa

Che il rilancio delle aree interne del Paese possa e debba passare per la rivitalizzazione di borghi e centri storici minori è un sillogismo che sconta un problema di fondo, vale a dire la difficile elaborazione di politiche pubbliche capaci di coniugare le legittime aspettative di sviluppo socio-economico del territorio, sfruttandone i vantaggi competitivi naturali e secondari, con la salvaguardia della propria identità storico-culturale.

L'estrema eterogeneità delle situazioni in cui versano i centri storici minori non agevola certo tale compito.

Secondo la distinzione proposta da Pier Luigi Cervellati i c.d. "centri storici minori" si possono ricondurre per lo meno a tre categorie, a loro volta suddivisibili in diverse articolazioni o situazioni che li fanno in parte differire pur restando nella medesima schematica suddivisione: gli insediamenti storici "incapsulati" nell'espansione edilizia e nell'agricoltura industrializzata; gli insediamenti storici "abbandonati" per ragioni naturali, spesso catastrofiche, o per la realizzazione di nuovi insediamenti e gli insediamenti storici "trasfigurati" dal recupero omologante del turismo¹.

Si tratta di una distinzione, una delle tante possibili ovviamente, utile almeno in prima battuta ad isolare alcuni dei problemi che caratterizzano i "centri storici minori" – deterioramento del patrimonio abitativo, degrado ed incuria del patrimonio storico-artistico, impoverimento del tessuto produttivo, isolamento e

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ P.L. CERVELLATI, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati. Minori e maltrattati*, in *Bollettino Italia Nostra*, 2009, n. 445.

spopolamento - e a comprendere come la risoluzione degli stessi non possa che passare per un'adeguata valutazione e ponderazione della pluralità e dell'eterogeneità degli interessi pubblici, alcuni generali (governo del territorio, sviluppo economico) altri differenziati (interesse culturale, paesaggistico, ambientale, tutela del suolo), che gravitano sul territorio.

Interessi affidati alla cura di amministrazioni diverse che operano con strumenti diversi - tanto generali, di pianificazione o programmazione, che individuali, sia ablatori che concessori, unilaterali e sempre più spesso consensuali - che definiscono, non senza conflitti e possibili sovrapposizioni, le politiche di governo di un territorio che in molti casi è in grado di garantire ai residenti soltanto una limitata accessibilità ai servizi essenziali.

L'analisi condotta dall'Agenzia per la coesione territoriale restituisce infatti l'immagine di un territorio nazionale caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (c.d. centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale, le c.d. "aree interne"², che pur essendo un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione, presentano alcuni tratti comuni come la significativa distanza (*remoteness*) dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità) e la presenza di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

Il rilancio dei centri, spesso di ridotte o ridottissime dimensioni, che rientrano nelle aree interne³, se si vogliono scongiurare fenomeni di abbandono e desertificazione, si declina quindi in termini di accessibilità e mobilità urbana, di adeguatezza e sufficienza delle dotazioni infrastrutturali (parcheggi, parchi e aree verdi, ecc.) e di servizi, tanto pubblici che privati (compresi quelli culturali e di intrattenimento), in sintonia con la valorizzazione dell'"immateriale valore identitario" che li contraddistingue, che è fatto di tipicità tradizionali locali (enogastronomiche, agro-alimentari e artigianali) come di tradizioni culturali (festival, rassegne, sagre, manifestazioni culturali laiche e religiose).

In questa prospettiva l'istituzione con la legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante «*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*», c.d. legge "salva borghi", di un "Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei

² Nella "Strategia nazionale delle aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance" elaborata nel settembre 2014 dall'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito dell'accordo di Partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020, le c.d. aree interne sono suddivise in aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche individuate in base alla distanza in termini di minuti dal polo più prossimo.

³ Nelle aree interne rientrano il 53% circa dei comuni italiani (4.261) ai quali fa capo secondo l'ultimo censimento ISTAT del 2011 il 23% della popolazione italiana (13,540 milioni di abitanti) residente in una porzione del territorio che supera il 60%. Nelle aree periferiche i comuni di piccole dimensioni costituiscono l'86% del totale delle aree urbane.

piccoli comuni”⁴ destinato al “finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell’ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all’insediamento di nuove attività produttive” (art. 3, co. 1) pare certamente muoversi nella giusta direzione.

Entro centoventi giorni dall’entrata in vigore della legge con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l’ISTAT ed acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, saranno definiti i parametri per la determinazione delle tipologie dei comuni che possono accedere ai finanziamenti (art. 1, co. 4).

Entro i successivi sessanta giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in seno alla Conferenza unificata ed acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, sarà invece adottato l’elenco dei piccoli comuni che, rientrando nelle suddette tipologie, potranno, sulla base del “Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni”⁵, presentare progetti o partecipare a bandi pubblicati dalla Presidenza del Consiglio (art. 1, co. 5, art. 3, co. 4) che, con proprio decreto, individuerà in concreto i progetti da finanziare, “assicurando, per quanto possibile, un’equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale

⁴ Ovvero dei comuni con popolazione residente fino a 5000 abitanti e di quelli costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5000 abitanti (art. 1, co. 2) collocati in aree interessate da dissesto idrogeologico, decremento della popolazione residente, disagio insediativo o inadeguatezza dei servizi sociali essenziali (art. 1, co. 2, lett. *a) – h*); appartenenti a unioni di comuni montani istituite ai sensi dell’art. 14, co. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 o che comunque esercitino obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma, le funzioni fondamentali *ivi* richiamate (art. 1, co. 2, lett. *i*); compresi totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale o regionale o di un’area protetta (art. 1, co. 2, lett. *l*); istituiti a seguito di fusione (art. 1, co. 2, lett. *m*) o infine rientranti nelle aree periferiche e ultra-periferiche individuate nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese (art. 1, co. 2, lett. *n*). Le regioni, nell’ambito delle proprie competenze, possono ovviamente definire interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge n. 158/2017, anche al fine di concorrere all’attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, prevedendo quindi ulteriori tipologie di comuni rispetto a quelle indicate dall’art. 1, co. 2, che tengano conto della “specificità del proprio territorio” (cfr. art. 1, co. 8).

⁵ Il Piano, adottato entro centoventi giorni dall’entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro dell’interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ed aggiornato con le stesse modalità ogni tre anni sulla base delle risorse disponibili nell’ambito del Fondo, definisce le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali e quelle per la selezione dei progetti da finanziare da parte della Presidenza del Consiglio (art. 3, co. 2, 4 e 5) assicurando priorità agli interventi di riqualificazione e manutenzione del territorio a rischio idrogeologico, di riqualificazione ed accrescimento dell’efficienza energetica del patrimonio abitativo ed infrastrutturale, al recupero dei centri storici, del patrimonio storico-artistico e dei pascoli montani (art. 3, co. 3).

e priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni” (art. 3, co. 6).

La mancata consultazione delle autonomie locali nell’adozione dei decreti di finanziamento dei singoli progetti desta invero qualche perplessità posto che nel caso, come quello in esame, in cui l’ambito normativo non sia agevolmente riconducibile a nessuna delle materie elencate nel Titolo V della Costituzione o ascrivibile ad un ambito materiale che possa considerarsi “nettamente prevalente sugli altri”⁶ ma si configuri una vera e propria “concorrenza di competenze” (tutela beni culturali, valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio, servizi pubblici ecc.), la legge statale, in applicazione del principio di leale collaborazione, dovrebbe prevedere meccanismi di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle proprie attribuzioni⁷.

Non solo, come previsto dalla legge “salva borghi”, nell’individuazione dell’elenco dei comuni che possono accedere ai benefici o nell’approvazione del Piano sulla base del quale possono essere avanzate le richieste di finanziamento ma anche, e soprattutto, nella selezione dei progetti da finanziare. È questa la scelta (*rectius* competenza) che incide in termini significativi sull’esercizio delle competenze legislative e amministrative delle autonomie locali ed è pertanto in questo momento procedimentale che dovrebbero essere coinvolte.

2. Dal recupero al riuso dei beni e degli spazi urbani

Tra le iniziative finanziabili con il Fondo istituito dalla legge “salva borghi” rientrano anzitutto gli interventi di conservazione, recupero, riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio pubblico e privato attraverso gli strumenti all’uopo previsti dalla vigente normativa statale e regionale.

Come noto nel nostro ordinamento, sin dagli anni ’70 del secolo scorso, sono disponibili strumenti di governo del territorio, pianificatori e programmatori, diretti alla conservazione, al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente: dai piani ed i programmi di recupero (artt. 27 ss., l. 5 agosto 1978 n. 457 e art. 11, l. 4 dicembre 1993, n. 493) ai programmi integrati di intervento (art. 16, l. 17 gennaio 1992, n. 179), dai programmi di riqualificazione urbana per il recupero edilizio e funzionale di

⁶ Elaborato nella sentenza 17 dicembre 2003, n. 370, in *cortecostituzionale.it*, il criterio della c.d. prevalenza è stato negli anni ampiamente utilizzato dalla Corte costituzionale come forma di riedizione post-riforma dell’“interesse nazionale” (per usare le parole di F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano 2006, p. 121 s.; F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n.6/2009, p. 1185 ss.). Tra le molte pronunce si segnalano: Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 50; Corte cost., 8 giugno 2005, n. 234; Corte cost., 19 novembre 2007, n. 401, con nota di R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, n.2/2008, p. 398 ss.; Corte cost., 3 dicembre 2008, n. 411; Corte cost., 18 maggio 2009, n. 168; Corte cost., 9 giugno 2015, n. 140, tutte in *cortecostituzionale.it*.

⁷ Giurisprudenza costante: Corte cost., 9 luglio 2015, n. 140, cit.; Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44; Corte cost., 14 novembre 2013, n. 273; Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50, tutte in *cortecostituzionale.it*.

determinati ambiti (i Priu, finanziati con d.m. 21 dicembre 1994) ai contratti di quartiere (d.m. 22 ottobre 1997, n. 106500).

A questi si sono aggiunti nel tempo altri strumenti, anche questi di carattere programmatico, indirizzati alla riabilitazione dei luoghi o al contrasto del degrado e più recentemente alla rigenerazione urbana: parliamo dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (i Prusst) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169), dei programmi di riabilitazione edilizia ed urbana (art. 27, l. 1 agosto 2002, n. 166), dei programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana (art. 11, co. 4, l. 6 agosto 2008, n. 133) e dei più recenti strumenti di rigenerazione urbana⁸ che accedendo ad una nozione “ampia” di degrado, comprensiva del degrado fisico (urbanistico/edilizio/ambientale) e di quello immateriale (sociale/territoriale), pongono al centro dell’intervento urbanistico il “diritto” dei cittadini alla “qualità della vita” declinata dei suoi vari aspetti: urbana, sociale, economica ed ambientale⁹.

Gli interventi di rigenerazione urbana prestano infatti particolare attenzione ai caratteri ambientali e socio-culturali dell’ambito interessato dal progetto di riqualificazione e alla sua identità, ai bisogni e alle domande dei suoi abitanti, affrontando in maniera congiunta i problemi del degrado fisico e del disagio socio-economico¹⁰ onde promuovere un insieme coordinato di interventi che includono: la conservazione, il recupero e la ristrutturazione edilizia e urbanistica di immobili destinati ad insediamenti residenziali (anche di edilizia sociale); il restauro, il recupero e la valorizzazione di beni culturali e paesaggistici per migliorare la qualità insediativa e la fruibilità degli spazi pubblici; il recupero ed il riuso del patrimonio edilizio esistente per favorire l’insediamento di attività turistico-ricettive¹¹, culturali,

⁸ Solo Puglia e Lombardia hanno introdotto una disciplina specifica dei programmi di rigenerazione urbana rispettivamente con l.r. 29 luglio 2008, n. 21 «*Norme per la rigenerazione urbana*» e l.r. 28 novembre 2014, n. 31 «*Disposizioni per la riduzione del consumo del suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*» di modifica della legge urbanistica 11 marzo 2005, n. 12 «*Legge per il governo del territorio*». Disciplinano interventi di rigenerazione urbana anche l’art. 14, l. r. Piemonte, 14 luglio 2009, n. 20 «*Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica*»; gli artt. 122-129, l.r. Toscana, 29 ottobre 2014, n. 65 «*Norme per il governo del territorio*» e l’art. 74, l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 «*Testo unico governo del territorio e materie correlate*».

Sulla rigenerazione urbana vedasi F. FONTANARI - G. PIPERATA (a cura di), *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017; F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Giudizio amministrativo e governo del territorio: la generazione dei piani senza espansione*, (a cura di) P. Stella Richter, Milano 2016, p. 249 ss.

⁹ In questi termini R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., pp. 265-267.

¹⁰ Così l’art. 1, co. 2, l.r. Puglia n. 21/2008 che individua tra i principali ambiti di intervento i «contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione».

¹¹ La legislazione regionale da tempo incentiva il recupero ed il restauro conservativo degli immobili in disuso nei borghi antichi e nei centri storici minori, anche abbandonati o parzialmente spopolati, per valorizzare la fruizione turistica dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio regionale rurale ed urbano, attraverso il modello di ospitalità diffusa. Tra le regioni che hanno legiferato in materia si ricordano la Sardegna (l.r. 12 agosto 1998, n. 27), il Friuli Venezia - Giulia (l.r.16 gennaio 2002, n. 2), le Marche (l.r. 11 luglio 2006, n. 9), l’Umbria (l.r. 27

commerciali e artigianali (cfr. art. 4, co. 1, lett. a), g) e b), l.r. Puglia n. 21/2008; art. 125, co. 4, l.r. Toscana, n. 65/2014)¹².

Alla rigenerazione degli spazi urbani guardano anche le più recenti esperienze di cittadinanza attiva e di amministrazione condivisa dei beni comuni praticate in quelle realtà comunali che con l'approvazione di norme regolamentari sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani¹³, cercano di coinvolgere i cittadini, in un'ottica sussidiaria¹⁴, nella cura (*leggasi* protezione, conservazione, manutenzione) e nella rigenerazione (intesa come recupero, trasformazione, innovazione) di quei «beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo»¹⁵, per rinnovarne la funzione e concorrere in termini più complessivi al miglioramento della qualità della vita urbana¹⁶.

Lo strumento collaborativo scelto dai regolamenti per la rigenerazione dei beni comuni urbani, ossia il “patto di collaborazione”¹⁷, si caratterizza per l'eterogeneità dei contenuti (che spaziano dalla cura del

dicembre 2006, n. 18), la Liguria (l.r. 21 marzo 2007, n. 13), l'Emilia-Romagna (delibera di giunta regionale n. 916/2007), la Calabria (l.r. 5 aprile 2008, n. 8), la provincia autonoma di Trento (l.p. 15 maggio 2002, n. 7), la Puglia (l.r. 15 luglio 2011, n. 17 e regolamento regionale 22 marzo 2012, n. 6) e l'Abruzzo (l.r. 9 agosto 2013, n. 22).

¹² Non a caso è alla disciplina regionale sulla rigenerazione urbana che rinvia l'unica legge regionale di un certo spessore dedicata specificamente ai borghi storici, ossia la l.r. Puglia 17 dicembre 2013, n. 44, recante «*Disposizioni per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei borghi più belli d'Italia in Puglia*». Il legislatore regionale in realtà accosta spesso la nozione urbanistica di “centro storico” a quella di “borgo”, “nucleo antico” o “insediamento storico” estendendo a questi la medesima disciplina di tutela e valorizzazione dettata per il primo (per alcuni esempi sia consentito rinviare a A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6, p. 956 ss. ed in particolare p. 964 ss.).

¹³ Il «*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*», approvato a Bologna nel maggio del 2014, è stato successivamente adottato in 104 comuni (cfr. *Rapporto Labsus 2016*, in www.labsus.org), tra i quali si contrano anche diversi borghi e centri storici minori (come Castelnuovo di Conza, Cavriana, Condove, Fontana Liri, Tissi, Macchiagodena ecc.), con alcune varianti che non snaturano il modello bolognese come ben evidenziato da E. CHITTI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 15 ss., in particolare p. 17 ss. e F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, *ibidem*, p. 209 ss.

¹⁴ Per una ricostruzione dei patti di collaborazione nell'ottica del principio di sussidiarietà si rinvia a G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1/2017, p. 43 ss.

¹⁵ Secondo la definizione proposta dall'art. 2 del «*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*», in *Aedon*, n.2/2016.

¹⁶ Il rinnovamento della funzione dei beni comuni unitamente al coinvolgimento dei privati nella gestione della comunità sociale rappresentano per E. CHITTI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, cit., pp. 18-20, la finalità peculiare della “funzione amministrativa di rigenerazione” riconducibile al modello di azione pubblica di “*enabling state*” (31 -33).

¹⁷ Sulla natura giuridica dei “patti di collaborazione” vedasi F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n.2/2016, p. 271 ss.; P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n.2/2016; P. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, *ibidem* ed anche G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., in particolare p. 53.

verde pubblico e degli arredi urbani alla riqualificazione urbana, da interventi di manutenzione di aree pubbliche e private a veri e propri progetti di rinnovamento urbano, solo per fare alcuni esempi) e l'estrema atipicità sia sul fronte degli ambiti di intervento (che possono riguardare un singolo immobile, più immobili, ma anche quartieri o intere aree urbane) che sul piano della rilevanza economica, della durata e dell'intensità della collaborazione¹⁸. Ad accomunarli vi è il ruolo attivo dei cittadini, singoli o associati, riuniti in formazioni sociali anche di natura imprenditoriale oppure a vocazione sociale; la riduzione dell'asimmetria tra amministrazioni e privati¹⁹ e l'assenza di un nesso di reciprocità tra gli impegni (vere e proprie prestazioni) assunti nel patto²⁰.

Sinallagmaticità ravvisabile, *a contrario*, nell'istituto del “baratto amministrativo” attraverso il quale gli enti territoriali incentivano, con riduzioni o esenzioni di tributi²¹, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, in relazione ad ambiti territoriali ben delimitati. I contratti di “partenariato sociale” stipulati con i proponenti possono riguardare “la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati” (art. 190, d.lgs. n. 50/2016). In entrambi i fenomeni, pur con le dovute differenze²², emergono le tracce di una sorta di rivendicazione da parte dei cittadini, non necessariamente legati al bene interessato dall'intervento di recupero o riuso da un vincolo dominicale, del *diritto* a riappropriarsi della propria città, dei suoi spazi non più vitali, dei suoi luoghi abbandonati con l'obbiettivo di restituire loro nuovi cicli di vita, quasi a voler affermare un nuovo *diritto alla città*, ossia un diritto ad incidere più direttamente sui processi di urbanizzazione e sul

¹⁸ I cittadini possono infatti realizzare interventi di carattere occasionale (“cura occasionale”) o continuativo (dalla “gestione condivisa” di spazi pubblici o privati ad uso pubblico e di edifici alla realizzazione di veri e propri “interventi di rigenerazione urbana”). Con tutto ciò che ne consegue in termini di controllo pubblico: assente nella prima ipotesi, dove non occorre nemmeno la stipula di un patto di collaborazione; presente ovviamente nella seconda nel rispetto della disciplina statale e regionale di governo del territorio. Sugli obblighi in capo al soggetto che ha assunto l'impegno alla rigenerazione del bene si sofferma R. TUCCILLO, *Rigenerazione di beni attraverso i patti di collaborazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 89 ss.

¹⁹ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, cit., pp. 21-25 e p. 32.

²⁰ La “causa”, ossia la funzione economico-sociale, dei patti andrebbe infatti ricercata nell'*animus donandi* dei cittadini interessati a collaborare dal basso per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, così P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, cit., che sottolinea come le agevolazioni fiscali previste dal regolamento siano del tutto eventuali e non si pongano in rapporto di corrispettività con l'intervento privato.

²¹ Come osserva S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: *prime osservazioni*, in *Riv. giur. ed.*, n.4/2016, p. 379 ss., la tendenziale corrispettività che caratterizza il baratto amministrativo consente di ricondurlo agli istituti della sussidiarietà, ma non a quelli a “costo zero” per l'erario (389).

²² Quanto all'ampiezza dell'oggetto e alla corrispettività delle prestazioni dedotte negli accordi tra amministrazioni e privati.

modo in cui le città sono costruite e ricostruite, che si traduce inevitabilmente in un nuovo *diritto della città* nel quale principi tradizionali, come quelli del recupero e della riqualificazione urbana, si combinano con principi nuovi come quello della riduzione del consumo del suolo e della sostenibilità energetica e ambientale²³.

3. La valorizzazione culturale e paesaggistica dei borghi storici

Qualsiasi intervento dell'amministrazione comunale in materia di governo del territorio che punti alla "rivitalizzazione" dei borghi storici deve ovviamente fare i conti con il loro valore culturale e paesaggistico e coordinarsi con la disciplina di tutela e di valorizzazione del relativo patrimonio culturale.

Come noto, per effetto della novella introdotta dall'art. 2 del d.lgs. n. 63 del 2008, l'art. 136, co. 1, lett. c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004, ascrive tra «gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico», ossia tra i beni paesaggistici, «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici» senza null'altro precisare in ordine alla definizione di "centri storici" e "nuclei storici" e sulla loro differenza.

Ne consegue che un borgo storico, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati *ex art.* 10, co. 1 e 3, lett. a), d) e *d-bis*) o gravati da prescrizioni di tutela indiretta *ex art.* 45 del Codice, oltre a poter essere salvaguardato per il proprio valore storico-culturale-paesaggistico dallo strumento urbanistico generale²⁴ ben potrebbe essere identificato come punto di "convergenza ed emersione del riflesso identitario dei luoghi", in quanto elemento "caratterizzante e definitorio" di un ambito territoriale che lo rende "leggibile, cioè riconoscibile e collegato alla tradizione storico-sociale dell'area"²⁵ e come tale tutelato, nella sua interezza, come bene paesaggistico.

²³ In questi termini G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, cit., p. 19 ss., pp. 33-34.

²⁴ In virtù del principio della "possibile compresenza dei vincoli" l'amministrazione comunale può infatti "doppiare ed allargare" le prescrizioni di tutela su un bene già soggetto a prescrizioni vincolistiche, introducendo ulteriori prescrizioni o sottoponendo beni vincolati a forme aggiuntive di tutela (purché non incompatibili od inconferenti con le prescrizioni dettate dall'autorità centrale). Ad essere preclusa è ovviamente la possibilità di imporre un vincolo su un bene che non sia già stato vincolato dalla competenza autorità centrale (o che, addirittura, l'autorità centrale abbia ritenuto di non dovere sottoporre a vincolo) o tutelare interessi paesaggistici agendo *singulatim* su un singolo bene (il limite rimane, ovviamente, quello della zonizzazione urbanistica). Sul tema, *ex multis*: Cons. giust. amm. sic., 30 giugno 1995, n. 246, in *Foro amm.*, 1995, 10, 2308 ss.; Cons. St., sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734, in *Foro amm.*, 1998, 11-12, 3024 ss.; Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4818 e Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 844, in *giustizia-amministrativa.it*.

²⁵ P. CARPENTIERI, *Paesaggio e beni paesaggistici (tra Codice e Convenzione)*, relazione alla Giornata di Studi di Diritto Amministrativo "I Beni Culturali e Paesaggistici" tenutasi in Gaeta il 10 maggio 2008, pp. 8-9; sulla differenza tra paesaggio e beni paesaggistici vedasi inoltre, *ex multis*, G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione ed il Codice*, in *Aedon*, n.3/2008.

Sarà poi compito del piano paesaggistico recepire tale vincolo delineando la normativa d'uso dell'area dichiarata di notevole interesse pubblico²⁶ prefigurando così le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio del territorio regionale, in funzione della loro compatibilità con la conservazione dei valori paesaggistici riconosciuti e tutelati dal piano (cfr. art. 135, co. 4, Codice).

È al piano paesaggistico, infatti, che compete la determinazione delle prescrizioni d'uso delle aree, compresi i nuclei storici, vincolati come beni paesaggistici (art. 143, co. 1, lett. b); l'“individuazione di eventuali, ulteriori contesti...da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”²⁷ (art. 143, co. 1, lett. e); l'individuazione degli “interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela” (art. 143, co. 1, lett. g) e art. 6, co. 1)²⁸; l'“individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate” (art. 143, co. 1, lett. h).

A conferma del fatto che quelle del piano paesaggistico sono scelte di “tutela del territorio” che non possono prescindere ma anzi si intrecciano con le politiche più generali di assetto del territorio²⁹,

²⁶ Quanto al recepimento dei vincoli paesaggistici preesistenti al piano C. MARZUOLI - N. VETTORI, *Paesaggio e interessi pubblici: principi, regole e procedure*, in *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, (a cura di) A. MARSON, Bari, 2016, p. 225 ss., sottolineano come il piano svolga una funzione “integrativa e novativa” nei confronti delle prescrizioni contenute nei provvedimenti di vincolo in quanto questi “devono entrare a far parte del corpo normativo dello strumento pianificatorio e dunque...adeguarsi alla chiavi interpretative di carattere tecnico-scientifico che hanno guidato la lettura del territorio regionale e in base alle quali è stata elaborata la relativa disciplina” (233-234); come osserva P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione paesaggistica e beni e beni paesaggistici: la centralità del procedimento nella ‘duplicità del sistema*, in *Riv. giur. urb.*, n.1-2/2013, p. 68 ss. il contenuto delle prescrizioni d'uso dettate dal piano sarà pertanto estremamente variabile: in parte dipenderà dalle caratteristiche dei beni soggetti a tutela (beni dichiarati di notevole interesse pubblico oppure beni vincolati *ex lege*), in parte dalla situazione di fatto in cui si trovano gli stessi beni (81).

²⁷ Tra i quali ben potrebbero rientrare in tutto o in parte borghi storici non tutelati come beni paesaggistici stante la genericità della formulazione usata dal legislatore. Per G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.3/2013, p. 703 ss., infatti, “il termine contesto allude ad aree che, seppur prive delle caratteristiche tradizionali di pregio paesaggistico, risultano nondimeno degne di attenzione sotto il profilo della preservazione e della fruizione ambientale” (736); per S. AMOROSINO, *Piano paesaggistico e concetti giuridici indeterminati: le “aree compromesse e degradate” e gli “ulteriori contesti” di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. giur. ed.*, n.4/2014, p. 115 ss., invece, il loro inserimento nel piano è strettamente funzionale ad integrarne il “disegno armonico unitario”, in altri termini “senza l'inserimento di tutti i contesti rilevanti il piano sarebbe, per qualche aspetto, incompleto o non armonico, perché ometterebbe di considerare elementi di valenza identitaria” (124).

²⁸ Che l'avvenuta edificazione di un'area immobiliare o le sue condizioni di degrado non costituiscano ragione sufficiente per recedere dall'intento di proteggere i valori estetici o culturali ad essa legati, poiché l'imposizione del vincolo costituisce il presupposto per l'imposizione al proprietario delle cautele e delle opere necessarie alla conservazione del bene e per la cessazione degli usi incompatibili con la conservazione dell'integrità dello stesso, è ribadito da costante giurisprudenza Cons. St., sez. VI, 22 maggio 2008, n. 2430; Cons. St., sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. St., sez. VI, 4 giugno 2010, n. 3556; Cons. St., sez. VI, 12 luglio 2011, n. 4196, tutte in *giustizia-amministrativa.it*.

²⁹ In linea con la riconosciuta natura generale di tale strumento (cfr. art. 135, co. 1 e 4, lett d del Codice).

muovendosi in una prospettiva di conservazione, promozione e trasformazione (e quindi valorizzazione³⁰) dell'intero territorio regionale giacché, come è stato correttamente osservato, “nel nostro paese (più che altrove) pressoché ogni brano di territorio costituisce un archivio di segni costituenti traccia sensibile...di vicende che hanno forgiato l'identità e conseguentemente corroborato il senso di appartenenza delle diverse popolazioni ed il loro legame con il rispettivo territorio. Alcuni frammenti del territorio presentano un connotato di eccezionalità e costituiscono quindi ‘patrimonio’ dell'intera Nazione, altri territori sono significativi solo per la comunità locale, unico soggetto interessato alla non dispersione degli elementi per essa significativi”³¹.

In un sistema territoriale policentrico come il nostro i centri storici minori, quandanche non costituiscano eccellenza paesaggistica (e quindi non siano espressivi di quell'“identità nazionale” evocata ai fini della tutela dal comma 2 dell'art. 131 del Codice), incarnano perfettamente quei paesaggi della quotidianità menzionati dalla Convenzione europea del paesaggio³² in quanto territori capaci di proiettare e di “rendere percepibili (o di evocare) per le comunità insediate (e sovente solo per ciascuna di esse) valori di matrice propriamente identitaria”³³ da preservare, evitando interventi omologanti che “salvaguardino le pietre ma non le persone, gli abitanti e le funzioni tradizionali”³⁴ e da implementare, in modo che ogni trasformazione urbanistico-edilizia sia coerente con un “progetto territoriale attento a tale risvolto

Sul rapporto tra paesaggio, ambiente e governo del territorio vedasi G. PIPERATA, *Paesaggio*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO, Bologna, 2017, p. 243 ss., pp. 248-252.

³⁰ Come osserva L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.2/2014, p. 385 ss., il fine della funzione di valorizzazione del paesaggio è proprio “ripristinare, aggiungere, far fruire: quindi trasformare” (390).

³¹ Così E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm.it*, n.5/2016. Sul paesaggio quale realtà etico-culturale anche C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, n.2/2007; R. FATTIBENE, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *federalismi.it*, n.10/2016.

³² Per G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit., la valenza identitaria “in forma debole” richiamata dal comma 1 dell'art. 131 è anche l'identità dei paesaggi della “vita quotidiana” cui fa riferimento il Preambolo della Convenzione europea sul paesaggio (capoverso 6). Sull'evoluzione della nozione di paesaggio per effetto (anche) del recepimento della Convenzione vedasi, per tutti, G.F. CARTEI, *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

³³ Quelli che E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, cit., riconduce al “secondo strato” della nozione giuridica di paesaggio accolta dall'art. 131 del Codice. Nel primo strato, secondo tale ricostruzione, sarebbero ascrivibili i beni paesaggistici individuati *ex lege* o in via provvedimentale e gli ulteriori contesti di cui all'art. 143, co. 1, lett. e), per i quali si tratta di impedire trasformazioni svalutanti e di imporre una maggiore qualità degli interventi; il terzo comprende invece i beni ed i paesaggi compromessi o degradati (i c.d. “luoghi del paesaggio negato”) da sottoporre ad interventi di riqualificazione.

³⁴ Sui quali ci mette in guardia P.L. CERVELLATI, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati. Minori e maltrattati*, cit.

valoriale e idoneo a garantire nel tempo il risultato aggregato di una maggior qualità territoriale diffusa”³⁵.

Il che presuppone accanto ad interventi di sviluppo e rigenerazione del tessuto edilizio ed infrastrutturale anche interventi che mettano in connessione questi “paesaggi della quotidianità” con gli altri territori in un’ottica di integrazione o di sistema creando le precondizioni infrastrutturali per uno sviluppo fondato sulla valorizzazione del “patrimonio territoriale”³⁶.

Alcuni “progetti” regionali di paesaggio³⁷ adottati nell’ambito dei piani paesaggistici della regione Puglia e Toscana³⁸, sembrano muoversi proprio in questa direzione: si pensi ai progetti di recupero di borghi storici degradati finanziati nell’ambito del *Patto città-campagna* e ai progetti di rigenerazione urbana dei comuni costieri, alcuni anche di piccole dimensioni, inseriti negli ambiti di rigenerazione individuati nel documento programmatico di rigenerazione urbana previsto dalla l.r. pugliese n. 21/2008, finanziati nell’ambito del progetto regionale *Valorizzazione integrata dei paesaggi costieri*³⁹ ed ancora al *Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale* promosso dal piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico della Toscana che, attraverso il progetto pilota lungo la linea ferroviaria Cecina-Volterra, si propone di valorizzare l’ambito perfluviale del Cecina e i viali di accesso ai borghi collinari al fine di sviluppare il turismo escursionistico e valorizzare le produzioni locali dei borghi che si snodano lungo il percorso dell’antica linea ferroviaria.

³⁵ E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, cit.

³⁶ Definito da R. GAMBINO, *Patrimonio e senso del paesaggio (riconoscere il patrimonio territoriale)*, in *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, Milano, 2011, p. 133 ss., “non un giacimento inerte di cose eterogenee e slegate, da cui estrarre di volta in volta ciò che serve, non già un insieme di risorse, dall’uso e dal destino imprevedibile, e neppure un insieme casuale di ‘beni culturali’, di vario genere e di autonomo valore. Ma un insieme più o meno coerente e interconnesso di eredità storiche, culturali e naturali, tangibili e intangibili, di appartenenza e reti di relazioni che legano luoghi e formazioni sociali”.

³⁷ Sulla pianificazione per progetti M.R. GISOTTI, *Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo*, in *La pianificazione paesaggistica in Italia. Stato dell’arte e innovazioni*, (a cura di) A. MAGNAGHI, Firenze, 2016, p. 1 ss. ed in particolare pp. 18-24.

³⁸ Ad oggi solo Puglia, Toscana e Piemonte hanno redatto ed approvato un piano paesaggistico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, mentre il piano paesaggistico della regione Sardegna del 2006 (in aggiornamento) riguarda il solo ambito costiero. Sullo stato di attuazione della pianificazione paesaggistica in Italia vedasi i dati del *Rapporto sullo stato di attuazione delle politiche del paesaggio* pubblicato dal Mibact il 24 ottobre 2017, 183 ss.

³⁹ La *Valorizzazione integrata dei paesaggi costieri* ed il *Patto città-campagna*, due dei cinque progetti di rilevanza strategica per il paesaggio regionale adottati dal piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia (PTTR), sono stati finanziati dal *Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013* con delibera CIPE n. 92/2012, “Accordo di Programma Quadro, Settore Aree Urbane – Città”. Come emerge anche nella sintesi dell’intervista ad Angela Barbanente (assessore alla qualità del territorio della regione Puglia) di M.R. GISOTTI, *Allegato 4* in *La pianificazione paesaggistica in Italia. Stato dell’arte e innovazioni*, cit., 127 ss, l’accesso dei progetti di paesaggio alla programmazione regionale o a fondi statali e europei contribuisce ad una visione del piano come motore di sviluppo sostenibile e di ricchezza durevole, anziché come vincolo (129).

Nella prospettiva della valorizzazione integrata del patrimonio artistico, culturale, naturale e umano dei piccoli borghi si inserisce anche la Direttiva del dicembre 2016 con la quale il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo ha indetto per il 2017 “L’anno dei borghi in Italia”⁴⁰.

La Direttiva affida al segretario generale e alla direzione generale turismo l’elaborazione di linee guida e modelli destinati ai segretariati regionali del Mibact per redigere, su base regionale, un “Elenco dei borghi turistici d’Italia” che possa confluire in un “Atlante dei borghi d’Italia”; realizzare un “Forum nazionale sui borghi”, al fine di avviare un processo partecipato che individui buone pratiche e costruisca politiche integrate di valorizzazione; individuare delle progettualità che possano essere inserite nel piano attuativo annuale 2017 del piano strategico del turismo 2017-2020 ed individuare quei borghi che per la specifica attenzione rivolta al turismo sostenibile possano integrarsi con il piano di digitalizzazione dei siti turistici e culturali italiani definito nel Protocollo firmato da Mibact, Mise e Agenzia per l’Italia digitale nel 2016. La concertazione degli indirizzi operativi per l’attuazione della direttiva e il perseguimento delle relative finalità è affidata al “Comitato di coordinamento per i borghi turistici” presieduto dalla Direzione generale Turismo, cui partecipano, oltre al consigliere per il turismo sostenibile del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, i rappresentanti delle regioni, dell’ANCI, del comitato tecnico aree interne e delle associazioni rappresentative di reti e marchi di qualità turistica dei borghi italiani.

L’auspicio è che il Comitato possa diventare un interlocutore per tutti gli attori istituzionali coinvolti a vario titolo e livello nel finanziamento o nella gestione di progetti di recupero dei centri, anche minori, delle aree interne del paese: dai Gruppi di azione locale (GAL) che attraverso i progetti di sviluppo locale gestiscono i fondi comunitari destinati allo sviluppo delle aree rurali⁴¹, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che attraverso il Dipartimento “Casa Italia”⁴² gestisce progetti di cura e valorizzazione del

⁴⁰La direttiva si rivolge ai comuni italiani con popolazione non superiore a 5000 abitanti «caratterizzati da un prezioso patrimonio culturale, la cui conservazione e valorizzazione sono fattori di grande importanza per il sistema Paese in quanto rappresentano autenticità, unicità e bellezza come elementi distintivi dell’offerta italiana». In linea con il Piano strategico del turismo 2017-2010 che individua nei borghi storici una delle destinazioni turistiche emergenti da valorizzare in forma integrata con altre risorse territoriali come l’agricoltura o la cultura materiale dei luoghi (cfr. obiettivo A.2).

⁴¹ Ossia i programmi LEADER I (1989-93), LEADER II (1994-99), LEADER+ (2000-2006), LEADER-ASSE IV (2007-13).

⁴² Struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri nell’esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell’azione strategica del Governo connesse al progetto “Casa Italia” istituita, con d.p.c.m. 3 luglio 2017, «al fine di sviluppare, ottimizzare e integrare strumenti finalizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane nonché del patrimonio abitativo, anche in riferimento alla sicurezza e all’efficienza energetica degli edifici». Rientrano tra i compiti del neo Dipartimento la raccolta delle informazioni sui fattori di rischio delle aree urbane, la promozione del coordinamento delle fonti informative esistenti e della loro accessibilità; il monitoraggio dell’andamento dei finanziamenti pubblici nel settore e soprattutto l’elaborazione di proposte e la gestione di specifici progetti (art. 12-*bis*, co. 2, d.p.c.m. 1 ottobre 2012 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri come modificato dal d.p.c.m. del 3 luglio 2017).

patrimonio abitativo dei “territori interni”⁴³ e sarà presto chiamata ad individuare, senza passare per la Conferenza unificata (*infra* par. 1), i progetti ammessi a beneficiare dei contributi previsti dalla legge “salva borghi” .

La citata iniziativa ministeriale si inserisce peraltro in un quadro regolatorio che, con il trasferimento in capo al Mibact delle competenze in materia di turismo spettanti alla Presidenza del Consiglio, presta particolare attenzione alla valorizzazione del patrimonio culturale nella prospettiva della promozione turistica dei territori, anche quelli meno noti e distanti dagli itinerari turistici nazionali.

Si pensi solo al ruolo affidato nella riorganizzazione del Mibact alla Direzione generale Turismo cui compete l’attivazione, in raccordo con i segretariati regionali e con gli enti territoriali, di reti e percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale e la definizione, in raccordo con le direzioni generali belle arti e paesaggio e musei, degli indirizzi strategici dei progetti relativi alla promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica e delle iniziative di promozione turistica finalizzate a valorizzare le identità territoriali e le radici culturali delle comunità locali (art. 19, co. 2, lett. g), d.p.c.m. n. 171/2014).

Ed ancora all’attenzione che il Codice del turismo, d.lgs. n. 79/2011, riserva alla valorizzazione dei borghi, dei piccoli comuni e di tutte le realtà minori che ancora non hanno conosciuto una adeguata valorizzazione del proprio patrimonio a fini turistici laddove affida agli strumenti di programmazione negoziata l’adozione di misure volte a promuovere, in chiave turistica, iniziative di valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico di questi territori anche attraverso la realizzazione di circuiti nazionali di eccellenza (art. 22 e 25).

4. Infrastrutture e servizi: le risposte dell’ordinamento per le aree interne

Per quanto la Strategia nazionale delle aree interne abbia ascrivito la mobilità *nelle e dalle* aree interne alla prima classe di azioni da intraprendere per il rilancio dei territori e degli insediamenti abitativi periferici, l’impegno del governo a garantire “livelli minimi di accessibilità” alle aree più periferiche e meno servite dai servizi pubblici (ovvero alle aree interne) si inserisce all’interno della macro priorità relativa al collegamento del sistema infrastrutturale nazionale con l’Europa e con il Mediterraneo.

In tal senso va interpretato il primo degli obiettivi strategici della politica infrastrutturale nazionale indicati nell’Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza del 2017⁴⁴ ossia *accessibilità ai territori*,

⁴³ Cfr. *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri-Struttura di Missione Casa Italia del giugno 2017.

⁴⁴ Cfr. «*Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture*», deliberato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2017, che individua i bisogni infrastrutturali del Paese al 2030.

all'Europa ed il Mediterraneo, al quale si aggiungono il sostegno alle politiche industriali di filiera tra le quali rientra a pieno titolo il turismo; la *mobilità sostenibile e sicura* e la *qualità della vita e competitività delle aree urbane*.

Il ruolo delle infrastrutture di trasporto per il perseguimento dell'obiettivo strategico della *qualità della vita e competitività delle aree urbane* viene poi declinato nello specifico in termini di miglioramento dell'accessibilità ai "principali nodi" del sistema Paese ovvero alle aree urbane e metropolitane, ai poli industriali e manifatturieri e ai centri turistici e culturali di maggiore interesse (come i siti Unesco e le *European Destinations of Excellence*) che rappresentano l'ossatura del sistema economico nazionale.

In tale prospettiva non stupisce affatto che l'Allegato Infrastrutture consideri la *valorizzazione delle linee ferroviarie minori* e la *realizzazione del sistema di ciclovie nazionali*⁴⁵, azioni strategiche per l'accesso alle aree interne, come strettamente funzionali alla fruizione dei siti di maggior interesse sotto il profilo ricettivo e che i percorsi selezionati dal Progetto «*Cammini e Percorsi*» promosso, proprio in attuazione del «*Piano straordinario della mobilità turistica 2017*»⁴⁶, dal Mit, dal Mibact e dall'Agenzia del demanio per favorire, attraverso la riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico in disuso o non adeguatamente valorizzato⁴⁷, l'accessibilità a siti di interesse storico e paesaggistico presenti in tutto il territorio nazionale, coincidano con itinerari culturali e storico-religiosi ben noti ai tradizionali circuiti turistici, dalla Via Francigena alla Via Laterana per fare qualche esempio⁴⁸.

Alle aree interne l'Allegato Infrastrutture non dedica che poche altre righe, limitandosi a richiedere un'adeguata calibrazione dei punti di accesso a tali aree nei quali dovranno necessariamente integrarsi tanto servizi regionali su ferro che su gomma⁴⁹.

Per ogni valutazione di merito si rimane pertanto in attesa del nuovo piano generale dei trasporti e della logistica e del documento pluriennale di pianificazione⁵⁰ ai quali, l'art. 15, co. 3, della legge n. 158/2017 affida l'individuazione di «apposite azioni destinate alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al miglioramento delle reti infrastrutturali nonché al coordinamento tra i servizi, pubblici e privati, finalizzati

⁴⁵ Classificati nell'Allegato Infrastrutture al Def 2017 tra i programmi e gli interventi "prioritari".

⁴⁶ Introdotto dall'art. 11, co. 1, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (c.d. decreto Art Bonus), conv. in l. 29 luglio 2014, n. 106.

⁴⁷ Attraverso la concessione d'uso gratuito di cui all'art. 11, co. 3, d.l. n. 83/2014 e la concessione d'uso o locazione di cui all'art. 3-bis, d.l. 25 settembre 2001, n. 351, conv. in l. 23 novembre 2001, n. 410.

⁴⁸ L'elenco completo degli itinerari storico-religiosi e dei percorsi ciclopeditoni è consultabile al link: http://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/agenzia_a_1/DOSSIER- CAMMINI-E-PERCORSI_maggio2017.pdf.

⁴⁹ V. "Focus Aree interne" dell'Allegato Infrastrutture 2017, 79.

⁵⁰ Con il superamento della c.d. Legge Obiettivo l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali contenuta nell'Allegato Infrastrutture al documento di economia e finanza è il primo passo del processo di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche affidato dal Codice dei contratti pubblici al piano generale dei trasporti e della logistica e al documento pluriennale di pianificazione (art. 201, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

al collegamento tra i comuni delle aree rurali e montane nonché al collegamento degli stessi con i rispettivi capoluoghi di provincia e di regione».

Raccordandosi con la Strategia nazionale delle aree interne che individua nell'accessibilità ai servizi dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria e della mobilità la *conditio sine qua non* per un pieno godimento del diritto di cittadinanza, il comma 1 dello stesso art. 15 ha altresì rimesso al governo una pianificazione *ad hoc* dei collegamenti tra i plessi scolastici nelle aree rurali e montane e dei processi di informatizzazione e digitalizzazione delle relative attività didattiche e amministrative⁵¹.

L'art. 13 della legge n. 158/2017, inserendosi nel solco tracciato dall'art. 14, co. 28, del d.l. 78/2010⁵², impone poi ai piccoli comuni che esercitano obbligatoriamente mediante unione di comuni o unione di comuni montani le funzioni fondamentali indicate dal comma 27 dell'art. 14, l'obbligo di svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico (es. programmazione turistica) nonché quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

La dottrina⁵³ più attenta ha già avuto modo di osservare come la scelta del legislatore del 2010 di imporre modelli (convenzioni o unioni⁵⁴), dimensioni⁵⁵ e tempi⁵⁶ dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni più piccoli⁵⁷, senza tener conto dell'eventuale carenza di risorse umane e

⁵¹ Il "piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane" è adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Miur di concerto con il Mef, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

⁵² Convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122 e modificato prima dalla l. 7 agosto 2012 n. 135 e poi dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*» (c.d. legge Delrio).

⁵³ Sul tema vedasi quanto osservato da C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. del federalismo*, n.3/2012, p. 365 ss. ed in particolare pp. 709-715 e G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *ibidem*, p. 504 ss. ed in particolare pp. 516 ss.

⁵⁴ La preferenza per il modello organizzativo dell'unione è resa evidente dai maggiori incentivi fiscali e dall'obbligo, previsto dall'art. 14, co. 31-*bis*, della l. n. 122/2010, di procedere alla costituzione di un'unione qualora, scaduta la convenzione, "non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno [cfr. d.m. 11 settembre 2013]".

⁵⁵ Il comma 31 dell'art. 14 individua il limite demografico minimo di convenzioni e unioni (10.000 abitanti ovvero 3000 se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane) e fissa a 3 il numero minimo di comuni che devono aderire all'unione, salvi il diverso limite demografico o eventuali deroghe introdotte dalla legislazione regionale.

⁵⁶ Il comma 1120, lett. a), dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) ha in ultimo prorogato al 31 dicembre 2018 l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni indicate nel comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010. Decorso tale termine scatterà il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131.

⁵⁷ Vale a dire dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti oppure fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane. È invece stata abrogata dalla legge n. 54/2016 la previsione dell'art. 16, co. 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148, che imponeva ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio obbligatorio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni che derogava, sul piano organizzativo e funzionale, alla disciplina ordinaria delle unioni di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000.

finanziarie, della dimensione dei bacini di utenza o della presenza di precedenti e consolidate forme di cooperazione, oltre a comprimere la potestà regolamentare dei comuni in ordine «alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» riconosciuta dall'art. 117, co. 6, Cost.⁵⁸, sconti una violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità nell'allocatione delle funzioni amministrative, snaturando l'istituto dell'intercomunalità che da strumento “volontario” di attuazione del principio costituzionale del buon andamento, finalizzato al miglioramento anche qualitativo delle modalità di esercizio delle competenze amministrative locali attraverso l'omogeneizzazione del livello e delle caratteristiche dei servizi offerti dai comuni o l'ampliamento dell'offerta di prestazioni, diviene mero strumento di razionalizzazione delle spesa pubblica⁵⁹.

Con l'evidente rischio di compromettere l'individuazione della dimensione idonea ed adeguata a rispondere ai bisogni economici, sociali, culturali della popolazione locale. Pare quindi evidente che all'interno della «dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica» individuata dal legislatore regionale ai sensi dell'art. 14, co. 30, della l. n. 122/2010, i comuni tenuti allo svolgimento associato delle funzioni non potranno non considerare, al fine di individuare la dimensione idonea ed adeguata al loro esercizio, eventuali differenze organizzative, demografiche e territoriali, il differente grado di sviluppo dei servizi compreso il livello di informatizzazione.

Quale sede obbligata per l'esercizio delle funzioni associate dei piccoli comuni la legge n. 158/2017 non poteva che accordare priorità al finanziamento degli interventi proposti da unioni di comuni o da comuni istituiti a seguito di fusione (art. 1 co. 2 e art. 3, co. 6), in linea con un sistema di incentivi che si è consolidato con l'entrata in vigore della legge n. 56/2014 di riordino degli enti locali⁶⁰.

⁵⁸ Su tali profili vedasi M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, n.2/2013, p. 253 ss. Si segnala che il Tar Lazio, con ordinanza n. 1027 del 20 gennaio 2017, in *giustizia-amministrativa.it*, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26 ss., del d.l. n. 78 del 2010 per violazione, tra gli altri, proprio degli artt. 117, co. 6, 114 e 118 della Costituzione con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali e con riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

⁵⁹ In questi termini C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, cit., pp. 709-710.

⁶⁰ Per un'analisi degli incentivi e le misure di agevolazioni previsti dalla l. n. 56/2014 si rinvia a C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unione e fusione*, in *Giorn. dir. amm.*, n.8-9/2014, p. 794 ss.

Incentivi che hanno indubbiamente inciso sull'incremento del numero delle unioni⁶¹ ma non sulle fusioni⁶², complice certamente il timore delle comunità locali di smarrire per effetto dell'accorpamento la propria identità politico-istituzionale, sociale e culturale, sebbene la possibilità di introdurre in via statutaria, nel comune risultante dalla fusione, municipi rappresentativi delle comunità di origine con organi eventualmente eletti a suffragio universale e prevedere particolari forme di collegamento tra nuovo comune e vecchie comunità (cfr. artt. 16 e 15, co. 2, d.lgs. n. 267/2000⁶³) dovrebbe scongiurare il rischio che le comunità minori perdano qualsiasi punto di riferimento istituzionale ed amministrativo⁶⁴.

Se all'elemento "emotivo" si aggiunge, sul piano organizzativo, la prevedibile centralizzazione degli uffici e dei relativi centri di servizio nel comune unico risultante dalla fusione è facile comprendere come borghi e piccoli comuni situati nelle cinture periferiche ed ultra periferiche delle aree interne, estremamente disagiate sul piano infrastrutturale, non vedano nella fusione una soluzione "immediata" ai propri problemi.

Non è forse un caso che le fusioni dell'ultimo quinquennio siano avvenute per lo più tra comuni inseriti nella Strategia delle aree interne nelle "aree di cintura" o nelle "aree intermedie", che solo un quarto delle fusioni completate a gennaio 2018 riguardino comuni inseriti nelle "aree periferiche" e che nel medesimo periodo sono sei le fusioni che hanno interessato comuni ubicati nelle aree "ultra-periferiche"⁶⁵.

⁶¹ Come confermano i dati dell'ultimo quinquennio: se a settembre 2010 risultavano costituite 313 unioni con 1561 comuni associati (cfr. *Lo Stato delle Unioni. Rapporto annuale sullo stato delle unioni 2010*, in astrid-oline.it) a marzo 2017 se ne contano 535, con 3.105 comuni associati per un totale di 12.044.048 abitanti, il 60% delle quali si trovano al nord mentre al centro, al sud e nelle isole le percentuali si assestano rispettivamente al 11,59%, 13,08% e 15,33% (dati pubblicati sul sito dell'Anci).

⁶² A partire dal 2014, anno dell'entrata in vigore della legge Delrio, le fusioni sono sensibilmente aumentate: se tra il 2010 ed il 2013 se ne sono registrate appena 5 (2 nel 2010, 1 nel 2011 e 2 nel 2013), nel solo 2014 se ne contano 24 alle quali si aggiungono le 7 fusioni del 2015, le 29 del 2016 e le 14 del 2017 e risultano già avviati altri 23 procedimenti che dovrebbero concludersi tra il 2018 ed il 2019. È interessante rilevare come nell'ultimo quinquennio le fusioni, concentrate quasi esclusivamente nel centro-nord, non abbiano riguardato solo piccoli o piccolissimi comuni ma anche amministrazioni comunali con oltre 5.000 abitanti, con la conseguente istituzione di comuni di medie o medio-grandi dimensioni (tra 20.000 e 30.000 abitanti) come Valsamoggia, Montoro e Figline e Incisa Valdarno. Tale trend sembrerebbe trovare conferma nei procedimenti di fusione avviati tra i comuni abruzzesi di Pescara Montelsilvano e Spoltore e tra i comuni calabresi di Corigliano Calabro e Rossano che dovrebbero portare tra il 2018 ed il 2019 alla nascita di comuni, rispettivamente, di circa 200.000 e 77.000 abitanti (cfr. <http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/>).

Per un'analisi puntuale dei procedimenti di fusione degli ultimi vent'anni si rinvia a A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in *Dall'Unione alla fusione dei comuni, Quaderno Ist. del federalismo*, 2012, p. 37 ss.

⁶³ Previsione che, come osserva P. BARRERA, *La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente si fa sul serio*, in *Astrid Rassegna*, n. 166, ottobre 2012, deve fare i conti con le limitazioni alla costituzione di circoscrizioni di decentramento comunale per comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti previste dall'art. 17 del d.lgs. n. 267/2000.

⁶⁴ Come osserva anche C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unione e fusione*, cit., p. 800.

⁶⁵ Cfr. <http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/>.

Non si ignora il fatto che nel comune risultante dalla fusione la collocazione degli uffici e dei centri di servizio potrebbe anche rimanere immutata, non solo per evitare nel breve periodo gli alti costi sociali di un decentramento dei servizi pubblici comunali rivolti all'utenza, ma anche per soddisfare nel medio-lungo periodo le esigenze di un più ampio bacino d'utenza distribuito nel territorio e che altrettanto, a maggior ragione, possa accadere nelle unioni. La dottrina⁶⁶ che ha analizzato gli studi di fattibilità dei processi di aggregazione comunale, riferisce però come questi studi stimino “gli eventuali risparmi derivanti da economie di scala quasi esclusivamente sui servizi e sui ruoli che possono essere accentrati in un'unica sede, prevedendo invece costi invariati o aggiuntivi per i servizi decentranti” aggiungendo come “quasi sempre” i comuni interessati agli studi di fattibilità abbiano posto come premessa all'ipotesi di fusione l'immobilità delle sedi dei servizi rivolti all'utenza.

Per un rilancio delle *aree interne* che passi attraverso lo sviluppo dei borghi e dei centri storici minori, suscitano invero maggiore interesse quei processi di aggregazione tra realtà comunali ben al di sopra della soglia dimensionale prevista per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali e del limite demografico imposto dal d.l. 78/2010⁶⁷ che, guardando oltre la mera gestione associata di funzioni e servizi, si pongono come sedi di coordinamento per il governo concertato delle politiche di sviluppo socio-economico⁶⁸ delineando, con l'adozione di piani strategici o di sviluppo, obiettivi e azioni a medio e lungo termine capaci di attrarre risorse e veicolare investimenti per progetti più ampi di riqualificazione del territorio, valorizzando così il ruolo delle unioni come enti di governo più che come enti di relazione⁶⁹.

⁶⁶ B. BALDI - G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Dall'Unione alla fusione dei comuni, Quaderno Ist. del federalismo*, cit., p. 141 ss., p. 159.

⁶⁷ Le “Grandi Unioni” di cui parla C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Ist. del Federalismo*, n.4/2016, p. 857 ss., pp. 861-863, riferendosi alle unioni tra realtà comunali che, almeno nell'esperienza emiliano – romagnola (cfr. Unione montana dei comuni del Mugello e Unione Bassa Romagna), lasciano intravedere un possibile nuovo modello di *governance* territoriale ispirato alle “logiche metropolitane” in territori non metropolitani.

⁶⁸ Fronte sul quale si è registrato il maggiore fallimento delle unioni costituite ai sensi e ai soli effetti dell'art. 14 co. 28, del d.l. n. 78/2010, come ricordano anche B. BALDI - G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, cit., sottolineando come le unioni non abbiano “quasi mai portato a forme di governo unitario dell'area sovracomunale di riferimento” e abbiano funzionato bene “per ottenere economie di scala e per specializzare alcune funzioni di governo, ma non per integrare le politiche sviluppate dai singoli comuni, i quali molto spesso mantengono modalità operative, costi e tariffe di servizio molto diverse tra loro” (148). Sugli innegabili risparmi di spesa dovuti alla riduzione delle spese correnti (per personale e per prestazioni di servizi) dei singoli comuni aderenti all'unione si vedano i dati contenuti nella *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizio 2015* della Corte dei Conti, deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG del 15 febbraio 2017, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_4_2017_Vol_I.pdf, pag. 173 ss.

⁶⁹ Sull'“incerto” ruolo assegnato alle Unioni dal legislatore regionale vedasi: M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: unioni fusioni e altre forme associative tra comuni*, in *Territori ed autonomie. Un'analisi economica e giuridica*, (a cura di) F. BASSANINI - F. CERNIGLIA - A. QUADRIO CURZIO - L. VANDELLI, Bologna,

Va da se che l'efficacia di tale modello dipenderà dal numero e dalla tipologia di funzioni amministrative, proprie o delegate, che i comuni decideranno di conferire alle Unioni al momento della loro costituzione e ancor prima, a monte, da come il legislatore regionale disegnerà il quadro dell'ordinamento amministrativo regionale e locale negli spazi lasciati aperti da un legislatore statale sempre più centripeto che, con l'avvallo della Corte Costituzionale, si è riappropriato di spazi importanti nella regolazione delle autonomie locali⁷⁰. Quadro che, da un'analisi della legislazione regionale di attuazione della legge n. 56/2014, sembrerebbe andare nella direzione di un rafforzamento del ruolo amministrativo delle regioni rispetto ai comuni e agli altri enti di area vasta con un richiamo alla cooperazione tra enti locali che non sempre si traduce in una attenta disciplina delle forme associative, unione compresa⁷¹.

Nell'attesa di un consolidamento della legislazione regionale non resta quindi che sperare che le amministrazioni comunali, soprattutto quelle delle aree interne, utilizzino gli strumenti (e le risorse) a loro disposizione per sperimentare forme di programmazione dello sviluppo locale capaci di superare la frammentazione delle politiche territoriali e rispondere più efficacemente alle esigenze delle comunità e dei territori di riferimento.

2016, p. 95 ss. ed in particolare p. 113 s.; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n.1/2016, p. 99 ss. ed in particolare p. 117 ss., la quale osserva come il loro ruolo assegnato alle unioni finisca per “riflettere, nelle diverse leggi regionali, l'impostazione che già in passato aveva contraddistinto ciascuna regione in ordine al maggiore o minor favore verso i comuni e, soprattutto, al maggiore o minore favore rispetto alle gestioni associate sovracomunali” (117) e W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, 2017.

⁷⁰ Su tali profili si sofferma E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2015, p. 145 ss. ed in particolare p. 160 ss.

⁷¹ Per un'analisi delle principali linee di tendenza della legislazione regionale di attuazione della legge n. 56/2014 si rinvia ancora a C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, cit., la quale chiosa precisando che non appare chiaro se trattasi di tendenze provvisorie dovute “all'impatto transitorio della trasformazione del livello provinciale (da un lato) e dell'effetto non immediato delle politiche di intercomunalità (per cui i Comuni non sono ancora, allo stato attuale, in grado di esercitare adeguatamente quasi nessuna delle funzioni prima svolte dalle Province)” o destinate a consolidarsi (121).