



# PIANO STRATEGICO NAZIONALE DELLE AREE INTERNE

## Allegato 4



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Strategia  
Aree Interne



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Strategia  
Aree Interne

# Evoluzione del requisito associativo nella Strategia Nazionale per le Aree Interne

## LINEE GUIDA 2021-2027

Marzo 2025

## SOMMARIO

1.	Premessa .....	4
1.1.	Associazionismo nell'Accordo di Partenariato .....	4
2.	Linee guida 21-27 .....	6
2.1.	Il requisito associativo .....	6
2.2.	Da requisito istituzionale ad assetto istituzionale permanente.....	7
2.3.	La normativa di riferimento.....	7
2.4.	I criteri per l'assolvimento del requisito .....	10
2.5.	Supporto e monitoraggio del processo associativo.....	13
2.6.	Lo sviluppo del Sistema intercomunale costituito per le aree della programmazione SNAI 2014-2020.....	14

---

## 1. PREMESSA

---

### 1.1. Associazionismo nell'Accordo di Partenariato

**L'Accordo di Partenariato 2021-2027<sup>1</sup>**, adottato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C (2022) 4787 del 15 luglio 2022, sancisce l'impegno al proseguimento della Strategia Nazionale Aree Interne. Per quanto riguarda il requisito associativo, si rinvia al paragrafo 2.1 e in particolare alla sezione relativa all'**Obiettivo strategico di Policy 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini (OP5)<sup>2</sup>** e al paragrafo **10. Un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche o le esigenze specifiche delle regioni e delle aree<sup>3</sup>**.

Nel testo che segue si riportano le parti più significative sull'associazionismo tratte dalle sezioni menzionate.

#### **OP5**

***Aree interne.** Si continuano a sostenere i presidi di comunità nei territori interni, fondamentali per la tenuta complessiva del sistema Paese, per la produzione di servizi ecosistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l'approccio promosso dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), accompagnandone anche il passaggio dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, con proprie dotazioni, iniziative e modelli differenziati di intervento, e regole di funzionamento, in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione procedurale. Il sostegno dei fondi FESR e FSE Plus nell'ambito delle ST continuerà per (i) intervenire congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità (ii) promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte.*

#### **Paragrafo 10 - Un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche o le esigenze specifiche delle regioni e delle aree**

*Il metodo di intervento sostenuto dai Fondi (FESR e FSE Plus) si fonda sull'attuazione di*

---

<sup>1</sup> [Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud - Negoziato sull'Accordo di Partenariato.](#)

<sup>2</sup> Pagina 33.

<sup>3</sup> Pagina 62.

---

*strategie territoriali (ST) con corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni locali, secondo quanto già sperimentato dalla SNAI nel 2014-2020. Agli obiettivi delle ST contribuiranno il FEASR e il FEAMPA nonché risorse nazionali dedicate. Viene inoltre confermata la governance multilivello (Stato, Regioni e Associazioni di Comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche locali e delle associazioni di Comuni e con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.*

---

## 2. LINEE GUIDA 21-27

---

Le Linee Guida sul requisito associativo SNAI disegnano, descrivono e scandiscono il processo per la definizione, l'approvazione e la realizzazione del requisito associativo e le attività di monitoraggio di tale processo.

### 2.1. Il requisito associativo

I Comuni di ogni area-progetto devono realizzare forme di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi<sup>4</sup>, nelle forme previste dall'ordinamento/ convenzioni e Unioni di Comuni, che:

- siano funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi previsti dalla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati;
- garantiscano presidio politico-istituzionale, oltre che tecnico-amministrativo, del processo di costruzione e di attuazione della Strategia;
- costruiscano/potenzino capacità di cooperazione nella gestione/sviluppo dei servizi locali e nella realizzazione di un sistema intercomunale funzionale e permanente.

La gestione in forma associata di funzioni e di servizi è assunta dunque quale requisito essenziale della strategia di sviluppo e segnala l'esistenza di un assetto continuativo, efficace ed efficiente per l'erogazione di suddetti servizi, nonché un livello più adeguato di esercizio delle funzioni.

La costituzione o il rafforzamento di un sistema intercomunale permanente costituisce infatti un fattore rilevantissimo sia per affrontare e risolvere i gap di capacità e competenza che ostacolano la fase di attuazione della strategia d'area, sia per interloquire su basi collettive con le politiche e iniziative sovra locali.

---

<sup>4</sup> Segmenti o frazioni delle funzioni.

---

## 2.2. Da requisito istituzionale ad assetto istituzionale permanente

La propensione alla gestione associata di funzioni e servizi comunali, valutata durante la fase istruttoria di selezione delle aree quale requisito di ammissibilità dell'area alla strategia, da condizione (ovvero

elemento che manifesta l'esistenza di una realtà o pratica associativa, o di una capacità del territorio ad associarsi e ad avere un forte soggetto leader) diventerà fattore di progettazione e **costituzione di nuovi assetti istituzionali stabili del territorio**, in coerenza con gli sviluppi del processo di maturazione del documento di Strategia.

Con questa evoluzione, la gestione associata comunale non assume la forma di aggregazione temporanea costruita su e per progetti/programmi di sviluppo, ma diventa concreto disegno di *gestione ordinaria di funzioni e/o servizi locali* che si va articolando in coerenza con i bisogni dichiarati e in funzione strumentale per realizzare migliori condizioni di vita dei cittadini dell'area su cui insiste, in coerenza con le scelte strategiche del territorio.

## 2.3. La normativa di riferimento

L'art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010, convertito in Legge 122/2010 e successivamente modificato dal D.L. 95/2012, convertito in Legge 135/2012, stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di Comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei Comuni elencate al comma 27 dello stesso art. 14, ad esclusione della lettera l).

Il termine per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali dei comuni era stato fissato inizialmente al 1° gennaio 2014. Il comma 31-ter del D.L. 78 del 2010 non prevedeva un unico termine, bensì scadenze differenziate in relazione al numero di

---

funzioni da svolgere in forma associata<sup>5</sup>: tali scadenze sono state prorogate più volte<sup>6</sup>.

In particolare, l'art. 18-bis del D.L. 30/12/2019, n. 162 è intervenuto a prorogare i termini fino al 31 dicembre 2020 e, successivamente, con la legge 15/2022, di conversione del DL 228/2021, i suddetti termini sono stati prorogati al 31 dicembre 2023 “nelle more dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33<sup>7</sup>, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni”.

Il D.Lgs. 267/2000 (Testo unico sugli enti locali) disciplina agli artt. 30 e ss. le **forme associative tra enti locali**: Convenzioni, Consorzi, Unioni, Accordi di Programma.

- La Convenzione è l'unità elementare delle forme associative che consente, mediante la delega all'Ente Capofila o la costituzione di un ufficio comune, lo svolgimento congiunto dell'attività amministrativa lasciando agli enti aderenti la propria autonomia ed identità.
- Il Consorzio costituisce una forma di gestione associata che, ai sensi dell'art. 2, comma 186 della Legge n. 191/2009, non è più utilizzabile fatta salva la gestione

---

<sup>5</sup> Entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali (lettera a); entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali (lettera b); entro il 31 dicembre 2014 con riguardo al complesso delle funzioni (lettera b-bis).

<sup>6</sup> Una prima volta al 31 dicembre 2014 dall'articolo 1, comma 530, della legge n. 147 del 2013 e successivamente al 31 dicembre 2015 dal D.L. 192/2014 (art. 4, comma 6-bis)), al 31 dicembre 2016 dal D.L. 210/2015 (art. 4, comma 4), al 31 dicembre 2017 dal D.L. 244/2016 (art. 5, comma 6), al 31 dicembre 2018 dalla L. 205/2018 (art. 1, comma 1120, lett. a), al 30 giugno 2019 dal D.L. n. 91 del 2018, al 31 dicembre 2019 dal D.L. 135/2019, al 31 dicembre 2020, dal D.L. 162/2019, con l'art. 2, comma 3, D.L. 31 dicembre 2020, n. 183, al 31 dicembre 2021 e, poi, con l'art. 2, comma 1, D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, al 31 dicembre 2023.

<sup>7</sup> Nella sentenza 4 marzo 2019 n. 33, la Corte Costituzionale ha, infatti, affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali presenta profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. Secondo la Corte, l'obbligo imposto ai Comuni è delineato con un'eccessiva rigidità considerato, tra l'altro, che dovrebbe trovare applicazione anche in tutti quei casi in cui/

a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi. La Corte ha evidenziato inoltre che “un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti che, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma”.

---

dei servizi sociali a condizione che siano assicurati risparmi di spesa.

- L'Unione è definita dall'art. 32 T.U.E.L. come l'ente locale costituito da due o più Comuni finalizzato all'esercizio di funzioni o servizi.
- L'Accordo di programma è volto ad assicurare l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento.

Alla legislazione regionale è conferito l'onere di predisporre il piano di riordino territoriale per la gestione delle funzioni e dei servizi pubblici locali, di fissare dimensioni demografiche che tengano conto della realtà territoriale a livello regionale, di individuare le forme di incentivazione e supporto per le diverse forme associative previste dal D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali).

Le funzioni fondamentali dei Comuni, definite dall'art.19, comma 1, del DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione, sono le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto

---

comma, della Costituzione;

- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- k) i servizi in materia statistica.

La disciplina di cui ai commi da 104 a 141 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), ha inciso poi ulteriormente sul quadro ordinamentale di riferimento in materia di Unione di Comuni e gestione associata di funzioni.

Relativamente alla lettera g), nella legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, commi 159-171) è contenuto il nuovo livello delle prestazioni sociali (LEPS) e gli ambiti territoriali sociali (ATS), costituiti da associazioni di Comuni, i quali sono individuati proprio quale dimensione territoriale e organizzativa necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire tali interventi<sup>8</sup>.

## 2.4. I criteri per l'assolvimento del requisito

**Per tutti i Comuni dell'area interna il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il requisito istituzionale è la gestione associata**, secondo le modalità stabilite dagli artt. 30<sup>9</sup> e 32 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) **di almeno due funzioni**<sup>10</sup> fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, DL

---

<sup>8</sup> Sono disponibili le Linee guida per la costruzione di reti di servizi

(<https://www.lavoro.gov.it/adi/sites/default/files/2024-06/dm-93-del-11062024-linee-guida-reti-adi.pdf>).

Sono in via di definizione le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli ambiti territoriali sociali, per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>9</sup> Oltre alle forme associative disciplinate dagli artt. 30 e ss. del D. Lgs. 267/2000 (Convenzioni, Consorzi, Unioni, Accordi di Programma) saranno considerate anche forme associative previste dalle normative regionali).

<sup>10</sup> È ammesso che le funzioni/servizi siano esercitate mediante una pluralità di forme associative, con convenzioni e/o una o più Unioni di Comuni già costituite nell'area intervento, e che riguardino funzioni o servizi, anche quelli sociali. Possono essere anche segmenti o frazioni delle funzioni.

---

95/2012 convertito in Legge 135/2012, diverse da quella indicata dalla lettera f) [organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi].

La funzione prevista dalla lett. c) dell'art. 19, comma 1, DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, potrà essere associata solo in aggiunta ad altre due funzioni fondamentali, ovvero ad una funzione e ad uno o più servizi ricompresi nelle funzioni di cui alle lett. a) e b) della medesima disposizione.

Qualora i Comuni dell'area non intendano individuare la Centrale Unica di Committenza (CUC) come oggetto di gestione associata, ciascuna Area dovrà formalmente comunicare, certificandone l'adeguatezza, la/le CUC di cui si avvarrà per la gestione di tutte le procedure ad evidenza pubblica concernenti la Strategia.

Le convenzioni stabiliranno fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti e disciplineranno rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie. Le Convenzioni o Unioni non dovranno avere durata inferiore ai 5 anni e comunque dovranno essere rinnovate **fino alla realizzazione di tutti i progetti previsti dalla strategia.**

I Comuni dell'area dovranno inoltre prevedere:

1. la formale individuazione di un Ente Capofila (Comune, Unione di Comuni, Comunità Montana), delle sue responsabilità e poteri sin dalla fase di avvio della costruzione della Strategia per le funzioni di rappresentanza e coordinamento dell'area;
2. la costituzione di un **Tavolo di coordinamento politico permanente** che coinvolga tutti i comuni per l'elaborazione del percorso di costruzione della Strategia, per la sua attuazione e approvazione e per la gestione della fase di attuazione della Strategia stessa. Il tavolo assicurerà pertanto l'indirizzo, il presidio e lo sviluppo del sistema intercomunale e in particolar modo, per l'attivazione e per il permanere dell'esercizio associato di funzioni e di servizi per le finalità della Strategia
3. la costituzione di una **sede di coordinamento tecnico** che garantisca il presidio tecnico, amministrativo e gestionale delle fasi di elaborazione della Strategia e, soprattutto, delle fasi di attuazione della stessa.

Relativamente ai compiti di cui ai punti 2 e 3, l'Area è tenuta a produrre una relazione periodica di avanzamento che costituirà parte integrante della relazione al CTAI dell'Autorità responsabile per

---

le aree interne, di cui alla delibera Cipess 41/2022, da presentarsi entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

La sede di coordinamento tecnico di cui al punto 3 opererà, di massima, con personale distaccato dagli enti partecipanti (nei tempi, nei modi e nelle forme più adeguate possibili), ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo associativo ovvero, in subordine, la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti partecipanti.

Le Convenzioni ed i correlati atti deliberativi di approvazione dei Consigli comunali dovranno essere assunti entro la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro, e costituirà un requisito indispensabile per il primo trasferimento delle risorse.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi sopra indicati, nel rispetto della normativa vigente, dovrà riguardare:

- il 100 per cento dei Comuni per quanto riguarda l'individuazione dell'Ente Capofila, la costituzione di un tavolo di coordinamento politico, la costituzione di una sede di coordinamento per il presidio tecnico ed amministrativo della strategia ed il presidio e sviluppo del sistema intercomunale permanente;
- almeno il 70 per cento dei Comuni appartenente all'area interna per quanto riguarda l'associazione delle funzioni e dei servizi propri comunali<sup>11</sup>. Nel caso in cui il 70% dei Comuni appartenenti all'area siano già associati in Unioni di Comuni, Unioni di Comuni montani o altre soluzioni associative indicate dalla legislazione regionale, il requisito associativo risulta assolto se:
  - ✓ vi sia evidenza della effettiva gestione in forma associata in capo all'Ente delegato;
  - ✓ le funzioni gestite - o che si intendono gestire - per il tramite dell'Ente delegato siano coerenti con le esigenze di programmazione e di attuazione della Strategia.

Sono ammissibili, se motivate, anche soluzioni associative che includono Comuni

---

<sup>11</sup> È ammesso che le funzioni/servizi siano esercitate mediante una pluralità di forme associative, con convenzioni e/o una o più Unioni di Comuni già costituite nell'area intervento, e che riguardino funzioni o servizi, anche quelli sociali.

---

esterni all'area, così come convenzioni tra un singolo Comune e una Unione.

## **2.5. Supporto e monitoraggio del processo associativo**

I Comuni dell'Area interna, ai fini della definizione, avvio e monitoraggio dei processi associativi, dovranno:

- a) partecipare attivamente ad un check up delle soluzioni associative e degli accordi intercomunali eventualmente già in essere;
- b) concordare con l'AT SNAI il processo di definizione del sistema di governance per l'attuazione
- c) della Strategia e la soluzione associativa da adottare/sviluppare;
- d) organizzare e realizzare, con il supporto tecnico dell'AT SNAI, laboratori sul tema del rafforzamento delle competenze dei dipendenti coinvolti nella gestione delle funzioni associate e delle fasi progettuali ed attuative delle strategie d'area;
- e) favorire le attività di monitoraggio e analisi dell'operatività del requisito associativo e del sistema di governance per l'attuazione della strategia.

A seguito della sottoscrizione dell'accordo associativo, ciascuna Area è tenuta a dimostrare l'effettività della gestione associata comunicando celermente all'Autorità responsabile per le aree interne i nominativi dei Responsabili degli Uffici preposti<sup>12</sup> alla gestione associata e trasmettendo alla stessa Autorità, entro 6 mesi dalla sottoscrizione dell'accordo, il piano operativo di breve e medio periodo (uno – tre anni) nonché idonea certificazione, sottoscritta dal Responsabile dei Servizi Finanziari e dal Segretario di ciascun Comune associato diverso dal Capofila (se in convenzione), circa l'inesistenza nel bilancio di previsione di poste in uscita - fatti salvi i trasferimenti all'Ente capofila - inerenti le funzioni e i servizi associati.

---

<sup>12</sup> Si fa riferimento a tutti gli uffici preposti alla gestione associata, quindi anche agli uffici comuni costituiti per la gestione di funzioni e servizi. Le singole funzioni associate possono essere guidate da comuni diversi dal capofila per la SNAI.

---

## **2.6. Lo sviluppo del Sistema intercomunale costituito per le aree della programmazione SNAI 2014-2020**

Per quanto riguarda le aree già titolari di strategie nella fase 2014-2020 della SNAI:

- in caso di ripermimetrazione dell'Area, i Comuni subentranti sono tenuti ad aderire agli accordi associativi già assunti dagli altri comuni;
- nel caso in cui non abbiano già provveduto, le aree dovranno costituire un tavolo di coordinamento politico e una sede di coordinamento per il presidio tecnico ed amministrativo della strategia (vedi paragrafo 4).